TRANSPARENCY INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

INFORME GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN

Cambio climático

Informe Global de la Corrupción: Cambio climático

La respuesta global al cambio climático exigirá un grado de cooperación internacional sin precedentes, una profunda transformación económica y transferencias de recursos a gran escala. La corrupción amenaza con frustrar estos esfuerzos.

El *Informe Global de la Corrupción: Cambio climático*, elaborado por Transparency International, es la primera publicación que analiza en forma exhaustiva los principales riesgos de corrupción relacionados con cuestiones climáticas. El libro ofrece análisis esenciales que ayudarán a los responsables de la adopción de políticas, profesionales y otros actores relevantes a comprender los riesgos y desarrollar respuestas efectivas en un momento crítico, en el cual se están sentando las bases de la arquitectura de la gobernabilidad climática. Han contribuido al Informe más de 50 expertos y profesionales destacados, que abordaron cuatro áreas clave:

- Gobernabilidad: Investigar los principales desafíos de gobernabilidad para hacer frente al cambio climático.
- Mitigación: Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero con transparencia y rendición de cuentas.
- Adaptación al cambio climático: Identificar los riesgos de corrupción en el desarrollo de la resistencia al clima, el financiamiento y la implementación de las estrategias de adaptación.
- Gobernabilidad forestal: Responder a los desafíos de corrupción que prevalecen en el sector forestal, e incorporar la integridad a las estrategias internacionales destinadas a frenar la deforestación y promover la reforestación.

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de más de 90 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia acerca de los efectos nocivos de la corrupción y trabaja junto a distintos socios en el gobierno, las empresas y la sociedad civil en el desarrollo y la implementación de medidas efectivas para combatirla. www.transparency.org

Informe Global de la Corrupción: Cambio climático

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

Versión en inglés publicada por primera vez en 2011 por Earthscan

Copyright © Transparency International 2011

Todos los derechos reservados. Se prohíbe la publicación, reproducción, almacenamiento en sistemas de consulta o transmisión de esta publicación o parte de ella, en cualquier formato o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopias, grabaciones o de otro modo, salvo en los supuestos permitidos por la ley, sin la autorización previa y por escrito de la editorial.

Earthscan Ltd, Dunstan House, 14a St Cross Street, Londres EC1N 8XA, Reino Unido

Earthscan LLC, 1616 P Street, NW, Washington, DC 20036, EE. UU.

Publicación de Earthscan en asociación con el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (International Institute for Environment and Development)

Para obtener más información sobre las publicaciones de Earthscan, visite www.earthscan.co.uk o escriba a earthinfo@earthscan.co.uk

ISBN: 978-3-935711-70-8

Editado por Gareth Sweeney, Rebecca Dobson, Krina Despota y Dieter Zinnbauer

Traducido al español por Gabriela Haymes, y corregido por Natalia Torres y Marta Erquicia

Se han tomado todas las medidas necesarias para verificar la exactitud de la información contenida en el presente Informe, incluidas las declaraciones. Se considera que toda la información es correcta al mes de diciembre de 2010. No obstante, Transparency International no puede garantizar la exactitud y completitud del contenido. Tampoco puede aceptar ningún tipo de responsabilidad por las consecuencias de su uso para otros fines o en otros contextos. Las contribuciones al *Informe Global de la Corrupción: Cambio climático* de autores externos a Transparency International no reflejan necesariamente la opinión de Transparency International ni de sus capítulos nacionales.

Tipografía a cargo de Andrea Frisch, frischdesign.com

Foto de tapa de Laurent Weyl, © Laurent Weyl/Collectif Argos

Diseño de tapa de Susanne Harris

La versión en inglés puede consultarse en la Biblioteca Británica

Índice

Prefacio xiii
Huguette Labelle, Presidenta, Transparency International

Prólogo xv
Kumi Naidoo, Director Ejecutivo, Greenpeace International

Prólogo xvii
Ashok Khosla, Presidente, International Union for Conservation of Nature (IUCN)

Agradecimientos xix

Siglas y abreviaciones xxii

Resumen ejecutivo xxvii
Transparency International

Parte 1 Introducción **1**

1.0 Definir el desafío: Amenazas a la efectividad de la gobernabilidad climática 3
Transparency International

1.1 Trazar un mapa del desafío en materia de cambio climático y gobernabilidad: Perspectiva general 19
Alyson Warhurst, Maplecroft

Parte 2 El marco de la política climática: Análisis de la efectividad y la rendición de cuentas en los procesos vigentes **25**

2.0 El marco de la política climática: Análisis de la efectividad y la rendición de cuentas en los procesos vigentes 27
Transparency International

2.1 Desde las relaciones de fuerza en la política global hasta la gobernabilidad colectiva responsable: Transparencia e inclusión en las instituciones y los procesos internacionales de gobernabilidad climática 30
Peter Newell, University of East Anglia

2.2 Piezas fundamentales para Kyoto y eventos posteriores: Acuerdos sobre compromisos climáticos en el ámbito nacional y regional 42

2.2.1 Acceso igualitario, reconocimiento desigual: Lobby de empresas y ONG en la política climática de la UE 43
Anne Therese Gullberg, Center for International Climate and Environmental Research (CICERO)

2.2.2 Políticas climáticas en Estados Unidos: Panorama general de la influencia de los lobistas 50
Paul Blumenthal, Sunlight Foundation

2.3 Gobernabilidad urbana y política sobre cambio climático 56
David Dodman y David Satterthwaite, International Institute for Environment and Development

2.4 La matriz de influencias e intereses en países emergentes claves para las cuestiones climáticas 62

2.4.1 ¿Intereses creados o intereses públicos? El caso de India 63
Sudhir Chella Rajan, Indian Institute of Technology

2.4.2 Políticas climáticas en China: Una evolución gradual hacia la ambición, una mayor transparencia y la participación ciudadana incipiente 71
Dieter Zinnbauer, Transparency International

2.5 Políticas climáticas en Austria: Las deficiencias en la rendición de cuentas frenan los avances 81
Shahanaz Mueller, Deloitte Forensic & Dispute Services

Parte 3 Elementos claves para incorporar la integridad en la toma de decisiones 85

3.0 Elementos claves para incorporar la integridad en la toma de decisiones 87
Transparency International

3.1 Ciencia del clima: Bajo la lupa mundial 89
Sheila Jasanoff, Harvard University

3.2 Impulsar la rendición de cuentas en la gobernabilidad climática: Reflexiones sobre lo que puede aprenderse de la gobernabilidad ambiental internacional 94
Peter M. Haas, University of Massachusetts

3.3 El Convenio de Aarhus: ¿un modelo para la gobernabilidad climática inclusiva y responsable? 98
Michael Stanley-Jones, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

3.4 Sociedad civil y el proceso de cambio climático: ¿cómo incide la participación como medida de transparencia? 101
Gareth Sweeney, Transparency International

3.5 Mantener el compromiso de rendición de cuentas: La dimensión de la gobernabilidad en los índices de cambio climático 105
Daniel Abreu, Transparency International

3.6 Opinión personal: ¿un enfoque novedoso de la actividad política en materia climática? 110
Anthony Giddens, London School of Economics

Parte 4 Cómo garantizar la integridad y la transparencia en materia de mitigación del cambio climático 115

4.0 Cómo garantizar la integridad y la transparencia en materia de mitigación del cambio climático 117
Transparency International

4.1 Contabilidad de los gases de efecto invernadero: La base de una gobernabilidad climática sólida 122
Taryn Fransen, World Resources Institute

4.2 Medición, notificación y verificación de medidas de mitigación adecuadas a nivel nacional y la asistencia para esas actividades: Análisis de la capacidad, la corrupción y los compromisos 137
Juan Pablo Osornio, Center for Clean Air Policy, Ingmar Schumacher, Banque Centrale du Luxembourg y Krina Despota, Transparency International

4.3 Las concesiones comerciales: Realidades y riesgos de los mercados de carbono 149
Lambert Schneider, Öko-Institut

4.3.1 El público eslovaco no ve crédito alguno en la comercialización de bonos de carbono por parte del gobierno 166
Emília Sičáková-Beblavá y Gabriel Šípoš,Transparency International Slovakia

4.3.2 Políticas sobre permisos: Cuotas de CO_2 de Hungría 170
Gábor Baranyai, en representación de Transparency International Hungría

4.3.3 Falencias y atajos: Evaluaciones de impacto ambiental de Sri Lanka 174
Transparency International Sri Lanka

4.3.4 Mercados voluntarios de carbono: Éxitos y falencias 179
Thomas Marcello, Bloomberg New Energy Finance

4.3.5 Créditos sectoriales: Cómo conseguir una adecuada gobernabilidad desde el principio 187
Gernot Wagner, Nathaniel O. Keohane y Annie Petsonk, Environmental Defense Fund

4.4 Cambio climático, cambio corporativo: Transformación de los modelos comerciales hacia la agenda del cambio climático 192
David L. Levy, University of Massachusetts

4.5 Compromiso con las políticas: Un eslabón faltante en la presentación de información climática por las empresas 197
Ryan Schuchard y Laura Ediger, BSR

4.5.1 Colombia: Medición de las políticas y mecanismos de transparencia en los servicios públicos 203
Alma Rocío Balcázar, Martha Elena Badel y Lorena Roa Barrera, Transparencia por Colombia

4.6 Opciones verdes: Asegurarse de que los consumidores reciban información exacta que mueva a la acción con respecto a los impactos climáticos de sus opciones de consumo 209
Fred Pearce, autor y columnista de Guardian

4.7 ¿Podría la corrupción ser un obstáculo para el desarrollo de la energía renovable en África del Norte? 218
Nadejda Komendantova y Anthony Patt, International Institute of Applied Systems Analysis

4.7.1 España: La incentivación de la energía solar ¿puede ser una invitación al fraude? 225
Tono Calleja, en colaboración con Transparency International España

4.8 Cómo prevenir una maldición de los recursos alimentada por la economía verde 229
Stefan Bringezu y Raimund Bleischwitz, Wuppertal Institute

4.8.1 Litio boliviano: Oportunidades y desafíos 240
Marco Octavio Ribera, Liga de Defensa del Medio Ambiente, con Cecilia Requena, Transparencia Bolivia

4.9 Geoingeniería: Rendición de cuentas y el último recurso 244
Graeme Wood, The Atlantic

Parte 5 Adaptación al cambio climático: Desarrollar una resistencia sustentable y capaz de rendir cuentas 249

5.0 Adaptación al cambio climático: Desarrollar una resistencia sustentable y capaz de rendir cuentas 251
Transparency International

5.1 Muéstrame el dinero: Garantizar la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas 254
Richard J. T. Klein, Stockholm Environment Institute

5.1.1 Financiamiento de implementación rápida: ¿existe una estructura paralela emergente para los recursos financieros vinculados con cuestiones climáticas? 271
Rebecca Dobson, Transparency International

5.1.2 Fondos para el cambio climático y el desarrollo: Cómo garantizar la transparencia y el acceso a la información respecto del financiamiento destinado a iniciativas de adaptación 277
Adil Najam, Boston University

5.2 Promover una utilización efectiva y transparente de los fondos a través del Fondo de Adaptación 285
Britta Horstmann, German Development Institute

5.3 Desarrollar estructuras de resistencia al clima: Riesgos de corrupción en la infraestructura de adaptación 295
James Lewis, Datum International

5.3.1 Cambio climático, infraestructura y corrupción 305
Chandrashekhar Krishnan, Transparency International Reino Unido

5.3.2 Resistencia al clima e influencia política en las Filipinas 308
Segundo Romero, De La Salle University, y Aileen Laus, The Asia Foundation, Filipinas

5.4 Vidas alteradas: Migración por motivos climáticos y corrupción 312
Ingrid Boas, University of Kent, y Rebecca Dobson, Transparency International

5.4.1 El saqueo de los bosques de Kenia: Coordinar el reasentamiento y exigir la rendición de cuentas por las actividades de tala 323
Sheila Masinde y Lisa Karanja, Transparency International Kenia

5.4.2 Adaptación al cambio climático e integridad del agua: Un desafío global para abordar realidades locales 327
Grit Martinez y Teun Bastemeijer, Water Integrity Network

5.5 Cuando sobreviene una catástrofe: Corrupción y respuesta rápida en la asistencia y la recuperación vinculadas con el clima 331
Roslyn Hees, Transparency International

Parte 6 339

6.0 Gobernabilidad forestal: Un tema clave para el cambio climático 341
Transparency International

6.1 Corrupción: Una de las causas fundamentales de la deforestación y la degradación de los bosques 343
Patrick Alley, Global Witness

6.1.1 El cambio climático y la corrupción ponen en riesgo el manglar más grande del mundo 359
Iftekhar Zaman y Manzoor-e-Khuda, Transparency International Bangladesh

6.2 Gobernabilidad en los bosques tropicales del mundo: ¿cuál será el futuro de REDD+? 362
Jeffrey Hatcher y Luke Bailey, Rights and Resources Initiative

6.2.1 Bosawás: El "pulmón de América Central" en peligro 375
Ana Murillo Arguello, Grupo Cívico Ética y Transparencia

6.3 Riesgos de gobernabilidad en los programas de REDD+: Cómo la contabilidad deficiente del carbono forestal puede generar oportunidades de fraude y corrupción 377
Christopher Barr, Woods & Wayside International

6.3.1 Compensaciones hipotéticas: Comercio de carbono y derechos sobre la tierra en Papua Nueva Guinea 395
Sarah Dix, Transparency International Papua Nueva Guinea

6.3.2 ¿Podría Noruega desestabilizar la iniciativa REDD? 398
Manoj Nadkarni, Transparency International

Ilustraciones

Gráficos

1.1 Mapa mundial de riesgo combinado de desastres hidrometeorológicos y seguridad del agua y/o los alimentos de 2011 20

1.2 Índice de Percepción de la Corrupción 2010 21

1.3 Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático de Maplecroft 2010/11 22

1.4 Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático de Maplecroft 2010/11, África 23

2.1 Participantes de cinco tipos de organizaciones industriales y de organizaciones ambientales en las cuatro reuniones de actores interesados durante el proceso de revisión del RCDE de la UE 45

2.2 Participantes de organizaciones industriales y organizaciones ambientales en las cuatro reuniones de actores interesados durante el proceso de revisión del RCDE de la UE 46

2.3 Gastos anuales de lobby, EE. UU. 52

4.1 Jurisdicciones con programas de contabilidad de GEI voluntarios en el ámbito corporativo 131

4.2 Participación del sector sin fines de lucro en el mercado voluntario extrabursátil, en comparación con la del sector privado, 2002–2009 180

4.3 Valor histórico anual de los mercados voluntarios de carbono 181

4.4 Servicios públicos en la cartera del MDL colombiano 204

4.5 Estudio piloto de transparencia en empresas colombianas de servicios públicos: Resultados consolidados 206

4.6 Obstáculos para la inversión en energía renovable en África del Norte 220

4.7 Riesgos que se perciben como los más serios en relación con la inversión en fuentes de energía renovable en África del Norte 221

4.8 Riesgos que se perciben como más probables en relación con la inversión en fuentes de energía renovable en África del Norte 221

5.1 Descripción general de los canales de financiamiento para la adaptación 257

5.2 Estructura institucional del Fondo de Adaptación 288

6.1 Proporción estimada de exportaciones ilícitas de madera durante el año 2007 en 14 países que forman parte de la iniciativa REDD y Brasil 345

6.2 Distribución de la propiedad forestal regional, 2008 368

6.3 Marco para las acciones destinadas a asegurar medidas efectivas de adaptación y mitigación del cambio climático en zonas forestales 370

Cuadros

1.1 Riesgo climático versus emisiones per cápita 5
2.1 El rol de las autoridades de centros urbanos/gobiernos municipales en la adaptación a los desastres relacionados con el cambio climático 59
2.2 Indicadores de la calidad de la participación en India 68
2.3 Indicador de la inclusión de consideraciones ambientales en los procesos de reforma del sector en India 69
2.4 Departamentos involucrados en las políticas sobre carbono en China 75
3.1 Dimensiones de gobernabilidad en índices climáticos/ambientales seleccionados 107
4.1 Principios de contabilidad de GEI 126
4.2 Empresas colombianas de servicios públicos: Factores para la transparencia corporativa, indicadores y aspectos que evalúa el estudio piloto 205
4.3 Puntos conflictivos seleccionados de la oferta futura de recursos críticos (en orden alfabético) 234
5.1 Descripción general de cuestiones vinculadas con la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la generación, la gobernabilidad, la entrega y la utilización de recursos financieros para iniciativas de adaptación 258
5.2 Puntos críticos en relación con el cambio climático y vulnerabilidad ante la corrupción 333
6.1 Cuadros sobre "Riesgos de bosques tropicales" de REDD-Monitor, diciembre de 2008 347
6.2 Indicadores de gobernabilidad de los principales países emisores de carbono forestal 367
6.3 Niveles y dimensiones de la buena gobernabilidad para la REDD+ 371

Recuadros

1.1 Fundamentos científicos del cambio climático 6
2.1 Gobernabilidad global del cambio climático: Cronología 32
4.1 Tipos principales de marcos de contabilidad de GEI 124
4.2 Principales fuentes de financiamiento público para la mitigación en países en desarrollo 139
4.3 HFC-23: Un caso de incentivos perversos en el marco del MDL 156

Prefacio

Huguette Labelle, Presidenta, Transparency International

Nos encontramos ante las puertas de un nuevo desafío global: el cambio climático. La gobernabilidad es un factor central de este desafío. Si se implementan con integridad y transparencia, las políticas sobre cambio climático permitirán que personas de todo el mundo comprendan, apoyen y asuman los cambios que se exigirán de ellas.

Durante más de 15 años, el trabajo de Transparency International (TI) ha demostrado que, si no se toman medidas para revertirla, la corrupción destruye la vida de las personas, devasta sus medios de subsistencia y frustra las iniciativas de justicia social y económica. Los mismos riesgos se aplican al cambio climático. La solución consiste en lograr una gobernabilidad más sólida, y en asegurar que las estrategias de mitigación y las soluciones de adaptación que se plantean a nivel local, nacional e internacional se basen en la participación, la rendición de cuentas y la integridad. Con todo lo que está en juego y frente a la urgencia del problema al que nos enfrentamos, debemos garantizar que las políticas sobre cambio climático sean justas, efectivas y transparentes, tanto en su diseño como en su implementación.

El *Informe Global de la Corrupción: Cambio climático* muestra los gigantescos desafíos de la tarea que tenemos por delante. Las soluciones al cambio climático deben apuntar a generar relaciones de confianza entre países ricos y pobres. En Transparency International, hemos impulsado una agenda similar con la adopción de la Convención de la ONU contra la Corrupción, que refleja un consenso mundial amplio sobre este tema.

No solo los gobiernos son cruciales para la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos; el sector privado también tiene un rol clave como la principal fuente de financiamiento de la economía verde. TI espera poder trabajar conjuntamente con la comunidad empresarial para diseñar soluciones justas y trasparentes al cambio climático que, según creemos, serán indispensables para lograr el compromiso continuo de sostenibilidad que supone la adopción de prácticas empresariales más transparentes.

Por último, el desafío del cambio climático nos ha acercado a otros actores de la sociedad civil y la comunidad de investigadores. En TI, nos inspira el ejemplo de los

numerosos científicos y activistas ambientales que, durante décadas, han generado conciencia entre el público sobre la urgencia del problema del cambio climático. Deseamos abordar esta labor a partir de lazos de asociación y creemos que el trabajo pionero llevado a cabo por las organizaciones ambientales puede ser fortalecido incorporando no solo el enfoque de la lucha contra la corrupción, sino también el de los derechos humanos, la asistencia humanitaria, la asistencia para el desarrollo y la defensa del consumidor. Combinar nuestras experiencias y conocimientos diversos puede ayudarnos a asegurar que, además de hacer frente al desafío climático, también podamos avanzar hacia sistemas de gobernabilidad más efectivos e impulsar la promoción de un desarrollo sostenido y equitativo.

Prólogo

Kumi Naidoo, Director Ejecutivo, Greenpeace International

La fundación de Greenpeace fue anticipada por los pueblos de las Naciones Originarias de Canadá:

> *Llegará el día en que la Tierra se enferme y, entonces, se formará una tribu integrada por todas las culturas del mundo que creen en la acción y no en las palabras. Trabajarán para sanar la Tierra y se conocerán como "Guerreros del Arcoíris".*

Esta predicción podría aplicarse a la labor que lleva a cabo Transparency International, y hoy tengo el placer y el honor de presentar esta edición que refleja el trabajo de TI sobre cambio climático.

Una triste realidad de la naturaleza humana es que, donde existe la posibilidad de ganar dinero, la corrupción no tarda en manifestarse. Nos enfrentamos al desafío colectivo de evitar un cambio climático catastrófico e identificar alternativas de desarrollo que garanticen medios de subsistencia decentes para todos y, a la vez, respeten los límites ecológicos. En este contexto, la sociedad civil a menudo se enfrenta a quienes priorizan el beneficio personal por encima del bienestar del planeta.

La aspiración de Greenpeace de alcanzar una sociedad sostenible exige un ejercicio justo del poder, y que quienes lo detentan rindan cuentas por sus actos. La corrupción socava esta aspiración, y privilegia a quienes están en el poder y a los más ricos frente al resto de los ciudadanos, permitiéndoles que obtengan ganancias no solo a costa de todos nosotros, sino del propio planeta.

La experiencia de Greenpeace ha demostrado que la corrupción no solo propicia el cambio climático sino que además detiene el desarrollo económico y social. Por ejemplo, África es uno de los continentes más ricos en recursos naturales y minerales; sin embargo, a causa de lo que se conoce como la "maldición de los recursos", es el continente más pobre en lo que respecta a ofrecer recursos a su propia población, ya que es común que los ingresos generados por sus vastos recursos se desvíen y no lleguen a sus destinatarios.

No es difícil identificar formas de corrupción que pueden incidir negativamente en las iniciativas de adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos: jefes de gobierno que privan a los ciudadanos de cualquier participación en los abundantes recursos de su país; autoridades que no toman medidas concretas para combatir la corrupción en el sector del petróleo, pese a que esto supone pérdidas de miles de millones de dólares; o ejemplos documentados de contribuciones entregadas por el sector privado a funcionarios públicos que suponen claros conflictos de intereses y obstaculizan el debido proceso legal. Todas estas manifestaciones de la corrupción deberán ser tenidas en cuenta al formular una política climática que pueda tener efectos concretos en la práctica.

El *Informe Global de la Corrupción: Cambio climático* se publica en un momento trascendental. Al identificar los riesgos en diversos ámbitos que ostentan un rápido crecimiento y posicionar la buena gobernabilidad como el eje del debate sobre el cambio climático, el Informe muestra claramente que las decisiones adoptadas a nivel global deben considerar los efectos de la corrupción en todos los niveles si pretenden garantizar el éxito de las iniciativas futuras contra el cambio climático.

Greenpeace tiene el honor de apoyar la primera obra en la cual se demuestra claramente que la lucha por la justicia climática requiere también combatir el flagelo de la corrupción.

Prólogo

Ashok Khosla, Presidente,
International Union for Conservation of Nature (IUCN)

La forma en que la corrupción se cuela cotidianamente en nuestras vidas —a través de sobornos, comisiones ilícitas, elusión fiscal, tráfico de influencias— es más que conocida y, en muchas sociedades, ha distorsionado la economía, desmoralizado al público y deshecho el entramado social.

No obstante, y pese a ser tal vez más nocivas, no son igualmente conocidas las prácticas corruptas que favorecen la destrucción de nuestros recursos naturales y de las personas —pueblos indígenas, grupos tribales, pobladores locales— en cuyas tierras se encuentran los recursos materiales y las reservas que permiten elaborar los productos derivados que consumimos.

La codicia y la visión cortoplacista que han puesto al mundo en la difícil situación en la que se encuentra actualmente no son más que manifestaciones de una corrupción aun más profunda en las relaciones entre nosotros mismos y con la madre Tierra. Nunca antes hubo una necesidad tan imperiosa de encarar una redefinición profunda de nuestros objetivos sociales y económicos.

El clima global está sufriendo cambios de una magnitud y a una velocidad sin precedentes. De un momento a otro, nos encontramos frente a una quinta extinción masiva, en la que desaparecen especies a un ritmo que no hemos visto en millones de años. El suelo, el agua y los recursos biológicos que ofrecen el sustento básico de todas las formas de vida del planeta se degradan rápidamente o desaparecen. Y, cada año, continúa ampliándose la brecha entre las necesidades de las poblaciones y la capacidad de la Tierra de responder a estas.

¿Quiénes tienen la culpa? ¿Y quiénes pueden ayudarnos a lograr las transformaciones necesarias en nuestras instituciones, tecnologías y, por sobre todo, nuestros valores para estabilizar los sistemas sociales y ambientales en los que claramente se ha perdido el equilibrio? De algún modo, la respuesta a ambas preguntas es... todos. Sin embargo, algunos tienen una responsabilidad mayor que otros, tanto por la situación en la que nos encontramos como en lo que respecta a redireccionar nuestras sociedades y economías hacia las metas correctas.

Uno de los grupos que debe asumir una gran parte de la responsabilidad por la condición en que hoy nos encontramos es el de los "profesionales", cuyos conocimientos y experiencia han permitido que se ampliara la brecha entre ricos y pobres hasta su extremo actual.

En algunos casos, esto puede deberse a falta de información sobre temas de contexto específicos a los que estos profesionales han debido responder. En otros casos, ha sido el resultado de la falta de conocimientos o "saber" sobre los procesos y sistemas que deben ser diseñados, y ni siquiera los científicos han conseguido internalizar con éxito los valores de la sociedad en sus proyectos. Y, en la mayoría de los casos, la causa ha sido la ausencia de sabiduría, que en parte se debe a las perspectivas limitadas propias de una formación especializada basada en la disciplina y a la complejidad de los sistemas en los que vivimos.

Pero, en última instancia, no hay dudas del rol que han tenido la codicia y la corrupción. Un modo de restablecer la vocación y el oficio sería reintroducir el compromiso que asumen los profesionales frente a la sociedad al graduarse e incorporarse a la práctica profesional. Necesitamos un juramento hipocrático más amplio que inste a los profesionales no solo a "hacer el bien" durante su práctica sino que contenga un compromiso profesional extendido que incluya la necesidad de integridad, excelencia y relevancia.

La adopción de un sistema profesional adecuado requerirá un estricto control de pares —individuos y organizaciones— que asegure que los profesionales del sector de desarrollo aporten a su trabajo el máximo nivel posible de integridad, excelencia y relevancia. En este esfuerzo adquiere una triple importancia el rol de la sociedad civil, que incluye no solo a las organizaciones voluntarias y las ONG actuales sino también a las nuevas modalidades de organización del futuro y emprendimientos sociales que combinen los objetivos públicos con la iniciativa privada. El *Informe Global de la Corrupción: Cambio climático* constituye un aporte significativo para definir y fortalecer dicho rol.

Agradecimientos

El presente *Informe Global de la Corrupción* sobre gobernabilidad y cambio climático constituye un testimonio de la colaboración y la dedicación de todas las personas que trabajaron en su preparación, especialmente sus autores, quienes a través de sus conocimientos y su compromiso han aportado al Informe una amplia diversidad de opiniones.

A medida que Transparency International continúa expandiendo su presencia global, reconocemos los conocimientos y la perspectiva de nuestros Capítulos Nacionales y el aporte que han realizado al proporcionar estudios de casos detallados y relevantes de cada país.

Agradecemos el asesoramiento recibido de un grupo de expertos distinguidos que se pusieron a disposición de nuestro Panel de Asesoramiento Editorial: Hansjörg Elshorst, Fiona Harvey, Saleem-ul Huq, David Nussbaum, Hermann Ott, Frances Seymour, Shane Tomlinson, Kevin Watkins, Jake Werksman e Ifthekar Zaman.

Estamos sumamente agradecidos con nuestros colegas de la Secretaría de Transparency International por su apoyo y sus opiniones. Quisiéramos agradecer especialmente al equipo de gerencia sénior de la Secretaría, a la Junta Directiva de Transparency International y a Lisa Elges, Michel Gary, Manoj Nadkarni, Farzana Nawaz, Zoe Reiter y David van der Zwaag. El equipo del Informe Global de la Corrupción desea expresar su agradecimiento a Daniel Abreu por aportar su entusiasmo y sus conocimientos sobre cambio climático desde el inicio del proyecto, así como a Rosie Pinnington y Leah Good por su crucial colaboración durante las últimas semanas de la preparación del Informe. Agradecemos también a Gabriela Haymes, Natalia Torres y Marta Erquicia para su trabajo en esta edición en español.

Con la finalización de este libro, el equipo se despide de dos de sus más valiosos editores. Aprovechamos esta oportunidad para expresar nuestra gratitud a Rebecca Dobson por su dedicación al Informe y su excelente predisposición durante los últimos tres años. Echaremos de menos su agudeza, su camaradería y curiosidad ilimitada, que fueron de inmenso valor para el equipo. Dieter Zinnbauer, jefe de redacción del Informe Global de la Corrupción de 2008 y 2009, también ha sido una pieza fundamental del presente Informe, y sus aportes superaron ampliamente

nuestras expectativas en todos los casos. Si bien continuará trabajando en una oficina contigua, extrañaremos su actitud creativa y su incansable empeño por descubrir las manifestaciones más novedosas en el ámbito de la corrupción.

El trabajo dedicado y las recomendaciones de nuestros editores externos también han significado un aporte invaluable para la calidad del Informe. Mark Worth dio los últimos retoques al texto y le añadió mayor expresividad y minuciosidad, y el corrector Mike Richardson trabajó contra reloj para mejorar la coherencia y la homogeneidad. Como siempre, agradecemos los sensatos y agudos consejos y controles editoriales de Robin Hodess.

Este año tenemos el agrado de trabajar con una nueva editorial, Earthscan, cuyo equipo nos ha ofrecido su asistencia especializada en forma oportuna y paciente durante todo el proceso. Deseamos agradecer en particular a Nick Bellorini, Veruschka Selbach y Claire Lamont por sus generosos aportes.

También expresamos nuestro agradecimiento a numerosas personas de la más variada procedencia, que han aportado sus conocimientos y habilidades en beneficio del Informe: Alexios Antypas, Francisco Ascui, Richard Baron, Monika Bauhr, Shikha Bhasin, Tim Bittiger, Jason J. Blackstock, Bernhard Bodenstorfer, Duncan Brack, Rob Bradley, Curtis Brainard, Adam Bumpus, Michelle Chan, Ian Christoplos, Jim Coburn, Simone Cooper, John Crabtree, Delegation of the European Union to Papua New Guinea, Joanna Depledge, Al-Hamndou Dorsouma, Alan Drew, Navroz K. Dubash, Sebastien Duyck, Tejas Ewing, Estelle Fach, Pedro Faria, Dora Fazekas, Jorge Nunez Ferrer, Ivana Gazibara, Arunabha Ghosh, Tamra Gilbertson, Michael Gillenwater, Ruth Golding, Robert Lane Greene, Alberto Guijarro, Lois Guthrie, Mohamed Hamza, Erica Harper, Barbara Hogenboom, David Huberman, Alice Jaraiseh, Maria Ivanova, Patricia Kameri-Mbote, Nalin Kishor, Harvey F. Kline, Andrea Lampis, Magda Lanu, Merrin Layden, Robin Leichenko, Michelle Leighton, Martin Lichtl, Simone Lovera-Bilderbeek, Julio Lumbreras, Michael MacCracken, Darina Malova, María Piedad Martín, Grigorij Mesežnikov, Marcus Moench, John Mulrow, Albert Mumma, Robert Nasi, Siddharth Pathak, Philipp Pattberg, Leo Peskett, Argentino Pessoa, David Proverbs, Gabriela Quimson, Aminur Rahman, Oscar Reyes, James Risbey, Victor Samwinga, Lisa Schipper, Deborah Seligsohn, Winston Shakantu, Anju Sharma, Heidi Siegelbaum, Martin Stadelmann, Wolfgang Sterk, Ian Tellum, Frank Venmans, Erika Weinthal, Laura Williamson, Glenn Wiser, Yin-fang Zhang, Darren Zook, Uchita de Zoysa y Samer Zureikat.

También agradecemos a nuestros revisores de datos, que nunca pasan por alto ningún detalle, por su incansable y meticuloso trabajo: Jennifer M. Cruz, Natacha Draghi, Arwen Fleming, Jason Ariel Grullon, Gábor Halmai, Péter Király, Sofia Lindholm, Ariana Mendoza, Andrej Nosko, Leila Peacock y Katherine Stecher.

Continuamos recibiendo el generoso asesoramiento gratuito de Covington and Burling para identificar cualquier afirmación difamatoria. Este año, agradecemos especialmente el trabajo de Enrique Armijo, Jason Criss Laura Flahive Wu, Simon Frankel, Mali Friedman, Eric Hellerman, Gregory Lipper, Candice Plotkin, Eve Pogoriler, Robert Sherman, Lindsey Tonsager y Stephen Weiswasser.

Por último, deseamos expresar nuestro agradecimiento a todos los donantes que colaboran con el *Informe Global de la Corrupción*, en particular al Ministerio Federal para la Cooperación y el Desarrollo Económicos de Alemania (BMZ) y al Banco Europeo de Inversiones, que han mantenido su generoso aporte. El Ministerio Federal Alemán de Medioambiente (BMU) amablemente financió la versión española del Informe. También deseamos expresar nuestra gratitud al Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (Canadian Agency for International Development, CIDA) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Swedish International Development Cooperation Agency, Sida) por sus aportes que han permitido financiar las actividades centrales de TI, incluido el Informe.

Siglas y abreviaciones

3C	Combatamos el Cambio Climático (Combat Climate Change)
AC	Aplicación Conjunta
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGF	Acuerdos de Gestión Forestal
AND	autoridad nacional designada
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
ASA	Autoridad de Estándares Publicitarios (Advertising Standards Authority, Reino Unido)
ASIF	Asociación de la Industria Fotovoltaica (España)
AWG-LCA	Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action)
BaU	condiciones habituales (business-as-usual)
BAWIN	Iniciativa de Integridad del Agua de Bangladesh (Bangladesh Water Integrity Initiative)
BMD	bancos multilaterales de desarrollo
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo
CAIT	Herramienta para el Análisis de Indicadores Climáticos (Climate Analysis Indicators Tool)
CCAP	Center for Clean Air Policy
CCS	captura y retención de carbono (carbon capture and sequestration)
CCVI	Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático (Climate Change Vulnerability Index)
CCX	Bolsa de Bonos de Carbono de Chicago (Chicago Climate Exchange)
CDP	Proyecto de Divulgación de Emisiones de Carbono (Carbon Disclosure Project)
CEA	Autoridad Ambiental Central (Central Environmental Authority)
CfRN	Coalición de Naciones con Bosques Tropicales (Coalition for Rainforest Nations)
CMA	Consejo Mundial del Agua
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
COP	Conferencia de las Partes (Conference of the Parties)
CoST	Iniciativa para la Transparencia del Sector de la Construcción (Construction Sector Transparency Initiative)
CPWC	Programa Cooperativo sobre Agua y Clima (Co-operative Programme on Water and Climate)
CRS	Sistema de Notificación de los Países Acreedores (Creditor Reporting System)
CSAC	Comité de Supervisión de Aplicación Conjunta
CSP	energía solar concentrada (concentrated solar power)
EAI	examen ambiental inicial
EE	entidades de ejecución
EFC	Comité de Ética y Finanzas (Ethics and Finance Committee)
EIA	evaluación de impacto ambiental
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative)
EOD	entidad operativa designada
EPA	Agencia Estadounidense de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency)
EPI	Índice de Desempeño Ambiental (Environmental Performance Index)
FDI	inversión extranjera directa (foreign direct investment)
FER	fuentes de energía renovable
FIC	Fondos de Inversión sobre Clima
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FPMA	Fondo para los Países Menos Adelantados
FSC	Consejo de Protección Forestal (Forest Stewardship Council)
FTC	Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Commission)
FTL	Fondo para una Tecnología Limpia
FV	fotovoltaico
GAI	gobernabilidad ambiental internacional
GAO	Oficina de Rendición de Cuentas (Government Accountability Office)
GEI	gas de efecto invernadero
GIAC	Centro Global de Lucha contra la Corrupción en la Infraestructura (Global Infrastructure Anti-Corruption)
GIS	Esquema de Inversión Verde (Green Investment Scheme)
GS	Estándar de Oro (Gold Standard)

Ha	hectárea
HFC	hidrofluorocarbono
HFC-23	hidrofluorocarbono 23
ICLEI	Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (Local Governments for Sustainability)
IEA	Agencia Internacional de la Energía (International Energy Agency)
IIED	Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (International Institute for Environment and Development)
IPC	Índice de Percepción de la Corrupción
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change)
ISO	Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization)
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (International Union for the Conservation of Nature)
JFA	Junta del Fondo de Adaptación
LED	diodo emisor de luz (light-emitting diode)
MARGE Mediterránea	Calculadora de Generación de Energía Renovable en el Área (Mediterranean Area Renewable Generation Estimator)
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MGP	metales del grupo del platino
MIE	entidad multilateral de implementación (multilateral implementing entity)
MNV	Medición, notificación y verificación
MW	megavatios
NAMA	medida de mitigación adecuada a nivel nacional (nationally appropriate mitigation action)
NIE	entidad nacional de implementación (national implementing entity)
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CAD-OCDE	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE
OIES	Oxford Institute for Energy Studies
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
ONU	Naciones Unidas

ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OSACT	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
OSE	Órgano Subsidiario de Ejecución
OTC	extrabursátil (over-the-counter)
PACS	Sistema de Prevención de Corrupción en Proyectos (Project Anti-Corruption System)
PEA	Prioridad Estratégica Relativa a la Aplicación Experimental de un Enfoque Operacional de la Adaptación
PFC	perfluorocarbonos
PMA	Países Menos Adelantados
PNA	plan nacional de asignación
PNAA	programa nacional de acción para la adaptación
PNG	Papua Nueva Guinea
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPCR	Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático (Pilot Program for Climate Resilience)
PPRC	Comité de Revisión de Proyectos y Programas (Projects and Programme Review Committee)
QELRO	compromiso cuantificado de limitación y reducción de las emisiones (quantified emissions limitations and reduction obligation)
RCDE	Régimen de Comercio de Derechos de Emisión
RCE	reducciones certificadas de emisiones
REDD	Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation)
REDD+	Versión ampliada de REDD (ver sección 6.2)
RP	Reunión de las Partes
SCCF	Fondo Especial para el Cambio Climático (Special Climate Change Fund)
SF6	hexafluoruro de azufre
SIFORCO	Société Industrielle et Forestière du Congo
STAR	Sistema para la Asignación Transparente de Recursos (System for Transparent Allocation of Resources)
SWIFT	Sociedad de Telecomunicaciones Interbancarias Mundiales (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication)
TI	Transparency International

TIR	tasa interna de rentabilidad
TWh/y	teravatios-horas por año
UCA	unidad de cantidad atribuida
UE	Unión Europea
UNECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (United Nations Economic Commission for Europe)
USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development)
VVM	Manual de Validación y Verificación (Validation and Verification Manual)
WIN	Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network)
WRI	World Resources Institute

Resumen ejecutivo

Transparency International

El cambio climático es, posiblemente, el desafío más importante en términos de gobernabilidad que ha enfrentado el mundo hasta el momento. Abordar este desafío exige un grado de capacidad de reacción, confianza, cooperación y solidaridad que pone a prueba los límites de los mecanismos e instituciones existentes en la gestión de bienes públicos. Requiere implementar una transformación radical de nuestras economías que permita contrarrestar los profundos cambios introducidos por la Revolución Industrial. El cambio climático afecta los medios de subsistencia y nos obliga a reflexionar sobre nuestros estilos de vida. Ejerce una enorme presión sobre el entramado político y social de las comunidades de todo el mundo, en un contexto de gran incertidumbre respecto de cuál será exactamente el alcance de las próximas medidas para remediarlo y cuándo se aplicarán, especialmente a nivel global.

Será indispensable contar con un sistema sólido de gobernabilidad climática —entendiendo por este los procesos y las relaciones que se desarrollan en el ámbito internacional, nacional, empresarial y local con el objeto de enfrentar las causas y los efectos del cambio climático— para asegurar que las gigantescas inversiones políticas, sociales y financieras que el sector público y privado destinen a medidas de adaptación y mitigación se gestionen de manera adecuada y equitativa y, por consiguiente, permitan el éxito de las respuestas al cambio climático. Los intereses en juego son importantes: para lograr un futuro con bajas emisiones de carbono, la inversión no solo deberá ser significativa, sino que debemos, además, asegurarnos de que sea efectiva. A pesar de las dificultades que existen para alcanzar un consenso a nivel internacional, los Estados, las empresas y los actores de la sociedad civil coinciden en la necesidad de establecer normas y mecanismos de cumplimiento claros para hacer frente al cambio climático. Una buena gobernabilidad climática puede favorecer este proceso, haciéndolo más transparente, accesible y equitativo para todos.

El cambio climático no representa tan solo un desafío para los enfoques de gobernabilidad que se utilizan en la actualidad, sino que también trasciende las tipologías de corrupción establecidas. Transparency International define la corrupción como el *abuso del poder delegado para beneficio propio*. El *poder delegado* no es solamente el poder que como ciudadanos transferimos a quienes ocupan los cargos

públicos, sino que también es el poder que nos ha sido conferido por las generaciones futuras para velar por el planeta. Del mismo modo, el *abuso para beneficio propio* es un concepto que excede las formas en que se manifiesta habitualmente la corrupción —apropiación indebida de fondos, soborno en la adjudicación de contratos y nepotismo, que debilitan la buena gobernabilidad climática— y se extiende a nuevas esferas. Incluye la tergiversación de datos científicos, la violación de los principios de información veraz y alegaciones falsas en las certificaciones ecológicas que avalan a productos de consumo, documentadas en este informe. Estas prácticas pueden tener consecuencias devastadoras en un ámbito de políticas poco claras, donde la confianza y la cooperación se vuelven indispensables.

¿Por qué la corrupción representa un riesgo para la respuesta al cambio climático? Como se analiza en profundidad en el *Informe Global de la Corrupción*, las iniciativas de prevención y respuesta ante el cambio climático tendrán un alto costo. Cuando se inyectan enormes cantidades de dinero en mercados y mecanismos financieros nuevos, que no han sido probados, siempre existe el riesgo de corrupción. Según algunas estimaciones, las inversiones totales vinculadas únicamente con iniciativas de mitigación del cambio climático ascenderán a casi US$ 700.000 millones para 2020. Se realizarán inversiones públicas de no menos de US$ 250.000 millones al año a través de nuevos canales nunca probados y sin demasiada coordinación. A su vez, ya existen presiones para "acelerar" las soluciones, lo que aumenta el riesgo de corrupción.

Los riesgos de corrupción también son altos debido al nivel de complejidad, falta de claridad y novedad que acompaña a muchas de las cuestiones climáticas. Aún se debaten conceptos básicos, como qué constituye un bosque o cómo determinar la adicionalidad (es decir, si los proyectos podrían implementarse sin necesidad de financiamiento). En la mayoría de los ámbitos, todavía no se han adoptado normas sobre geoingeniería, que tal vez pueda considerarse la intervención humana en la biosfera más riesgosa y con más graves consecuencias. Tampoco se han puesto a prueba, de forma sistemática, las nuevas herramientas para medir la integridad ambiental de las compensaciones de carbono. La evidencia presentada en este informe sugiere que existen numerosas zonas grises y vacíos normativos que podrían ser aprovechados por intereses corruptos. El monitoreo minucioso, el aprendizaje rápido y una estrategia activa para eliminar las oportunidades de corrupción son esenciales para asegurar que, a través de una gobernabilidad sólida, estas nuevas herramientas e instrumentos puedan prosperar en este momento sumamente crítico.

Otro aspecto de la gobernabilidad climática que requiere atención urgente es la desigualdad en los procesos para atender a las personas y los grupos más directamente afectados por el cambio climático. Los aportes al *Informe Global de la Corrupción*

señalaron cuáles son los grupos más afectados por las consecuencias negativas del cambio climático: las comunidades indígenas y rurales pobres en zonas remotas, la población urbana pobre que habita en asentamientos precarios y las personas desplazadas que deben ser reubicadas. Todos estos grupos comparten características comunes. Son los más afectados por las consecuencias del cambio climático, deberían ser los principales beneficiarios de las acciones de adaptación y, sin embargo, suelen ser las voces más marginadas del sistema político. Esto muestra con crudeza la necesidad de contar con una gobernabilidad climática responsable.

Uno de los mensajes fundamentales del *Informe Global de la Corrupción* es que *un fortalecimiento drástico de los mecanismos de gobernabilidad puede reducir los riesgos de corrupción e incrementar la efectividad y el éxito de las políticas sobre cambio climático.* La calidad de la gobernabilidad climática —el grado de participación, rendición de cuentas, transparencia, inclusión, respuesta y respeto de la legalidad en las decisiones sobre políticas y su desarrollo— permitirá determinar si responde de manera efectiva a los riesgos de corrupción inherentes. El Informe, que reúne a más de 50 expertos de renombre, presenta el primer análisis exhaustivo sobre la corrupción y el cambio climático e incluye una serie de recomendaciones sobre políticas.

Hacia una gobernabilidad climática efectiva: Diseño de procesos de rendición de cuentas e integridad

La complejidad y la magnitud del desafío planteado por el cambio climático y las inversiones financieras necesarias para abordarlo requieren la creación de un sistema de adopción de decisiones responsable y coordinado.

Las decisiones importantes sobre cambio climático se toman en numerosos ámbitos institucionales, no solo en los encuentros internacionales masivos

Los principales encuentros intergubernamentales sobre cambio climático despiertan una gran atención. Esto hace que sus resultados sean especialmente significativos. De todas formas, si bien estos espacios son sumamente importantes, las decisiones se adoptan en múltiples ámbitos y con la intervención de numerosos actores internacionales y locales, lo cual pone de manifiesto el amplio alcance y diversidad de los temas relativos a políticas climáticas.

En la actualidad existen más de 500 acuerdos multilaterales en materia ambiental, muchos de ellos sobre cambio climático. Las decisiones importantes sobre clima no solo se debaten y adoptan en el seno de las conferencias de Estados Parte en Copenhague o Cancún. La respuesta general al cambio climático posiblemente esté más determinada por las decisiones adoptadas en numerosos ámbitos nacionales y

regionales, desde Pekín, Bruselas y Brasilia hasta Delhi o Washington. Existe además un amplio espectro de nuevas iniciativas híbridas que congregan a actores públicos y privados, al mismo tiempo que las ciudades y los gobiernos locales se convierten en los responsables de alcanzar los estándares establecidos o, por el contrario, debilitarlos.

El grado de transparencia, rendición de cuentas y participación inclusiva varía notablemente en estos espacios de formulación de políticas. Los estándares deben ser altos en todos estos espacios, a fin de promover políticas climáticas viables que eviten los numerosos riesgos potenciales que emergen en estos contextos, como captura de políticas y espacios, aprovechamiento de diferencias reglamentarias y demoras, que son propios de este tipo de contextos de gobernabilidad dispersa y que podrían frustrar la efectividad de las acciones globales.

La atención y convocatoria conseguida por algunos procesos clave sobre política climática puede llevar a pasar por alto las persistentes disparidades en el grado de incidencia de los actores participantes, incluso en estos entornos

Un alto grado de visibilidad no es sinónimo de transparencia efectiva, y la amplia convocatoria no equivale a influencia proporcionada. Las prácticas de transparencia de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el foro con mayor visibilidad para la formulación de políticas climáticas, son mucho menos estrictas que los estándares aceptados en otros ámbitos. Del mismo modo, la asistencia récord y la atención recibida por la cumbre de Copenhague y otros eventos destacados no pueden ocultar la persistente disparidad en términos de representación de los participantes. En Copenhague, los delegados oficiales enviados por los cinco países que más contaminan superaron en más del triple a los enviados por los cinco países que se consideran más afectados por el cambio climático. En 2009, la cantidad total de organizaciones monitoras de la CMNUCC de Canadá, el Reino Unido y Estados Unidos fue superior a 400, mientras que, entre los países en desarrollo, solamente Brasil, China e India sumaban poco más de 10 grupos. En conclusión, si bien los foros internacionales más importantes para la formulación de políticas climáticas pueden captar suficiente atención y marcar la tendencia para el diseño de instrumentos más efectivos de gobernabilidad climática, aún queda un extenso camino por recorrer para que todos los actores interesados puedan tener una participación efectiva e inclusiva.

En tanto el escenario de lobby se está diversificando, el riesgo de influencia indebida es más alto que nunca

El nuevo rol como lobistas de las industrias "verdes", que intenta contrarrestar el lobby impulsado por el sector de energía y otros sectores dominados por la necesidad de combustibles fósiles, podría reflejar la existencia de un espectro más equilibrado de intereses en las deliberaciones sobre política climática. Sin embargo, como lo demuestra el *Informe Global de la Corrupción*, esto no es del todo cierto. En Estados Unidos, a nivel nacional, tan solo los intereses de petróleo y gas asignaron a actividades de lobby durante 2009 un presupuesto ocho veces mayor que el sector de energía no contaminante. En la Unión Europea, durante un importante proceso deliberativo sobre políticas climáticas que se desarrolló en 2004, los grupos empresarios contribuyeron al debate con más del doble de documentos sobre políticas que las organizaciones ambientalistas.

Aun cuando la presencia de lobistas "verdes" —defensores del medioambiente— y "marrones" —defensores de la explotación de recursos— estuviese equilibrada, no podría garantizarse que las políticas sobre clima se orientaran al bien común. Como demuestra el Informe, puede producirse una doble captura de políticas cuando no se toman medidas contra quienes contaminan y, a la vez, existe un amplio respaldo en favor de intereses verdes influyentes. Sin embargo, el registro obligatorio de intereses todavía no es requerido en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la calidad de los informes internos y externos publicados por las empresas sobre su grado de compromiso público y sus actividades relacionadas con el cambio climático continúa siendo dispar.

En el resto del mundo, la matriz de intereses e influencias no permite suponer que todos los intereses vayan a ser tenidos en cuenta de manera equilibrada. En China e India, por ejemplo, los actores del sector de combustibles y energías fósiles, que serían los más perjudicados por las políticas climáticas progresistas, suelen ser grandes conglomerados controlados por el Estado, con estrechos vínculos con las más altas esferas del poder político. Por ello, se requiere máxima atención para evitar la captura de políticas y para que no se adopten medidas que favorezcan a unos pocos en lugar de a la mayoría, ya que esto tendría consecuencias negativas para la rendición de cuentas y para el planeta.

Mitigación: Estrategias para reducir las emisiones de carbono

Las iniciativas de mitigación apuntan a ralentizar el cambio climático a través de la reducción del volumen de gases de efecto invernadero (GEI) que se liberan

mundialmente o a través de la ampliación de la capacidad de capturar emisiones en sumideros naturales, como los bosques, o por medio de la innovación tecnológica. Entre las principales medidas de mitigación se pueden mencionar la creación de mercados de carbono, el establecimiento de estándares de emisión y políticas de eficiencia energética, y las iniciativas voluntarias para avanzar hacia una economía con bajos niveles de emisión de carbono. Si bien algunas de estas estrategias se encuentran en las primeras etapas de desarrollo, deben establecerse desde el inicio controles de gobernabilidad adecuados para asegurar que puedan alcanzar sus objetivos de la manera más eficiente.

Un sistema sólido de medición, notificación y verificación (MNV) de emisiones es indispensable para la transparencia y, en definitiva, para el éxito de las estrategias de mitigación

Un sistema preciso de MNV tiene una importancia fundamental, no solo para reducir las emisiones de GEI a nivel nacional, sino también para permitir que los inversores cuenten con suficiente información al tomar decisiones sobre la sostenibilidad de sus emprendimientos. Si bien existen actualmente numerosos métodos e iniciativas para medir, notificar y verificar emisiones, se necesitan mayores recursos y capacitación para mejorar esta información. En los países en desarrollo, la falta de capacidad técnica o de recursos financieros hace que sea difícil recabar datos sobre las emisiones y, debido a la falta de revisores especializados, es posible que los reportes nacionales sobre emisiones no sean sometidos a verificaciones suficientemente rigurosas.

La falta de requisitos estrictos de MNV, tanto en países desarrollados como en naciones en desarrollo, genera diversos riesgos, como incentivos para que las industrias sobrevaloren los datos iniciales sobre sus emisiones para que luego les resulte más fácil cumplir con las "reducciones" exigidas. El uso de información que no es confiable en los mercados de carbono puede dar lugar a una asignación excesiva de bonos de carbono y, en consecuencia, las iniciativas de reducción de emisiones podrían fijar objetivos menos ambiciosos de los que deberían perseguir. Esta situación da como resultado estrategias de mitigación que no reducen las emisiones y que sostienen el mercado a corto plazo beneficiando a los principales contaminantes y perjudicando al clima.

La necesidad de medir, notificar y verificar no se limita a las emisiones, puesto que toda la industria desarrollada en torno a la economía ecológica debe demostrar la legitimidad de sus credenciales sobre emisiones de carbono bajas o nulas. Si bien las iniciativas gubernamentales para apoyar las tecnologías verdes son encomiables, el control regulatorio debe acompañar el ritmo de la actividad industrial en expansión,

ya que los incentivos financieros han llevado a algunos responsables de proyectos a mentir sobre la finalización de emprendimientos que aún estaban en curso con el fin de conseguir mayores ganancias.

En tanto mecanismos clave para la mitigación, los mercados de carbono necesitan garantías para reducir el riesgo de corrupción y para asegurar su sostenibilidad y su capacidad de disminuir la emisión de gases de efecto invernadero

Varios países y regiones han adoptado los mercados de carbono como método para reducir las emisiones de GEI, y el valor de los principales mercados de carbono asciende actualmente a cerca de US$ 144.000 millones. Estas iniciativas ofrecen la posibilidad de reducir las emisiones, pero constituyen asimismo mercados que fueron creados mediante decisiones políticas y reciben fondos públicos, donde se comercializan mercancías intangibles.

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la Unión Europea ha demostrado que los mercados de carbono pueden sucumbir a la influencia indebida de intereses creados y, en el caso del RCDE, esto puede haber contribuido a la asignación desproporcionada de permisos de emisión de carbono. Como resultado, los cuatro principales productores de energía de Europa obtuvieron ganancias extraordinarias de entre € 6.000 y 8.000 millones[1]. Los problemas de gobernabilidad de estos mercados clave pueden generar un contexto desfavorable para todas las partes, donde la asignación excesiva de permisos de emisión de carbono y la consecuente baja de los precios del carbono hacen que las empresas pierdan el interés por buscar nuevos medios de producción con bajos niveles de emisión de carbono y podrían llegar a causar el colapso del mercado.

El camino hacia una economía verde debería generar oportunidades para los países en desarrollo y abordar los problemas de gobernabilidad en forma directa; de lo contrario, las desigualdades globales persistirán y serán cada vez más profundas

La implementación de fuentes de energía renovable, como la energía solar y eólica, es crucial para la mitigación y requiere importantes volúmenes de inversión privada. Sin embargo, según un estudio realizado recientemente en la región de África del Norte, casi el 70 por ciento de los potenciales inversores entrevistados consideraron que existían posibles riesgos regulatorios, incluida corrupción, y que esto representaba un grave obstáculo para la inversión.

Para crear una infraestructura viable con bajos niveles de carbono, será necesario introducir cambios significativos. Muchos de los países que tradicionalmente han

sido asociados con problemas de gobernabilidad o corrupción tendrán un rol central en esta transición. Por ejemplo, la búsqueda de algunas de las nuevas tierras que se necesitan para los biocombustibles —que se prevé que en 2030 representarán el 10 por ciento de los combustibles utilizados para el transporte en todo el mundo— se realiza en países que se ubican por debajo de los promedios globales en términos de control de la corrupción, estado de derecho y estabilidad política.

Además de las tierras, es frecuente que minerales como el litio (cuya demanda se prevé que crecerá notablemente, por ejemplo, al introducirse los automóviles eléctricos) se encuentran en países que carecen de sistemas sólidos de gobernabilidad e integridad. A medida que estos recursos naturales se vuelven indispensables para una economía baja en carbono, deben tomarse medidas para garantizar la transparencia de los flujos de fondos que reciben los gobiernos a cambio del acceso a dichos recursos. La intención de prevenir el cambio climático no debería traducirse en una nueva maldición de los recursos, ahora en versión ecológica, que condene a los países más pobres a quedar fuera de las oportunidades de desarrollo económico, mientras otros se benefician de sus riquezas en el desarrollo de la economía verde. En este sentido, los estándares existentes, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industry Transparency Initiative, EITI) pueden tener un rol importante[2].

Posibilitar una adaptación efectiva al cambio climático

Fortalecer la participación ciudadana es un aspecto indispensable de la gobernabilidad para la adaptación, ya que esta última tendrá lugar en países con altos riesgos de corrupción

Será necesario establecer sistemas para garantizar que la planificación de proyectos y la determinación de prioridades sean transparentes y fomenten el sentido de pertenencia local y la sostenibilidad a largo plazo asegurando la participación de los sectores más directamente afectados. La introducción del "acceso directo" a financiamiento a través del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto exige establecer entidades nacionales para la administración de los fondos de adaptación, que deberán contar con capacidad y recursos suficientes para cumplir su rol de asignación y monitoreo. Sin embargo, hasta el momento solo se han asignado US$ 200.000 por país para la formulación de programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA) en los países menos desarrollados, y aún no se ha definido cuáles serán las cantidades destinadas al desarrollo de capacidades.

A su vez, una gobernabilidad efectiva para la adaptación depende también del funcionamiento de otros sistema de pesos y contrapesos, como la justicia, las fuerzas

de orden público y una sociedad civil y medios de comunicación activos. Es necesario fortalecer sistemas de gobernabilidad más amplios en numerosos países donde la adaptación es más urgente. Ninguno de los 20 países más afectados por el cambio climático obtuvo un puntaje superior a 3,6 en el Índice de Percepción de la Corrupción, donde 0 significa extremadamente corrupto y 10 indica muy transparente. El fortalecimiento de los procesos de adaptación es una condición esencial que debe ser incorporada a las reformas más amplias en materia de gobernabilidad.

El control en la etapa de implementación es crucial para el éxito de los programas de adaptación

Gran parte de la adaptación al cambio climático consistirá en el desarrollo de infraestructura a gran escala, como el perfeccionamiento de los sistemas de control de inundaciones o la protección del agua potable para prevenir la filtración de agua salada. Se estima que, tan solo en lo que respecta a construcción, actualmente la corrupción supone un costo para los países en desarrollo cercano a los US$ 18.000 millones por año. La adaptación sin control engendra un doble riesgo de desvío de fondos *y* trabajo de calidad inferior, que podría agravar aún más la vulnerabilidad de algunas poblaciones frente a condiciones climáticas extremas. En Turquía, donde 11.000 personas murieron en 1999 durante un terremoto, la mitad de las estructuras incumplían las reglamentaciones edilicias. Las importantes enseñanzas extraídas del sector humanitario y el de desarrollo así como de las iniciativas multisectoriales existentes —entre ellas la Iniciativa para la Transparencia del Sector de la Construcción (Construction Sector Transparency Initiative, COST)[3]— pueden ayudarnos a mejorar nuestro conocimiento sobre estos fenómenos e impedir que la corrupción frustre las iniciativas de adaptación.

Fortalecer la coordinación, la rendición de cuentas recíproca y la transparencia operativa en la gobernabilidad de los fondos de adaptación es esencial para generar la confianza que requiere una política sostenible sobre cambio climático

El desembolso de fondos para la adaptación se canaliza a través de varias fuentes bilaterales y multilaterales, entre ellas seis fondos bilaterales específicos para el clima, dos Fondos de Inversión sobre Clima del Banco Mundial y los fondos de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto, incluido el nuevo Fondo Ecológico para el Clima. Todos cuentan con diferentes sistemas de gobernabilidad y normas de intervención, y esto complica la rendición de cuentas frente a los afectados por el cambio climático. Casi la mitad de los compromisos estadounidenses asumidos en Copenhague y Cancún sobre financiamiento inmediato se canalizarán a través del

Banco Mundial durante 2011 y, por lo tanto, estarán sujetos a los marcos de gobernabilidad de esa institución.

La adopción de un marco común de notificación efectivo para los fondos de adaptación es esencial para identificar los fondos que pasan por el sistema y efectuar un seguimiento. Actualmente, continúa siendo complejo distinguir entre la asistencia extranjera para el desarrollo y los fondos "nuevos y adicionales" destinados específicamente a la adaptación. La formulación de criterios fijos aplicables a fondos "nuevos y adicionales" facilitará la medición y reducirá los riesgos de manipulación. Estos criterios también otorgarán la claridad necesaria para que los fondos de desarrollo y adaptación tengan un impacto coordinado que beneficie principalmente a los más perjudicados por los cambios climáticos en el planeta.

Énfasis en la explotación forestal

Los bosques tienen un rol fundamental en la política climática; sin embargo, la corrupción endémica del sector obliga a tomar medidas preventivas y proactivas

Incrementar la gobernabilidad forestal es una de las principales prioridades para mitigar el cambio climático. La fuerte demanda internacional de madera, el reconocimiento insuficiente de los derechos sobre la tierra y la marginación de las comunidades indígenas plantean desafíos específicos para una explotación forestal responsable y sostenible. Cada año, la tala ilegal y la producción de madera de procedencia dudosa representan entre US$ 10.000 y 23.000 millones para la economía. Éstas prácticas son favorecidas por los vacíos legales existentes y por redes de corrupción profundamente arraigadas, que permiten que los poderosos locales utilicen recursos forestales no solo con fines de enriquecimiento personal sino además para financiar la obtención de apoyo o influencia política.

Estos factores deben ser abordados desde un primer momento para la Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD), la principal iniciativa internacional que tiene por objeto aplicar las políticas forestales al cambio climático. Si bien los programas de preparación para REDD (actualmente, se han prometido aportes por cerca de US$ 3.500 millones) pueden subsanar algunas de las brechas en términos de capacidad a nivel nacional, no constituyen una panacea para solucionar la corrupción en el sector.

Los sistemas sólidos de monitoreo y presentación de informes son esenciales para reducir los riesgos de corrupción y asegurar la sostenibilidad de los proyectos forestales

Se espera recibir fondos por hasta US$ 28.000 millones al año una vez que los programas de REDD estén en plena ejecución. Según lo han señalado las iniciativas de mitigación como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de la ONU, es necesario adoptar mecanismos de monitoreo rigurosos para evitar la validación indebida de proyectos, la verificación de proyectos inexistentes y la sobrevaloración, la doble contabilización o la comercialización fraudulenta de bonos de carbono. Estos riesgos se manifiestan con especial intensidad en la explotación forestal. La fiscalización del sector forestal es compleja, ya que gran parte de la actividad se desarrolla en zonas remotas. Garantizar la sostenibilidad de los bosques y la seguridad de los bonos de carbono supone adoptar medidas que impidan que continúe la deforestación una vez que se hayan conseguido los beneficios financieros de REDD (permanencia), o que la actividad se traslade a zonas donde no existen programas de REDD (fuga).

La participación pública en el ámbito local es indispensable para el éxito de la gobernabilidad forestal

La participación plena de las comunidades que habitan los bosques en el proceso de REDD es crucial para que puedan aprovechar los beneficios del programa de REDD y para evitar el desvío de los fondos destinados a combatir la deforestación. Otorgar a las comunidades locales la gestión de sus bosques, o al menos asignarles un rol importante en este proceso, puede mejorar las condiciones forestales y los medios de subsistencia locales. Las comunidades que habitan los bosques ya han sido víctimas de fraude gracias a las acciones de corredores de bonos de carbono y desarrolladores de proyectos que han actuado de manera contundente para obtener derechos de emisión a través de negociaciones poco transparentes con funcionarios gubernamentales. El incremento de los fondos destinados a los bosques deberá estar acompañado por una coordinación y fiscalización rigurosas, a fin de asegurar que el dinero llegue a las comunidades que lo necesitan y, a la vez, no genere incentivos para la comisión de actos de corrupción.

Acciones para una gobernabilidad climática sostenible

El *Informe Global de la Corrupción* demuestra claramente que una mejor gobernabilidad climática requerirá, en última instancia, el compromiso genuino y la cooperación de todos los actores interesados, desde los gobiernos y las empresas, hasta las

organizaciones no gubernamentales (ONG), los científicos y la sociedad en general. Asimismo, para la integridad de las políticas climáticas será necesario establecer un sistema abarcador que ofrezca un entrelazado de controles recíprocos. A continuación se indican algunos elementos clave y áreas en las que se requieren medidas.

Generar y poner a disposición del público información precisa

Esto implica establecer quién es responsable de ciertas emisiones, quién impulsa una determinada política, qué fondos se destinan a un cierto lugar y con qué propósito, qué huella de carbono debería acompañar una determinada opción de consumo o inversión, etc. Este tipo de divulgación es indispensable para asignar responsabilidades de manera clara y para mejorar la rendición de cuentas entre los actores involucrados.

Monitorear, establecer objetivos y comparar la capacidad y el desempeño de los emisores, reguladores, donantes y gobiernos

Los diagnósticos basados en objetivos ejercen una presión importante para la rendición de cuentas, ayudan a detectar alertas de corrupción y permiten identificar prioridades para las reformas en materia de gobernabilidad. En este informe se incluyen algunos ejemplos identificados tempranamente que señalan la importancia de estos mecanismos y muestran, por ejemplo, el desempeño deficiente de quienes prestan servicios de verificación de fundamental importancia en los mercados de carbono, y la falta de capacidad de monitoreo en relación con las cuestiones del carbono en los bosques.

En todos los niveles, se debe igualar la capacidad con la magnitud del desafío

Cuando existen disparidades en la capacidad de monitoreo o control de cumplimiento, las inspecciones específicas *in situ* no son lo suficientemente frecuentes —y en algunos casos llegan incluso a suspenderse— y periódicas como para tener un efecto disuasivo y sancionar de manera eficaz las prácticas corruptas. Una disparidad entre oferta y demanda de capacidades especializadas implica que los expertos clave terminan cumpliendo múltiples roles y esto incrementa el riesgo de conflictos de intereses. La asimetría entre los flujos financieros y la capacidad de gestión financiera allana el camino para la corrupción.

Lograr que la gobernabilidad climática se afiance firmemente dentro de los marcos de integridad y rendición de cuentas existentes

La gobernabilidad climática debe recurrir a un amplio espectro de mecanismos de rendición de cuentas ya existentes. Puede invocar y apoyar la Convención de la ONU contra la Corrupción; puede utilizar y ayudar a desarrollar mecanismos contra la corrupción, como los del *ombudsman* y la protección de testigos de casos de corrupción: y puede además fomentar y comprometerse con la variedad cada vez mayor de iniciativas de responsabilidad social que proliferan en el ámbito de la comunidad, como las auditorías sociales y el monitoreo colaborativo.

El cambio climático nos obliga a aumentar significativamente las inversiones y a implementar importantes reformas económicas. Debemos acompañar este proceso con la mejor gobernabilidad posible, a fin de asegurar los resultados equitativos que necesitamos para el planeta y las generaciones futuras. A partir de las conclusiones del *Informe Global de la Corrupción*, Transparency International presenta las siguientes propuestas clave a los actores relevantes en materia climática.

Recomendaciones para los gobiernos

1 Incentivar y diseñar instrumentos clave en materia de política climática para promover la autonomía y reducir el conflicto de intereses

Los gobiernos deben asegurar que los organismos de control relevantes cuenten con personal profesional remunerado con experiencia técnica y con probada independencia respecto de cualquier interés personal en los mercados de carbono, en la compensación de emisiones, en los proyectos de adaptación, o en otros roles de representación en las negociaciones sobre temas climáticos. Los gobiernos también deberían proponer que se contrate y se pague a los responsables de la validación de proyectos a través de un fondo centralizado y no por medio de los desarrolladores de proyectos. Los organismos ambientales y los órganos de vigilancia gubernamentales no pueden actuar de manera efectiva si ofrecen servicios a los mismos organismos que deberían regular, o mantienen algún interés en ellos. La crisis financiera nos demostró que los incentivos inadecuados y los conflictos de intereses en las agencias de calificación, por ejemplo, pueden llevar a los mercados al borde del colapso. Si esta debacle se traslada a los mercados de carbono, estaríamos ante un desastre financiero y climático.

2 Asegurar la transparencia de los flujos de financiamiento para la mitigación y la adaptación

Los Estados Parte de la CMNUCC deben formular criterios comunes para la presentación de informes sobre financiamiento de proyectos. Los sistemas de monitoreo, presentación de informes y evaluación deben poder adaptarse a distintos contextos y, a la vez, generar información de manera sistemática.

Los mecanismos financieros internacionales deberían proporcionar pautas claras y coherentes a los organismos nacionales encargados de la implementación de la política climática sobre los estándares que deben observarse al gestionar la adaptación en sus países, desde la planificación de los procesos hasta la administración de los fondos, pasando por la implementación de los proyectos y su evaluación final. Los Estados deben asegurar que los fondos de mitigación y adaptación también sirvan para reforzar el monitoreo y la capacidad de generar información a nivel nacional. En el plano de la adaptación, los países con sistemas nacionales sólidos deberían estar en condiciones de acceder a financiamiento directamente a través de mecanismos internacionales para cumplir las actividades de adaptación, poniendo especial énfasis en la rendición de cuentas en el ámbito interno —de los gobiernos frente a la población— al tomar determinaciones sobre prioridades de financiamiento.

3 Controlar y supervisar de manera efectiva los proyectos y la política nacional sobre clima

Los subsidios y la ayuda del gobierno para el desarrollo de infraestructura con baja emisión de carbono deberían estar acompañados de instituciones regulatorias y de control rigurosas para proteger los fondos públicos contra el fraude, en especial cuando se trate de infraestructura que presenta dificultades técnicas y que demanda conocimientos especializados. Deben existir entidades nacionales con capacidad para monitorear el desembolso y la asignación de fondos, y para aplicar herramientas para identificar la corrupción en la implementación de proyectos. También deberían generar el espacio para la colaboración de organizaciones de la sociedad civil independientes en las iniciativas de monitoreo.

4 Reconocer las garantías contra la corrupción como elementos esenciales del diseño de medidas de adaptación y mitigación

Es esencial construir un sistema de pesos y contrapesos dentro de la estructura misma de las políticas climáticas, desde el momento de su diseño. Las crisis financieras de los últimos años han dejado una enseñanza clave: es muy difícil que la fiscalización y la regulación puedan a posteriori restablecer el orden, una vez que los mercados han

colapsado y la confianza se ha desvanecido a causa del incremento artificial y fraudulento del valor de los activos. Para evitar un destino similar, es fundamental que el control y las reglamentaciones del mercado de carbono sean correctos desde un primer momento. Asimismo, la economía verde puede beneficiar a algunos productos básicos, como el litio en Bolivia, los biocombustibles en Indonesia o las tierras destinadas a proyectos de energía solar en África. La implementación de una gestión financiera pública y un control estricto antes de que comiencen a generarse ganancias será decisiva para aquellos países que están en condiciones de beneficiarse. La oportunidad que ofrece la economía verde no debe transformarse en una maldición de los recursos en versión ecológica, con consecuencias similares a los efectos perniciosos que tuvo la falta de gobernabilidad en países ricos en petróleo.

5 Intensificar la coordinación de políticas y lograr la armonización de los principales departamentos en temas relacionados con el cambio climático

Las incongruencias, las ambigüedades y los vacíos legales, sumados a la coordinación deficiente de las políticas a nivel interdepartamental, generan oportunidades de abuso, como elusión de normas y corrupción. El cambio climático es un caso paradigmático de problema transdisciplinario que involucra necesariamente a numerosos sectores del poder ejecutivo; sin embargo, su accionar no siempre se orienta en una misma dirección. En general, la gobernabilidad y las políticas climáticas son contradictorias y no están debidamente coordinadas, y a veces incluso están a merced de conflictos de poder entre los distintos departamentos. Un liderazgo firme, la asignación clara de responsabilidades y la coordinación rigurosa entre los organismos son factores fundamentales que deben ser fortalecidos para asegurar que la gobernabilidad climática no ceda ante la corrupción.

6 Establecer mecanismos estrictos de representación y compromiso público que puedan responder a la demanda cada vez mayor de la población

El cambio climático se ha arraigado profundamente en la conciencia pública Es razonable que, como consecuencia, se renueve el interés en el tema y se genere un mayor compromiso, ya que afecta los intereses de todos, como custodios de las generaciones futuras y de nuestro planeta. Sin embargo, los 90.000 comentarios recibidos a partir de un informe sobre la CMNUCC y el récord de asistencia a las cumbres mundiales sobre cambio climático han llevado al límite a los mecanismos establecidos de consulta y participación. Es necesario incrementar las iniciativas de contacto con fines educativos y de desarrollo de capacidades para que los aportes del público puedan ser relevantes, y los gobiernos puedan procesar, canalizar y concentrar toda esta atención.

Recomendaciones para las empresas

7 Convertirse en una voz respetada en las políticas climáticas a través del compromiso transparente y la apertura informativa; este es uno de los pilares del civismo corporativo y una señal de compromiso con el cambio climático

No basta con informar sobre la huella de carbono y las políticas sobre carbono. El rol de las empresas en la definición de la respuesta al cambio climático no se limita a sus propias emisiones. Las empresas, en la lucha por imponer sus intereses, ponen en práctica un poder de lobby que, por su escala y sofisticación, no puede ser igualado por ningún otro grupo de interés, y avanzan progresivamente en temas vinculados con el cambio climático. Las compañías deben dar a conocer sus compromisos con las políticas climáticas. Ya que inciden significativamente en la definición de las políticas, tienen la responsabilidad de justificar sus posturas, las coaliciones en las que participan y las causas y grupos que apoyan. En el ámbito internacional, las empresas también pueden tener una función importante al reclamar marcos de políticas que establezcan parámetros ambiciosos, justos y sostenibles. Estos reclamos deberían plantearse de forma abierta y en colaboración con otros actores relevantes.

Si las empresas saben qué es lo que se espera de ellas, estarán en condiciones de concentrar sus esfuerzos para conseguir estos objetivos, e informar al respecto.

8 Además de asumir un compromiso ecológico, deben adherir a un estricto cumplimiento, un régimen contra la corrupción y buenas prácticas de gobierno corporativo

Las oportunidades comerciales que son parte de las actividades de adaptación o mitigación, como los proyectos de construcción de infraestructura de gran escala o los procesos de licitación en otros ámbitos, plantean numerosos y conocidos desafíos en materia de corrupción para el sector privado. Existen diversas herramientas y planes de acción para contrarrestar estos riesgos, que incluyen desde la capacitación interna y los sistemas de cumplimiento transparentes hasta las iniciativas conjuntas para erradicar la corrupción en situaciones específicas de alto riesgo, como los pactos de integridad y las iniciativas EITI y CoST. Las empresas deben adoptar estas herramientas con determinación y trasladarlas a sus actividades relacionadas con el cambio climático.

En vista de que las empresas que participan en los mercados financieros deberán afrontar un alto porcentaje de los costos de mitigación, es tiempo de introducir los más altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en estos mecanismos de mercado emergentes.

9 Comprometer amplios recursos para la transparencia, la divulgación de información sobre emisiones de carbono y las iniciativas verdes sobre clima

Todo buen mecanismo interno de control debe ser transparente. Actualmente, las grandes empresas presentan informes sobre emisiones de manera sistemática. Sin embargo, esta información debe ser fácilmente comprensible por grupos no expertos y debe incorporarse a los informes sobre sostenibilidad para alcanzar a la mayor cantidad posible de actores interesados.

La presentación de informes sobre medidas verdes también puede extenderse a otros ámbitos de gobernabilidad, como los códigos de conducta internos. La preparación de estos informes debe involucrar a las juntas directivas, tener en cuenta parámetros que midan los avances en el tiempo, ser accesible para los actores interesados y el público en general cuando corresponda, e incluir procesos independientes de verificación.

A la elaboración de informes precisos y de acceso público, debe sumarse un firme compromiso de no emplear de manera abusiva las prácticas de comercialización que apelan a las supuestas "virtudes ecológicas" de los productos, a fin de que resulten más atractivos a los clientes preocupados por el cambio climático. Para evitar una crisis climática será necesario modificar los estilos de vida y lograr que los consumidores realicen elecciones adecuadas. Las empresas que mienten sobre el impacto climático de sus productos distorsionan el flujo de información de manera irreversible, frenan los avances en pos de una economía respetuosa del clima y, fundamentalmente, debilitan la confianza de los consumidores.

Recomendaciones para la sociedad civil

10 Llevar a cabo un control y un monitoreo independientes sobre gobernabilidad y riesgos de corrupción en temas vinculados con el cambio climático

La sociedad civil tiene un rol cada vez más trascendental en la evaluación de los compromisos asumidos por los países para reducir las emisiones, incluida la calidad del monitoreo y la producción de información, así como el desembolso y uso de fondos destinados a la política climática. El cumplimiento de estas actividades podría fortalecerse si se incorporan herramientas e indicadores contra la corrupción a los criterios de evaluación existentes y se promueven herramientas para la transparencia en el sector público —como la iniciativa de presupuesto participativo y de otro tipo— en materia de cambio climático.

11 Fomentar la participación y el control del público en el desarrollo de políticas en el ámbito local, nacional e internacional

La sociedad civil debe actuar como nexo y asegurar que el público esté al tanto de la política climática nacional y las decisiones sobre proyectos locales. La sociedad civil también debe ayudar a las comunidades a participar en estrategias internacionales y, en el caso de REDD, asegurar que las comunidades locales entiendan qué son los derechos de emisión de carbono y conserven el control del uso de sus recursos.

La gobernabilidad climática incluye la participación activa de la sociedad civil en el desarrollo de políticas nacionales e internacionales. Esto garantiza, de algún modo, que se escuche la voz de los más marginados. Sin embargo, la sociedad civil debe impulsar un compromiso más sostenido por parte de las instituciones y empresas de que convocarán al público para que participe en los procesos locales, nacionales e internacionales de toma de decisiones, incluida la CMNUCC.

La sociedad civil de los países relevantes debería asimismo intentar conseguir el compromiso de los gobiernos para el desarrollo de planes de acción nacionales con fines de adaptación, medidas de mitigación y sus programas de preparación para REDD, a fin de asegurar que se incorporen pautas de transparencia y rendición de cuentas.

12 Conformar coaliciones más amplias para la integridad en la gobernabilidad climática y asegurar que los intereses de todos los actores relevantes estén representados y sean tenidos en cuenta

Es posible que la sociedad civil tenga un compromiso más coordinado y sofisticado en materia climática que en cualquier otro tema de política pública global. Sin embargo, su efectividad en el terreno del cambio climático será incluso más efectiva si consolida sus distintos ámbitos de experiencia, como medio ambiente, desarrollo, asistencia humanitaria y derechos humanos, con el movimiento contra la corrupción. Plegándose a los esfuerzos encabezados por las ONG ambientales, las coaliciones de la sociedad civil ya han dado pasos significativos en la adopción de una postura unificada; sin embargo, aún hay un amplio margen para aumentar la visibilidad y generar enfoques comunes que atraviesen los distintos sectores de cada ONG. A su vez, queda mucho por hacer para integrar e incorporar las estrategias contra la corrupción al trabajo que realizan las organizaciones dedicadas al fenómeno del cambio climático. Esperamos que el *Informe Global de la Corrupción* contribuya a una mayor cooperación entre las ONG respecto de este tema urgente.

Notas

1. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading*, Law, Society and Economy Working Paper no. 3/2008 (London: London School of Economics, 2008).
2. Ver http://eiti.org/.
3. Ver www.constructiontransparency.org.

PARTE 1

Introducción

1.0

Definir el desafío

Amenazas a la efectividad de la gobernabilidad climática

Transparency International

Introducción

Probablemente no haya desafío más importante para la gobernabilidad global en el siglo XXI que el cambio climático. Responder con éxito a ese desafío requerirá confianza y cooperación entre países y actores interesados, dentro de las comunidades y, fundamentalmente, en las nuevas instituciones y procesos creados para dirigir las iniciativas colectivas de la humanidad. La diferencia entre el éxito y el fracaso no podría ser más rotunda.

El término "gobernabilidad climática" es relativamente nuevo en el lenguaje sobre desarrollo y medioambiente, si bien su uso es cada vez más frecuente. La "gobernabilidad", en su sentido amplio, se refiere a un "concepto que trasciende la noción tradicional de gobierno para focalizarse en las relaciones entre los líderes, las instituciones públicas y los ciudadanos, así como en los procesos mediante los cuales estos actores adoptan e implementan decisiones"[1]. Las prácticas de la "buena" gobernabilidad contienen ciertas características fundamentales que fomentan la equidad y la rendición de cuentas, y minimizan las oportunidades de corrupción. La buena gobernabilidad incluye una variedad de prácticas, como el respeto por el estado de derecho, el acceso a la información y mayor participación, y también implica, cada vez más, sistemas sostenibles, tanto en términos de gobierno como de resultados.

La "gobernabilidad climática" puede entenderse como el proceso que existe actualmente en el ámbito internacional, nacional, empresarial y local para abordar las causas y los efectos del cambio climático. Se trata de un espectro sumamente amplio que se ubica dentro del marco de las convenciones, normas y reglamentaciones

internacionales, y que se aplica a través de instituciones intergubernamentales, mecanismos de cumplimiento y organismos de financiamiento. La gobernabilidad climática incorpora sistemas de gobernabilidad independientes con sus propias particularidades —ya sea a nivel regional, nacional y local, y a través de alianzas entre distintos actores—, lo cual incrementa su complejidad[2].

La buena gobernabilidad climática debe ser uno de los ejes de las respuestas efectivas al cambio climático, incluido el desembolso y el uso de un gran volumen de inversiones en el futuro[3]. Actualmente, el sistema de gobernabilidad climática es diverso y fragmentado, y no existe un vínculo de conexión —ni, por consiguiente, de rendición de cuentas— con los sectores más afectados por el cambio climático. Las iniciativas destinadas a fortalecer el diseño de la gobernabilidad climática deberán establecer garantías contra riesgos, como el riesgo de corrupción, a fin de que asegurar que las decisiones que se adopten respondan a un sentido de pertenencia y legitimidad colectiva y, en definitiva, tengan un impacto significativo a nivel internacional, nacional y local.

La necesidad de gobernabilidad climática: La ciencia y el impacto del cambio climático

Un punto de partida para evaluar la gobernabilidad climática consiste en analizar los aspectos científicos del cambio climático (ver recuadro I.1)[4]. El resumen de los conocimientos científicos sobre el cambio climático que han sido objeto de revisión de pares muestra que se trata de un problema grave y que el mundo debe actuar de manera urgente.

El resumen científico también muestra que los países con menor responsabilidad por el cambio climático son los más expuestos a sufrir sus consecuencias, y que las personas cuyos medios de subsistencia dependen de la tierra son las menos preparadas para adaptarse al cambio climático. De hecho, como se muestra en el cuadro I.1, el promedio de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) per cápita en los cinco países del mundo más vulnerables al cambio climático es 20 veces inferior al de los países desarrollados, donde la media de emisiones per cápita supera las 11 toneladas por año[5].

País	Puntaje en el Índice de Riesgo Climático Global[6] (1990–2008)	Emisiones anuales de GEI per cápita (toneladas de CO_2)[7]
Bangladesh	8,00	0,25
Myanmar	8,25	0,25
Honduras	12,00	1,15
Vietnam	18,83	1,10
Nicaragua	21,00	0,79

Cuadro 1.1 Riesgo climático versus emisiones per cápita

Se prevé que, en estos países, será necesario incrementar la resistencia a la variación climática solamente para poder mantener los niveles actuales de desarrollo y evitar que se reviertan los avances logrados respecto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio[8]. El efecto acumulativo fue descripto en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como "lo que podría ser el inicio de un retroceso de enormes proporciones en el desarrollo humano durante nuestra generación", que condenará "al 40% más pobre de la población mundial (unos 2.600 millones de personas) a un futuro con muy pocas oportunidades"[9].

Los efectos físicos del cambio climático son claros. Un cambio climático que supere los 2 °C potenciará la escasez de alimentos y agua, provocará la inundación de las zonas costeras e incrementará los conflictos por los recursos. Los medios de subsistencia de las poblaciones indígenas y de zonas boscosas o costeras se verán alterados de manera irreversible por los cambios estacionales, incluida la sumersión de pequeños Estados insulares debido al aumento del nivel del mar[10]. Según Care International, el desplazamiento forzado y las migraciones masivas "afectarán a decenas de millones de personas o incluso a una población mayor"[11]. Los más vulnerables, como mujeres y niños, serán los más afectados. A su vez, el desplazamiento genera enormes responsabilidades adicionales para los Estados limítrofes, que también suelen ser vulnerables al cambio climático y otras dificultades, y ello multiplica los desafíos para la gobernabilidad.

Cuando las respuestas al cambio climático se ven debilitadas en forma parcial o sustancial debido a corrupción, esto no solo deteriora la calidad de los proyectos, sino que los efectos continuos del cambio climático afectan más duramente a quienes están menos preparados para enfrentarlos. La adopción de un enfoque más estratégico

y ambicioso de la gobernabilidad climática contribuirá a conseguir mejores resultados para la política climática y, en definitiva, para el planeta. Equivocarse en este aspecto podría poner en riesgo a buena parte de las soluciones propuestas.

Recuadro 1.1 Fundamentos científicos del cambio climático

La sinopsis de aspectos científicos sujetos a evaluación de pares ha sido presentada por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), cuyo informe de 2007 (su Cuarto Informe de Evaluación) determinó que "el calentamiento del sistema climático es innegable" y que la mayor parte del incremento registrado se debe "muy probablemente [con más de un 90% de certeza] al incremento observado en las concentraciones de gases de efecto invernadero de origen antropogénico [humano]"[12]. Esto ha provocado incrementos en la temperatura del aire de, aproximadamente, 0,7 °C durante los últimos 100 años, y el calentamiento de las aguas con el consecuente aumento del nivel del mar de entre 2,4 mm y 3,8 mm por año entre 1993 y 2003.

En el año 2000, el IPCC desarrolló seis escenarios posibles para medir el efecto del cambio climático en el futuro, que variaban según el grado de compromiso y cumplimiento en la reducción de las emisiones de GEI. En el peor de los escenarios, que consiste en mantener las prácticas actuales, el incremento de la temperatura para fin de siglo será de 6,4 °C[13]. Estos escenarios potenciales han despertado un consenso generalizado entre los Estados de que el aumento de la temperatura global no debería superar los 2 °C, ya que por encima de este tope la "respuesta climática" (cambios secundarios debido al ascenso de la temperatura) y otros eventos se tornarían impredecibles y el planeta podría llegar a un punto de inflexión, más allá del cual los efectos del cambio climático no podrían ser revertidos.

Si la temperatura aumenta más de 2 °C, el nivel de los mares continuará elevándose, se agravarán la acidificación de los océanos y el repliegue de los hielos marinos, las precipitaciones se incrementarán en las zonas de latitud alta y disminuirán en las regiones subtropicales, y es "muy probable que cada vez sean más frecuentes las condiciones extremas, las olas de calor y las fuertes precipitaciones"[14]. Ya es posible advertir el impacto en los sistemas biológicos, como el desborde de lagos glaciares, el acortamiento de los ciclos de crecimiento, la pérdida de los humedales costeros y la decoloración de los corales marítimos. Si el aumento de la temperatura supera los 1,5 ó 2,5 °C, es posible que entre el 20 y el 30 por ciento de las especies de plantas y animales se expongan a un mayor riesgo de extinción.

Es difícil predecir cuál será el impacto de todo esto para el desarrollo humano, si bien el IPCC ha concluido que es muy probable que todas las regiones sufran efectos económicos negativos, pero especialmente "se espera que los países en desarrollo experimenten las mayores pérdidas porcentuales"[15]. Las sociedades más vulnerables serán aquellas cuyas economías estén estrechamente vinculadas a recursos sensibles a los aspectos del clima y en zonas de rápida urbanización, donde el crecimiento de la población ya impone fuertes exigencias a recursos limitados.

Evolución de los marcos de gobernabilidad climática

La necesidad urgente de cooperación en materia de política climática internacional fue reconocida por primera vez durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (o Cumbre para la Tierra), celebrada en Río de Janeiro en 1992, con la adopción de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo[16] para "una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas" (preámbulo). En reconocimiento de la especial situación y las necesidades de los países en desarrollo y la responsabilidad de los países desarrollados[17], la declaración señaló que "el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados", a través del acceso a la información y la participación en los procesos de toma de decisiones. El Programa 21 de la Cumbre para la Tierra también creó nueve grupos representativos para participar como delegados en la ONU en temas de desarrollo sostenible, y son estos mismos grupos los que actualmente tienen representación en las instituciones de la gobernabilidad climática internacional[18]. Al abordar temas ambientales desde un enfoque más general, la Declaración de Río se convirtió en el modelo de referencia para la gobernabilidad climática.

La Cumbre para la Tierra preparó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que continúa siendo el pilar fundamental de la política climática internacional, establece límites obligatorios a las emisiones de gases de efecto invernadero de los países según las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" de los Estados Parte industrializados (incluidos en el Anexo I) y no industrializados (no incluidos en el Anexo I)[19]. Una de las pocas disposiciones de la Convención relativas a gobernabilidad establece que los Estados deberían "estimular la participación más amplia en este proceso [de cambio climático]" (artículo 4(1)(i)), a través del acceso público a la información sobre el cambio climático y sus consecuencias, y la participación pública en el estudio del cambio climático y sus efectos, y en la elaboración de respuestas adecuadas (artículo 6).

La Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC es el órgano encargado de examinar la implementación de la Convención. Se reúne en forma anual y representa el foro político de más alto nivel en materia de gobernabilidad climática. A su vez, "solicitará, cuando corresponda, los servicios y la cooperación de las organizaciones internacionales y de los órganos intergubernamentales y no gubernamentales competentes y utilizará la información que estos le proporcionen". La COP cuenta con el apoyo del Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE) y el Órgano Subsidiario de

Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT), que cumplen un importante rol de supervisión y ofrecen acceso limitado a la participación del público.

Por último, la Convención previó la creación de una Secretaría (también denominada frecuentemente CMNUCC), encargada de organizar la COP y sus órganos subsidiarios, asegurar la coordinación necesaria con otras secretarías relevantes y prestar asistencia a los Estados en la implementación de la Convención. La Secretaría está integrada por cerca de 400 profesionales con experiencia técnica, y cumple una función importante en el sistema general de gobernabilidad climática[20].

El Protocolo de Kyoto, que entró en vigor en 1997, constituyó la primera actualización de la Convención, y plasmó el compromiso de los países incluidos en el Anexo I de reducir sus emisiones de GEI en un promedio de un 5 por ciento, respecto de los niveles de 1990, durante el período de 5 años entre 2008 y 2012. Estableció tres mecanismos basados en el mercado para la creación de incentivos de reducción de emisiones: el comercio de derechos de emisión, los sistemas de compensación en países en desarrollo[21] y los sistemas de compensación entre países industrializados[22]. La administración de estos incentivos se encuentra en manos de la Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio de la ONU, el Comité de Supervisión de Aplicación Conjunta de la ONU y varios sistemas regionales y nacionales de comercio de derechos de emisión, que intervienen en los informes presentados en el ámbito internacional sobre los esfuerzos para cumplir los compromisos de Kyoto.

El financiamiento de las iniciativas de respuesta ante el cambio climático es indispensable para que exista cualquier posibilidad de éxito futuro. La gran variedad de mecanismos de financiamiento externos a la CMNUCC[23], administrados por el Banco Mundial, el PNUD, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), la Comisión Europea y numerosos donantes bilaterales[24], algunos de los cuales no han sido totalmente probados, genera importantes retos de coordinación para la gobernabilidad. Asimismo, varios países desarrollados se comprometieron durante la COP de diciembre de 2010 a poner a disposición en forma conjunta (o "acelerar") US$ 30.000 millones al año durante el período 2010–2012, y US$ 100.000 millones al año para 2020, que se destinarían a las necesidades de mitigación y adaptación de los países en desarrollo[25]. Se espera que el nuevo Fondo Ecológico para el Clima, momentáneamente bajo la administración fiduciaria del Banco Mundial, administre una "proporción significativa del nuevo financiamiento multilateral para la adaptación". No obstante, aún quedan por definir las funciones del Comité de Transición del Fondo Ecológico para el Clima, como así también la creación de una nueva Comisión Permanente que mejore la coherencia y la coordinación en la provisión del financiamiento relacionado con el clima[26].

Actualmente, las explotaciones forestales representan entre el 15 y el 20 por ciento de las emisiones de GEI por deforestación[27]; sin embargo, cuando son preservados, los bosques actúan como un "sumidero" natural de emisiones de CO_2. El programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD), creado en septiembre de 2008, es el programa único de mayor envergadura para la mitigación del cambio climático en la silvicultura y, por lo tanto, constituye un aspecto importante del sistema de gobernabilidad climática. La Junta Normativa del Programa REDD de la ONU se encarga de la dirección estratégica e incluye a países donantes y del programa, organismos intergubernamentales y, en particular, al presidente del Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas y un representante de la sociedad civil[28]. El compromiso de reducir las emisiones causadas por la deforestación e incrementar los sumideros de carbono forestales fue adoptado formalmente por la COP en Cancún en diciembre de 2010, y ya se encuentran disponibles fondos para ayudar a los países seleccionados a prepararse para la REDD.

Completa el sistema internacional de gobernabilidad climática el Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo plazo en el Marco de la Convención (Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action, AWG-LCA), que fue creado para permitir "la aplicación... sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se prolongue más allá de 2012" y resulta, por lo tanto, trascendental para determinar la gobernabilidad en el futuro[29]. Como esto lamentablemente no se concretó durante la COP 15 de Copenhague del año pasado, la COP extendió el mandato del AWG-LCA para que presentara sus conclusiones durante la COP 16 en Cancún, y nuevamente en la COP 17 en Durban, en 2012.

Además de estos instrumentos y organismos interconectados formalmente, existen al menos otros 500 acuerdos multilaterales y bilaterales que integran la gobernabilidad climática[30]. Si bien la diversidad de iniciativas separadas puede impulsar programas progresistas que avancen más allá del enfoque del "mínimo común denominador" que distingue a la concertación internacional, existen otros procesos que generan vías conflictivas[31]. Sin embargo, no hay dudas de que es necesario superar esta fragmentación para mejorar la coordinación de la gobernabilidad climática internacional.

Tipología de los riesgos de corrupción en materia climática

Es evidente que, para que el formato actual de la gobernabilidad climática internacional tenga resultados más efectivos, debe reforzarse el nivel de confianza. La falta de confianza que prevalece actualmente responde a las sospechas que existen entre los Estados durante las negociaciones internacionales, en particular entre aquellos que han sido históricamente responsables del cambio climático y los que más probablemente sufran sus efectos. La limitada apertura a la participación pública que ha previsto la CMNUCC ha generado una respuesta institucional lenta a la necesidad de una mayor participación y acceso a la información, que permitirían que un público más amplio asuma el proceso como propio. Al mismo tiempo, la sociedad civil se enfrenta al desafío propio de asegurar una representación equitativa de los intereses en el ámbito internacional. No obstante, y a pesar de que la construcción de consensos ha sido lenta, los Estados coinciden actualmente en la necesidad de establecer normas y mecanismos de cumplimiento claros para la adaptación y la mitigación, que permitirán fortalecer la legitimidad y la confianza[32].

Sin embargo, son los riesgos externos, como los de corrupción, los que suponen el reto más importante para la sostenibilidad y, en definitiva, el éxito de la gobernabilidad climática. A continuación se presenta una tipología de riesgos de corrupción que están presentes en distintos ámbitos y que representan obstáculos significativos para la gobernabilidad. Estos incluyen desde la adopción de políticas y la generación de financiamiento global para la adaptación y la mitigación, hasta el funcionamiento de los mercados de carbono y los planes nacionales para favorecer la resistencia al cambio climático. Todos ellos son analizados en detalle en el *Informe Global de la Corrupción*.

Si bien la COP y muchos de sus órganos subsidiarios se muestran abiertos a la participación del público, se advierte una ***falta de transparencia y divulgación pública*** en otros procesos importantes de adopción de decisiones. En el ámbito de la junta ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y el Fondo de Adaptación, no existe margen para el control independiente de las decisiones. Con respecto al financiamiento, los países desarrollados han sido acusados de no justificar el origen de los fondos "nuevos y adicionales" prometidos, y se insinuó que estos fondos fueron desviados de los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y que se contabilizaron doblemente como financiamiento para el desarrollo y el clima. A su vez, los miembros de la comunidad científica miran con desconfianza la posibilidad de que se necesite manipular la atmósfera terrestre a nivel internacional, y se han alzado voces ante el incumplimiento de los requisitos de divulgación en la investigación y el financiamiento de la geoingeniería.

A nivel nacional, la participación limitada de los actores interesados en la planificación y el monitoreo de los proyectos de adaptación probablemente genere riesgos de corrupción para las instituciones nacionales sobre clima. Los países que cuentan con los recursos que necesita la economía "verde" también deberán tomar medidas más enérgicas de transparencia en la planificación y el financiamiento del desarrollo de recursos. Esta preocupación ya se ha manifestado, por ejemplo, en relación con el litio en Bolivia[33].

La ***captura de políticas y la influencia indebida*** constituyen riesgos fundamentales. La magnitud de la transición ha creado poderosos grupos nacionales de lobby que pueden afectar negativamente los avances a través de injerencia política indebida, manipulación de medios de comunicación y el financiamiento de organizaciones encubiertas[34]. En la explotación forestal, el riesgo de captura de políticas a nivel internacional puede afectar, por ejemplo, la definición de bosque[35], el otorgamiento de permisos y las condicionalidades. El riesgo de captura de políticas también existe en el comercio de créditos de carbono[36]. En los lugares donde se han creado mercados de carbono, existe la percepción de que los actores del mercado intervienen para que se establezcan normas que los beneficien. Solo por dar un ejemplo, como resultado de actividades de lobby, hoy el sector energético tiene un exceso de permisos que supera ampliamente sus emisiones actuales en Europa[37].

Los ***conflictos de intereses*** constituyen un riesgo de corrupción generalizado que afecta la gobernabilidad climática a nivel nacional e internacional. En España, varios empleados públicos habrían otorgado licencias para el establecimiento de plantas de energía fotovoltaica a empresas que pertenecían a sus familiares[38]. En el ámbito internacional, por ejemplo, no se prohíbe a los miembros de la Junta Ejecutiva del MDL ocupar cargos que puedan generar incompatibilidades, como la pertenencia a juntas nacionales de aprobación. Los responsables de la validación de proyectos de MDL o REDD podrían tener conflictos de intereses, ya que se exige que sus honorarios sean pagados por los desarrolladores de proyectos, en lugar de ser remunerados a través de un fondo común. Esto potencia el riesgo de que se *incrementen* las emisiones[39]. En el MDL, las autoridades nacionales designadas (AND) pueden, por ejemplo, desempeñarse en ministerios de industria o finanzas. En cuanto al financiamiento, la relación que existe actualmente entre los fondos de la CMNUCC y administradores que podrían responder a intereses creados, como el Banco Mundial y el Fondo de Adaptación (respecto del cual el Banco Mundial ostenta momentáneamente un rol fiduciario), podría generar conflictos de intereses. También las políticas sobre traspaso entre el sector público y el privado, denominado fenómeno de las puertas giratorias, constituyen un problema particular. De manera similar, la administración del financiamiento a corto plazo a través del Banco Mundial,

establecida en los compromisos del Acuerdo de Copenhague, ha despertado preocupación sobre la condicionalidad de una ayuda que debería ser incondicional.

La contabilidad creativa y la presentación de informes generan múltiples riesgos. En algunos casos, se producen errores deliberados en el cálculo de las emisiones. Las empresas sujetas a regímenes de comercio de derechos de emisión pueden encontrar incentivos para exagerar los datos sobre sus emisiones de modo tal de establecer una línea de base que facilite el cumplimiento de los compromisos de "reducciones" en el futuro. En muchos otros casos, la inexactitud en la información presentada se debe a vacíos legales o falencias en las normas en materia de informes. Estas causas deben ser analizadas, dado que el uso de información que no resulte confiable puede socavar las estrategias de mitigación y debilitar la confianza pública.

Cuando no existe un control suficiente, los artificios en la contabilidad pueden llevar a que las empresas efectúen una ***doble contabilización de emisiones*** en los informes sobre sus propias iniciativas de mitigación, que además se venden como créditos. Esto anula la integridad ambiental de la reducción de emisiones. Cuando los países en desarrollo adoptan metas de reducción voluntarias también existe la posibilidad de doble contabilización: la reducción de emisiones como resultado de proyectos de mitigación o REDD podría descontarse de las emisiones nacionales y comercializarse como créditos para permitir que se produzca el mismo volumen de contaminación en países desarrollados.

Sucederá lo mismo en las iniciativas de MDL y REDD si no se cumple el principio de adicionalidad[40]. Si los proyectos se desarrollan independientemente del MDL o la REDD, la reducción de emisiones no será "adicional" y no podrá generar créditos de emisión que luego sean comercializados. Sin embargo, demostrar la intencionalidad en la implementación de proyectos no es una tarea fácil. Al menos un estudio señala que, para 2007, hasta el 20 por ciento de los créditos generados para el MDL correspondía a proyectos de adicionalidad improbable o cuestionable[41]. La verificación de la reducción de emisiones resultará especialmente compleja en el caso de REDD, y existe un riesgo real de que se aprueben proyectos ficticios si no se implementa un monitoreo adecuado, dado que los proyectos de REDD normalmente se desarrollan en zonas remotas y su medición es particularmente difícil.

Las ***irregularidades en la administración de los recursos públicos*** generan, posiblemente, el campo más fértil para los riesgos de corrupción que amenazan la gobernabilidad climática. Los proyectos de adaptación prevén la aplicación de grandes cantidades de fondos públicos a la construcción de obras de gran escala. Este es un sector en el que prevalecen los riesgos de corrupción y otros problemas para la sostenibilidad, especialmente en países con gobernabilidad deficiente[42]. La necesidad de contar con una mayor especialización técnica y la ambigüedad de las definiciones sobre

actividades de adaptación (a diferencia del desarrollo tradicional) dificultan aún más el monitoreo de los beneficios de la adaptación y crean un margen para el desvío masivo de fondos. La corrupción es un riesgo que está presente en todo el proceso, desde la evaluación de necesidades y la preparación y el diseño de las licitaciones, hasta la selección de los contratistas, la adjudicación de los contratos, su implementación y la etapa final de auditoría. El efecto de esta corrupción es una mayor vulnerabilidad frente al cambio climático.

En los mercados de carbono, la asignación excesiva de permisos por parte del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la Unión Europea permitió que algunas empresas se beneficiaran mediante una asignación extraordinaria[43]. El ejemplo de Eslovaquia, donde se vendieron permisos no utilizados de emisión de 15 millones de toneladas a un precio inferior al del mercado, también confirma que existe un fuerte riesgo de que se produzcan irregularidades y de falta de acceso a la información sobre el uso de recursos públicos[44]. Algunos riesgos similares relacionados con actividades indebidas de lobby, como se señaló precedentemente, incluyen la connivencia para conseguir una reducción del precio de los derechos de emisión mediante la licitación concertada, mientras que la incorporación de actores no regulados al mercado genera el riesgo de manipulación y fraude, incluido el fraude y la elusión en el impuesto al valor agregado[45].

En la explotación forestal, aspectos como la propiedad y el derecho de uso de la tierra pueden ser objeto de soborno en el ámbito nacional. La ***malversación y apropiación indebida de fondos*** constituyen riesgos reales que pueden manifestarse durante el desembolso de financiamiento. Las comunidades indígenas de los bosques son especialmente vulnerables a explotación, ya que, en muchos casos, la propiedad de la tierra se basa exclusivamente en que estas comunidades han habitado los bosques durante siglos. Ahora que estas tierras adquirieron un "valor agregado" debido a los derechos de emisión de carbono, los conflictos pendientes sobre propiedad de la tierra podrían propiciar la corrupción y podría haber casos de especuladores privados que, mediante engaños o por la fuerza, obliguen a las comunidades a renunciar a sus derechos al bosque.

Por último, los efectos directos del cambio climático para las poblaciones vulnerables incrementan la gravedad de los riesgos de corrupción y, a su vez, aumentan las presiones para la gobernabilidad. Si se agrava la escasez de recursos, se incrementarán las desigualdades sociales y esto provocará conflictos o el desplazamiento de comunidades a gran escala. Una migración de decenas de millones de personas posiblemente elevaría los riesgos de corrupción para estas comunidades, que se verían obligadas a tratar con estructuras burocráticas en entornos que desconocen. Responder al impacto del cambio climático a través de una mayor asistencia

humanitaria también genera riesgos de corrupción, ya que los organismos de asistencia humanitaria y los gobiernos se enfrentan a desastres cada vez más frecuentes y severos. Los entornos donde se producen desastres suelen ser particularmente vulnerables a los riesgos de corrupción y problemas de gobernabilidad, con profundos efectos para su capacidad de recuperación.

Incorporar la integridad a la estrategia frente al cambio climático

Los desafíos creados por la corrupción en el contexto del cambio climático son enormes y requieren de la acción coordinada de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil en pos de un objetivo común. El primer paso para hacer frente a estos desafíos es comprender los riesgos. El *Informe Global de la Corrupción* intenta identificar estos riesgos y ofrecer alternativas para abordarlos.

La Parte 2 del Informe, que sigue a esta, analiza algunos de los principales procesos de adopción de políticas que definen la gobernabilidad climática y los examina en relación con la posibilidad de un diseño de políticas transparente, inclusivo y responsable. En la Parte 3 se identifican los medios para avanzar más allá de estos desafíos de gobernabilidad, tomando como guía los procesos y los estándares existentes. Un estudio nacional de Austria evalúa los controles de rendición de cuentas y transparencia en la estrategia climática nacional de ese país.

La Parte 4 evalúa las estrategias de mitigación para combatir el cambio climático. También analiza de qué modo los acuerdos internacionales pueden apoyar la medición, notificación y verificación de las actividades de mitigación. La Parte 4 se centra mayormente en los mercados de carbono, una de las formas más comunes para reducir las emisiones, y estudia su diseño y los retos en términos de gobernabilidad. Luego examina la responsabilidad de los actores del sector privado de rendir cuentas por los actos que tengan un impacto directo en la mitigación del cambio climático. Este material se complementa con estudios de casos sobre mercados de carbono en Eslovaquia y Hungría, evaluaciones de impacto ambiental conflictivas en Sri Lanka, integridad corporativa en Colombia, supuestos hechos de corrupción en instalaciones solares en España y obstáculos para la regulación de la extracción de recursos verdes en Bolivia.

La Parte 5 analiza los riesgos de la adaptación al cambio climático. Evalúa los problemas en el financiamiento y el monitoreo de la implementación a nivel nacional e internacional, y mide los mayores riesgos de corrupción generados por el impacto social y económico del cambio climático. Se presentan estudios de casos relativos a derechos sobre la tierra en Kenia, influencia política en Filipinas y sobre corrupción en el manglar más grande del mundo, en Bangladesh.

El *Informe Global de la Corrupción* concluye en la Parte 6, donde se presenta un análisis sobre el sector específico de la explotación forestal. Identifica a la buena gobernabilidad como condición previa para el éxito de REDD, y examina sus mecanismos de rendición de cuentas actuales y los obstáculos en la medición y certificación de bonos de carbono. Entre los aportes de los países se incluye una evaluación de la legislación forestal en Nicaragua y la asignación de derechos de compensación en Papua Nueva Guinea.

Notas

1. TI, *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción* (Berlín: TI, 2009).
2. Esto ha sido denominado la "transnacionalización de la gobernabilidad ambiental global". Philipp Pattberg, "Public–Private Partnerships in Global Climate Governance", *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 1 (2010), págs. 279–287, pág. 280.
3. Tan solo en países en desarrollo, la mitigación y la adaptación podrían requerir fondos por cerca de US$ 250.000 millones al año, un monto que supera ampliamente el total de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), de US$ 100.000 millones por año. Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial 2010: Desarrollo y cambio climático* (Washington, DC: Banco Mundial, 2009), pág. 257.
4. Se insinuó que las conclusiones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) no eran del todo objetivas. Sin embargo, el análisis más reciente sobre la legitimidad del informe del IPCC de 2007 efectuado por la Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos "no encontró errores que permitan desestimar las principales conclusiones del informe de 2007", pero comprobó que "en algunos casos los fundamentos de las sinopsis deberían haber sido más transparentes". Ver Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos (Netherlands Environmental Assessment Agency), Assessing an IPCC Assessment: An Analysis of Statements on Projected Regional Impacts in the 2007 Report (La Haya: Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos, 2010). El análisis del Consejo Interacadémico (InterAcademy Council) de agosto de 2010 evaluó la reforma de la estructura de gestión del IPCC, en lugar de los aspectos científicos, y efectuó una serie de recomendaciones para mejorar su estructura de gestión. Ver http://reviewipcc.interacademycouncil.net/ReportNewsRelease.html.
5. Agencia Internacional de Energía (International Energy Agency, IEA), *CO_2 Emissions from Fuel Combustion 2009* (París: IEA, 2009).
6. Sven Harmeling, *Global Climate Risk Index 2010: Who Is Most Vulnerable? Weather-Related Loss Events since 1990 and How Copenhagen Needs to Respond* (Bonn: Germanwatch, 2010). Cada puntuación se calcula respecto de un período de 10 años, en función de la cantidad de muertes (1/6), los muertos por habitantes (1/3), pérdidas absolutas (1/6) y pérdidas por PBI (1/3).
7. IEA (2009).
8. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), "Ficha informativa: La necesidad de adaptación" (Nueva York: CMNUCC, 2010).
9. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2007), págs. 1–2.

10. Alyson Brody y otros, *Gender and Climate Change: Mapping the Linkages: A Scoping Study on Knowledge and Gaps* (Brighton: BRIDGE, Institute of Development Studies, 2008), en www.genanet.de/fileadmin/downloads/themen/climatetalk_life_dec8_2005.pdf.
11. Koko Warner y otros, *In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement* (Washington, DC: Care International, 2009). Ya existe una Alianza sobre el Cambio Climático, Medioambiente y Migración, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en www.ccema-portal.org.
12. IPCC, "Summary for Policymakers", en IPCC, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis: Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), págs. 1–18, pág. 10. La apreciación de la incertidumbre "se basa en metodologías vigentes".
13. Ibíd., pág. 13, cuadro SPM 3.
14. Ibíd., pág. 15.
15. IPCC, "Summary for Policymakers", en IPCC, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pág. 17.
16. El fundamento histórico de la gobernabilidad climática se remonta a la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, que se reafirma en el preámbulo de la Declaración de Río.
17. "...[e]n vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen" (principio 7).
18. Programa 21, capítulos 23–32, (i) comercio e industria, (ii) infancia y juventud, (iii) agricultores, (iv) pueblos indígenas, (v) autoridades locales, (vi) ONG, (vii) comunidad científica y tecnológica, (viii) mujeres y (ix) trabajadores y sindicatos.
19. Cabe mencionar que ni el Plan de Acción de Bali ni el Acuerdo de Copenhague clasifican a los países como industrializados o no industrializados, sino como desarrollados o en desarrollo. El *Informe Global de la Corrupción 2010* emplea ambas clasificaciones, según el contexto en que se aplican.
20. Ver www.greeningtheblue.org/what-the-un-is-doing/united-nations-framework-convention-climate-change-unfccc.
21. Artículo 12.
22. Artículo 6.
23. Solamente el Fondo de Adaptación, administrado por la Junta del Fondo de Adaptación y financiado mediante el 2 por ciento de los fondos generados por proyectos de MDL, depende directamente de la estructura de gobernabilidad de la CMNUCC.
24. Ver www.climatefundsupdate.org/listing.
25. Decisión preliminar-/CP.16: Resultado del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención, párrafos 95 y 98.
26. Decisión preliminar-/CP.16, párrafos 102-112. Para consultar un resumen de las cantidades efectivamente asignadas por los países aportantes y los montos comprometidos, ver www.faststartfinance.org/content/contributing-countries.
27. La cifra asciende al 15 por ciento de las emisiones mundiales, según G. R. van der Wer y otros, "CO_2 Emissions from Forest Loss", *Nature Geoscience*, vol. 2 (2009), págs. 737–738.
28. Programa ONU-REDD, *Reglamento y orientación operacional* (Nueva York: Programa ONU-REDD, 2009), párrafo 1.2.3.

29. El AWG-LCA fue creado como parte del Plan de Acción de Bali, adoptado en 2008.
30. Ver la sección 2.1 del presente volumen.
31. Por ejemplo, la Alianza de Asia y el Pacífico para el Desarrollo Limpio y el Clima de 2005 toma distancia de algunos aspectos clave del sistema sobre clima de la ONU, en particular la consideración de las consecuencias del cambio climático y la diferenciación entre países desarrollados y en desarrollo. Ver Frank Biermann y otros, "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis", *Global Environmental Politics*, vol. 9 (2009), págs. 14–40.
32. Discurso durante el plenario de cierre del OSE y el OSACT, pronunciado por Yvo de Boer, secretario ejecutivo de la CMNUCC, 9 de junio de 2010.
33. Ver sección 4.8.1 del presente volumen.
34. Uno de los ejemplos más aberrantes es el de una empresa estadounidense de lobby que, en representación de uno de los principales grupos de lobby del sector del carbón, envió cartas ficticias de la Asociación Nacional para el Progreso de las Personas de Color (National Association for the Advancement of Colored People, NAACP) a diversos legisladores, en las que se instaba a la oposición a adoptar una ley en materia climática.
35. Según una definición acotada de deforestación conforme al Protocolo de Kyoto, cuando se tala una zona forestal sin que se asigne un uso a la tierra, esto no se considera deforestación y no corresponde informar un incremento en las emisiones.
36. En Australia, por ejemplo, fracasó un proyecto de ley que establecía un sistema de límites máximos y comercio de derechos de emisión (cap-and-trade), y una organización ambientalista acusó a un grupo de compañías de engañar intencionalmente a legisladores acerca de las consecuencias peligrosas de las leyes sobre cambio climático para las empresas. Australian Conservation Foundation, "Complaint to the Australian Competition and Consumer Commission", 11 de junio de 2009.
37. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading*, Law, Society and Economy Working Paper no. 3/2008 (Londres: London School of Economics, 2008), pág. 10.
38. Ver sección 4.7.1 del presente volumen.
39. Si los responsables de la verificación de proyectos muestran un entusiasmo especial por asignar una calificación positiva a los proyectos que se les paga por evaluar, los créditos generados por estos proyectos permiten que se produzcan emisiones en otros lugares, pese a que no hubo una correspondiente reducción de las emisiones.
40. El principio de adicionalidad señala que los proyectos de mitigación reúnen las condiciones para obtener créditos de emisión únicamente cuando pueda demostrarse que han sido implementados específicamente para el MDL.
41. Ver la sección 4.3 del presente volumen.
42. Según estimaciones del Banco Mundial, actualmente entre el 5 y el 30 por ciento de los costos de construcción se deben a corrupción, lo cual, en el caso de los países en desarrollo, representa aproximadamente US$ 18.000 millones por año. Charles Kenny, *Construction, Corruption and Developing Countries*, Policy Research Working Paper no. 4271 (Washington, DC: Banco Mundial, 2007). Ver también la sección 5.3 del presente volumen.
43. Baldwin (2008).
44. Ver la sección 4.3.1 del presente volumen.
45. EuObserver.com, "EU emissions trading an 'open door' for crime, Europol says", 10 de diciembre de 2009; *Sydney Morning Herald* (Australia), "Carbon trading used to launder money", 16 de julio de 2010.

1.1

Trazar un mapa del desafío en materia de cambio climático y gobernabilidad

Perspectiva general

***Alyson Warhurst*[1]**

¿En qué partes del mundo es más inminente el desafío dual de responder al impacto del cambio climático y mejorar los sistemas de gobernabilidad? Los mapas que se presentan en este documento analizan algunas de las interrelaciones entre cambio climático y corrupción. Concretamente, revelan el modo en que los riesgos globales se combinan en algunos países y sugieren que las respuestas de políticas deben considerar todos los riesgos existentes y su interrelación, en lugar de centrarse en el cambio climático en forma aislada. Este análisis es crucial, puesto que la corrupción puede frustrar los esfuerzos destinados a combatir el impacto del cambio climático.

Los modelos climáticos mundiales anticipan un incremento de la frecuencia y la intensidad de los eventos hidrometeorológicos extremos, de los cuales el 97 por ciento se produce en países en desarrollo. Estos eventos, sumados al cambio en los patrones de temperatura y precipitaciones, podrían generar otros cambios relacionados en la disponibilidad y la calidad del agua. El cambio climático también engendra riesgos para las prácticas agrícolas a causa de la erosión del suelo y el desplazamiento

humano provocado por inundaciones, así como los cambios en la producción, la conveniencia de algunos cultivos y la distribución de las plagas.

El gráfico 1.1 muestra que estos riesgos globales no solo están vinculados entre sí, sino que además se combinan para revertir los avances conseguidos en términos de desarrollo, particularmente en África y en países de ingresos bajos y medios en otras regiones. Debido a esta dependencia recíproca, las medidas ineficaces de mitigación del cambio climático y sus efectos expondrían al mundo a otros riesgos, como crisis en el precio de la energía, enfermedades infecciosas como malaria, desplazamientos, inestabilidad política e incluso conflictos.

Posición	País	Puntaje
1	Sudán	externo
2	Afganistán	externo
3	Eritrea	externo
4	Bangladesh	externo
5	Etiopía	externo
6	Pakistán	externo
7	India	externo
8	Mozambique	externo
9	Haití	externo
10	Myanmar	externo
11	Tayikistán	externo
12	Yemen	externo
13	Filipinas	externo
14	Vietnam	externo
15	Nepal	externo
16	Madagascar	externo
17	Níger	externo
18	China	externo
19	Irán	externo
20	Indonesia	externo

Fuentes de datos clave: Índice de Desastres Naturales Hidrometeorológicos (2010), Índice de Seguridad del Agua (2010) e Índice de Seguridad de los Alimentos (2010) de Maplecroft.

© Maplecroft 2010

Gráfico 1.1 Mapa mundial de riesgo combinado de desastres hidrometeorológicos y seguridad del agua y/o los alimentos de 2011

La comparación de este panorama de riesgos con un mapa mundial sobre percepción de corrupción muestra el alto grado de coincidencia entre los problemas climáticos y de gobernabilidad. Como muestra el gráfico 1.2, los resultados son preocupantes. Los países más vulnerables a las consecuencias del cambio climático son, a su vez, países con graves riesgos de corrupción.

Posición	País	Puntaje
178	Somalia	1,1
176	Myanmar	1,4
176	Afganistán	1,4
175	Irak	1,5
172	Uzbekistán	1,6
172	Turkmenistán	1,6
172	Sudán	1,6
171	Chad	1,7
170	Burundi	1,8
168	Guinea Ecuatorial	1,9
168	Angola	1,9
164	Venezuela	2
164	Kirguistán	2
164	Guinea	2
164	R. D. del Congo	2
154	Tayikistán	2,1
154	Rusia	2,1
154	Papua N. Guinea	2,1
154	Laos	2,1
154	Kenia	2,1

Gráfico 1.2 Índice de Percepción de la Corrupción 2010

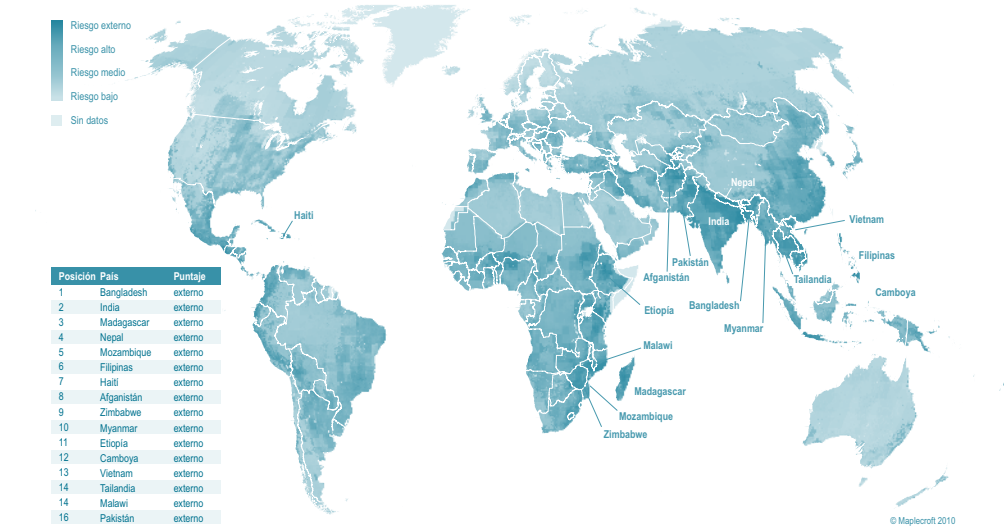
Los cinco países más afectados por el cambio climático se ubican en el último tercil en cuanto a niveles de percepción de corrupción, y ninguno de los 20 más afectados obtiene una puntuación superior a 3,6 en la escala del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) (donde 0 significa extremadamente corrupto, y 10 indica muy transparente). Algunos países son especialmente vulnerables si se tiene en cuenta el riesgo de conflicto y el crecimiento de la población, y el hecho de que algunos sean países limítrofes resulta aún más preocupante. Entre estos países se encuentran Eritrea, Etiopía, Somalia y Sudán, así como Afganistán, Bangladesh, India, Nepal y Pakistán. Este análisis muestra que Haití es sumamente vulnerable.

El desafío dual del cambio climático y la corrupción resulta aún más sobrecogedor al advertir que la corrupción y la vulnerabilidad climática se refuerzan recíprocamente de diversas maneras, como lo demuestra el *Informe Global de la Corrupción* en distintas secciones.

Por ejemplo, es poco probable que los gobiernos corruptos —que se enfrentan a conflictos de intereses, responden a intereses específicos y desvían para sí los fondos públicos— formulen e implementen políticas climáticas justas y equitativas. Las medidas destinadas a aumentar la resistencia al impacto del cambio climático seguramente serán más costosas y menos efectivas debido a corrupción. Esto, a su vez, inhibe la preparación para el cambio climático, al reducir el flujo de capitales necesario para infraestructuras críticas. Asimismo, la corrupción desvía los fondos

destinados a servicios esenciales como sistemas de salud, suministro de agua potable, saneamiento y defensas contra inundaciones, todos esenciales para afrontar las repercusiones del cambio climático. En consecuencia, la capacidad de mantener la corrupción bajo control es un factor crítico para la capacidad de un país de reaccionar al cambio climático.

El gráfico 1.3 ubica la dimensión institucional de la buena gobernabilidad en un contexto más amplio. Presenta el Índice Subnacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático de Maplecroft (Climate Change Vulnerability Index, CCVI). El índice utiliza tres grupos de indicadores para evaluar la capacidad general de las empresas, las economías y las sociedades de responder a los riesgos generados por los cambios en las condiciones económicas, sociales y ambientales provocados por el cambio climático. Estos grupos se relacionan con el riesgo de exposición al cambio climático y otros eventos extremos relacionados (sequías, ciclones, desprendimiento de tierras, inundaciones y aumento del nivel del mar), el grado de sensibilidad actual frente a dicha exposición y la capacidad del país de adecuarse al cambio climático o aprovechar las dificultades causadas por estos cambios o previstas.



Posición	País	Puntaje
1	Bangladesh	externo
2	India	externo
3	Madagascar	externo
4	Nepal	externo
5	Mozambique	externo
6	Filipinas	externo
7	Haiti	externo
8	Afganistán	externo
9	Zimbabwe	externo
10	Myanmar	externo
11	Etiopía	externo
12	Camboya	externo
13	Vietnam	externo
14	Tailandia	externo
14	Malawi	externo
16	Pakistán	externo

© Maplecroft 2010

Gráfico 1.3 Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático de Maplecroft 2010/11

El Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático reconoce que esta vulnerabilidad es mayor en un grupo de países en desarrollo con sistemas socioeconómicos que no

están debidamente preparados para responder a los desafíos del desarrollo, como la seguridad de los alimentos y el agua, y que tienen además la desventaja de contar con economías inestables e instituciones débiles. Esta es la situación de una gran cantidad de países, especialmente en Asia y África. De los 20 países donde existen mayores riesgos según el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático, 9 se encuentran en África y 8 en el sur de Asia.

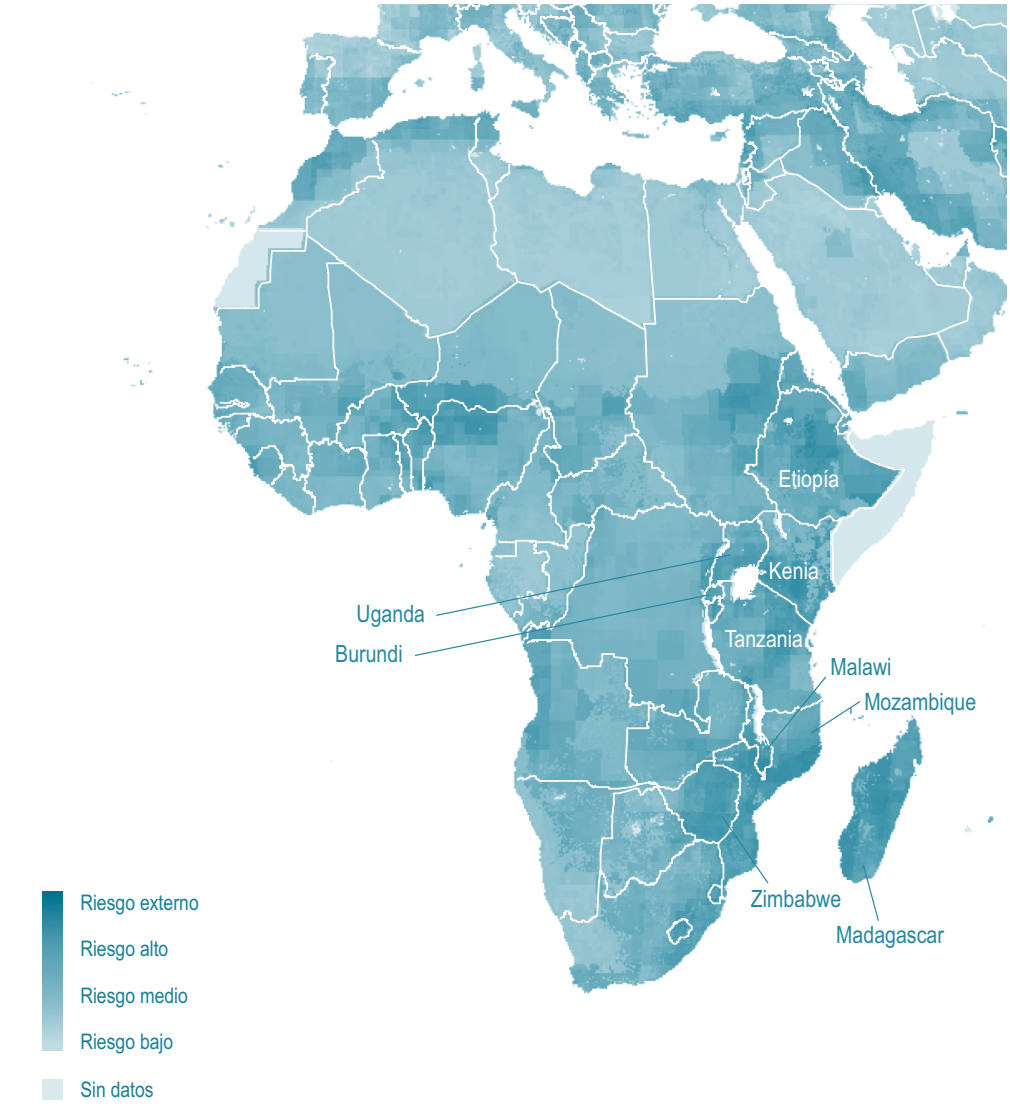


Gráfico 1.4 Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático de Maplecroft 2010/11, África

Al analizar todos estos riesgos en conjunto, no quedan dudas de que los riesgos de gobernabilidad son importantes para determinar la vulnerabilidad socioeconómica frente al cambio climático. En muchos países en todo el mundo, los desafíos que supone conformar instituciones responsables, acelerar el desarrollo y responder al impacto del cambio climático son importantes y están relacionados entre sí. Lo más inquietante es que son principalmente los países que casi no han tenido ninguna responsabilidad en el problema del cambio climático los que deberán sobrellevar las consecuencias.

Notas

1. Alyson Warhurst es directora ejecutiva de Maplecroft.

PARTE 2

El marco de la política climática

Análisis de la efectividad y la rendición de cuentas en los procesos vigentes

2.0

El marco de la política climática

Análisis de la efectividad y la rendición de cuentas en los procesos vigentes

Las políticas climáticas fundamentales todavía se encuentran en etapa de desarrollo, y la arquitectura institucional para la determinación de opciones específicas de políticas es sumamente amplia, diversa y está sujeta a cambios constantes. Los aportes incluidos en esta sección se centran en una serie de procesos de adopción de políticas clave en distintos niveles, que inciden en la determinación de los marcos generales de políticas que definirán la respuesta global al cambio climático. Los procesos son ciertamente importantes. El grado de transparencia, rendición de cuentas e inclusión en la formulación de políticas climáticas determinará la incidencia de la captura de políticas, la influencia indebida o la corrupción en las políticas que eventualmente se adopten. El análisis muestra claramente que, pese a la excesiva atención que despiertan las cumbres mundiales sobre clima, otras importantes decisiones se toman tanto a nivel global como local. Este conjunto de múltiples instituciones y foros de gobernabilidad climática ha propiciado la proliferación de acuerdos colectivos que, según se estima, han sido más de 500 durante los últimos 30 años[1].

El aporte introductorio de Peter Newell pone en tema al lector y describe la evolución del aspecto más visible de la formulación de la política climática a nivel mundial: las cumbres internacionales en las que se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kyoto y, más recientemente, el Acuerdo de Copenhague. Newell examina la inclusividad del proceso, la capacidad de los distintos actores de participar de manera significativa y —de cara a los eventos de Copenhague— analiza el conflicto entre inclusividad y viabilidad. También a nivel regional se adoptan decisiones importantes para las políticas climáticas. Por ejemplo, las políticas progresistas en el ámbito de la Unión Europea (UE) pueden marcar la pauta para el cambio positivo. Al mismo tiempo, la falta de intervención de la UE sirve de excusa a quienes eluden sus

responsabilidades. La contribución de Anne Therese Gullberg examina dos puntos clave de la formulación de políticas de la UE en relación con la injerencia que las empresas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) ecologistas han conseguido en este ámbito. Su análisis aporta pruebas empíricas concretas a un debate en el que generalmente predominan las afirmaciones anecdóticas o de sesgo ideológico.

Paul Blumenthal ofrece una aproximación a los principales procesos de formulación de políticas a nivel nacional y presenta datos clave y un estudio de casos convincente para demostrar que en Estados Unidos el lobby climático se ha intensificado notablemente, y que esta práctica podría desvirtuarse y dar lugar a tácticas ilícitas de manipulación. Su contribución alerta además sobre un incremento significativo de la diversidad en el espectro de intereses e influencias, e intenta ofrecer una respuesta tentativa al interrogante de si esta diversificación ha conseguido alterar las relaciones de fuerza existentes.

Si bien es común que se subestime su importancia, los procesos de adopción de decisiones en las ciudades inciden notablemente en el rumbo de las políticas climáticas. El doble desafío que supone gestionar el crecimiento urbano y establecer sistemas de gobernabilidad sólidos es evidente. Ninguna de las 20 áreas urbanas para las que se previó un crecimiento más rápido entre 2006 y 2020 se encuentra entre los 70 países que se perciben como menos corruptos en el Índice de Percepción de la Corrupción 2010 de Transparency International (TI)[2]. David Dodman y David Satterthwaite presentan un relato cautivante del rol de las ciudades en la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos, y de cómo estos desafíos se relacionan con la buena gobernabilidad y la integridad en la toma de decisiones.

El aporte de Dodman y Satterthwaite también destaca que, más allá de las responsabilidades históricas, la formulación de políticas en los países en desarrollo asume un rol cada vez más importante para la estrategia frente al cambio climático. Esta observación también se amplía en otros aportes que analizan dos de los actores emergentes más importantes en el escenario de las políticas climáticas: India y China. Normalmente, se presume que las posturas expresadas por estos países reflejan un "interés nacional" encubierto, pero pocas veces se estudia su vínculo con los intereses internos y los procesos de adopción de decisiones que filtran y traducen estos intereses en políticas. En el caso de India, Sudhir Chella Rajan destapa esta "caja negra" y expone la adopción de políticas climáticas en el ámbito nacional, delineando la principal matriz de intereses que intervienen en este proceso y evaluando las probabilidades de que las estructuras de gobernabilidad actuales tengan en miras el interés público. Dieter Zinnbauer, con la generosa colaboración de Jie Yu, analiza la principal configuración de intereses internos en China, así como otras importantes

condiciones y dinámicas institucionales y la posibilidad de que favorezcan la captura de políticas o que respondan al interés público.

La última contribución de esta parte puede llamar la atención en un primer momento, puesto que se centra en la formulación de la política climática en un país que no parece revestir la misma importancia para las políticas climáticas globales. Sin embargo, Austria es un ejemplo representativo del desafío de la mitigación y el contexto de gobernabilidad que distingue a los países industrializados pequeños. Como se demuestra en el interesante estudio de caso que ofrece Shahanaz Mueller, incluso los países dentro de este grupo enfrentan obstáculos para la rendición de cuentas y la responsabilidad que condicionan la efectividad de las políticas climáticas.

Notas

1. Frank Biermann y otros, "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis", artículo preparado para la Conferencia de Ámsterdam sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global, 2–4 de diciembre de 2009.
2. Ver www.citymayors.com/statistics/urban_growth1.html y Transparency International, Índice de Percepción de la Corrupción 2010 (2010).

2.1

Desde las relaciones de fuerza en la política global hasta la gobernabilidad colectiva responsable

Transparencia e inclusión en las instituciones y los procesos internacionales de gobernabilidad climática

Peter Newell[1]

La transparencia, la integridad y la inclusión son aspectos fundamentales para la efectividad y la legitimidad de la respuesta de la comunidad internacional frente al cambio climático. En un contexto de enormes brechas en la distribución del poder y la riqueza, estructuras institucionales que suelen ser débiles y multiplicidad de reclamos sobre derechos y responsabilidades (y, por consiguiente, sobre quiénes deben responder), estas cuestiones constituyen un aspecto central de los numerosos debates que buscan determinar quiénes deben intervenir ante el cambio climático, aun cuando normalmente no se plantean en esos términos.

Para entender estos desafíos, debemos presentar un breve análisis general del panorama institucional de la gobernabilidad climática, describir su evolución y enfocarnos en los aspectos de participación y rendición de cuentas de uno de los problemas globales más urgentes de nuestra época.

El régimen internacional sobre cambio climático: Principales instituciones

Las negociaciones internacionales sobre cambio climático se organizan en torno a una serie de actores, instituciones y procesos de toma de decisiones clave. A nivel internacional, hay tres instituciones que son cruciales para el proceso de negociación de la política sobre cambio climático.

La Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto constituye el máximo órgano de decisión de las negociaciones sobre clima. Se reúne anualmente para examinar los avances en el cumplimiento de los compromisos establecidos en estos tratados, y para introducir actualizaciones que reflejen las opiniones científicas más recientes.

En segundo lugar, la Secretaría de la CMNUCC, con sede en Bonn desde 1996, tiene un rol crucial, y a menudo subestimado, en la definición de los resultados de las negociaciones[2]. Organiza y supervisa las negociaciones, prepara la documentación necesaria y es responsable de fiscalizar los reportes sobre las características de las emisiones y los proyectos financiados a través del Protocolo de Kyoto. Guiada por los Estados parte de la Convención, la Secretaría brinda apoyo en aspectos organizativos y experiencia técnica a las negociaciones e instituciones, y facilita el flujo de información sobre la implementación de la Convención. El secretario ejecutivo de la Secretaría es responsable de encaminar las negociaciones para que lleguen a una conclusión exitosa.

Por último, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) y el Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE), junto a otros grupos de trabajo especiales, impulsan negociaciones sobre temas específicos que finalmente deben ser aprobados por la COP. Por ejemplo, existe actualmente un Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto.

Breve introducción a las políticas climáticas

El cambio climático ha pasado de ser un tema que generaba preocupación entre los científicos a ser reconocido como un asunto que amerita la adopción de políticas globales colectivas bajo la coordinación de la ONU (recuadro 2.1).

Recuadro 2.1 Gobernabilidad global del cambio climático: Cronología

1988: Conferencia Mundial sobre los Cambios Atmosféricos: los políticos y científicos presentes concluyen que la "humanidad está llevando a cabo un experimento involuntario y sin ningún control, con efectos en todo el planeta, cuyas consecuencias finales solo son comparables con las de una guerra nuclear". La conferencia recomienda reducir en un 20 por ciento las emisiones de CO_2 para 2005.
1990: El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) publica su Primer Informe de Evaluación.
1991: Se crea el Comité Intergubernamental de Negociación para supervisar la negociación de un acuerdo internacional.
1992: 154 países suscriben la CMNUCC durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, que tiene por objeto general conseguir la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmosfera en los niveles de 1990 para el año 2000, e impedir de este modo interferencias peligrosas en el sistema climático.
1994: La CMNUCC entra en vigor el 21 de marzo.
1995: La primera COP acuerda en Berlín que los países industrializados deben asumir compromisos vinculantes de reducción de emisiones.
1995: El IPCC publica su Segundo Informe de Evaluación, donde se señala: "El análisis de las evidencias permite suponer una clara influencia humana en el clima global".
1996: La Segunda COP, celebrada en Ginebra, se propone asegurar que EE. UU. asuma compromisos jurídicamente vinculantes de reducción de emisiones, con la condición de que el comercio de derechos de emisión se incluya en un acuerdo.
1997: Más de 150 países firman el Protocolo de Kyoto, en el cual 38 países industrializados (Anexo I) se obligan a reducir las emisiones de GEI en un promedio de un 5,2 por ciento por debajo de los niveles de 1990 durante el período 2008–2012.
2000: Fracasan las negociaciones durante la COP 6 en La Haya debido a desacuerdos, principalmente entre EE. UU. y Europa, sobre el uso de la flexibilidad de los mecanismos del Protocolo de Kyoto.
2001: El Presidente de EE. UU. George Bush anuncia que el país se retira del Protocolo de Kyoto.
2001: En Marrakech se terminan de definir aspectos del Protocolo de Kyoto, especialmente las normas y los procedimientos que se aplicarán a los mecanismos flexibles.
2004: Se acuerda el Programa de Trabajo de Buenos Aires sobre Adaptación y Medidas de Respuesta durante la COP 10.
2005: El Protocolo de Kyoto entra en vigor el 16 de febrero, luego de la ratificación de Rusia y de que las emisiones de los países ratificantes incluidos en el Anexo I superaran la marca del 55 por ciento.
2005: Se celebra la primera reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto en Montreal, durante la COP 11.
2006: Durante la segunda reunión de las Partes (COP 12), se acuerdan el Programa de Trabajo de Nairobi sobre Adaptación y el Marco de Nairobi sobre la Creación de Capacidades para el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

2007: El IPCC publica el Cuarto Informe de Evaluación.
2007: Durante la COP 13, se acuerda el Plan de Acción de Bali que llama a la adopción de un objetivo a largo plazo de reducción de las emisiones; compromisos de mitigación mensurables, notificables y verificables, incluidas medidas de mitigación adecuadas a cada país, por los países en desarrollo, así como la intensificación de la labor relativa a adaptación, desarrollo y transferencia de tecnología, y recursos financieros e inversiones en apoyo de estas medidas.
2009: Se realiza la COP 15 en Copenhague. Culmina en controversias, y no se adopta un acuerdo vinculante como se esperaba. Por el contrario, el Acuerdo de Copenhague es adoptado por unos pocos Estados Parte, y se insta a los demás gobiernos a reconocerlo.
2010: Se realiza la COP 16 en Cancún. Si bien no se adopta un acuerdo internacional vinculante, se avanza en áreas importantes como finanzas, adaptación y transferencia de tecnología. Las decisiones son adoptadas por amplia mayoría, en un esfuerzo por contribuir al éxito de las negociaciones en el marco de la ONU.

La CMNUCC se abrió para la firma durante la cumbre de Río de Janeiro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992. La CMNUCC constituyó el primer hito en la historia de la diplomacia climática y ofreció un marco para la acción global en este tema. El hecho de que se haya podido adoptar la CMNUCC constituyó un logro en sí mismo, el cual resulta aún más significativo si se tienen en cuenta las profundas diferencias de opinión que existían en ese entonces y que el tema aún no tenía el impulso que ha adquirido actualmente.

El acuerdo estableció un objetivo último de "imp[edir] interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático", que consiste en intentar estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, y enumeró las políticas y medidas que debían ser adoptadas por los países para conseguir esta meta. Ante la enorme diversidad de los aportes que buscan superar este problema, la Convención estableció el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas"[3] y reconoció que los países en desarrollo aún no estaban en condiciones de asumir sus obligaciones. Los compromisos de los países en desarrollo de hacer frente a este problema se supeditaron a la entrega de recursos financieros y la transferencia de tecnología por parte de países industrializados, que debían ser "adicionales" a los fondos de ayuda existentes.

Posteriormente, la atención se centró en cómo llevar a la práctica los compromisos generales contenidos en la CMNUCC. La proliferación de evaluaciones científicas sobre la gravedad del cambio climático, sumada a una mayor conciencia sobre la ineficacia de las respuestas políticas existentes, generó las condiciones necesarias para

encarar un mecanismo de seguimiento de la Convención[4]. El requisito de la CMNUCC según el cual las partes deben controlar que sus compromisos se adecuen a la evolución de los datos científicos, permitió la adopción del Mandato de Berlín en 1995. La COP acordó negociar nuevos "compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones" (quantified emissions limitations and reduction obligations, QELRO), es decir, objetivos legalmente vinculantes de reducción de emisiones de GEI para los países industrializados.

El Protocolo de Kyoto, concluido en 1997, fue el resultado de este compromiso. Firmado por más de 150 países, el protocolo obliga a 38 países industrializados (incluidos en el Anexo I) a reducir las emisiones de GEI en un promedio de 5,2 por ciento respecto de los niveles de 1990, durante el período 2008–2012. Establece metas diferenciadas para países industrializados, y a la vez da comienzo a un proceso destinado a perfeccionar esquemas de aplicación conjunta, crear un régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) y un Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

El proceso para la finalización del reglamento y los pormenores operativos del Protocolo de Kyoto se acordó durante la COP 4 de 1998, como parte del Plan de Acción de Buenos Aires. Con el fin de completar las negociaciones, las partes se reunieron en la COP 6, celebrada en La Haya en noviembre de 2000, pero este encuentro fracasó, en gran parte debido al marcado distanciamiento entre las posiciones de la UE y Estados Unidos[5]. Luego de un intenso lobby para que se incluyeran mecanismos de mercado que otorgarían flexibilidad máxima a los países industrializados, Estados Unidos se retiró del Protocolo de Kyoto en 2001.

Como se explica a continuación, Estados Unidos se negó a ratificar el Protocolo de Kyoto en parte porque no exigía a sus competidores económicos de los países en desarrollo que redujeran sus propias emisiones. Sin la participación de Estados Unidos, muchos asumieron que este sería el fin del Protocolo de Kyoto. Si el principal responsable del problema y la economía más poderosa del mundo no formaba parte de este protocolo, ¿cuál sería el incentivo para que otros países lo firmaran? No obstante, la ausencia de Estados Unidos sirvió para impulsar a la UE y los países del G77+China a que continuaran con esta acción y, luego de la ratificación por Rusia, el Protocolo entró en vigor en 2005.

Las negociaciones siguientes se centraron en aspectos específicos de la implementación y el cumplimiento del Protocolo de Kyoto, y se abordó progresivamente el tema de qué instrumento lo reemplazaría, ya que el plazo de su implementación está próximo a concluir (2012). Los Acuerdos de Marrakech, adoptados en la COP 7, establecieron normas y procedimientos para operar mecanismos flexibles, como el MDL, y también abordaron cuestiones de presentación

de informes y metodologías. Por sobre todo, crearon tres fondos nuevos: el Fondo para los Países Menos Adelantados (FPMA), el Fondo Especial para el Cambio Climático y el Fondo de adaptación.

Esta labor continuó a través del Programa de Trabajo de Buenos Aires sobre Adaptación y Medidas de Respuesta, acordado durante la COP 10 en 2004. También se retomó en la COP 11 de Montreal, con la creación del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto. En la COP 12, celebrada en Nairobi y llamada "COP de África", se debatió extensamente sobre temas de financiamiento y cómo incrementar la cantidad de proyectos de MDL en las regiones más pobres del mundo, principalmente en el África subsahariana. En el seno de este encuentro, se adoptaron el Programa de Trabajo de Nairobi sobre Adaptación y el Marco de Nairobi sobre la Creación de Capacidades para el MDL[6].

Un año después, durante la COP 13, el Plan de Acción de Bali sentó las bases para las negociaciones de Copenhague y llamó a la adopción de un objetivo a largo plazo de reducción de las emisiones; compromisos de mitigación mensurables, notificables y verificables, incluidas medidas de mitigación adecuadas a cada país, por los países en desarrollo; la intensificación de la labor relativa a adaptación, desarrollo y transferencia de tecnología; y recursos e inversiones en apoyo de estas medidas[7]. Se esperaba que la COP 15 de Copenhague en 2009 fuera el foro para la adopción de un acuerdo integral jurídicamente vinculante. Si bien esto no fue así, por las razones que se exponen a continuación, durante el evento se adoptó el Acuerdo de Copenhague, un texto breve negociado por un grupo reducido integrado por los países más poderosos del mundo, que luego fue presentado a los restantes países para su adopción. Mientras tanto, la COP 16, celebrada en Cancún en 2010, fue un paso más adelante y delineó un proceso para la toma de decisiones relativas al nuevo Fondo Ecológico para el Clima, la adaptación y la transferencia de tecnología, y compromisos adicionales por parte de los países en desarrollo para someter sus medidas de mitigación a un proceso de medición y verificación internacional.

Obstáculos para un proceso transparente, responsable e inclusivo

La participación y la apertura son dos aspectos especialmente trascendentales para el éxito de las próximas cumbres sobre clima. Sin embargo, aún existen obstáculos significativos para la transparencia y la rendición de cuentas efectivas en la política internacional sobre clima.

Extensas cadenas de delegación

En primer lugar, existen extensas cadenas de delegación que separan a los ciudadanos de quienes representan a sus países en las negociaciones climáticas. Esto se debe a que, "ante la falta de información suficiente sobre el fondo de los debates, es prácticamente imposible que el ciudadano común pueda determinar, de manera informada, a quién debería apoyar, a quién consultar y sobre qué cuestiones, o a quién pedir que cambie su postura. En un mundo en el que cada vez más personas, sobre todo pobres, comienzan a sufrir el calor o ven cómo el agua inunda sus viviendas, la brecha en términos de rendición de cuentas entre quienes adoptan decisiones y las personas afectadas por el cambio climático parece ahondarse hasta extremos insuperables"[8].

La brecha en términos de capacidad e injerencia

Estos problemas se ven agravados por las disparidades en la participación de los países y las organizaciones de la sociedad civil durante las negociaciones internacionales. Como resultado de desigualdades en la capacidad y la participación, la mayoría de los gobiernos de países en desarrollo ni siquiera pueden estar presentes durante la totalidad del proceso de negociación, y mucho menos representar adecuadamente los intereses de sus ciudadanos en ámbitos en los que se requiere una sólida idoneidad jurídica y científica.

Si bien la cumbre de Copenhague de diciembre de 2009 tuvo una asistencia récord de 194 países, esta cifra encubre las disparidades en la capacidad real de negociación[9]. Por ejemplo, los delegados oficiales enviados por los cinco países que más contaminan superaron en más del triple a los enviados por los cinco países que se consideran más afectados por el cambio climático[10]. Dado que las delegaciones enviadas por muchos de los países en desarrollo carecen de la capacidad suficiente, tienen dificultades para participar de manera efectiva en las numerosas reuniones que se celebran simultáneamente y asegurar que sus voces sean tenidas en cuenta. Tampoco tienen acceso a los encuentros "informales" celebrados antes de las reuniones de la COP y durante estas, que congregan a los principales actores y responsables del problema para lograr avances, pero de los que son excluidos los países más pequeños o con menor injerencia. Este problema alcanzó un punto crítico durante la cumbre de Copenhague, en la que muchos países se sintieron agraviados por el hecho de que el acuerdo fuera preparado por unos pocos países. Esta desconfianza se incrementó durante la primera semana del encuentro, cuando transcendió que un número reducido de países habían preparado un borrador del acuerdo. A partir de esta experiencia, México tomó medidas enérgicas, en carácter de presidente de la COP

16, para asegurar la mayor transparencia posible en las negociaciones y que solamente se debatiera sobre los textos que hubieran sido presentados para su negociación.

Un panorama de gobernabilidad fragmentada

Otro obstáculo importante para la rendición de cuentas, la apertura y la transparencia es el carácter sumamente disperso y fragmentado de la gobernabilidad del cambio climático, que excede ampliamente el ámbito de las instituciones clave mencionadas. Estas responsabilidades corresponden a una multiplicidad de actores que operan en distintos niveles y en una cantidad abrumadora de ámbitos.

Entre los actores relevantes se incluyen instituciones globales como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) y la Secretaría de la CMNUCC, organismos regionales como la UE, gobiernos nacionales (incluidas redes intergubernamentales de autoridades de regulación ambiental), grupos de ciudades, coaliciones de actores del sector empresarial y un amplio espectro de redes de la sociedad civil. Cada uno de estos actores constituye *per se* una fuente de gobernabilidad y se encarga de elaborar estándares y regulaciones, establecer normas de conducta y desarrollar mecanismos de presentación de informes para supervisar la implementación de proyectos sobre clima[11]. Ante un espectro tan amplio de actores, a menudo resulta difícil determinar quiénes son responsables por la gobernabilidad de ciertos aspectos de las respuestas al cambio climático.

En un terreno en que la política climática cambia rápidamente y supone la intervención de una multitud de actores de los sectores público y privado que generan ámbitos formales e informales de regulación, los desafíos de la transparencia y la rendición de cuentas se ven potenciados debido a que, con frecuencia, no existen canales tradicionales de representación y participación en la esfera privada y no estatal, y a que los derechos de información y consulta no se aplican fácilmente a los actores privados. El crecimiento fuera de serie que han tenido los estándares privados y las asociaciones entre el sector público y privado como importantes ámbitos y fuentes adicionales de gobernabilidad climática despierta interrogantes sobre participación, apertura y transparencia[12]. En otros capítulos del *Informe Global de la Corrupción* se demuestra que algunas formas de gobernabilidad privada ofrecen un margen mayor de participación, transparencia y rendición de cuentas que otras[13].

Un proceso equilibrado entre la apertura y la viabilidad

El principal proceso de negociación incluye a una cantidad abrumadora de organizaciones no gubernamentales, comerciales y de otro tipo que se inscriben para participar en actividades paralelas a las negociaciones formales. Si bien formalmente

no tienen derecho a voto, se les permite intervenir y a menudo forman parte de las delegaciones gubernamentales y tienen acceso a las reuniones. En muchos aspectos, estos actores son "diplomáticos" no gubernamentales que desempeñan muchas de las mismas funciones que los delegados de los Estados y promueven los intereses de aquellos a quienes representan, participan en el intercambio de información y en las negociaciones, y ofrecen asesoramiento sobre políticas[14].

En principio, esto significa que el proceso de adopción de decisiones se considera bastante abierto a la participación de actores no estatales. Sin embargo, debido a que algunos consideran que tuvieron una participación directa excesiva durante las sesiones plenarias en rondas de negociación anteriores, se ha prohibido el ingreso de observadores al salón de reuniones de la CMNUCC, a menos que formen parte de delegaciones gubernamentales. Como resultado, el acceso directo del público a las negociaciones centrales pasó de ser un derecho general a convertirse en un privilegio concedido a unos pocos por las delegaciones gubernamentales a su entera discreción.

Esto no ha reducido los reclamos de participación, que llegaron a producir una crisis durante la cumbre de Copenhague, cuando la sede no fue suficiente para albergar a la cantidad récord de 900[15] organizaciones observadoras y el personal de seguridad que acompañó a los 196 jefes de Estado que participaron en los debates. Se racionó la entrega de permisos de acceso —en muchos casos, en circunstancias caóticas— y se excluyó a numerosos observadores de la sede de las negociaciones, lo cual frustró gravemente la intención de lograr un proceso inclusivo y abierto y puso en duda la viabilidad de un proceso de estas dimensiones.

El indispensable rol de la sociedad civil

Estos problemas de acceso resultan especialmente preocupantes cuando consideramos el rol crucial que han tenido las redes y coaliciones de la sociedad civil para conseguir una mayor transparencia y apertura de la gobernabilidad en materia de cambio climático[16]. Algunos elementos de la sociedad civil han logrado incrementar el nivel de transparencia de las negociaciones sobre cambio climático a través del trabajo con periodistas, la adopción de estrategias de protesta y la publicación de sus propios resúmenes, minutas y análisis sobre las negociaciones, que han tenido amplia difusión, como el boletín de noticias *ECO* de la Red de Acción por el Clima (Climate Action Network)[17].

Esto, a su vez, ha incrementado las posibilidades de escrutinio público de funcionarios y organismos relevantes, ha contribuido a generar conciencia sobre el cambio climático entre públicos diversos y ha elevado los niveles de participación

pública en el tema, tanto en la política nacional como internacional. Los grupos de la sociedad civil han tenido un rol pionero en la evaluación de los compromisos y la determinación de exigir a los gobiernos que rindan cuentas por su cumplimiento. Por último, con respecto a la reparación, las iniciativas de activismo climático recientes muestran un interés creciente en la aplicación de herramientas de derechos humanos para ofrecer un resarcimiento a las víctimas del cambio climático[18].

Pese a que los grupos de la sociedad civil han asumido estas funciones vitales, aún persisten algunos aspectos inquietantes.

Las disparidades en la representación de los países industrializados y en desarrollo no solo afectan a los Estados Parte, sino que también se advierten entre las organizaciones observadoras. Durante las negociaciones de Kyoto, tan solo un cuarto de las organizaciones que asistieron pertenecían al hemisferio Sur, y muchas solo podían solventar la presencia de uno o dos observadores. Si bien en el verano de 2009 más de 1000 organizaciones de 80 países habían conseguido estatus de observadoras, un análisis más minucioso revela que la mayoría son organizaciones con sede en Europa y América del Norte. Más de 210 organizaciones de Estados Unidos, por ejemplo, han sido inscriptas como observadoras, además de 100 grupos del Reino Unido y 92 de Canadá. Por el contrario, ningún país en desarrollo, salvo Brasil, China e India, lleva más de 10 organizaciones observadoras a la mesa de negociación[19].

También han conseguido un lugar prioritario en la agenda varios temas vinculados con la gobernabilidad interna y la transparencia de las ONG, y la rendición de cuentas por parte de estas a los actores interesados. Un rol influyente implica responsabilidades y exigencias legítimas de que el público sepa quiénes son las personas que están por detrás de determinados grupos, qué objetivos persiguen y con qué efectividad cumplen el mandato de representación (si corresponde) y administran los recursos financieros que les fueron conferidos por quienes los apoyan. Muchos grupos no son lo suficientemente proactivos como para cumplir estos estándares, y estas deficiencias se han vuelto especialmente problemáticas con la aparición de organizaciones que impulsan intereses privados limitados, pero afirman representar intereses públicos sobre política climática[20].

La demanda creciente de rendición de cuentas

Pareciera que los desafíos sobre apertura, consulta y participación en el régimen climático se profundizan, intensifican y modifican a medida que este se amplía para abarcar nuevos temas, sectores y actores. Esta situación se advierte especialmente en casos en que se faculta a nuevas organizaciones e instituciones para que creen normas

y mercados en respuesta al cambio climático. El panorama de gobernabilidad climática presenta múltiples características y niveles que se incrementan progresivamente, y no deben subestimarse la importancia ni la envergadura de la falta de rendición de cuentas. Como se señaló en una evaluación:

> *Poner fin a la desconexión entre quienes participan actualmente en la formulación de políticas, la negociación y el proceso de toma de decisiones, y los ciudadanos más vulnerables al cambio climático implica, en gran medida, acortar la brecha en la rendición de cuentas en la gobernabilidad del cambio climático. La rendición de cuentas, por sí sola, no será suficiente para abordar adecuadamente el desafío del cambio climático. Sin embargo, es una condición fundamental y necesaria para construir un sistema de gobernabilidad del cambio climático que sea efectivo en términos sociales y ambientales y que responda a las necesidades de la población*[21].

Notas

1. Peter Newell es profesor de desarrollo internacional en la University of East Anglia.
2. Joanna Depledge, *The Organization of the Global Negotiations: Constructing the Climate Regime* (Londres: Earthscan, 2005).
3. ONU, *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (Bonn: Secretaría de la CMNUCC, 1992), en http://unfccc.int/resources/docs/convkp/conveng.pdf.
4. Michael Grubb y otros, *The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment* (Londres: Earthscan y Royal Institute of International Affairs [RIIA], 1999).
5. Michael Grubb y Farhana Yamin, "Climatic Collapse at The Hague: What Happened, Why, and Where Do We Go From Here?", *International Affairs*, vol. 77 (2001), págs. 261–276.
6. Chukwumerije Okereke y otros, *Assessment of Key Negotiating Issues at Nairobi Climate COP/MOP and What it Means For the Future of the Climate Regime,* Working Paper no. 106 (Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research, 2007).
7. Benito Müller, "Bali 2007: On the Road Again! Impressions from the Thirteenth UN Climate Change Conference", Oxford Energy and Environment Comment (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies [OIES], febrero de 2008); Jennifer Morgan, *Towards a New Global Climate Deal: An Analysis of the Agreements and Politics of the Bali Negotiations* (Londres: E3G, 2008).
8. One World Trust, "Beyond Reach? Realizing Accountability in Climate Change Governance", *Accountability in Action* (octubre de 2009), en http://newsletter.electricputty.co.uk/T/ViewEmail/r/2C4231BBBECAA6E2/FF375D0D1994B87E6A4D01E12DB8921D
9. Lista de participantes, Conferencia de las Partes, 15.° encuentro, Copenhague, 7–18 de diciembre de 2009, http://unfccc.int/ resource/docs/2009/cop15/eng/inf01p01.pdf.
10. Cálculos de TI basados en documentos de la COP 15, datos sobre contaminación de 2006 (http://unstats.un.org/unsd/environment/air_ co2_emissions.htm) y el Índice de Riesgo Climático 2010 de Germanwatch (www.germanwatch.org/klima/cri2010.pdf).
11. Harriet Bulkeley y Peter Newell, *Governing Climate Change* (Londres: Routledge, 2010).

12. Karin Bäckstrand, "Accountability of Networked Climate Governance: The Rise of Transnational Climate Partnerships", *Global Environmental Politics,* vol. 8 (2008), págs. 74–102.
13. Ver, por ejemplo, Thomas Marcello, sección 4.3.4 del presente volumen.
14. Michele M. Betsill y Elisabeth Corell (eds), *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations* (Cambridge, MA: MIT Press, 2008), pág. 3.
15. Ver http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/inf01p01.pdf.
16. Peter Newell, *Climate for Change: Non-State Actors and the Global Politics of the Greenhouse* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000); Lars Gulbrandsen y Steinar Andresen, "NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms and Sinks", *Global Environmental Politics,* vol. 4 (2004), págs. 54–75.
17. Peter Newell, "Climate for Change: Civil Society and the Politics of Global Warming", en Helmut K. Anheier y otros (eds), *Global Civil Society 2005/6* (Londres: Sage, 2005), capítulo 3.
18. Peter Newell, "Civil Society, Corporate Accountability and the Politics of Climate change", *Global Environmental Politics*, vol. 8 (2008), págs. 124-155; Peter Newell, "Climate Change, Human Rights and Corporate Accountability", en S. Humphrey (ed.), *Climate Change and Human Rights* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), págs. 126–159.
19. Kathrin Dombrowski, "Filling the Gap? An Analysis of NGO Responses to Participation and Representation Deficits in Global Climate Governance", artículo preparado para la conferencia sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global, Ámsterdam, 2–4 de diciembre de 2009.
20. Ver, por ejemplo, Paul Blumenthal, sección 2.2.2 del presente volumen.
21. One World Trust (octubre de 2009).

2.2

Piezas fundamentales para Kyoto y eventos posteriores

Acuerdos sobre compromisos climáticos en el ámbito nacional y regional

2.2.1

Acceso igualitario, reconocimiento desigual

Lobby de empresas y ONG en la política climática de la UE

Anne Therese Gullberg[1]

Durante bastante tiempo se consideró que la Unión Europea (UE) imponía el contenido de la agenda sobre política climática a nivel internacional. En 2007, adoptó tres objetivos importantes sobre política climática que se conocieron como los objetivos "20–20–20", los cuales debían cumplirse para el año 2020: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 por ciento respecto de los niveles de 1990; elevar la contribución de las energías renovables al 20 por ciento; e incrementar la eficiencia energética en un 20 por ciento.

Sin embargo, el prestigio de las políticas climáticas de vanguardia de la UE se vio algo empañado durante las negociaciones de Copenhague en 2009, cuando el liderazgo de la UE fue superado por el de otros actores. Pese a esto, la UE continúa siendo uno de los foros más importantes para la formulación de políticas climáticas y tiene un amplio impacto en la dinámica de las negociaciones internacionales y los debates nacionales en otros países[2]. Los riesgos asociados con la injerencia indebida de intereses creados en las políticas climáticas de la UE podrían desencadenar iniciativas en algunos lugares y, a la vez, detenerlas en otros. Por lo tanto, es imperativo realizar un examen del proceso de políticas en la UE para comprender cabalmente los desafíos de la formulación de políticas climáticas responsables en el sistema global.

¿Son reales los riesgos de influencia indebida en las decisiones de la UE? Los factores que inciden en esta determinación son varios.

Procesos formales de consulta: Pese a ser transparentes y bastante inclusivos, el sector empresario aún tiene una presencia más preponderante

Las consultas con los actores interesados han sido utilizadas como mecanismo clave para solicitar un aporte más amplio del público durante el desarrollo de políticas climáticas europeas. Un análisis más detenido de dos de estos procesos de consulta permite advertir que un mecanismo de este tipo puede contribuir a que la formulación de políticas sea más transparente e inclusiva. Sin embargo, también se distinguen por las diferencias en la representación.

En 2004, la Comisión Europea invitó a una serie de actores interesados a participar en un proceso para contribuir a la definición de la política climática de la UE después de 2012. Este proceso incluyó el tema trascendental de la fijación de compromisos de reducción de emisiones para la etapa que seguiría al término del primer período de compromisos del Protocolo de Kyoto. La consulta estuvo abierta a todos los actores interesados, consiguió una amplia participación y se recibieron propuestas presentadas por una gran diversidad de grupos. La Comisión también se propuso adoptar un proceso transparente, y todas las propuestas presentadas, así como los resúmenes de la Comisión sobre estos documentos, se pusieron a disposición del público y se publicaron en Internet. No obstante, esta apertura y diversidad no se tradujo en una distribución equilibrada de la participación. Las organizaciones de comercio e industria aunaron sus recursos y presentaron un total de 78 propuestas, es decir, más del doble de las 30 presentaciones efectuadas por organizaciones ambientales[3].

Es posible advertir un patrón similar en las consultas a actores interesados en otro ámbito central de las políticas climáticas de la UE: el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la UE, un instrumento clave para alcanzar los niveles de reducción de emisiones acordados. Algunos aspectos, como la determinación de qué sectores deben ser incluidos o cómo deben asignarse los permisos, son centrales para la eficacia del régimen de comercio en su totalidad y la posibilidad de *ecologizar* la economía europea, pero por sobre todo, se trata de aspectos que determinan quiénes ganarán y quiénes se verán perjudicados y, por lo tanto, son objeto de intensas estrategias de lobby[4].

El RCDE original fue adoptado en 2003, y el primer período de comercialización comenzó en 2005[5]. Ya en ese año, el Consejo de Ministros pidió a la Comisión que revisara el RCDE para mejorar el sistema a partir de 2013. Como primera medida del proceso de revisión, la Comisión efectuó una encuesta a través de Internet en la que invitó a participar a todos los actores

interesados. La información para acceder a la encuesta se envió a 517 empresas, organismos gubernamentales, asociaciones industriales, intermediarios del mercado y organizaciones no gubernamentales (ONG)[6]. Se recibieron respuestas de 302 organizaciones y, una vez más, la participación de los grupos empresarios superó ampliamente a la de los demás grupos. Las empresas del sector industrial presentaron poco más de la mitad de la totalidad de las respuestas, una proporción muy superior a la de las asociaciones (25 por ciento), las ONG (11 por ciento) y los organismos gubernamentales (7 por ciento)[7].

Luego de la encuesta, se dio inicio a un proceso de consulta que se extendió desde el otoño boreal de 2006 hasta el verano de 2007. Este proceso incluyó cuatro encuentros de actores interesados y la posibilidad de presentar propuestas escritas. Una vez más, el proceso fue transparente y, a primera vista, bastante inclusivo. Contó con la participación de grupos industriales y ambientales, y los programas, las listas de participantes y los resúmenes de las reuniones se pusieron a disposición del público.

Sin embargo, como se muestra en los gráficos 2.1 y 2.2, las organizaciones ambientales se vieron claramente superadas en número por los grupos empresarios durante las cuatro rondas de consulta[8].

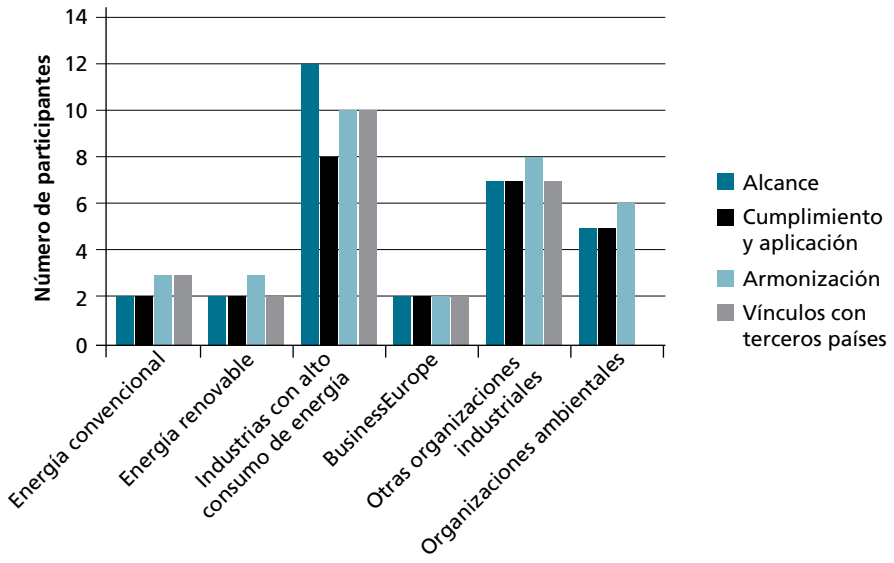


Gráfico 2.1 Participantes de cinco tipos de organizaciones industriales y de organizaciones ambientales en las cuatro reuniones de actores interesados durante el proceso de revisión del RCDE de la UE

Nota: El código de colores se utiliza para hacer referencia a los cuatro temas diferentes que se abordaron en las reuniones.
BusinessEurope está integrado por 40 federaciones centrales industriales y de empleadores de 34 países.

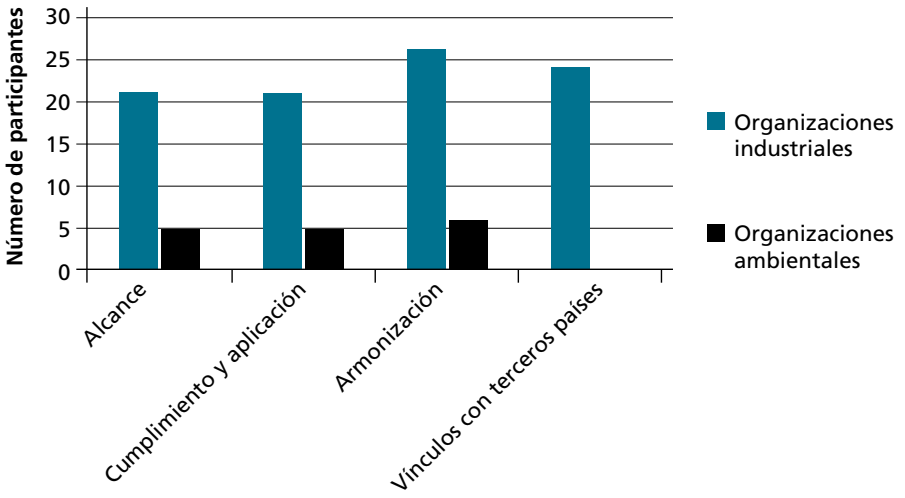


Gráfico 2.2 Participantes de organizaciones industriales y organizaciones ambientales en las cuatro reuniones de actores interesados durante el proceso de revisión del RCDE de la UE

La Alianza de Actores Clave para la Revisión del RCDE (Key Stakeholders Alliance for ETS Review), integrada por organizaciones que representan a industrias con alto consumo de energía, envió entre 8 y 12 representantes a cada reunión[9]. Por consiguiente, estas industrias, por sí solas y sin incluir a otros grupos industriales que podrían apoyar objetivos similares, enviaron más representantes que las organizaciones ambientales, las cuales presentaron entre 5 y 6 representantes[10].

Estos ejemplos demuestran que la apertura no siempre garantiza una representación equitativa. Sin embargo, el lobby no se limita a las consultas formales. La disparidad en la representación durante estos procesos oficiales podría ser un indicador de que existen asimetrías mucho más profundas en las modalidades menos visibles —aunque más informales— para comunicar las posiciones a los responsables de tomar decisiones y definir las opiniones y los argumentos destinados a impulsar determinados intereses.

Un proceso de adopción de decisiones con múltiples niveles que favorece a intereses con suficientes recursos

La política climática de la UE se administra a través del procedimiento de "codecisión". Esto implica que el Parlamento Europeo (elegido

directamente por los ciudadanos europeos) y el Consejo de Ministros (que representa a los Estados miembros de la UE) son colegisladores. Corresponde a la Comisión (el órgano cuasi ejecutivo de la UE y garante de las leyes) el derecho exclusivo de iniciativa legislativa en todos los ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión. La Comisión elabora propuestas legislativas que luego envía al Parlamento y al Consejo para su deliberación. Si el Parlamento y el Consejo no se ponen de acuerdo luego de una segunda lectura, ambas instituciones se reúnen en el Comité de Conciliación. Si las negociaciones no prosperan, la propuesta se considera no adoptada.

En este sistema complejo, influir en las políticas climáticas de la UE se convierte en una tarea ambiciosa más propensa al lobby de tipo empresario —a través del cual se aporta información especializada y se fomenta una relación más a largo plazo—, en lugar de la acción directa y la movilización de los medios de comunicación que han sido tradicionalmente las modalidades de incidencia de las ONG. Conseguir presencia y entablar relaciones más estrechas entre todas las instituciones participantes se considera una condición indispensable para tener una voz efectiva. Se trata de una estrategia que, por ser costosa, solo está disponible para los actores con mayores recursos. Las investigaciones indican que los grupos ambientales finalmente centran sus recursos limitados en temas políticos específicos y en el lobby ante el Parlamento y la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión, que suelen responder favorablemente a su causa.

Los grupos empresarios, por otra parte, pueden desplegar una red de influencias más amplia que alcanza a diversos departamentos de la UE. Tienen recursos suficientes para hacer lobby ante aliados y opositores por igual, fomentar relaciones a más largo plazo y mantener su intervención durante todo el ciclo de adopción de políticas y en los debates sobre temas relacionados con distintas direcciones e instituciones. Por lo tanto, ejercen una mayor influencia durante las deliberaciones en las que se deciden aspectos esenciales de principios generales de políticas.

Las entrevistas con todos los actores interesados han corroborado este análisis. Los grupos empresarios informan que tienen suficientes recursos para su trabajo de lobby. Por el contrario, los grupos ambientales denuncian explícitamente la falta de fondos, que los obliga a centrarse en políticas específicas y no les permite formular estrategias de lobby más amplias y efectivas, similares a las de sus pares en el sector empresario[11].

Impacto probado

Estas asimetrías en cuanto a voz e injerencia luego se reflejan en los resultados de las políticas. Las organizaciones ambientales consiguieron algunas conquistas en lo que respecta a impedir que la UE recorte sus objetivos ambiciosos de reducción de emisiones. Sin embargo, los grupos empresarios ejercen mayor influencia en aspectos menos visibles pero igualmente cruciales del diseño y la implementación de políticas. Sus intereses fueron incorporados tanto en la propuesta de la Comisión sobre revisión del RCDE de enero de 2008 como en la decisión final del Consejo y el Parlamento de diciembre de 2008. Por ejemplo, si bien la Comisión en principio apoyaba la subasta total de los derechos de emisión, las industrias con alto consumo de energía pudieron conseguir una exención. La influencia de la industria respecto de estos y otros parámetros importantes ha sido ampliamente documentada[12].

En definitiva, los recursos y el acceso informal son requisitos importantes para incidir en los procesos participativos y democráticos. Las disparidades en los recursos/el acceso entre los distintos actores afectan notablemente el equilibrio en la participación, y esto a su vez deteriora la calidad del proceso democrático. Si bien la Comisión se propuso abordar el tema de los desequilibrios en un Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea[13], el dominio del lobby empresario continúa representando un importante desafío para la UE y su proceso de adopción de políticas climáticas.

Notas

1. Anne Therese Gullberg es investigadora del Centro de Investigación Internacional sobre Clima y Medioambiente(Center for International Climate and Environmental Research, CICERO) – Oslo.
2. Axel Michaelowa, "The Strength of Different Economic Interests in Shaping EU Climate Policy", *Energy and Environment,* vol. 11 (2000), págs. 277–292; Miranda A. Schreurs e Yves Tiberghien, "Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation", *Global Environmental Politics*, vol. 7 (2007), págs. 19–46.
3. Anne Therese Gullberg, "Klimapolitikk i EU: Interessegruppenes rolle" [Política climática de la UE: el rol de los grupos de interés], *Cicerone*, vol. 16 (2007), págs. 12–13.
4. Ver Tamra Glibertson y Oscar Reyes, "Carbon Trading: How it Works and Why it Fails", *Critical Currents*, no. 7 (2009), pág. 35.
5. Ver, por ejemplo, Atle C. Christiansen y Jørgen Wettestad, "The EU as a Frontrunner on Greenhouse Gas Emissions Trading: How Did It Happen and Will the EU Succeed?", *Climate Policy*, vol. 1 (2003), págs. 3–18; Peter Markussen y Gert Tinggaard Svendsen, "Industry Lobbying and the Political Economy of GHG Trade in the European Union", *Energy Policy*, vol. 33 (2005), págs. 245–255; Jon Birger Skjærseth y Jørgen Wettestad, *EU Emissions Trading: Initiation, Decision-Making and Implementation* (Aldershot: Ashgate, 2008); Gert Tinggaard Svendsen, "Lobbying and CO_2 Trade in the EU", en B. Hansjürgens (ed.), *Emissions Trading*

for Climate Policy. US and European Perspectives (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), págs. 150–162; y Gert Tinggaard Svendsen y Morten Vesterdal, "How to Design Greenhouse Gas Trading in the EU?", *Energy Policy,* vol. 31 (2003), págs. 1531–1539.

6. Comisión Europea, McKinsey & Company y Ecofys, *Review of EU Emissions Trading Scheme: Survey Results* (Bruselas: Comisión Europea, 2006).
7. Ibíd.
8. Para la lista de participantes, ver *Comisión Europea, Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE de la UE): ETS Review (Bruselas: Comisión Europea, 2006), en http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/review_en.htm*.
9. Anne Therese Gullberg, *The European Electricity Sector and the EU ETS Review*, Working Paper no. 2008:01 (Oslo: CICERO, 2008).
10. A su vez, las organizaciones industriales y ambientales contaron con representación entre los oradores durante estas reuniones de actores interesados.
11. Anne Therese Gullberg, "Rational Lobbying and EU Climate Policy", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 8 (2008), págs. 161–178.
12. Peter Markussena y Gert Tinggaard Svendsen, "Industry Lobbying and the Political Economy of GHG Trade in the European Union", *Energy Policy*, vol. 33 (2005), págs. 245–255.
13. Comisión Europea, *La gobernanza europea: un libro blanco* (Bruselas: Comisión Europea, 2001).

2.2.2

Políticas climáticas en Estados Unidos

Panorama general de la influencia de los lobistas

Paul Blumenthal[1]

Fue como despertar a un gigante dormido.
(comentario de lobista en alusión al momento en que los grupos que hacen lobby contra las leyes sobre clima en Estados Unidos comenzaron a intensificar sus actividades)[2]

Luego de la sentencia dictada recientemente por la Corte Suprema, estamos en condiciones de adoptar posturas para hacer oír la opinión del sector empresario que antes no eran posibles.
(carta de un ejecutivo de la industria estadounidense del carbón dirigida a otras compañías del sector)[3]

En los últimos años, la posibilidad de que se implementen reformas legislativas ambiciosas en materia de cambio climático en Estados Unidos ha sufrido fuertes embestidas. Esta esperanza se encendió cuando un nuevo Presidente señaló que pensaba crear un sistema de límites máximos y comercio de derechos de emisión similar al de la UE.

En un hecho sin precedentes, la Cámara de Representantes (la cámara baja del Congreso de Estados Unidos) sancionó en 2009 una versión simplificada del proyecto de ley sobre límites máximos y comercio de derechos de emisión (*cap-and-trade*), conocida como la Ley Estadounidense sobre Energía Limpia y Seguridad (American Clean Energy and Security Act). Sin embargo, a mediados de 2010, este esfuerzo había fracasado, y el proyecto de ley no llegó a ser sometido a votación en el Senado (la cámara alta).

Un lobby climático cada vez más masivo: Sin equilibrio a la vista

La extensa batalla librada —que, por el momento, ha redundado en fracaso— evidencia el persistente poder de los lobistas y ciertos intereses especiales por detener el avance de políticas climáticas, aun cuando la negación absoluta del calentamiento global ya no sea una opción viable.

Durante 2009, las empresas del sector de petróleo, gas, carbón y electricidad y las empresas de energía alternativa destinaron una cantidad récord de US$ 403 millones a actividades de lobby dirigidas al gobierno federal[4]. A su vez, distintas empresas de sectores tan diferentes como el calzado y los operadores de servidores de redes informáticas también impulsaron iniciativas de lobby sobre política climática. En total, más de 2.000 lobistas se han registrado para ejercer presión en Washington en materia de legislación climática[5].

Por su parte, el lobby de la energía limpia también se ha posicionado como un actor de peso en la capital estadounidense. En 2009, en el momento más álgido de los debates acerca del proyecto de ley sobre límites máximos y comercio de derechos de emisión, los grupos ambientales destinaron US$ 22,4 millones —una cantidad sin precedentes— a estrategias de lobby dirigidas a funcionarios federales, y de este modo duplicaron el promedio del período 2000–2008[6]. No obstante, esta cantidad no puede ni siquiera compararse con el gasto en que incurrieron los intereses del sector de petróleo y gas, que asignaron US$ 175 millones a medidas dirigidas a influir en políticas durante 2009[7].

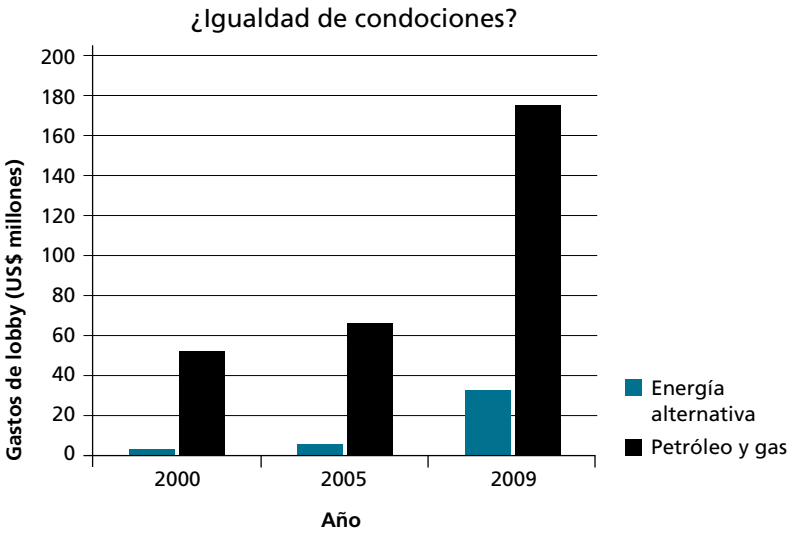


Gráfico 2.3 Gastos anuales de lobby, EE. UU.

Fuente: *Center for Responsive Politics.*

La decisión adoptada por la Corte Suprema de Estados Unidos en enero de 2010 favoreció a las empresas, al permitirles donaciones ilimitadas para publicidad de campaña[8].

Un panorama de mayor diversidad, centrado en aspectos específicos

Los intereses detrás de las políticas climáticas se han vuelto más diferenciados, y las coaliciones, más dinámicas. Algunas de las principales empresas de servicios públicos del sector de electricidad y compañías petroleras se han apartado de los grupos industriales tradicionales y han apoyado la legislación en materia de límites máximos y comercio de derechos de emisión, con la esperanza de beneficiarse del mercado de carbono. Otras han mantenido su postura tradicional de oposición férrea.

Durante las primeras deliberaciones en el Congreso sobre legislación climática, compañías como Duke Energy, BP, Conoco-Philips, Shell Oil, General Electric, Alcoa y Exelon se sumaron a grupos de incidencia climática, incluido el Environmental Defense Fund, y conformaron la Asociación Estadounidense de Acción relativa al Clima (US Climate Action Partnership), una organización que impulsa la adopción legislativa de un mercado de carbono[9].

Los resultados han sido mixtos. Numerosos grupos de consumidores y ambientalistas se opusieron y expresaron que el proyecto de ley sobre límites máximos y comercio de derechos de emisión otorgaba demasiadas concesiones a demasiados intereses especiales. Tras su aprobación por la Cámara de Representantes, el borrador inicial de 648 páginas se convirtió en un texto colosal de 1.428 páginas que contiene numerosas disposiciones especiales y excepciones[10].

Prácticas sospechosas: Simular el apoyo de las organizaciones de base

En la lucha por la influencia, demostrar que un interés especial cuenta con el apoyo general de la ciudadanía resulta fundamental. Pero a veces, los medios para lograrlo pueden ser sumamente dudosos.

En junio de 2009, por ejemplo, antes de que se efectuara una votación importante sobre el proyecto de ley relativo a límites máximos y comercio de derechos de emisión en una de las comisiones legislativas, una agrupación de lobby de Washington envió 13 cartas a tres legisladores que integraban la comisión, instándolos a que se opusieran al proyecto. Finalmente, se comprobó que las cartas habían sido falsificadas y que se habían utilizado sin autorización los nombres de los capítulos locales de distintas organizaciones, entre ellas la Asociación Nacional para el Progreso de las Personas de Color (National Association for the Advancement of Colored People, NAACP)[11]. La organización de lobby había suscripto un contrato por US$ 3 millones, que habían sido pagados, a través de un intermediario, por la Coalición Estadounidense para la Generación de Energía No Contaminante a Partir del Carbón (American Coalition for Clean Coal Electricity), una de las principales organizaciones lobistas de la industria del carbón. Dos de los legisladores que recibieron las cartas fraudulentas votaron en contra de la ley. Según la organización de lobby involucrada, las cartas fueron redactadas por un empleado que no pertenecía a la planta permanente y que fue despedido luego de que se conocieron los hechos. El grupo lobista de la industria del carbón ordenó a la organización de lobby que informara a los legisladores sobre la situación, pero para entonces ya se había producido la votación[12].

Estos incidentes, además de inventar organizaciones de base ficticias para simular la existencia de amplio apoyo público a un determinado interés especial (una práctica que comúnmente se denomina "*astroturfing*"), no favorecen un debate sincero ni una representación honesta de intereses y perspectivas en la formulación de políticas climáticas en Estados Unidos[13].

El fenómeno de las puertas giratorias: Acceso privilegiado de intereses especiales de todo tipo

En noviembre de 2009, una comisión clave del Senado aprobó una norma climática más ambiciosa que la adoptada por la Cámara de Representantes en junio. El único voto en contra de este proyecto de ley fue expresado por el senador Max Baucus, cuyo equipo de colaboradores representa un ejemplo del fenómeno conocido como "puertas giratorias", una práctica por la cual el personal que trabaja en el Congreso, luego de adquirir experiencia y conseguir contactos, abandona este trabajo para convertirse en lobista de distintos sectores de la industria. Actualmente, Baucus es el legislador con mayor cantidad de ex integrantes de su equipo que ahora se desempeñan como lobistas; nada menos que 12 de ellos participan en actividades de lobby en temas relativos a política climática y de energía[14].

Dado que en el lobby la principal moneda de cambio son los contactos, estos ex integrantes del personal del poder legislativo tienen amplia influencia para conseguir que se tenga en cuenta la opinión de la industria en el proceso legislativo. En el caso de Baucus, sus 12 ex colaboradores, que hacen lobby en temas climáticos y de energía, representan a un amplio espectro de posturas en la industria. Su ex jefe de personal actúa en representación de los intereses de una larga lista de opositores al sistema de límites máximos y comercio de derechos de emisión, como el American Petroleum Institute y US Business Roundtable[15]. Por otra parte, el antiguo asesor de Baucus en materia de políticas representa a diversos grupos del sector de biocombustibles, bioenergía y energía alternativa[16].

Verde y marrón: Un abanico de colores incompleto

Es mucho lo que está en juego en la política climática, y los riesgos cada vez son mayores. Los grupos de interés especiales han adquirido una mayor elocuencia y se han centrado en temas relativos al cambio climático. Si bien la negación pública y absoluta del cambio climático puede ser cosa del pasado, el lobby no solo ha persistido sino que está cobrando mayor impulso. Ahora el éxito o el fracaso dependen de la capacidad de influir en los complejos pormenores técnicos de la adopción de normas y reglamentaciones; se trata de una batalla que se dirime con técnicas más sutiles y más difíciles de vigilar.

La aparición de lobistas de la industria verde y de nuevas coaliciones nos sitúa ante un frente más dinámico y un panorama de lobby más diverso. Si bien esto podría servir de contrapeso a los obstruccionistas, aún persisten numerosos factores que despiertan preocupación. Quienes se benefician del

statu quo gastan recursos notablemente mayores que los de la industria verde. A su vez, la proliferación de grupos de intereses especiales no representa necesariamente el interés general. El resultado es un panorama en el que se protege a las industrias "marrones" —que defienden la explotación de recursos— frente a la transformación inevitable de la política ambiental y la economía, a la vez que se entregan cuantiosos subsidios a los actores que defienden intereses verdes más influyentes, en lugar de asignarlos a quienes muestran mayor potencial para el futuro. Definitivamente no estamos ante políticas climáticas sensatas y responsables que se formulen teniendo en miras el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

Notas

1. Paul Blumenthal es redactor sénior de Sunlight Foundation.
2. *The Economist* (Reino Unido), "Cap and tirade", 3 de diciembre de 2009.
3. *Lexington Herald-Leader* (EE. UU.), "Coal execs hope to spend big to defeat Conway and Chandler", 28 de julio de 2010.
4. Center for Responsive Politics (EE. UU.), "Energy and natural resources", 26 de julio de 2010, en www.opensecrets.org/lobby/indus.php?lname=E&year=2009.
5. Marianne Lavelle, "The Climate Change Lobby Explosion", Center for Public Integrity (EE. UU.), 24 de febrero de 2009.
6. Evan Mackinder, "Pro-Environment Groups Outmatched, Outspent in Battle Over Climate Change Legislation", Center for Responsive Politics (EE. UU.), 23 de agosto de 2010.
7. Ibíd.
8. *New York Times* (EE. UU.), "Justices, 5-4, reject corporate spending limit", 21 de enero de 2010.
9. Asociación Estadounidense de Acción Relativa al Clima (United States Climate Action Partnership), www.us-cap.org/about-us/about-our-members.
10. Marianne Lavelle, "Tally of Interests on Climate Bill Tops a Thousand", Center for Public Integrity (EE. UU.), 10 de agosto de 2009.
11. *Charlottesville Daily Progress* (EE. UU.), "Forged letters to congressman anger local groups", 31 de julio de 2009.
12. *Mother Jones* (EE. UU.), "Inside Bonner's climate letter forgeries", 29 de octubre de 2009.
13. Para consultar más información sobre organizaciones "astroturf", ver TI, *Informe Global de la Corrupción 2009: La corrupción y el sector privado* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), págs. 39–40.
14. Paul Blumenthal, "The Max Baucus energy and climate lobbyist complex", Sunlight Foundation (EE. UU.), 9 de noviembre de 2009.
15. Center for Responsive Politics (EE. UU.), "Castagnetti, David: lobbyist profile", en www.opensecrets.org/lobby/lobbyist.php?lname=Castagnetti%2C+David&id=Y00000402241&year=2009.
16. Center for Responsive Politics (EE. UU.), "Rich, J Curtis: lobbyist profile", en www.opensecrets.org/lobby/lobbyist.php?lname=Rich%2C+J+Curtis&id=Y00000221901&year=2009.

2.3

Gobernabilidad urbana y política sobre cambio climático

***David Dodman y David Satterthwaite*[1]**

La mitad de la población mundial vive en zonas urbanas. Se espera que, para 2030, esta proporción aumente al 60 por ciento y que casi la totalidad del crecimiento de la población urbana mundial se produzca en países de ingresos medios y bajos.
Las actividades industriales que se desarrollan en ciudades, así como los hábitos de consumo y las elecciones de sus residentes, contribuyen significativamente al nivel de emisiones globales de CO_2 y otros gases de efecto invernadero (GEI). Por otra parte, muchas de las zonas urbanas se enfrentan a graves riesgos a causa del cambio climático. Esto significa que los residentes de poblaciones y ciudades, y las autoridades municipales responsables de su gobierno, tienen un rol crucial en la mitigación del cambio climático (reducir la concentración de GEI en la atmósfera) y la adaptación a sus consecuencias (generar resistencia frente a amenazas climáticas cambiantes).

Gobernabilidad urbana para la mitigación

Muchas actividades que generan GEI se concentran en zonas urbanas. Entre las principales fuentes de emisiones de CO_2 pueden mencionarse las industrias manufactureras, el congestionamiento del tránsito en las carreteras por donde circulan vehículos que consumen combustibles fósiles, los edificios que utilizan energía para calefacción, refrigeración e iluminación, y el estilo de vida que supone un alto nivel de consumo. Si bien los niveles de emisión varían notablemente según el centro urbano en cuestión, en las ciudades más ricas las emisiones de GEI por persona

pueden ser entre 50 y 100 veces mayores a las de los centros urbanos en naciones de bajos ingresos[2]. Las autoridades de centros urbanos pueden ayudar a responder a las necesidades globales de prevención de los efectos nocivos del cambio climático de distintas maneras.

En primer lugar, la mayoría de las autoridades de centros urbanos tienen una incidencia significativa en las emisiones, ya que cuentan con una gran dotación de personal y tienen a su cargo numerosos edificios y flotas de vehículos. Pueden tomar la iniciativa de reducir la huella de carbono, por ejemplo, modificando los edificios para que sean más eficientes en términos energéticos, adaptando la flota de vehículos para que funcionen mediante electricidad o combustibles "verdes" y mejorando la gestión de residuos sólidos mediante el fomento de la reducción y el reciclado de residuos, y una mejor gestión de los vertederos. En la ciudad de Cebú, en Filipinas, las autoridades han transformado el sistema de aire acondicionado de sus oficinas y han conseguido que sea menos nocivo para el clima. En San Pablo, Brasil, el gobierno municipal ha obtenido bonos de carbono por la reducción de la producción de metano en su principal vertedero, y ha destinado las ganancias a programas sociales para las zonas aledañas.

En segundo lugar, los gobiernos locales pueden tener injerencia en un abanico mucho más amplio de actividades que se desarrollan dentro de los límites urbanos. Si bien el alcance de sus facultades varía según el país, en general ejercen un cierto grado de control respecto del uso de las tierras, los edificios y la política sobre transporte. En Curitiba, Brasil, el gobierno municipal impulsó la transformación de la ciudad mediante la promoción de emprendimientos de alta densidad junto a los ejes lineales por donde circula el transporte público más rápido y efectivo. Esto contribuyó a reducir el uso privado de automóviles (y, por ende, de emisiones de GEI) y proporcionó a los sectores de menores ingresos la posibilidad de un acceso más fácil al trabajo, además de otros beneficios sociales y ambientales.

La adaptación como gobernabilidad urbana receptiva

La concentración de población y actividades económicas en zonas urbanas trae aparejados riesgos y vulnerabilidades. La mayor parte de la población urbana mundial y las ciudades más grandes se encuentran actualmente en África, Asia y América Latina. En la mayoría de las zonas urbanas de estas regiones, la infraestructura de los servicios de agua, saneamiento y alcantarillado es inadecuada para las condiciones climáticas actuales, y gran parte de la población no tiene acceso a vivienda digna ni servicios básicos[3]. En muchas ciudades, entre uno y dos tercios de la población viven en asentamientos informales, lo cual pone de manifiesto la incapacidad de los

gobiernos de estos centros urbanos y/o la falta de rendición de cuentas frente a estos residentes.

Si no se efectúan mejoras significativas del sistema de alcantarillado, es posible que el incremento de las precipitaciones genere graves inundaciones. Los desastres como las inundaciones que se produjeron en numerosas ciudades de África y Asia, con efectos devastadores, serán cada vez más comunes. Los cambios en los patrones de precipitaciones generarán una mayor exigencia para las redes de suministro de agua, y el aumento del nivel del mar provocará la pérdida de tierras y propiedades en numerosas ciudades costeras. El cuadro 2.1 muestra los numerosos sectores en los que las funciones del gobierno local son importantes para reducir los riesgos y responder de manera efectiva en caso de desastres.

Rol de las autoridades de centros urbanos/gobiernos municipales	Protección a largo plazo	Limitación de daños antes de un desastre	Respuesta inmediata después de un desastre	Reconstrucción
Construcción				
Códigos de construcción	Alta		Alta	Alta
Reglamentación sobre uso de tierras y registros inmobiliarios	Alta	Poca		Alta
Construcción y mantenimiento de edificios públicos	Alta	Poca		Alta
Planificación urbana (incluidos controles de zonificación y desarrollo)	Alta		Alta	Alta
Infraestructura				
Red de agua, incluido el tratamiento	Alta	Poca	Alta	Alta
Saneamiento	Alta	Poca	Alta	Alta
Alcantarillado	Alta	Alta	Alta	Alta
Caminos, puentes y pavimentos	Alta		Alta	Alta
Electricidad	Alta	Poca	Alta	Alta
Instalaciones de vertido de residuos sólidos	Alta	Poca		Alta
Tratamiento de aguas residuales	Alta			Alta

Rol de las autoridades de centros urbanos/gobiernos municipales	Protección a largo plazo	Limitación de daños antes de un desastre	Respuesta inmediata después de un desastre	Reconstrucción
Servicios				
Seguridad contra incendios	Alta	Poca	Alta	Poca
Orden público, policía y alerta temprana	Media	Alta	Alta	Poca
Recolección de residuos sólidos	Alta	Alta	Alta	Alta
Escuelas	Media	Media		
Atención de la salud, salud pública, salud ambiental y ambulancias	Media	Media	Alta	Alta
Transporte público	Media	Alta	Alta	Alta
Asistencia social (incluida la prestación de asistencia a niños y ancianos)	Media	Alta	Alta	Alta
Respuesta ante desastres (de mayor magnitud que los anteriores)			Alta	Alta

Cuadro 2.1 El rol de las autoridades de centros urbanos/gobiernos municipales en la adaptación a los desastres relacionados con el cambio climático

Las ciudades mejor administradas suelen ser también las más resistentes al cambio climático. La buena gobernabilidad urbana debería ayudar a los grupos de bajos ingresos a encontrar posibilidades de vivienda segura y lícita (como la adquisición de terrenos donde puedan construir sus propias casas) y asegurar que tengan la infraestructura y los servicios necesarios. Para ello, los sistemas políticos y burocráticos locales deben ser accesibles y receptivos a los reclamos de los sectores pobres urbanos y otros grupos menos favorecidos.

Las buenas prácticas urbanas como ejemplo frente al mundo

En muchos casos, las autoridades urbanas han sido las primeras en reconocer la magnitud del desafío climático y han fijado para sí objetivos ambiciosos de reducción de emisiones de GEI. La organización Gobiernos Locales por la Sostenibilidad (ICLEI - Local Governments for Sustainability) ha exhortado a las autoridades locales a que reduzcan las emisiones de GEI. Más de 1.500 autoridades locales de

todo el mundo han asumido compromisos en este sentido: México D.F. se ha comprometido a reducir los niveles de emisiones del año 2000 en un 12 por ciento para 2012, Barcelona pretende reducir los niveles de 1990 en un 50 por ciento para el año 2030 y Bangkok ha prometido alcanzar una reducción del 15 por ciento respecto de los niveles de 2007 para el año 2012[4].

En muchos casos, estos compromisos son más ambiciosos que los acordados por sus gobiernos nacionales y pueden ayudar a impulsar respuestas climáticas responsables mucho más amplias. En este sentido, las autoridades locales pueden instar a otros actores a intervenir, tanto mediante iniciativas de lobby dirigidas al gobierno nacional como a través de proyectos que muestren los costos y beneficios de la respuesta al cambio climático[5].

Las asociaciones de gobiernos locales de todo el mundo también han tenido un rol activo en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y han preparado un Plan de Trabajo de los Gobiernos Locales en Materia Climática (Local Government Climate Roadmap) que fomenta la adopción de un acuerdo global sólido e integral sobre adaptación al cambio climático y mitigación de sus efectos.

Perspectivas futuras: Una gobernabilidad urbana que tiene en cuenta aspectos climáticos

La adaptación efectiva al cambio climático es una consecuencia de la rendición de cuentas frente a las necesidades y prioridades de los ciudadanos, especialmente aquellos que están más expuestos a riesgos. Algunos de los programas de adaptación más efectivos están siendo implementados por asociaciones que congregan a organizaciones de sectores pobres urbanos y gobiernos locales. La mitigación también es otra de las consecuencias de la rendición de cuentas, tanto frente a las generaciones actuales como futuras. Un análisis general permite confirmar esta relación. El examen de más de 400 ciudades muestra claramente que la calidad de la gobernabilidad, incluido el control de la corrupción, guarda estrecha relación con un acceso más amplio a los servicios de infraestructura en las ciudades, y con la calidad de tales servicios[6].

Actualmente, la mayoría de los gobiernos urbanos en países de ingresos bajos y medios prácticamente no rinden cuentas a sus ciudadanos y casi no demuestran interés por reducir los riesgos del cambio climático. Esto es lo que sucede especialmente en los asentamientos informales que albergan a una importante proporción de ciudadanos y comercios y donde la infraestructura y los servicios de protección son altamente deficitarios. En estos casos, se manifiesta el doble desafío de gestionar el

crecimiento urbano (que comprende además la generación de alternativas a los asentamientos informales para los grupos de bajos ingresos) y establecer sistemas de gobernabilidad sólidos.

Sin embargo, el cambio climático puede funcionar como incentivo para forjar un gobierno local más responsable. A medida que los ciudadanos adquieren mayor conciencia sobre los riesgos del cambio climático y los gobiernos nacionales se enfrentan a la necesidad de cumplir nuevos compromisos de reducción de emisiones y apoyo a la adaptación, se exigirá a las autoridades locales que implementen ambos objetivos.

En las ciudades que han logrado avances en este tema, la existencia de democracias locales consolidadas y gobiernos urbanos responsables ha sido un factor clave. Algunas ciudades como Durban, en Sudáfrica, han sido pioneras en este frente[7]. Bajo la dirección entusiasta del Departamento de Gestión Ambiental, Durban ha desarrollado una estrategia local para el cambio climático que ha logrado instaurar la importancia de este fenómeno, incluida la reducción de emisiones de GEI y de la vulnerabilidad frente a los riesgos del cambio climático.

En este proceso, ha sido central el reconocimiento de que la respuesta al cambio climático (y, de hecho, a otros desafíos ambientales) no constituye una limitación sino una condición esencial para el desarrollo. Si más autoridades urbanas adoptan este enfoque, la gobernabilidad local transparente tendrá posibilidades reales de convertirse en un frente sólido para la gobernabilidad climática responsable.

Notas

1. David Dodman y David Satterthwaite trabajan para el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (International Institute for Environment and Development, IIED).
2. Daniel Hoornweg y otros, "Cities and Greenhouse Gas Emissions: Moving Forward", *Environment and Urbanization*, vol. 23 (de próxima aparición).
3. Jane Bicknell, David Dodman y David Satterthwaite (eds), *Adapting Cities to Climate Change: Understanding and Addressing the Development Challenges (Londres: Earthscan,* 2009).
4. Ver www.climate-catalogue.org/index.php?id=6870.
5. Harriet Bulkeley y Michele Betsill, *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance* (Londres: Routledge, 2003).
6. Daniel Kaufmann y otros, *Governance and the City: An Empirical Exploration into Global Determinants of Urban Performance*, Policy Research Working Paper no. 3712 (Washington, DC: Banco Mundial, 2005).
7. Debra Roberts, "Thinking Globally, Acting Locally: Institutionalizing Climate Change at the Local Government Level in Durban, South Africa", *Environment and Urbanization*, vol. 20 (2008), págs. 521–537.

2.4

La matriz de influencias e intereses en países emergentes claves para las cuestiones climáticas

2.4.1

¿Intereses creados o intereses públicos? El caso de India

Sudhir Chella Rajan[1]

India se ha convertido en el cuarto emisor de gases de efecto invernadero (GEI) del mundo, con niveles próximos al 5 por ciento de las emisiones globales. Si las proyecciones actuales se confirman, este país representará hasta un tercio de la demanda energética mundial para el año 2050. Como resultado, India asumirá un rol más destacado en el régimen climático global, y la atención se centrará en la elaboración de políticas climáticas y en la matriz de influencias e intereses que intervienen en este proceso en la democracia más numerosa del mundo[2].

Hasta hace muy poco tiempo, el cambio climático era un tema del que no se hablaba abiertamente en India, que quedaba relegado a las últimas páginas de los periódicos y estaba muy lejos de ser una de las principales preocupaciones de los responsables de la elaboración de políticas o del público en general. El tema comenzó a atraer más atención en los medios populares recién después de que los debates desarrollados en las altas esferas sobre el rol de India comenzaron a imponerse en las cumbres internacionales —tales como la del G-8 y el Foro de las Principales Economías—, de que el país se asociara con otros grandes emisores de CO_2 para desarrollar el Acuerdo de Copenhague en diciembre de 2009, y del destacado rol que cumplió en la COP 16 de Cancún, que tuvo lugar en diciembre de 2010.

No obstante, en los últimos años, algunos intereses empresarios y grupos de la sociedad civil han estado ejerciendo presión sobre el gobierno, de manera silenciosa, para aprovechar las nuevas e importantes oportunidades financieras que han surgido en relación con el clima. Estas incluyen, en particular, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto, que impulsa proyectos de reducción de emisiones en países en desarrollo. Al mismo tiempo, las presiones del sector

energético —pese a que, hasta hace muy poco tiempo, no habían estado asociadas con la política climática— son mucho más antiguas, implican mayores riesgos y revisten una importancia fundamental para definir las perspectivas de las iniciativas de mitigación del cambio climático en India.

Al analizar en mayor profundidad ambos procesos se abre un panorama interesante acerca de los desafíos y las oportunidades que se presentan para elaborar políticas de mitigación del cambio climático en India capaces de rendir cuentas y orientadas al interés público.

India y el Mecanismo de Desarrollo Limpio: ¿se pretende establecer normas laxas?

El interés de India en el MDL[3] se manifestó por primera vez, de manera cautelosa, durante las negociaciones vinculadas con el Protocolo de Kyoto. Pero transcurridos unos pocos años, el gobierno comenzó a brindarle un apoyo serio a nivel internacional, y empezó a desarrollar acuerdos institucionales para facilitar sus propios proyectos de MDL. La velocidad, la eficiencia y los bajos costos de las transacciones del proceso de aprobación del MDL de India fueron notables en comparación con los de otros organismos regulatorios. Aun así, aproximadamente el 40 por ciento de los proyectos de MDL rechazados en todo el mundo tienen su base en India, y plantean dudas sobre la confiabilidad de la primera revisión llevada a cabo por la Autoridad Nacional de MDL de India[4].

Pese a lo planteado, existe una percepción muy difundida entre los funcionarios de distintos niveles del gobierno de que el MDL puede constituir una importante fuente de ingresos. Al momento de la redacción del presente Informe, en India se habían registrado 527 proyectos de MDL, lo cual constituye el 22 por ciento del total mundial, una proporción solamente superada por el 40 por ciento que corresponde a China[5]. La mayor parte de las reducciones de emisiones certificadas por India provienen de proyectos cuyo objetivo es eliminar gradualmente el HFC-23, un GEI de enorme potencia. Sin embargo, tal como se detalla en la parte 4[6], los proyectos de HFC-23 pueden ser problemáticos, ya que crean incentivos perversos para, en realidad, impulsar la producción (de bajo costo) de este gas, a fin de obtener una ganancia mediante su posterior reducción en virtud del MDL. Esto atenta contra el importante criterio de que las reducciones de emisiones deben ser "adicionales" al escenario de las emisiones "habituales".

Como consecuencia, las empresas de India que podrían beneficiarse a partir de los proyectos de HFC-23, pero que sufren altas tasas de rechazo de proyectos, tienen un fuerte incentivo para intentar conseguir, mediante lobby, una interpretación benévola de la regla de

"adicionalidad", tanto en el ámbito nacional como en el internacional, y han estado trabajando para influenciar la postura de negociación internacional de India en este sentido. De hecho, las negociaciones climáticas internacionales suelen contar con la presencia de numerosas delegaciones de empresarios de India —que representan a desarrolladores de proyectos, consultorías e instituciones financieras—, las cuales ejercen fuertes presiones para asegurar que cualquier cambio a las reglas del MDL que se proponga redunde en su beneficio.

Mientras que los grupos industriales de India son consultados frecuentemente y tienen estrechos vínculos con los responsables de la toma de decisiones y los negociadores a nivel del gabinete de ministros, los académicos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales son, en gran medida, marginados del ámbito oficial de las negociaciones internacionales. La influencia concreta del empresariado en la postura de India es aún mayor debido al bajo perfil que muchas ONG de este país adoptan de cara a las negociaciones internacionales. Tal como lo señaló un observador: "La sociedad civil de India —desencantada por el proceso global— está dominada por la visión realista del progresismo. Si bien pueden ser feroces críticos del gobierno en la intimidad de su país, en las negociaciones internacionales sobre el clima cierran filas con él y lo defienden cuando se le exige asumir compromisos internacionales de cualquier tipo"[7].

Este énfasis en los compromisos de los países industrializados es comprensible en un país con enormes necesidades de desarrollo, especialmente si se tiene en cuenta que la contribución general de India al total de GEI a nivel mundial es de solo el 2,3 por ciento (en comparación con el porcentaje que corresponde a Estados Unidos, que está en el orden del 30 por ciento). Las emisiones per cápita son apenas una fracción de la contribución per cápita de la mayoría de los demás países, como China (que triplica a la de India) y Estados Unidos (que es 14 veces mayor)[8].

Si bien estas exigencias planteadas a los países industrializados para instarlos a asumir sus responsabilidades son legítimas e importantes, es esencial asegurarse de que no se transformen en un argumento funcional a los intereses creados y los contaminadores climáticos a nivel de país que permitan demorar acciones que son imperiosamente necesarias.

Reformas energéticas en el ámbito interno: Demoras que responden a un entramado de intereses especiales

La industria eléctrica india, que se basa en el carbón, debe ser incorporada como uno de los puntos centrales en las políticas de mitigación climática de este país. Este sector es, sin lugar a dudas, el mayor emisor de GEI de India: en el año 2007, sus emisiones representaron un 38 por ciento del total, lo cual supone un aumento respecto del 28 por ciento que se había registrado en 1994. El potencial de crecimiento sostenido es gigantesco, dado que existen más de 400 millones de personas que aún no cuentan con servicio de electricidad. India planea aumentar su capacidad energética basada en el carbón en más de un 75 por ciento a lo largo de un período de 10 años y esto podría significar que las emisiones basadas en el carbón aumentaran a más del doble para el año 2030[9].

Es evidente que reducir la dependencia de los combustibles fósiles y aumentar la eficiencia del sector son elementos claves para el futuro energético de India. No obstante, existe una red de intereses entramados —que incluyen a las industrias de petróleo y gas, petroquímica, de fertilizantes, manufacturera, agrícola y automotriz— que dificultan los cambios en el statu quo.

Desde hace muchos años, el precio de los combustibles y la electricidad, así como la extracción de fuentes de energía primaria, han sido favorecidos con subsidios, tanto para los productores como para los consumidores. El tema de la provisión de electricidad para el riego agrícola en forma gratuita o fuertemente subsidiada, por ejemplo, ha sido objeto de numerosos análisis a lo largo de más de dos décadas. Sin embargo, se han logrado escasos resultados al intentar poner un freno al enorme aumento en el uso de electricidad subsidiada, el consecuente agravamiento de la reducción de las aguas subterráneas o las pérdidas financieras para las empresas de servicios públicos.

Pese a que el objeto primario de dichos subsidios para los consumidores era asistir a los sectores pobres, los principales beneficiarios —especialmente quienes implementan el riego agrícola— han sido agricultores de mejor posición económica, muchos de los cuales pueden pagar los precios del mercado. De hecho, se cree que muchos agricultores no pagan por la electricidad, gracias al lobby impulsado por los políticos locales. La electricidad subsidiada, para los agricultores solamente, tiene un costo estimado de US$ 6.000 millones por año —que es el doble de lo que gasta el gobierno central en desarrollos rurales o de salud— y los subsidios energéticos en general alcanzan un total de aproximadamente US$ 20.000 millones[10].

Modificar esa situación no resultará fácil, especialmente porque el sector

energético principal de India se caracteriza por sus grandes monopolios dominados por el Estado. Debido a esta proximidad, es más probable que exista un tratamiento especial e interferencia de intereses políticos particularistas.

Una agenda inconclusa en términos de transparencia y participación

En los casos en que el sector privado ha pasado a tener una participación más destacada, como en la extracción de petróleo y gas, han surgido preocupaciones acerca de la obtención de beneficios indebidos a través de contratos y procedimientos de concesión favorables y, muchas veces, de escasa transparencia[11]. En las primeras etapas de la reforma del sector eléctrico en la década de 1990, se observó una serie de condiciones similares, cuando a los productores y las compañías de distribución de energía independientes se les brindaron condiciones extraordinariamente generosas que les permitieron obtener jugosas ganancias[12].

Naturalmente, sigue planteado el interrogante de si podría haberse evitado ese tipo de acuerdos, teniendo en cuenta las necesidades de infraestructura del país y la envergadura de las inversiones requeridas. El gobierno se vio obligado a incurrir en un exceso de generosidad a favor de codiciosos inversores de abultados bolsillos para que sus proyectos resultaran más atractivos. No obstante, la falta de transparencia en la contratación y las reglas de control relativamente laxas siguen siendo problemáticas.

Es alentador advertir que —según se determinó a través de un análisis detallado de la gobernabilidad del sector eléctrico en India— se han realizado importantes avances en lo que hace a abrir las decisiones críticas a un mayor escrutinio público, aunque aún queda mucho por hacer. La información general acerca de las reformas tiene una mayor difusión. A pesar de ello, la transparencia efectiva, el compromiso constante con el público y una mayor integración de las consideraciones ambientales en la gobernabilidad del sector eléctrico —todos requisitos para contar con políticas climáticas inclusivas y responsables— aún se encuentran lejos de la realidad, tal como lo indican los cuadros 2.2 y 2.3.

Indicador PP 14: Calidad de la participación pública en las decisiones sobre reformas o políticas	**India** ***Baja***
Notificación pública	X
Registros públicos de los documentos	X
Comunicación de decisiones en el término de un mes	X
Uso de diversas herramientas de comunicación	X
Adecuación de los plazos para la consideración pública	X
Oportunidad de realizar consultas	X
Comunicación clara sobre los resultados de la participación pública	X
Extensión a comunidades vulnerables	X
Indicador PP 15: Calidad de la participación de los actores interesados y capacidad de respuesta del gobierno	***Baja***
Calidad de la participación:	
Cantidad de aportes	X
Amplitud de los aportes	X
Capacidad de respuesta de los responsables de la elaboración de políticas:	
Notificación de la participación pública por parte del gobierno	X
Resumen de la participación pública	X
Respuesta a la participación pública	X

Cuadro 2.2 Indicadores de la calidad de la participación en India

Indicador ESA 9: Inclusión de consideraciones ambientales en el proceso de reforma del sector	India *Media-baja*
Inclusión de consideraciones ambientales en documentos oficiales, antes de la reforma	X
Definición de un marco amplio para las cuestiones ambientales	X
Acceso a documentos	
Aplicación de normas de confidencialidad menos restrictivas a los documentos relacionados con la reforma	✓
Adecuación de los plazos para la presentación de comentarios públicos	X
Esfuerzo por llegar a poblaciones afectadas y menos favorecidas	X
Mecanismos para obtener los aportes del público	X
Disponibilidad de comentarios públicos	X
Comunicación del mecanismo de incorporación de los aportes del público	X

Fuente: Adaptación de Smita Nakhooda y otros, Empowering People, A Governance Analysis of Electricity (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2007).

Cuadro 2.3 Indicador de la inclusión de consideraciones ambientales en los procesos de reforma del sector en India

El futuro: ¿es alentador?

El gobierno indio anunció recientemente sus planes para reducir la intensidad de carbono, para el año 2020, entre un 20 y un 25 por ciento respecto de los niveles registrados en 2005, algo que permite suponer que se han intensificado los esfuerzos para mejorar la eficiencia y promover la energía renovable. Las propuestas incluyen construir más instalaciones eólicas, solares y geotérmicas, ampliar las redes de transporte público y establecer un impuesto al carbón producido internamente e importado que permita captar fondos para una energía y una tecnología más limpias.

A pesar de estos signos alentadores, la experiencia de India con el MDL y las reformas energéticas indica que el escalamiento de inversiones relacionadas con la energía sin duda traerá aparejadas nuevas oportunidades de búsqueda de beneficios. Por lo tanto, es imperativo mejorar el diseño institucional y el control público.

Notas

1. Sudhir Chella Rajan es profesor del Indian Institute of Technology, Madras.
2. Navroz K. Dubash, "Climate Politics in India: How Can the Industrialized World Bridge the Trust Deficit?", en David Michel y Amit Pandya (eds), *India Climate Policy: Choices and Challenges* (Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2009), capítulo 9; Gudrun Benecke, "Networking for Climate Change Agency in the Context of Renewable Energy Governance in India", artículo presentado durante la Conferencia de Ámsterdam sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global, 3 de diciembre de 2009.
3. Para consultar una introducción al Mecanismo de Desarrollo Limpio y otros datos específicos sobre los riesgos de corrupción que este representa, ver Lambert Schneider, sección 4.3.
4. Gudrun Benecke, "Varieties of Carbon Governance: Taking Stock of the Local Carbon Market in India", *Journal of Environment and Development,* vol. 18 (2009), págs. 346–370.
5. Ver http://cdm.unfccc.int/Statistics/index.html.
6. Ver Lambert Schneider, sección 4.3.
7. Navroz K. Dubash, "Climate Politics in India: How Can the Industrialized World Bridge the Trust Deficit?", en David Michel y Amit Pandya (eds), *India Climate Policy: Choices and Challenges* (Washington, DC: Henry L. Stimson Center, 2009), capítulo 9.
8. Ibíd.
9. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008: La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido* (Nueva York: PNUD, 2008).
10. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Reforming Energy Subsidies: Opportunities to Contribute to the Climate Change Agenda* (Nairobi: PNUMA, 2008).
11. Ashok Sreenivas y Girish Sant, "Shortcomings in Governance of the Natural Gas Sector", *Economic and Political Weekly,* vol. 44 (2009), págs. 33–36.
12. Navroz K. Dubash y Sudhir Chella Rajan, "Power Politics: Process of India's Power Sector Reform", *Economic and Political Weekly*, vol. 36 (2001), págs. 3367–3390.

2.4.2

Políticas climáticas en China

Una evolución gradual hacia la ambición, una mayor transparencia y la participación ciudadana incipiente

Dieter Zinnbauer[1]

Después de varias décadas en que el crecimiento económico, la urbanización y la industrialización se desarrollaron rápidamente y lograron sacar de la pobreza a más de 200 millones de personas, los informes indican que China ha superado a Estados Unidos como el mayor consumidor de energía y mayor emisor de gases de efecto invernadero (GEI) del mundo en 2009 y 2007, respectivamente, varios años antes de lo esperado[2]. Además, se estima que la demanda energética total de China se duplicará para el año 2030[3]. Esta transformación catapultó a China a un lugar central en la elaboración de políticas internacionales sobre cambio climático, aunque su porcentaje de emisiones per cápita es aún mucho menor que el de los países industrializados, en los cuales el estilo de vida se caracteriza por un voraz consumo energético.

China, que actualmente se sitúa junto con Estados Unidos en el epicentro de las políticas climáticas globales, puso de manifiesto su rol por primera vez en las conversaciones mantenidas en Copenhague en diciembre de 2009 al expresar sus intereses con una firmeza y visibilidad inéditas. Como resultado de la posición de relevancia que adquirió este país, los intereses y los actores que definen la postura y las políticas de China respecto del cambio climático también están definiendo las políticas climáticas internacionales. Más allá de que las responsabilidades morales e históricas sean muy diferentes, la ecuación no es

distinta de la que se aplica al contexto estadounidense: si los intereses creados son capaces de torcer el rumbo de las políticas climáticas nacionales según su conveniencia, existe un riesgo concreto de que puedan hacer lo mismo en el ámbito global.

Esperanza y obstáculos: ¿podrá China seguir avanzando a partir de este sólido comienzo?

Movidos por la preocupación —cada vez mayor— acerca de la seguridad de la energía, la contaminación y el impacto del cambio climático sobre su economía y sociedad, los líderes de China establecieron objetivos para reducir la intensidad energética en un 20 por ciento entre 2006 y 2010. Este objetivo fue apoyado por un grupo diverso y cada vez más numeroso de iniciativas energéticas y ambientales, desde campañas orientadas a abandonar o modernizar tecnologías de producción obsoletas y estándares de eficiencia de combustibles para vehículos y equipos hasta la reducción de emisiones de GEI del sector rural, planes de ahorro de energía en el hogar, y apoyo gubernamental y tarifas de inyección para las tecnologías verdes.

Sus esfuerzos han arrojado algunos resultados significativos, aunque al momento de la redacción de este Informe, cuando la economía comenzaba a recuperarse de la crisis financiera, China sufrió algunas dificultades inesperadas para cumplir con el objetivo de intensidad energética. No obstante, entre los años 2000 y 2008, la capacidad hidroeléctrica del país se amplió en más del doble, su capacidad nuclear se incrementó a más del cuádruple y su capacidad de energía eólica se multiplicó 30 veces[4]. China ha llegado a convertirse en el principal proveedor mundial de, entre otros bienes, ciertos tipos de paneles solares y sistemas de producción de agua caliente. Su capacidad instalada para la producción de energía renovable prácticamente duplica a la de Estados Unidos[5], y es líder mundial en inversiones en energía verde, que en 2009 alcanzaron los US$ 34.600 millones. Esta cifra representa casi el doble de las inversiones de Estados Unidos, país que ocupa el segundo lugar[6]. Además, el gobierno está evaluando la posibilidad de experimentar con programas como los impuestos al carbono y proyectos piloto de comercio de bonos de carbono.

En la COP 16, que se llevó a cabo en Cancún en 2010, China plasmó su compromiso con un mecanismo internacional para informar las emisiones de cada país. Un año antes, en Copenhague, también expresó, entre otros propósitos, la intención de reducir sus emisiones de CO_2 por unidad de producto bruto interno entre un 40 y un 45 por ciento para el año 2020, tomando como referencia los niveles registrados

en 2005, y de aumentar el porcentaje de combustibles no fósiles en el consumo de energía a aproximadamente el 15 por ciento para el año 2020[7].

Existen diferentes opiniones, no obstante, acerca del grado de compromiso que sustenta estas propuestas. Muchos observadores se sintieron frustrados por lo que consideraron una insistencia improductiva, por parte de China, en evitar los objetivos de reducción de emisiones absolutas, como así también un mecanismo más estricto para informar y verificar las emisiones. Otros consideran que estas iniciativas y compromisos muestran las verdaderas ambiciones y ponen de manifiesto ciertas concesiones respecto de importantes principios que habían distinguido las negociaciones internacionales anteriores, entre los cuales se destaca la resistencia previa a cualquier tipo de objetivo numérico o mecanismo internacional de informes.

Los expertos coinciden en que el camino a recorrer en relación con las políticas climáticas para China estará plagado de dificultades. En este sentido, ya se han recogido algunos frutos, pero todavía están por venir los mayores desafíos. Las nuevas promesas deben traducirse en acciones concretas, y las iniciativas futuras deben tener un alcance aún mayor para conciliar el aumento en la demanda energética previsto para el país con la necesidad de mitigar el cambio climático. Por eso, es más importante que nunca analizar las posibilidades de que la elaboración de políticas climáticas de China pueda resistir los intentos de interferencia de los intereses creados, y si pueden afianzarse la transparencia, la rendición de cuentas y el compromiso público. A primera vista, una serie de factores sugieren que las perspectivas no son demasiado alentadoras.

El poder confiere poder: La influencia de los productores de energía con altos niveles de emisiones vs. la de las instituciones ambientales

A pesar de haber realizado notables mejoras en el desarrollo de las energías verdes, China continúa utilizando un gran porcentaje de carbón —una fuente de energía particularmente contaminante— para alimentar su vertiginoso desarrollo. El país posee el 14 por ciento de las reservas de carbón conocidas del mundo. En el año 2009, un 70 por ciento de sus necesidades de energía primaria aún se satisfacían a base de carbón, lo cual representaba más del 40 por ciento del consumo global de este recurso[8]. No puede esperarse que esta dependencia mengüe significativamente en el futuro cercano. Pese a que se espera un aumento en el porcentaje de gas natural, energía nuclear y energía renovable, China está construyendo —simultáneamente y a gran velocidad—

nuevas plantas de energía alimentadas con carbón destinadas a satisfacer las necesidades energéticas en constante aumento.

Como resultado, los productores de carbón y las compañías de energía basadas en carbón, que se han esforzado por demorar la implementación de políticas verdes en muchos países, desempeñan un rol central en el futuro energético de China y se verán perjudicados por las ambiciosas políticas climáticas[9]. Estos fuertes incentivos para influir en las políticas pueden verse favorecidos por el acceso privilegiado a los responsables de su elaboración. Muchos de los grandes grupos industriales de China surgieron de ministerios del gobierno y, en tanto compañías estatales, las principales empresas de energía aún gozan de estrechos vínculos con los organismos del Estado. Tal como lo señaló un observador de Pekín, "no hace falta que existan 'lobistas', cuando se puede conversar directamente con el Partido"[10].

En marcado contraste con las fuerzas del carbón y la energía sólidamente instaladas se encuentran los responsables de la elaboración de políticas ambientales, que aún están construyendo su voz institucional y su plataforma de poder. Al principal organismo ambiental chino recién se le otorgaron facultades de aplicación de normas a principios de la década de 1990. Y se le confirió la categoría de ministerio, como Ministerio de Protección Ambiental, recién en 2008[11]. Se ha señalado que el ministerio tiene una dotación de personal insuficiente y no cuenta con los fondos necesarios[12]. Del mismo modo, se considera que la Administración Nacional de Energía, que es responsable de coordinar la política energética, no tiene suficiente autoridad sobre las poderosas empresas estatales[13].

Competencias fragmentadas, políticas en disputa

Debido a la falta de uniformidad que se observa en el paisaje institucional de China, la definición de políticas sobre cuestiones climáticas ha sido fragmentada, tal como se indica en el cuadro 2.4.

Responsabilidad	Departamento
Coordinación y control a nivel macro	Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma Ministerio de Finanzas Ministerio de Asuntos Exteriores
Control de la contaminación	Ministerio de Protección Ambiental
Industria y construcción	Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano-Rural Ministerio de Industria y Tecnología de la Información
Transporte	Ministerio de Transporte Ministerio de Ferrocarriles
Agricultura y silvicultura	Ministerio de Agricultura Administración Nacional de Silvicultura
Desarrollo industrial	Ministerio de Finanzas Administración Impositiva Estatal Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma Ministerio de Industria y Tecnología de la Información Ministerio de Agricultura
Tecnología	Ministerio de Ciencia y Tecnología Ministerio de Protección Ambiental Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma

Fuente: Adaptación de PNUD (2010).

Cuadro 2.4 Departamentos involucrados en las políticas sobre carbono en China

Como consecuencia, la legislación sobre energía de China no está plenamente integrada y refleja los intereses de los sectores particulares afectados. China cuenta con cuatro leyes sobre ahorro de energía relativamente coherentes, pero estas normas coexisten con legislación sobre electricidad y carbón que, en su mayor parte, no aborda las cuestiones de ahorro de energía y reducción de las emisiones, e incluso es considerada como un obstáculo para la continuidad del desarrollo de las iniciativas sobre energías verdes y eficiencia energética[I4].

Ambición central, discrecionalidad local

La implementación de las políticas sobre carbono se vuelve aún más compleja al incluir el factor de la división de tareas entre los gobiernos central y locales, en el contexto de un sistema descentralizado que otorga considerables facultades de implementación y aplicación de las políticas de la administración central a las autoridades regionales y locales.

La gobernabilidad del cambio climático a nivel local no solamente involucra a los organismos de protección ambiental, sino que también incluye un abanico más amplio de actores, tales como las comisiones locales de desarrollo y reforma. Aun así, la experiencia de la protección ambiental a nivel local sirve como indicador de los desafíos que deberán enfrentarse en el futuro. El primer obstáculo para su aplicación es la falta de financiamiento y capacidad. Por ejemplo, se considera que la mayoría de los 145 centros de monitoreo del ahorro energético de China sufre falencias en términos de dotación de personal, presupuesto, equipamiento y especificaciones operativas[15].

Amparadas en pautas de implementación que suelen ser poco específicas, existen casos en que las autoridades locales no se mostraron dispuestas a restringir las operaciones de industrias contaminantes que emplean a muchas personas a nivel local y constituyen una importante fuente de ingresos fiscales y crecimiento económico, y las han ayudado a obtener resultados positivos en las categorías que siguen siendo indicadores claves para juzgar su desempeño administrativo[16]. Los incentivos para una aplicación laxa de las normas o una interferencia directa con las políticas ambientales son aún mayores cuando las autoridades locales o las personas que integran dichos órganos tienen participaciones directas en estas industrias contaminantes[17].

De manera similar, los organismos regulatorios locales, tales como las oficinas de protección ambiental, pueden enfrentar considerables conflictos de intereses. Por lo general, no cuentan con fondos suficientes, carecen del personal necesario y están organizadas como "pequeños tesoros" (*xiao jinku*): organizaciones híbridas que deben obtener ganancias para los gobiernos locales a través de la venta de servicios a empresas, y que también tienen la obligación de supervisar, de manera independiente, a las mismas industrias que son sus clientes[18].

El desafío de implementar efectivamente las políticas sobre carbono en el ámbito local se vuelve aún más arduo debido a las recientes maniobras de las industrias contaminantes: pretenden trasladarse de regiones con mayores recursos, donde la capacidad de aplicación de las normas se ha ido fortaleciendo gradualmente, a las provincias más pobres del interior del país, con menor capacidad y menos recursos de aplicación[19].

Todas estas son malas señales para las políticas climáticas que verdaderamente reflejan el interés de la sociedad y se implementan de manera efectiva sin interferencia de intereses creados.

Competencias sólidas y énfasis en el fortalecimiento de la autoridad ambiental y los incentivos verdes

Un dato positivo es que muchos de los principales responsables de la formulación de políticas de China son ingenieros, científicos o economistas y, por lo tanto, se considera que comprenden cabalmente las cuestiones del cambio climático.

Además, el reconocimiento cada vez mayor de las cuestiones climáticas y de seguridad energética se reflejó en una medida tomada en 2010 por el Consejo de Estado, la principal institución de toma de decisiones de China, que consistió en crear una Comisión Nacional de Energía encabezada por el primer ministro Wen Jiabao. Esto puede entenderse como un esfuerzo significativo por contar con una voz con más autoridad y mayor coherencia entre las políticas y los ministerios vinculados en relación con las cuestiones de cambio climático[20]. De manera similar, al Consejo de Estado se le ha confiado la tarea de controlar el cumplimiento de las normas de intensidad energética. A los funcionarios regionales y locales se les pide que presenten informes de avance cada seis meses, y se les ofrecen aumentos salariales y ascensos si logran demostrar los progresos realizados. En las evaluaciones de desempeño de algunos funcionarios locales se ha incluido el cumplimiento de los objetivos vinculados con el cambio climático. Sin embargo, la solidez de tales incentivos es cuestionable, ya que coexisten con criterios de desempeño económico fuertemente instalados. Además, las autoridades de Pekín realizan verificaciones cruzadas de las cifras informadas y, periódicamente, inspeccionan los establecimientos con mayor uso de energía[21].

Apertura informativa: Una práctica que cosecha cada vez más adeptos

El Ministerio de Protección Ambiental ha hecho fuerte hincapié en la apertura informativa como una herramienta regulatoria para reforzar sus facultades de cumplimiento de las normas. Emitió un primer grupo de obligaciones de divulgación ambiental bastante detalladas para los departamentos de protección ambiental y compañías específicas, el mismo día en que el Reglamento sobre Información y Gobierno Abierto, de alcance nacional, entró en vigencia el I de mayo de 2008[22]. Estos requisitos incluyen publicar, de manera proactiva,

información ambiental detallada sobre 17 categorías y brindar una respuesta oportuna a los pedidos públicos de información ambiental[23].

Con respecto a la meta de eficiencia energética nacional, todos los años se publican actualizaciones sobre desempeño en el sitio web oficial de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma. Pese a ello, la transparencia integral y efectiva aún suele ser obstaculizada por la falta de capacidad, la producción y el mantenimiento fragmentados de los datos, la rendición de cuentas limitada por parte de los funcionarios locales y la falta de precisión de algunas pautas. Un año después de que el Ministerio de Protección Ambiental implementara sus reglamentaciones, un estudio determinó que los niveles de cumplimiento promedio de 113 departamentos de protección ambiental municipales eran bajos[24]. Pese a ello, es posible mencionar algunos ejemplos positivos que ilustran lo que puede lograrse. La ciudad de Ningbo, que se ubicó en el primer lugar en el ranking de divulgación de información, publicó en su sitio web, en 2008, más de 600 documentos sobre aplicación de normas ambientales, entre las cuales incluyó todas las denuncias ambientales recibidas y en qué etapa de procesamiento se encontraban[25].

Abrir las puertas: Mayor compromiso público y reconocimiento de las ONG ambientales

El hecho de que Ningbo llegara a publicar información acerca de denuncias da cuenta de que los procesos de elaboración de políticas ambientales y aplicación de las normas se están abriendo gradualmente a una mayor participación del público. Para determinados tipos de proyectos, se llevan a cabo audiencias públicas de evaluación del impacto ambiental[26]. Más aún, en los últimos años, los textos en borrador de algunas leyes vinculadas con la energía y el clima se publicaron en Internet con anticipación, y se invitó al público a enviar sus comentarios por correo electrónico, aunque no se dieron a conocer los detalles del debate ni del proceso de toma de decisiones.

El aspecto negativo es que las persistentes deficiencias en la transparencia ambiental efectiva y la escasa información sobre procedimientos de participación y plazos dificultan la posibilidad de que el público realice aportes de participación sustanciales[27]. Además, las disposiciones para que el público pueda hacer sus aportes suelen estar menos desarrolladas para muchas cuestiones vinculadas con el clima si se las compara con las disposiciones que existen para los asuntos ambientales convencionales.

A pesar de estos obstáculos, las ONG ambientales están ampliando cautelosamente su compromiso, al

ocuparse de cuestiones que van desde la generación de conciencia sobre la rendición de cuentas en la esfera ambiental y el trabajo con funcionarios y comunidades acerca de los controles de la contaminación hasta la evaluación del cumplimiento con las normas de divulgación y la asistencia a las víctimas de la contaminación. Aproximadamente 3.500 ONG nacionales se encuentran oficialmente inscriptas en China. Otras ONG ambientales internacionales, entre ellas Greenpeace y WWF, han recibido una aceptación gradual, desde mediados de la década de 1980, para iniciar proyectos, incluso iniciativas conjuntas con grupos locales sobre cuestiones vinculadas con el clima[28].

Si bien las ONG se ven obligadas a observar engorrosas normas de inscripción, dificultades para recaudar fondos y sensibilidades políticas, están asumiendo un rol cada vez más relevante en los esfuerzos por promover la apertura y la rendición de cuentas en las políticas ambientales y climáticas de China.

Notas

1. Dieter Zinnbauer trabaja en temas de políticas emergentes para Transparency International. Este artículo contó con la importante colaboración de Jie Yu, quien anteriormente se desempeñó como jefa del programa de políticas e investigación de Climate Group y trabaja actualmente como analista independiente de políticas climáticas.
2. *Wall Street Journal* (EE. UU.), "China tops US in energy use", 18 de julio de 2010.
3. Deborah Seligsohn y otros, *CCS in China: Toward an Environmental, Health, and Safety Regulatory Framework* (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2010).
4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *China Human Development Report 2009/10: China and a Sustainable Future: Towards a Low Carbon Economy and Society* (Pekín: PNUD, 2010).
5. Jennifer L. Turner, "China's green energy and environmental policies", Testimonio ante la Comisión de Revisión de Economía y Seguridad entre Estados Unidos y China (US–China Economic and Security Review Commission), 8 de abril de 2010.
6. Pew Charitable Trusts, *Who's Winning the Clean Energy Race? Growth, Competition and Opportunity in the World's Largest Economies* (Washington, DC: Pew Charitable Trusts, 2010).
7. Rob Bradley, World Resources Institute, Testimonio ante la Comisión de Revisión de Economía y Seguridad entre Estados Unidos y China sobre Política Energética No Contaminante en China, 8 de abril de 2010.
8. *Wall Street Journal* (18 de julio 2010).
9. Un dato positivo que merece ser mencionado es que algunas empresas del sector, tanto en China como en otros puntos, han comenzado a explorar las posibilidades de la energía verde. Este cambio —desde una perspectiva optimista— podría redireccionar sus intereses hacia una postura más ecológica, al menos a largo plazo.

10. *Christian Science Monitor* (EE. UU.), "China confronts global warming dilemma", 12 de noviembre de 2009.
11. *Wall Street Journal* (18 de julio 2010).
12. PNUD (2010).
13. Seligsohn y otros (2010).
14. Ibíd.
15. Ibíd.
16. Mark Wang y otros, "Rural Industries and Water Pollution in China", *Journal of Environmental Management*, vol. 86 (2008), pág. 648.
17. Seligsohn y otros (2010); PNUD (2010).
18. Miriam Schröder, "Challenging the 'public versus private' dichotomy of environmental governance – lessons learned from the Chinese handling of the international clean development mechanism (CDM)", Artículo presentado durante la Conferencia de Ámsterdam sobre las Dimensiones Humanas del Cambio Ambiental Global, 1–4 de diciembre de 2009.
19. PNUD (2010).
20. Seligsohn y otros (2010).
21. ChinaFAQs, "China's measurement and compliance initiatives", 22 de octubre de 2009, www.chinafaqs.org/ library/chinafaqs-chinas-measurement-compliance-initiatives.
22. Barbara A. Finamore, "Transparency in China: implications for the environment and climate change", testimonio ante el Comité Parlamentario y Presidencial Estadounidense sobre China (US Congressional–Executive Commission on China), Mesa redonda sobre transparencia en la protección ambiental y el cambio climático en China, 1 de abril de 2010.
23. PNUD (2010).
24. *The China Blog, TIME* (EE. UU.), "Franz Kafka's China, No.237", 4 de junio de 2009.
25. ChinaFAQs (2009).
26. PNUD (2010).
27. Seligsohn y otros (2010).
28. PNUD (2010).

2.5

Políticas climáticas en Austria

Las deficiencias en la rendición de cuentas frenan los avances

***Shahanaz Mueller*[1]**

Austria se ha comprometido, en virtud del Protocolo de Kyoto y otros acuerdos relacionados de la UE que establecen mecanismos para que los países puedan compartir sus cargas, a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en un 13 por ciento con respecto a los niveles registrados en 1990, para el año 2012. Más aún, sumándose a la postura asumida por otros países de la UE, ha ofrecido ampliar estos compromisos en virtud del Acuerdo de Copenhague y propuso una reducción del 20 por ciento para el año 2020 (o del 30 por ciento si otros países desarrollados adoptan iniciativas similares).

Austria cuenta con una serie de leyes y políticas vinculadas, diseñadas para hacer posible el cumplimiento de estas metas, que se centran en una estrategia climática formulada en 2002 y ampliada en 2007.

Sin embargo, estas medidas no han tenido el éxito esperado. El Tribunal de Auditoría de Austria (Rechnungshof) hizo sonar la alarma al indicar que el desempeño de Austria en 2008 se desvió en nada menos que el 25 por ciento respecto de las metas previstas y que el país también corre el riesgo de incumplir los objetivos planteados en Kyoto si no intensifica aún más los esfuerzos en curso[2].

Los observadores de las organizaciones no gubernamentales (ONG) confirman este escenario. Austria fue señalada como un país con un desempeño particularmente deficiente en relación con las tendencias sobre emisiones presentadas en el Índice de Desempeño sobre Cambio Climático 2010 de Germanwatch. Por su desempeño general, este país fue ubicado en el tercio inferior de los países de la UE, y el índice

destacó el marcado contraste que existe entre las políticas y los resultados concretos[3].

En pocas palabras, Austria está fuera de carrera en lo que hace al cumplimiento de sus compromisos climáticos, y existe una serie de problemas de gobernabilidad que obstaculizan el avance en el diseño de políticas climáticas efectivas.

La estrategia climática de Austria: Coordinación deficiente y especificaciones poco claras

La Estrategia sobre Cambio Climático 2008–2012 de Austria, que constituye la piedra fundamental del marco de políticas climáticas, ha evidenciado graves fallas en el diseño de políticas. Implementar la estrategia no es solo una tarea que debe llevar a cabo el gobierno federal, sino que también requiere la participación activa de los estados austríacos. Desafortunadamente, en esta estrategia, las ideas para un plan de implementación integrador se encuentran prácticamente ausentes, y durante un largo período, tampoco se establecieron disposiciones más específicas para los estados y las comunidades municipales[4].

De manera similar, la asignación de objetivos de reducción de emisiones y la designación de actores responsables no son lo suficientemente específicas para generar una verdadera rendición de cuentas y presiones genuinas para la introducción de reformas. No basta con limitarse a señalar que el gobierno federal, los estados o las empresas son responsables de tomar medidas específicas. De esta manera, queda abierto el interrogante de quién exactamente debe rendir cuentas si la implementación de la estrategia contiene errores o no se cumplen los objetivos de reducción de emisiones. En un análisis más amplio, se advierte que las responsabilidades de control, los mecanismos de revisión y evaluación de los avances y las sanciones no están definidos con el grado de detalle necesario[5].

Tomadas en conjunto, estas falencias no dejan duda alguna de que la estrategia es, en realidad, una declaración de intención política que no ha incluido un análisis serio para determinar responsabilidades y mecanismos de cumplimiento efectivos. Una ley para la modernización ecológica (Ökologisierungsgesetz) sancionada en 2008 logró algunos avances y definió ciertas medidas de manera más concreta, pero tal vez sea demasiado tarde para que Austria cumpla con sus compromisos climáticos[6].

Financiamiento de proyectos climáticos: Desembolsos con escasas pautas de orientación

La falta de claridad también ha sido un obstáculo para el desembolso de fondos destinados a proyectos. Se estableció un fondo para proyectos climáticos y energéticos

de € 500 millones por el cual, en 2009, se asignaron aproximadamente € 121 millones para apoyar iniciativas de eficiencia energética, energía renovable y otras medidas relacionadas con el clima. Con tanto dinero en juego, la iniciativa ha tenido bastante repercusión en el público, y el veredicto es muy poco alentador[7]. Habiendo transcurrido seis meses desde su creación, aún no se había diseñado un documento de planificación estratégica, un plan de desarrollo regional ni un programa anual[8].

Los observadores protestaron ante la falta de pautas de orientación para el desembolso de fondos[9]. La disponibilidad de información acerca del impacto y la efectividad reales de las actividades financiadas también se consideró escasa. Todo esto aumenta el riesgo de que este programa de financiamiento de gran escala termine beneficiando a diversos grupos de intereses en lugar de fomentar el desarrollo de energías renovables[10].

Resultados del proyecto: Deficiencias en el control y la rendición de cuentas

Mejorar la eficiencia energética de los edificios es un elemento esencial de la política climática de Austria. Aun así, el Tribunal de Auditoría lamentó, en una severa evaluación, que no se estén cumpliendo los objetivos concretos de reducción, que las pautas de orientación no estén coordinadas y que no se haya instalado un sistema de monitoreo eficiente[11].

Una situación similar se suscitó en relación con otro elemento clave de la estratégica climática de Austria. El aumento de los impuestos sobre los combustibles fósiles permitió contar con ingresos adicionales por valor de € 391 millones en 2008, que fueron destinados a proyectos de infraestructura e iniciativas relacionadas con el clima. No obstante, el Tribunal de Auditoría determinó que no existían pautas específicas para asegurar que solamente los proyectos climáticos que reunieran los requisitos necesarios pudieran beneficiarse con estos fondos. No existía transparencia, ni en las autoridades ni de cara al público, respecto de qué proyectos recibían fondos. No se habían establecido objetivos específicos ni tampoco se habían instalado mecanismos para controlar el desempeño y la efectividad de los proyectos[12].

Reformas: ¿el tiempo apremia?

El hecho de que Austria no logre transformar los compromisos asumidos en un desempeño concreto con respecto a la reducción de emisiones señala claramente la deficiencia, en términos de transparencia y rendición de cuentas, que obstaculiza la implementación de sus políticas de mitigación climática. En lo que hace a la

adaptación climática, el panorama es aún más preocupante, dado que, a fines de 2007, ni siquiera existía un programa o una estrategia nacional en este sentido[13].

Queda poco tiempo para corregir la situación e implementar políticas climáticas con dimensiones de gobernabilidad más sólidas que brinden protección contra la interferencia de grupos de intereses especiales, asignen responsabilidades claras y controlen el desempeño de manera confiable y transparente. Solo así Austria podrá evitar que se le impongan sanciones punitorias por incumplir sus compromisos, sin mencionar los posibles costos que esta situación trae aparejada para su economía y su sociedad, así como para todo el planeta.

Notas

1. Shahanaz Mueller trabaja en la sección de Servicios de Investigación de Fraude y Controversias de Deloitte en Austria (oficina de Viena). El artículo refleja exclusivamente su opinión personal.
2. Der Rechnungshof, "Bericht des Rechnungshofes", Reihe BUND 2008/11, noviembre de 2008; Parlament – Republik Österreich, "EU-Finanzen und Klima-Maßnahmen auf dem Prüfstand des RH-Ausschusses", Parlamentskorrespondenz no. 24, 21 de enero de 2010.
3. Germanwatch, *The Climate Change Performance Index: Results 2010* (Bonn: Germanwatch, 2009).
4. Comentario de Thomas Weninger, secretario general, Liga Austríaca de Localidades (Österreichischer Städtebund), marzo de 2007; Wirtschaftskammer Österreichisch, "Strategie zu Erreichung des Kyoto Zieles 2008/2012" [Estrategia para el cumplimiento de las metas de Kyoto, 2008/2012], en wko.at/up/enet/stellung/kyotostell.htm; comentario de Josef Plank, miembro de un gobierno provincial.
5. Der Rechnungshof (noviembre de 2008), pág. 29; comentario de Thomas Weninger, secretario general, Liga Austríaca de Localidades (Österreichischer Städtebund), marzo de 2007.
6. Der Rechnungshof (noviembre de 2008).
7. ORF (Austria), "500 Millionen – keiner weiß, was geschieht", 17 de mayo de 2008, en salzburg.orf.at/stories/276264/; APA-OTS (Austria), "ÖAMTC: Wo bleibt die Transparenz beim Klimafonds?", 4 de abril de 2008.
8. Estrategia sobre Cambio Climático 2008–2012 de Austria, pág. 54; Die Unweltberatung, "Österreichische Klimaschutzstrategie", 12 de octubre de 2010, en www.umweltberatung.at/start.asp?ID=9363; Bundesarbeitskammer Österreich: Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008–2012, Präsident Herbert Tumpel; Klima- und Energiefonds, "Klima- und Energiefonds Presseinformation", 6 de diciembre de 2007; Der Rechnungshof (noviembre de 2008), pág. 5.
9. ORF (17 de mayo de 2008).
10. Der Rechnungshof (noviembre de 2008), pág.
11. Parlament – Republik Österreich (21 de enero de 2010).
12. Der Rechnungshof, "Bericht des Rechnungshofes", Reihe BUND 2010/7, junio de 2010.
13. Der Rechnungshof (noviembre de 2008).

PARTE 3

Elementos claves para incorporar la integridad en la toma de decisiones

3.0

Elementos claves para incorporar la integridad en la toma de decisiones

En esta sección, se presentan algunos de los principios y elementos fundamentales que deben estar instalados para dar lugar a lo que podría denominarse un sistema de integridad en la gobernabilidad climática: una red de pesos y contrapesos interconectados que brinde protección contra la corrupción y las influencias indebidas. Las contribuciones de este capítulo sitúan ese sistema en el contexto de las normas, las prácticas y la experiencia de los marcos de gobernabilidad y los regímenes ambientales relacionados, lo cual nos permite aprender de importantes estándares y perspectivas que ya se encuentran establecidos y referenciar la gobernabilidad climática a tales parámetros. Los capítulos siguientes se enfocan en demostrar cómo estos principios se aplican concretamente en relación con las políticas de adaptación y mitigación.

La integridad científica es el primero de los elementos que componen una arquitectura de integridad para la gobernabilidad climática. Toda política climática parte de la ciencia del cambio climático, y proteger la independencia, la integridad y la confiabilidad de la ciencia es un requisito fundamental para la legitimidad y eficacia en la elaboración de políticas climáticas. ¿Cómo se comporta la ciencia del clima en este sentido, ahora que la postura de negación absoluta del cambio climático probablemente se haya vuelto menos sostenible? ¿Cómo reacciona la investigación científica ante el inédito nivel de interés público que se ha despertado, tal como lo demuestran los más de 90.000 comentarios de revisión que ha recibido el Cuarto Informe de Evaluación?[1]. Sheila Jasanoff aborda esta pregunta y descubre que aún hay espacio para mejoras.

Peter Haas profundiza en el rol nodal de la evidencia y la información capitalizando los conocimientos adquiridos de otros regímenes. Analiza las perspectivas de 30 años de experiencia en gobernabilidad ambiental multilateral para ayudarnos a comprender mejor de qué manera la información sustenta la efectividad de los

regímenes, y bajo qué condiciones puede cumplir mejor su función. Se trata de análisis importantes para el diseño actual y futuro de la gobernabilidad climática.

Michael Stanley-Jones adopta un análisis comparativo similar y se enfoca en los principios de transparencia, participación y justicia ambiental tal como fueron articulados en el Convenio de Aarhus, que goza de amplio prestigio por establecer estándares sobre el acceso a la información ambiental y normas de participación en esta área. Stanley-Jones también analiza en qué medida el propio Convenio puede aplicarse a las políticas climáticas y, de ese modo, convertirse en un elemento constitutivo directo para la integridad en la gobernabilidad climática.

Las cumbres globales sobre el clima han recibido mayor atención del público y cobertura informativa que cualquier otro proceso anterior de toma de decisiones ambientales. Pero esta visibilidad nunca antes alcanzada, ¿se traduce también en niveles inéditos de transparencia y participación efectiva? Gareth Sweeney busca responder esta pregunta analizando si la participación pública en los procesos subsidiarios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se sitúa a la altura de las prácticas establecidas en otras instituciones internacionales, y arriba a conclusiones bastante sorprendentes.

Medir y comparar el desempeño de los países y otros actores interesados en relación con las políticas climáticas, así como la fortaleza del sistema de gobernabilidad que las sustenta, es otro elemento esencial para desarrollar la rendición de cuentas por los resultados de la política climática. Se han desarrollado numerosas evaluaciones y rankings de desempeño vinculados con cuestiones ambientales, y se está formulando una nueva generación de índices para las políticas climáticas. En su contribución, Daniel Abreu se centra en el escenario en que surgen los índices de desempeño. Se propone determinar si los principales índices que se usan en la actualidad tienen en cuenta indicadores de gobernabilidad y en qué medida lo logran, y arroja luz sobre importantes aspectos no previstos y prioridades de desarrollo futuro en la fijación de objetivos de desempeño para las políticas climáticas.

Como corolario de este análisis comparativo de principios y características esenciales de la gobernabilidad climática, Anthony Giddens nos ofrece una opinión innovadora. Presenta una audaz perspectiva sobre una trayectoria de desarrollo para la gobernabilidad climática, ante el estancamiento de las negociaciones de Copenhague. Esta contribución también puede ofrecer una mirada sobre el modo en que debería evolucionar la arquitectura de integridad para las políticas climáticas a fin de responder a la coyuntura política climática del futuro.

Notas

1. Consejo Interacadémico (InterAcademy Council), "Climate Change Assessments: Review of the Processes and Procedures of the IPCC", 30 de agosto de 2010.

3.1
Ciencia del clima
Bajo la lupa mundial

Sheila Jasanoff[1]

En noviembre de 2009, piratas informáticos dieron lo que pareció ser un fuerte golpe a la transparencia en la ciencia: cientos de mensajes de correo electrónico privados y miles de documentos fueron extraídos de los servidores de la Unidad de Investigación Climática de la Universidad de East Anglia, uno de los centros más respetados del mundo en el campo de la ciencia del clima. Mientras las autoridades de la universidad denunciaban la situación y destacaban el carácter ilícito de la divulgación, los escépticos en materia climática se regocijaron ante el hecho, puesto que la evidencia, decían, demostraba la existencia de cierta connivencia entre los científicos para exagerar los argumentos sobre el cambio climático provocado por el hombre. Los medios de comunicación, siempre atentos a la posibilidad de un escándalo que afecte a las altas esferas, no tardaron en denominar al episodio "Climagate", en alusión a la revelación de actos fraudulentos por parte de la Casa Blanca que tuvo lugar durante el mandato del presidente de Estados Unidos Richard Nixon. En este caso, la transparencia forzada tuvo el efecto adverso de echar por la borda años de ardua lucha para alcanzar el consenso científico sobre un tema cuya importancia es absolutamente fundamental para la supervivencia de la especie humana en este planeta.

El daño ocasionado al divulgar esta información subraya por qué la transparencia, como se la entiende convencionalmente, no resulta suficiente para la ciencia del clima ni para una política climática. A fin de prevenir la corrupción del conocimiento científico en el que se basa la política global, necesitamos algo más que simplemente mirar qué hay detrás de las afirmaciones de los expertos en los procesos científicos. También es necesario contar con recursos conceptuales para interpretar correctamente lo que vemos cuando se corre el telón del poder científico o político. Con respecto a la ciencia, necesitamos herramientas que nos permitan distinguir el desacuerdo legítimo de la corrupción ilegítima, y formular las preguntas pertinentes.

Es importante, en primera instancia, determinar si el desacuerdo se origina dentro o fuera del proyecto científico. En tal sentido, los acontecimientos de 2009 fueron radicalmente distintos de los que se produjeron en la década de 1990, cuando el lobby del carbono prácticamente contrató abiertamente a científicos para que cuestionaran la evidencia, cada vez mayor, de que las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de las actividades humanas están contribuyendo al aumento de la temperatura global. En esa etapa de la controversia climática, se llegó a pagar a algunos científicos cuidadosamente seleccionados para que sembraran la duda. Algunos sectores de la industria continúan apadrinando el escepticismo climático, aunque de un modo menos directo[2]. No obstante, el período anterior dejó un legado virulento y peligroso, que es la politización de la ciencia del clima en sí misma. En ese contexto, los mensajes de correo electrónico de los cuales se apoderaron los piratas informáticos parecen revelar un tipo de incidencia diferente: la defensa de las ideas y las interpretaciones, y no simplemente la satisfacción de los patrocinadores financieros. Los mensajes muestran a científicos ferozmente comprometidos con su interpretación de los datos analizados, y que no pueden evitar regocijarse cuando las cosas no resultan como esperaban sus oponentes.

Los historiadores y los sociólogos señalan que las creencias apasionadas y el debate encendido son un aspecto normal de la ciencia, pero, ¿deberíamos preocuparnos por ese fervor cuando la ciencia intenta ponerse al servicio de la política? ¿Pueden las pasiones —aun la pasión por la verdad científica— llegar a corromper?

Hasta hace medio siglo, la respuesta a ambas preguntas hubiera sido "no". Se consideraba que los científicos eran los más agudos jueces y críticos de su propio trabajo, y que se sometían a controles de calidad a través de las revisiones de pares, publicaciones, replicaciones, competencias para la obtención de financiamiento y grandes recompensas, tales como premios Nobel, que demostraban su excelencia. Al contar con tantos mecanismos de protección, la ciencia era ampliamente percibida como incorruptible. Por otro lado, la naturaleza siempre actuaba como árbitro final: las teorías falsas serían desarticuladas cuando la naturaleza misma se negara a comportarse como se había previsto. El Estado soviético de Joseph Stalin no pudo lograr que los cultivos crecieran según las promesas optimistas de Trofim Lysenko.

No obstante, a medida que las necesidades científicas de la sociedad fueron aumentando, los mecanismos para garantizar la confiabilidad de los conocimientos, en algunos aspectos, se han vuelto más débiles. En la actualidad, necesitamos un enfoque más participativo y menos centralizado para la custodia de la ciencia, en el que los científicos, los gobiernos y el público en general se involucren en un esfuerzo compartido para generar conocimiento de manera responsable. Existen tres razones de peso para establecer un sistema de rendición de cuentas más complejo, y todas ellas se aplican contundentemente a la ciencia del clima.

En primer lugar, los científicos ya no son (si es que alguna vez fueron) personas desinteresadas que buscan revelar conocimientos ocultos. Las sociedades modernas exigen que sus científicos se orienten hacia objetivos concretos y utilicen sus conocimientos con fines prácticos. Los gobiernos apoyan la ciencia con un criterio liberal y alientan a los científicos a que busquen oportunidades para patentar su trabajo y obtener beneficios a través de este. El razonamiento que subyace a esta postura es que tales incentivos, en última instancia, redundan en beneficio del bien público, al transformar rápidamente los descubrimientos de laboratorio en invenciones y soluciones que promuevan el crecimiento económico o satisfagan otras necesidades sociales. Los científicos que obtienen resultados exitosos despiertan el interés de los medios de comunicación y suelen recibir recompensas materiales que, en épocas pasadas, solo se otorgaban a políticos, estrellas del espectáculo y poderosos empresarios. A través de una colaboración más estrecha con los líderes de la elaboración de políticas, la comunidad de la ciencia del clima ha aprendido a moverse en el mundo político, a codearse con presidentes y jefes de gabinete, y a realizar campañas para que sus hallazgos tengan mayor difusión. De hecho, en todo el mundo occidental, el campo del asesoramiento científico se ha vuelto atractivo como ámbito para el desarrollo de una carrera profesional. En pocas palabras, la ciencia ha pasado a ser una faceta más de la política.

En segundo lugar, muchas de las cuestiones abordadas por la ciencia exigen modalidades de trabajo en las que la autocorrección no resulta viable. Los conocimientos relevantes para la formulación de políticas suelen surgir de la colaboración interdisciplinaria, en la cual los métodos y los criterios de control de calidad no están claramente establecidos con anterioridad, sino que surgen a partir de la dinámica de investigación y evaluación. Así, se abre la posibilidad de que la opinión pública caiga en malentendidos y de que se infiltre la corrupción, ya que solamente quienes actúan en el seno de las comunidades técnicas involucradas pueden apreciar plenamente por qué se toma una determinada decisión y no otras. No existe un juez externo ante quien puedan presentarse los conflictos, o que pueda actuar como un árbitro imparcial en caso de controversia. Por lo tanto, un órgano tal como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) puede tener enormes dificultades —tal como efectivamente le ocurrió al IPCC— para garantizar que sus informes sean sometidos a una exhaustiva revisión de pares. Pese a lo expuesto, tal vez la crítica de los pares nunca resulte suficiente para convencer a los poderosos escépticos ajenos a este ámbito de que las conclusiones del IPCC no fueron solamente resultado del consenso de una pequeña y exclusiva elite. Esta fue una enseñanza importante que nos dejó el "Climagate".

En tercer lugar, ya no se puede contar con que la naturaleza actúe como una fuerza correctora que interviene a tiempo ante una falla del criterio humano. Esto se debe, en parte, a que a mediados del siglo XX las sociedades humanas viraron de una postura preventiva a una postura precautoria en relación con muchas de nuestras expectativas vinculadas con la política. Por ejemplo, ya no resulta aceptable esperar a que las amenazas ambientales sean inminentes o a que las poblaciones sufran daños visibles para tomar medidas de protección. Los costos serían demasiado altos: enorme cantidad de pérdidas humanas, daños patrimoniales incalculables, propagación de enfermedades y, en el caso del cambio climático, la propia supervivencia de la especie humana. Sin embargo, a medida que la política ambiental se mueve de la postura reactiva a la anticipatoria, se vuelve más difícil juzgar si los científicos están haciendo sonar falsas alarmas, si sus pronósticos son lo suficientemente precisos y si los recursos públicos se están asignando de manera eficiente a las necesidades más acuciantes.

Si no podemos confiar en que la ciencia elabore sus propias políticas ni en el ordenamiento benévolo de la naturaleza, ¿cómo podemos garantizar la integridad del conocimiento acerca de los problemas globales urgentes como el cambio climático? El método más prometedor es la ampliación de los círculos de rendición de cuentas dentro de los cuales los criterios científicos deben demostrar su propia validez. Se debe complementar el mero voyeurismo —que surge a partir de la divulgación maliciosa de información— con oportunidades constantes para plantear críticas fundamentadas y promover un intercambio informado.

Los sistemas jurídicos y administrativos de los países han articulado numerosos mecanismos para permitir que el público presente sus cuestionamientos a los científicos que asesoran a los gobiernos: audiencias, consultas, acceso a la información, oportunidades para objetar conclusiones y exigir que se expongan motivos, e incluso acciones legales por uso indebido del conocimiento. Estos procesos no buscan establecer una verdad única ni eliminar la disidencia. Por el contrario, sirven para asegurar que los expertos sean honestos, que manifiesten genuinamente el abanico de dudas e incertidumbres que se plantean respecto de un tema *y* que tengan habilidades técnicas necesarias para interpretar la naturaleza. Lo más importante es que los procedimientos administrativos idóneos deben ser canales de ida y vuelta a través de los cuales el público pueda hacer llegar su información y sus análisis a los estamentos de poder, sabiendo que los argumentos razonables serán escuchados y respondidos con absoluto respeto[3].

En la actualidad, dichos mecanismos son débiles o inexistentes a nivel global, pese a que han cobrado una importancia clave. Órganos tales como el IPCC deben identificar o crear procedimientos para permitir que sus criterios sean evaluados

públicamente, no solo en relación con los contenidos, sino también en lo que hace a los procesos. Numerosas evaluaciones integrales que se han llevado a cabo recientemente, tanto del IPCC como del incidente en la Universidad de East Anglia, rechazan las acusaciones de manipulación y falta de integridad por parte de los científicos individuales, aunque subrayan la necesidad de prestar mayor atención a los procesos: las fuentes de datos deben divulgarse en forma más proactiva, como parte de las actividades de rutina; se debe afianzar la cultura de la transparencia; y se debe mejorar la capacidad de responder a los comentarios públicos durante el proceso de revisión de pares[4]. Si bien estas recomendaciones representan un avance relativo en lo que hace a satisfacer la necesidad de rendición de cuentas en la ciencia del clima, es necesario insistir sobre ellas. La revisión científica de pares, más allá del grado de apertura y transparencia que alcance, no puede reemplazar la participación informada de los ciudadanos en todas las etapas de producción de conocimiento (y no solamente en las etapas más avanzadas del proceso, en la fase de revisión técnica de documentos de consenso que ya han sido elaborados).

En resumen, la integridad de la ciencia del clima depende de la fe más que de la verdad: fe en que las mejores personas están utilizando sus mejores criterios para producir los mejores conocimientos que se encuentran a su alcance. Solo si los científicos del clima logran convencer al mundo —su juez último— de que han pasado esas pruebas, sus conclusiones se elevarán por encima de la malicia de los piratas informáticos y de los "negadores sistemáticos", y demostrarán que pueden constituirse en conocimientos confiables para regir el planeta.

Notas

1. Sheila Jasanoff es profesora Pforzheimer de estudios sobre ciencia y tecnología en la John F. Kennedy School of Government de Harvard University.
2. Ver, por ejemplo, *Mother Jones* (EE. UU.), "Most credible climate skeptics not so credible after all", 26 de febrero de 2010; *Guardian* (Reino Unido), "ExxonMobil continuing to fund climate sceptic groups, records show", 1 de julio de 2009; y *The New Yorker* (EE. UU.), "Covert operations", 30 de agosto de 2010.
3. Para consultar un estudio más exhaustivo de estos argumentos, ver Sheila Jasanoff, *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990).
4. Con respecto a East Anglia, ver Cámara de los Comunes del Reino Unido, "*The disclosure of climate data from the Climatic Research Unit at the University of East Anglia*", Eighth Report of Session 2009-10, Science and Technology Committee, 31 de marzo de 2010; con respecto al IPCC, ver Netherlands Environmental Assessment Agency, *Assessing an IPCC Assessment: An Analysis of Statements on Projected Regional Impacts in the 2007 Report* (La Haya: Netherlands Environmental Assessment Agency, 2010) e InterAcademy Council, *Climate Change Assessments: Review of the Processes and Procedures of the IPCC*, versión previa a la publicación (Amsterdam: InterAcademy Council, 30 de agosto de 2010).

3.2

Impulsar la rendición de cuentas en la gobernabilidad climática

Reflexiones sobre lo que puede aprenderse de la gobernabilidad ambiental internacional

Peter M. Haas[1]

Después de más de 30 años de experiencia en el ámbito de la gobernabilidad ambiental multilateral, es posible evaluar algunas presunciones comunes y sacar conclusiones acerca de lo que constituye una gobernabilidad ambiental internacional (GAI) eficaz. Pueden extraerse tres conclusiones generales acerca de la naturaleza de la gobernabilidad ambiental internacional[2].

En primer lugar, la gobernabilidad ambiental involucra a múltiples actores. Los Estados ya no son la única fuente legítima de autoridad en esta área. En la actualidad, comparten los roles y las expectativas acerca de su comportamiento con el sector privado, la sociedad civil, las redes científicas (comunidades epistémicas) y las organizaciones internacionales[3].

En segundo lugar, la gobernabilidad implica una serie de componentes. Puede desglosarse en las categorías analíticas de definición de agenda, elaboración conjunta de normas y aplicación/cumplimiento.

En tercer lugar, la información útil es un elemento fundamental para la gobernabilidad ambiental. Si bien la mayor parte de la investigación sobre la información se ha centrado en la definición de la agenda, contar con información útil también es importante para contribuir a una sólida elaboración de normas y al cumplimiento/la aplicación de estos tres componentes.

Información y aprendizaje social/definición de agenda

Muchos políticos, agentes encargados de la elaboración de políticas y actores responsables de la toma de decisiones en el sector privado desconocen los efectos ambientales de sus actividades, y tampoco saben a ciencia cierta qué políticas serían las más adecuadas para mitigar esas amenazas ambientales o brindar mecanismos para adaptarse a ellas.

En determinadas circunstancias —por ejemplo, en relación con el ozono de la estratósfera, la lluvia ácida en Europa y las fuentes terrestres de contaminación marina—, la provisión de información útil ha facilitado el aprendizaje social. Los líderes y los gobiernos reconocieron que sus metas tradicionales de política exterior estaban gravemente obstaculizadas por la degradación ambiental fuera de sus límites territoriales, y se basaron en información de expertos acerca de cómo la degradación de bienes comunes ambientales globales afectaba el bienestar nacional. Como respuesta, fijaron metas nacionales más ambiciosas para promover la integridad ecológica y el desarrollo sostenible.

Información y acuerdos negociados

Los actores también suelen desconocer o no contar con datos ciertos acerca de las opciones o políticas que otros actores podrían elegir. Así, resulta difícil actuar colectivamente si no existe confianza acerca de estos aspectos del comportamiento estratégico.

Para que los gobiernos se interesen en celebrar acuerdos legales vinculantes, deben confiar en que dichos acuerdos probablemente los beneficiarán, y que las demás partes tendrán una actitud recíproca respecto de los compromisos asumidos. De este modo, la información útil es considerada sumamente valiosa por los responsables de la toma de decisiones y los negociadores; no solo para poner en claro sus propios intereses, sino también para tener una mayor comprensión acerca de las posibles conductas de terceros.

Información y cumplimiento/aplicación

La gobernabilidad eficaz exige que los Estados conviertan las obligaciones internacionales en leyes nacionales (cumplimiento) y que se encarguen de que estos compromisos sean cumplidos por la sociedad local (aplicación).

Los responsables de acelerar la transición hacia una economía post-carbono exigen contar con información precisa acerca del comportamiento de los mercados en los principales países productores de gases de efecto invernadero. ¿Quién brinda financiamiento para los proyectos verdes? ¿Las tecnologías verdes y los proyectos

para reducir los gases de efecto invernadero están alcanzando los resultados previstos? Esta información es sumamente valiosa para las empresas que efectivamente toman decisiones a corto plazo sobre opciones tecnológicas.

También se ha demostrado el rol fundamental que juegan los actores no estatales en el cumplimiento concreto. Las relaciones estructuradas de confrontación entre empresas multinacionales y sociedad civil definen un contexto en el que las empresas rinden cuentas de sus actividades a través de las prácticas implementadas por las organizaciones no gubernamentales (ONG) de "identificar y responsabilizar", mientras que las firmas ecológicas son reconocidas y potencialmente adquieren mayor participación en el mercado.

La experiencia demuestra que la información acerca de las conductas impropias resuena de manera más contundente entre los consumidores cuando existen compromisos en ese sentido formulados a través de asociaciones entre la sociedad civil y el sector privado que cuando parten exclusivamente del sector privado[4].

¿Dónde radica la utilidad de la información? Calidad y legitimidad

Una de las conclusiones obtenidas, de fundamental importancia, es que, para que la información cumpla con sus múltiples funciones en la gobernabilidad ambiental internacional, debe ser precisa, legítima y oportuna[5].

Para que la definición de la agenda sea eficaz, la información vinculada debe estar relacionada con amenazas genuinas y no responder en forma prematura a falsas alarmas. En la gobernabilidad ambiental internacional, esto suele implicar la elaboración de informes por parte de comunidades científicas transnacionales agrupadas en redes de investigación y monitoreo permanentes por las organizaciones internacionales[6]. En el ámbito del cambio climático este ha sido, en gran medida, el campo de acción del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC).

Los estudios de los regímenes ambientales internacionales indican claramente que la legitimidad es fundamental en este contexto. La legitimidad es, en gran medida, una función de la autoridad social otorgada al proceso a través del cual se desarrolla y entrega la información. ¿Puede decirse que los "expertos" son prácticamente imparciales e independientes de cualquier tipo de patrocinio? ¿Es transparente la base de conocimientos en la que se apoyan?[7]. Estas preguntas ya juegan un papel central en la elaboración de políticas sobre el clima. Como lo demuestran las enseñanzas extraídas de otros regímenes de gobernabilidad ambiental, la respuesta a estos interrogantes será fundamental para la eficacia de la gobernabilidad climática.

Notas

1. Peter M. Haas es profesor del Departamento de Ciencia Política de University of Massachusetts, Amherst.
2. Norichika Kanie y Peter M. Haas (eds), *Emerging Forces in Environmental Governance* (Tokio: UNU Press, 2004); Edgar Grande y Louis W. Pauly (eds), *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century* (Toronto: University of Toronto Press, 2005); Peter M. Haas (ed.), *International Environmental Governance* (Aldershot: Ashgate, 2008); Peter M. Haas y otros (eds), *Controversies in Globalization* (Washington, DC: CQ Press, 2009).
3. Frank Biermann y Bernd Siebenhüner (eds), *Managers of Global Change* (Cambridge, MA: MIT Press, 2009); Peter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, vol. 46 (1992), págs. 1–37.
4. Benjamin Cashore y otros, "Can Non-State Governance 'Ratchet Up' Global Environmental Standards?", *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 16 (2007), págs. 158–172; Benjamin Cashore y otros, *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority* (New Haven, CT: Yale University Press, 2004); Sanjeev Khagram, "Possible Future Architectures of Global Governance", *Global Governance*, vol. 12 (2006), págs. 97–117; Graeme Auld y otros, "The New Corporate Responsibility", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 33 (2006), págs. 413–435.
5. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Global Marine Assessment: A Survey of Global and Regional Marine Environmental Assessments and Related Scientific Activities* (Nairobi: PNUMA, 2003); Peter M. Haas, "When Does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process", *Journal of European Public Policy*, vol. 11 (2004), págs. 569–592.
6. Organizaciones como el IPCC, Millennium Ecosystem Assessment, Ozone Trends Panel, los Grupos Asesores Científicos y Tecnológicos (Scientific and Technical Advisory Panels) de Global Environment Fund (GEF) y el Grupo de Trabajo sobre Modelos Integrados de Evaluación de la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia (Long-Range Transboundary Air Pollution, LRTAP). Existen esfuerzos destinados a crear un panel de evaluación sobre biodiversidad a través del Mecanismo Internacional de Conocimiento Científico sobre la Biodiversidad (International Mechanism of Scientific Expertise on Biodiversity, IMoSEB). Se han tomado medidas específicas para el mar del Norte, el mar Báltico y varios temas de contaminación marina a través del Grupo de Expertos sobre los Aspectos Científicos de la Contaminación del Mar (Group of Experts on Scientific Aspects of Marine environmental Pollution, GESAMP), y para la Antártida a través de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA).
7. Ver Sheila Jasanoff, sección 3.1 del presente volumen.

3.3

El Convenio de Aarhus

¿Un modelo para la gobernabilidad climática inclusiva y responsable?

Michael Stanley-Jones[1]

El acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia son tres dimensiones claves en las que la política climática requiere la participación del público. Un acuerdo legal histórico no solo brinda un patrón interesante y gradual de cómo pueden definirse estos importantes principios, sino que además puede aplicarse en forma inmediata a algunos aspectos de la gobernabilidad en el cambio climático.

Conocido como el Convenio de Aarhus de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UN Economic Commission for Europe, UNECE), este documento establece el compromiso de 45 países de Europa y Asia central con principios prácticos de la justicia ambiental[2]. El origen del Convenio se encuentra en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Cumbre para la Tierra de 1992 celebrada en Río de Janeiro[3]. Como el único instrumento legalmente vinculante que implementa este principio de la Declaración de Río, las disposiciones del Convenio sobre participación pública incluyen el acceso a información ambiental, la participación temprana y constante del público en la toma de decisiones, los procesos transparentes y accesibles, la obligación de que las autoridades consideren los aportes del público, una infraestructura capaz de brindar apoyo y medios eficaces de aplicación y apelación.

El Convenio también aborda el derecho del público a acceder a la información, como así también a la recolección y difusión de información. El Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes[4] procura "fomentar el acceso público a la información mediante el establecimiento a escala nacional de Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes coherentes e integrados",

que también han sido diseñados para captar información sobre las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

El enfoque basado en derechos del Convenio también puede ayudar a impulsar los reclamos de justicia climática. Entre sus procesos de toma de decisiones relacionadas con el clima se encuentran los vinculados con permisos/licencias para determinados proyectos que implican emisiones de GEI; y los planes, programas y políticas nacionales, provinciales o locales sobre cambio climático y sectores relacionados, como por ejemplo, energía, derechos humanos, transporte, agricultura e industria.

No obstante, no todas las decisiones vinculadas con el clima se inscriben en el alcance del Convenio. Por ejemplo, es posible que no se incluya la toma de decisiones sobre los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio que se encuentran fuera de la competencia de las partes del Convenio de Aarhus. Esto también se aplica a los esquemas de comercio de derechos de emisión, impuestos sobre el carbono, etiquetas ecológicas, auditoría y responsabilidad. Como consecuencia, algunos observadores han solicitado que el Convenio sea modificado para que sus disposiciones sean más acordes con las exigencias de la era del cambio climático[5].

Pese a los avances logrados respecto de estas cuestiones, aún quedaría sin resolver el hecho de que, en la actualidad, el Convenio tiene un enfoque regional, y es vinculante, principalmente, para los países de Europa y Asia central, mientras que el desafío global del cambio climático exige un enfoque verdaderamente internacional.

Sin perjuicio de estas limitaciones, el Convenio establece estándares absolutamente innovadores de participación gradual y derechos a la información en la gobernabilidad ambiental. Por lo tanto, constituye un punto de referencia de suma importancia para los acuerdos internacionales sobre gobernabilidad climática, que aún no cumplen muchos de los estándares del Convenio de Aarhus[6].

Notas

1. Michael Stanley-Jones es oficial de información pública del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Su aporte refleja exclusivamente su opinión personal.
2. El Convenio de Aarhus —formalmente, la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE)— fue adoptado en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998 y entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Actualmente, cuenta con 44 partes, incluida la UE en carácter de organización regional de integración económica. Hay dos signatarios del Convenio que aún no han ratificado el acuerdo.
3. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro.

4. El Protocolo de Kiev sobre registros de emisiones y transferencia de contaminantes del Convenio de Aarhus de la UNECE fue adoptado el 23 de mayo de 2003 y entró en vigor el 8 de octubre de 2009, con la ratificación de 20 países y la Comunidad Europea. Actualmente, lo han adoptado 26 partes.
5. Jerzy Jendroska (ex vicepresidente de la Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus y profesor de derecho de la Opole University, Polonia), observaciones sobre la conferencia internacional, "The Role of Information in an Age of Climate Change", University of Aarhus, Dinamarca 13–14 de noviembre de 2008.
6. Ver Daniel Abreu, sección 3.5 del presente volumen.

3.4

Sociedad civil y el proceso de cambio climático

¿cómo incide la participación como medida de transparencia?

Gareth Sweeney[1]

¿Cómo se sitúa la participación pública en los procesos subsidiarios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)[2] en comparación con las prácticas establecidas en otras instituciones internacionales? El ámbito de los derechos humanos ofrece interesantes comparaciones en términos de envergadura relativa de los órganos de gobierno, relevancia para el interés público y nivel de participación de la sociedad civil.

El principio de participación pública está debidamente reflejado en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas, así como en las resoluciones y normas pertinentes de los órganos intergubernamentales que la observan[3]. Poco después de haberse constituido la ONU, la ex Comisión de Derechos Humanos de la ONU tomó la iniciativa, desde las primeras etapas, de aplicar el artículo 71, en función del argumento de que un órgano cuyas decisiones afectaban la vida de las personas debía tener en cuenta sus opiniones. El órgano sucesor de la Comisión de 2006, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, ha mejorado, en muchos aspectos, las prácticas de intervención de las organizaciones no gubernamentales (ONG), al punto que en la actualidad este proporciona un buen barómetro para medir los enfoques de la participación en diversos organismos multilaterales.

En términos de compromiso formal, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU establece que las ONG acreditadas[4] pueden participar como observadoras en todas las sesiones plenarias y especiales. Las ONG pueden realizar presentaciones escritas formales antes de la sesión, que luego se incorporan a la documentación oficial. Pueden hablar sobre todos los puntos de la agenda en el plenario del Consejo

que, en principio, les permite abordar todos los temas y cuestiones específicas de los países[5]. También pueden realizar preguntas y comentarios a los expertos independientes del Consejo, así como al Alto Comisionado para los Derechos Humanos durante los diálogos interactivos con los Estados. Los expertos de ONG también son invitados, como parte del procedimiento, a participar como panelistas en los días de debate formal sobre los distintos temas.

Con respecto a las reuniones de los grupos de trabajo intergubernamentales del Consejo de Derechos Humanos, las ONG pueden asistir a todas las sesiones y, en general, tienen la oportunidad de hablar sobre todos los temas. Los borradores de los documentos de trabajo son de acceso público. En las reuniones informales sobre resoluciones preliminares (equivalentes a las reuniones de los "grupos de contacto" de la CMNUCC), los Estados patrocinadores pueden celebrar reuniones abiertas o cerradas y, en las reuniones abiertas, se puede convocar a las ONG para que realicen intervenciones. En cualquiera de los casos, se anuncia con anticipación, a través de boletines, si las reuniones son abiertas o cerradas, y es muy poco frecuente que se modifiquen las condiciones de asistencia. Las reuniones paralelas en las cuales sea particularmente importante contar con la participación del público, por ejemplo, aquellas en las que se dictan resoluciones sobre defensores de derechos humanos o libertad de expresión, casi siempre son abiertas.

En contraste, las agendas de los órganos subsidiarios de la CMNUCC no tienen una disposición formal que prevea la participación de las ONG. Conforme lo establece el reglamento preliminar de la CMNUCC, el derecho de las ONG a intervenir en las reuniones queda a discreción del presidente o de quien conduzca la reunión[6]. La práctica habitual de quienes presiden órganos subsidiarios tales como el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención ha sido permitir las declaraciones generales de miembros de las ONG al inicio de cada reunión, pero no ofrecerlas en el recinto mientras se llevan a cabo los debates de fondo. También se ha vuelto habitual que las reuniones informales, durante las cuales tiene lugar la mayoría de las negociaciones, no permitan la participación de la sociedad civil. La apertura de las reuniones de los "grupos de contacto" a las ONG también se encuentra sujeta a cambios de último momento, a través de la notificación de los monitores en la sede de la conferencia. En las reuniones abiertas, las ONG pueden estar presentes como observadoras, pero no participar.

En términos de acceso a la información, los sitios web de la CMNUCC y del Consejo de Derechos Humanos de la ONU ofrecen videos en vivo y de archivo de las reuniones plenarias[7]. Este último incluso establece subcategorías de los videos archivados según sus oradores, para que los interesados puedan tener acceso a las

declaraciones de cada persona. La Secretaría del Consejo de Derechos Humanos de la ONU también ofrece una "extranet" en línea, en la que se puede acceder a todas las declaraciones realizadas por Estados que integran el Consejo y Estados observadores, organizadas por fecha y punto de la agenda, como así también todas las declaraciones de las ONG y las instituciones nacionales de derechos humanos[8]. La extranet se actualiza diariamente y constituye una herramienta invalorable para la rendición de cuentas de los Estados.

La CMNUCC no cuenta con un esquema de esa naturaleza para organizar y poner a disposición del público las declaraciones. Si bien las declaraciones de oradores destacados se encuentran cargadas, en los demás casos será necesario ver hasta tres horas de videos y luego transcribir las declaraciones manualmente. De igual modo, si bien todas las resoluciones preliminares, registros de votaciones y documentos de conclusiones se cargan inmediatamente en la extranet del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, suele ocurrir que dicha información no se encuentre disponible en el sitio web de la CMNUCC, y por lo tanto, las ONG y los Estados participantes quedan excluidos de la posibilidad de tener una postura informada acerca de lo actuado.

Debe tenerse en cuenta que tanto la Secretaría de la CMNUCC como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU se esfuerzan por brindar salas de reunión y espacios de oficina para las ONG, así como también espacios para eventos y exposiciones paralelas. No obstante, en los últimos tiempos, la atención se centró en la CMNUCC debido a problemas relacionados con el ingreso de las ONG a la Conferencia de las Partes en Copenhague, en diciembre de 2009[9]. En consecuencia, tal vez el ámbito más lógico para comenzar una reforma en términos de participación serían los procesos subsidiarios interinos en Bonn, y resulta positivo al menos escuchar que la secretaría de la CMNUCC está evaluando, en la actualidad, cuáles podrían ser los medios para mejorar la participación[10].

Entonces, ¿cómo podría mejorar el proceso de la CMNUCC? Las cuestiones vinculadas con el acceso a documentación pública, accesibilidad física y otros temas logísticos son responsabilidad de la Secretaría de la CMNUCC y pueden abordarse sin dilación. Un buen punto de partida sería reconocer y tratar de integrar las disposiciones del Convenio de Aarhus como principios de trabajo[11], evaluar los métodos de trabajo de las secretarías equivalentes dentro del sistema de la ONU, como por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, y luego aplicar las mejores prácticas tal como se describió anteriormente.

Las cuestiones vinculadas con la participación en reuniones formales e informales corresponden a los Estados parte de la CMNUCC, específicamente al Órgano

Subsidiario de Ejecución, y aquí es más difícil llegar a un consenso para la revisión de prácticas, una vez que estas se encuentran instaladas. No obstante, los debates "más allá de 2012" que se están llevando a cabo en la actualidad ofrecen una buena oportunidad para que los Estados revisen sus compromisos y tengan en cuenta la posibilidad de brindar a la sociedad civil un rol de mayor importancia

La meta debería ser llegar a un punto en que las posiciones y las tácticas de negociación de los delegados de los Estados puedan ser controladas y evaluadas por el mismo público que estos negociadores representan; en el cual la sociedad civil esté plenamente informada y pueda desarrollar un papel significativo en las acciones colectivas que afectan a todos.

Notas

1. Gareth Sweeney es jefe de redacción del *Informe Global de la Corrupción.*
2. El término "procesos subsidiarios" de la CMNUCC se refiere al Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención (AWG-KP), el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto (AWG-LCA), el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) y Órgano Subsidiario de Ejecución (OSE). Ver http://unfccc.int/2860.php.
3. Por ejemplo, Resolución ECOSOC 1996/31 (que actualiza la Resolución ECOSOC 1296 (XLIV) del 23 de mayo de 1968), donde se analizan los vínculos de consulta entre la ONU y las organizaciones no gubernamentales.
4. A/HRC/5/1, artículos 7 y 8.
5. Incluidos, por ejemplo, la promoción y protección de todos los derechos humanos (tema 4), y las situaciones de derechos humanos que requieren la atención del Consejo (tema 5).
6. Proyecto de Reglamento de la Conferencia de las Partes y sus Órganos Subsidiarios, artículo 7, FCCC/CP/1996/2, 22 de mayo de 1996.
7. Ver http://unfccc.int/press/multimedia/webcasts/items/2777.php y http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp.
8. El formulario para recibir la contraseña de acceso a la extranet del Consejo de Derechos Humanos se encuentra disponible en www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/form.htm.
9. Ver, por ejemplo, "NGO shutdown at Copenhagen climate talks", en http://tcktcktck.org/stories/campaign-stories/ngo-shutdown-copenhagen-climate-talks.
10. Ver www.stakeholderforum.org/sf/index.php?option=com_content&view=article&id=190&Itemid=77.
11. Si bien cabe aclarar que la CMNUCC no puede ser parte del Convenio de Aarhus, nada impide a la Secretaría integrar sus disposiciones como principios de buenas prácticas.

3.5

Mantener el compromiso de rendición de cuentas

La dimensión de la gobernabilidad en los índices de cambio climático

Daniel Abreu[1]

Los índices relacionados con el cambio climático son importantes herramientas de las políticas públicas que ayudan a medir la capacidad, el compromiso y el desempeño de un país o un sector en relación con las iniciativas de adaptación o mitigación del cambio climático. Tales índices hacen posible, por ejemplo, establecer objetivos y rankings para las acciones de mitigación realizadas por los distintos países, lo cual genera presiones entre los pares en relación con el desempeño y su control. De manera similar, en lo que hace a la adaptación, los índices climáticos pueden ayudar a trazar mapas riesgos, vulnerabilidades y presiones para la adaptación, y de ese modo ayudan a priorizar el apoyo para las acciones de adaptación.

Sin embargo, para que todos esos índices resulten verdaderamente eficaces y útiles, también deberían tener en cuenta las cuestiones de gobernabilidad como una dimensión importante: por ejemplo, el control de la corrupción y el estado de derecho a nivel nacional, y la solidez de la verificación y la supervisión a nivel del sector. Sin factores de gobernabilidad, los índices no podrán describir de manera comprehensiva las vulnerabilidades, y ofrecerán un escaso grado de confianza respecto de la capacidad de llevar los compromisos a la práctica o de verificar el desempeño reportado. Esto podría desembocar en una situación en que la confianza —que es tan vital para sostener un sistema global de promesas y compromisos mutuos— se vea erosionada, imponiendo serias amenazas para la efectividad y sostenibilidad general de los acuerdos climáticos internacionales.

Conceptualización de los índices climáticos

En general, los índices de cambio climático se inscriben en dos categorías: los que miden el *desempeño* y los que miden la *capacidad.* Los índices basados en el desempeño son los más convencionales, y miden variables tales como los niveles de emisión de CO_2 y el uso de energía. Esos índices resultan particularmente útiles para controlar los avances respecto de las metas climáticas establecidas.

Por otro lado, los índices basados en la capacidad tienden a incluir variables cualitativas y también a considerar los factores de gobernabilidad al medir la capacidad de los gobiernos o los sistemas para responder al cambio climático de manera efectiva.

Descripción general de los índices climáticos a través de la lente de la gobernabilidad

La última generación de índices relacionados con la adaptación incluye varios aspectos de la gobernabilidad o la corrupción: por ejemplo, los Indicadores de Capacidad de Adaptación de HELIO International incorporan una dimensión cívica/de gobernabilidad[2] y, más explícitamente, el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático[3] de Maplecroft comprende un índice para las instituciones, la gobernabilidad y el capital social.

Además, algunos centros destacados de investigación climática —entre los cuales se encuentran el Tyndall Centre for Climate Change Research y el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible— han desarrollado propuestas de capacidad de adaptación que incorporan aspectos institucionales y de gobernabilidad. No obstante, dos de los índices de adaptación más prestigiosos —el Índice de Riesgo Climático Global[4] de Germanwatch y el Índice de Vulnerabilidad Ambiental del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)[5]— carecen de factores claros vinculados con la gobernabilidad.

Algunos índices importantes vinculados con la mitigación, tales como el Índice de Desempeño Ambiental de Yale y Columbia[6], los Indicadores Ambientales de la Agencia Europea de Medio Ambiente y los Indicadores Ambientales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[7], también brindan escasa consideración a los factores de gobernabilidad. Una excepción que merece ser destacada es la Herramienta de Indicadores para el Análisis Climático del World Resources Institute (WRI)[8],que incorpora un indicador agregado de gobernabilidad. Además, las Puntuaciones Climáticas (*Climate Scorecards*) para el G8[9]

de WWF tienen por objeto evaluar la "voluntad política climática" de los países que integran el G8, aunque sin un indicador explícito para cuestiones relacionadas con la gobernabilidad.

Eje climático	Índice climático	Descripción	Dimensiones de gobernabilidad
	Herramienta de Indicadores para el Análisis Climático (Climate Analysis Indicators Tool, CAIT) del WRI	Herramienta de información y análisis centrada en las emisiones de GEI, y en factores socioeconómicos y naturales.	Explícitas. Los indicadores socioeconómicos incluyen un indicador agregado de gobernabilidad.
Mitigación	Puntuaciones Climáticas para el G8 de WWF	Ranking de los países del G8 basado en el uso de energía, los niveles de emisiones y las políticas para el futuro.	No en forma directa, aunque evalúa el nivel de compromiso político de un país.
	Índice de Desempeño Ambiental (Environmental Performance Index, EPI) de Yale/Columbia.	Control del efecto que tienen las tensiones ambientales sobre la salud humana y la vitalidad de los ecosistemas.	No en forma directa.
	Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático 2009 de Maplecroft	Conjunto de seis índices relacionados con factores socioeconómicos y ambientales.	Explícitas. Incluye un índice con siete indicadores que se enfocan en instituciones, gobernabilidad y capital social.
Adaptación	Índice de Vulnerabilidad Ambiental del PNUMA	50 "indicadores inteligentes" que captan los elementos claves de la vulnerabilidad ambiental. Incluye un subíndice de cambio climático.	Limitadas. Mide la cantidad de tratados ambientales en vigencia y la cantidad de conflictos.
	Índice de Riesgo Climático Global de Germanwatch	Indicadores que miden los impactos humanos y materiales de los acontecimientos climáticos extremos.	No en forma directa.

Cuadro 3.1 Dimensiones de gobernabilidad en índices climáticos/ambientales seleccionados

Dos de las cuestiones más complejas vinculadas con el diseño de los índices son cómo deben ponderarse las variables de gobernabilidad y qué variables deben ser incluidas. En este sentido, ninguna medición climática genera datos primarios sobre gobernabilidad, sino que todas ellas se basan en las métricas de gobernabilidad existentes. Los Indicadores de Gobernabilidad Mundial (Worldwide Governance Indicators) del Banco Mundial son los más usados[10], e incluyen voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad de los gobiernos, calidad de las reglamentaciones, estado de derecho y control de la corrupción.

Argumentos a favor de indicadores climáticos más integrados y específicos para cada sector

La relación entre mitigación y adaptación climática es cada vez más ampliamente reconocida, y esto también se refleja en el desarrollo de indicadores vinculados.

Integrando elementos orientados a la capacidad y al desempeño, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha propuesto, más recientemente, el concepto de *capacidad de respuesta*, que incluye aspectos de gobernabilidad tales como la estructura de instituciones críticas, la asignación de autoridad para la toma de decisiones, la reserva de capital social y la credibilidad y capacidad de los responsables de la toma de decisiones para administrar la información. No obstante, este enfoque conceptual aún debe ser extensamente desarrollado. También existe la necesidad de optimizar los índices para que resulten particularmente sensibles a las cuestiones que deben medirse en los distintos sectores relacionados con el clima.

Independientemente del área o del tema en que se enfoquen los índices climáticos, los factores de gobernabilidad y transparencia deben ser sólidos, tanto en su fundamentación como en su metodología, si se desea lograr que las políticas sean pertinentes y gocen de credibilidad.

Notas

1. Daniel Abreu trabaja actualmente con UNICEF en la República Dominicana, y se desempeñó anteriormente en Transparency International. Su aporte refleja exclusivamente su opinión personal.
2. Ver www.helio-international.org/energywatch/indicators.cfm.
3. Ver www.maplecroft.com/portfolio/climate_change/index_analysis/2010/ccvi_2010.
4. Sven Harmeling, *Global Climate Risk Index 2010: Who Is Most Vulnerable? Weather-Related Loss Events since 1990 and How Copenhagen Needs to Respond*, boletín informativo (Bonn: Germanwatch, 2009).
5. Ver www.vulnerabilityindex.net/EVI_Indicators.htm.

6. Yale Center for Environmental Law and Policy, "Environmental Performance Index", en http://epi.yale.edu.
7. OCDE, *Key Environmental Indicators* (París: OCDE, 2008).
8. WRI, *CAIT: Indicator Framework Paper* (Washington, DC: WRI, 2009).
9. WWF y Allianz, *G8 Climate Scorecards 2009* (Gland, Suiza, y Múnich: WWF y Allianz, 2009).
10. Ver info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

3.6

Opinión personal

¿un enfoque novedoso de la actividad política en materia climática?

Anthony Giddens[1]

No me incluyo en el grupo de los que se sintieron decepcionados por el fracaso de las reuniones sobre cambio climático que se llevaron a cabo en Copenhague en diciembre de 2009. Sin duda se han producido algunas consecuencias profundamente negativas. La ONU, que organizó todo el evento, se ha visto debilitada. Las disputas que se produjeron entre naciones y grupos de naciones echaron por tierra la idea de que el mundo se está uniendo para luchar contra lo que probablemente sea el mayor conjunto de riesgos que la humanidad enfrente en este siglo. El Acuerdo de Copenhague —a primera vista, el único resultado tangible que arrojaron las reuniones— es un documento breve, elaborado por unas pocas naciones, con el cual los países, al menos en la etapa inicial, se comprometieron exclusivamente por su propia voluntad.

No obstante, consideremos la situación opuesta: supongamos que el acontecimiento hubiera sido exitoso y que las 192 naciones que enviaron representantes hubieran firmado un tratado integral. Se hubieran establecido obligaciones legales de reducción de las emisiones de carbono. Sin embargo, tales obligaciones ya existían para los países desarrollados en virtud de los acuerdos de Kyoto. Algunos de esos Estados, que formalmente habían suscripto estos instrumentos, prácticamente los ignoraron. Dado que el sistema internacional no prevé sanciones punitivas efectivas, no pudo tomarse ninguna medida para que los rezagados se pusieran al día. Pasaron más de siete años desde que el protocolo de Kyoto fue "finalizado" en 1997 hasta que se puso en práctica. El marco que podría haber surgido de Copenhague habría sido aun

más engorroso, y el proceso para aplicarlo casi seguramente se hubiera prolongado por más tiempo.

¿El Acuerdo de Copenhague, por contraste, llevará a acciones concretas en una escala coherente con la enorme tarea involucrada? Obviamente, podría fracasar. Habrá que esperar y ver qué sucede. La XVI Conferencia de las Partes (COP 16) de Cancún, que para el momento en el que el presente documento se publique ya habrá tenido lugar, podría brindar algunas respuestas. A más largo plazo, no obstante, pienso que llegaremos a considerar que el acuerdo marcó un nuevo comienzo que podría ser importante. El acuerdo, en principio, permitió que un grupo mucho más pequeño de países avanzara rápidamente en la definición de objetivos y especificara cómo se proponía lograrlos. Ese grupo nuclea a los mayores contaminantes y atraviesa la brecha entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, que resultó tan destructiva en Copenhague. Por primera vez, los líderes de las grandes economías en desarrollo —China, India y Brasil— anunciaron sus metas de reducción de emisiones de carbono.

La situación posterior a la cumbre de Copenhague también puso en claro que, para seguir avanzando, es necesario aportar un gran caudal de nuevas ideas. Algunas de dichas innovaciones deberán surgir a nivel de las relaciones internacionales. El acuerdo podría ser el ancla, pero se necesitará una variedad de acuerdos bilaterales y regionales para lograr avances concretos. Unos pocos países generan la mayor parte de las emisiones de carbono, y son ellos quienes deberían reunirse periódicamente. La existencia de un G2 —Estados Unidos y China trabajando juntos en forma bilateral— inquieta a muchas personas, pero en la lucha para contener el cambio climático es una necesidad real, ya que estos dos Estados, por sí solos, representan más del 40 por ciento de las emisiones de carbono anuales. Lo mismo se aplica a los países que sufren deforestación; por eso, la relación que mantienen Brasil e Indonesia debe ser apoyada y, en gran medida, financiada externamente.

También debería existir un G3, dado que los países de la Unión Europea son, en conjunto, grandes contaminadores. En Copenhague, la UE quedó marginada debido a su problema de liderazgo: ¿quién es el encargado de hablar en su nombre? La cumbre dejó en claro que debería haber una sola persona autorizada para negociar en temas de cambio climático en nombre de la UE: la nueva Alta Representante, Cathy Ashton, o alguien específicamente designado para esta tarea. El acuerdo estableció el compromiso de que los Estados más ricos proporcionen financiamiento, de hasta US$ 100.000 millones por año, para ayudar a los países en desarrollo a reducir sus emisiones o bien a adaptarse a las consecuencias del cambio climático. Como resultado de las necesidades de financiamiento vinculadas, la idea de un impuesto transnacional a las transacciones financieras —que sería eventualmente organizado a

través del G20— ya no se considera inviable, tal como ocurría pocos años atrás. Si se estableciera en un nivel adecuado, podría permitir recaudar esa cifra e incluso superarla.

La experiencia de Copenhague también fue reveladora, ya que puso de manifiesto las consecuencias de enfocarse demasiado en los costos, y demostró que también vale la pena hacer hincapié en las oportunidades mutuas, dondequiera que se encuentren. En la política internacional, el interés propio suele ser una fuerza de motivación más poderosa que las apelaciones al altruismo. En la actualidad, la mayoría de los países (con un criterio bastante acertado) están preocupados por la seguridad de la energía en el futuro. Deberíamos utilizar la superposición con la política sobre cambio climático de la manera más creativa posible a fin de difundir las tecnologías renovables en todo el mundo. El G20, pero también el Banco Mundial, parecerían ser los organismos adecuados para fomentar tales procesos.

En Copenhague también se planteó la pregunta clave de cuál debería ser el rol de la ONU en el futuro, en lo que hace al cambio climático. Las falencias más importantes de la ONU se pusieron claramente en evidencia durante la cumbre. Proceder basándose en el pleno consenso simplemente no resulta posible cuando se trata de asuntos en los cuales existen férreas diferencias de intereses en la comunidad mundial. Por lo tanto, la mayor parte de las acciones concretas comenzaron a trasladarse hacia otros lugares. No obstante, pese a ser débil en términos de toma de decisiones, la ONU es irreemplazable en algunos aspectos. El monitoreo de los resultados que surjan a partir del acuerdo y, ahora, de Cancún, no puede dejarse en manos de los países participantes. Se necesita un régimen global para que, entre otras cosas, evalúe las emisiones de los Estados y controle sus avances. La lógica indica que un organismo encargado de llevar a cabo esa labor debería instalarse en el seno de la ONU, dado que su participación es la mejor garantía de imparcialidad.

Finalmente, en Copenhague se destacó que el activismo por debajo del nivel de los países desempeñará un rol fundamental en la lucha contra el cambio climático, y deberían definirse los medios para que las organizaciones no gubernamentales (ONG) desempeñen un rol formal en las negociaciones internacionales. La participación de los grupos por debajo del nivel del Estado nacional, así como la colaboración transnacional entre ellos —comunidades locales, ciudades y estados locales— será igualmente importante. Según la perspectiva desde la cual se analice, podría juzgarse que la debacle de Copenhague condujo a un período de relativa quietud, en el cual no se realizó un avance amplio con miras a una política activa sobre cambio climático. Personalmente, no creo que —a largo plazo— esto sea recordado como el legado perdurable de Copenhague. El escritor estadounidense Henry Adams ha dicho que "el caos suele generar vida, en tanto el orden genera el

hábito". Y no se equivocaba. Mi sensación —y mi sincera expectativa— es que el *impasse* que se alcanzó en Copenhague haya servido como inspiración para generar las grandes dosis de creatividad e ingenio que necesitamos, aun cuando su pleno impacto recién pueda manifestarse después de Cancún.

Notas

1. Anthony Giddens es ex director de la London School of Economics y miembro de la Cámara de los Lores del Reino Unido.

PARTE 4

Cómo garantizar la integridad y la transparencia en materia de mitigación del cambio climático

4.0

Cómo garantizar la integridad y la transparencia en materia de mitigación del cambio climático

Transparency International

Para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) será necesario que se produzca una transformación radical en la política energética, la innovación tecnológica, la gestión de los recursos y los hábitos de consumo. En todo el mundo están incorporándose soluciones, que incluyen el desarrollo de políticas sobre eficiencia energética, la implementación de mecanismos basados en el mercado, como el comercio de derechos de emisión o los impuestos sobre la emisión de carbono, y la puesta en marcha de tecnologías con bajos niveles de carbono.

A pesar de la necesidad acuciante de reducir los niveles globales de emisiones de GEI, en el año 2010, la Agencia Internacional de la Energía (International Energy Agency, IEA) señaló que "el mundo ha seguido avanzando —incluso a un ritmo acelerado— en la dirección equivocada"[1]. Esta trayectoria puede revertirse, pero al haber poco margen de error, las soluciones de mitigación deben diseñarse, implementarse y gestionarse con la transparencia y el control necesarios para garantizar su efectividad. Los autores en esta sección describen gran parte de los avances que ya se han producido en la reducción de las oportunidades de corrupción y la mejora en la rendición de cuentas de las acciones de mitigación, e identifican áreas que aún deben abordarse.

La medición, notificación y verificación rigurosas de las emisiones son fundamentales para encontrar soluciones de reducción apropiadas y medir los avances. La contribución introductoria de Taryn Fransen hace hincapié en la manera en que los sistemas de contabilidad de las emisiones de GEI forman parte de las estrategias de mitigación y determinan la eficacia de las iniciativas para reducir las emisiones. Fransen señala que, si bien se han creado sistemas de contabilidad de GEI sólidos, aún existen oportunidades para la manipulación o lagunas en los requisitos de notificación.

La preocupación por estas cuestiones aumenta a medida que crece la cantidad de países que miden, notifican y verifican las emisiones. Si bien, históricamente, los países desarrollados han sido los responsables del cambio climático y deben cumplir con compromisos vinculantes de reducción de emisiones, en la actualidad, muchos países en desarrollo (no incluidos en el Anexo I) están diseñando sus propias estrategias de mitigación. Si bien muchos de estos planes recibirán el respaldo de países desarrollados, la confianza aún es débil. Juan Pablo Osornio, Ingmar Schumacher y Krina Despota analizan los desafíos en cuanto a capacidad, compromiso y corrupción que deberán abordar tanto los países desarrollados como aquellos en desarrollo para contribuir a las estrategias de mitigación. Estas consideraciones serán cada vez más importantes en los años por venir, ya que, hoy en día, los países en desarrollo se encuentran entre los principales emisores globales.

Si bien no son la única manera de extender las reducciones de emisiones, varias contribuciones incluidas en esta parte analizan los mercados de carbono y su importancia en el debate sobre estrategias de mitigación. La introducción en virtud del Protocolo de Kyoto de mecanismos basados en el mercado ofrece oportunidades para reducir las emisiones de GEI de manera efectiva en términos de costos, pero también plantea riesgos significativos. Lambert Schneider sugiere en su análisis que puede haber conflictos de intereses y deficiencias regulatorias en el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE de la UE), el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) establecido en el marco del Protocolo de Kyoto y otros mercados de carbono, aunque sean una herramienta potencialmente poderosa para mitigar el cambio climático e incentivar la innovación tecnológica. Los casos de estudio respaldatorios acerca de la asignación gubernamental y la venta de cuotas de emisiones presentados por Emília Sičáková-Beblavá y Gabriel Šípoš, de TI Eslovaquia, y Gábor Baranyai, de TI Hungría, muestran que gestionar los créditos de carbono de manera poco transparente debilita la confianza pública. Sigue a estos casos un análisis realizado por TI Sri Lanka acerca de las falencias en la implementación de evaluaciones de impacto ambiental (EIA), que podrían afectar la sostenibilidad ambiental de los proyectos de MDL o las actividades de adaptación en ese país.

Thomas Marcello rastrea la historia reciente de los mercados voluntarios de carbono y, si bien observa una tendencia creciente a la mejora en la calidad de los bonos de carbono, también identifica oportunidades para mejorar la integridad ambiental y social de los proyectos de compensación de emisiones. Gernot Wagner, Nathaniel O. Keohane y Annie Petsonk luego dirigen su mirada hacia el futuro de los mercados de carbono y sugieren que el crédito sectorial —en el que todos los sectores industriales en las economías en desarrollo llegan a un máximo de emisiones y venden los créditos derivados de esta reducción— solo funcionará si el sistema está diseñado con integridad desde el principio.

Esta sección se aparta, entonces, de los mercados y se concentra en el sector privado. La comunidad empresarial tiene gran influencia en el éxito de los esfuerzos por detener el cambio climático. Una transformación radical hacia infraestructuras y tecnologías con bajos niveles de emisión de carbono representa una amenaza para los intereses de muchos actores dominantes en los mercados, en especial, los de la industria de los combustibles fósiles. Si estas compañías no pueden identificar oportunidades para generar ganancias en este nuevo contexto, aumenta el riesgo de que ejerzan una influencia indebida para retrasar los avances con respecto a la mitigación. David Levy analiza de qué manera los modelos comerciales innovadores, la colaboración entre los actores del sector privado y las señales de políticas predecibles en el ámbito local, nacional e internacional pueden hacer que la industria participe en forma positiva de una transición hacia un futuro con bajos niveles de emisión de carbono.

En última instancia, la responsabilidad empresarial en las soluciones frente al cambio climático debe mejorar. Si bien reducir las emisiones sigue siendo la actividad de mitigación más importante que pueden asumir las empresas, es importante reconocer que los resultados en cuanto a la mitigación dependen cada vez más de la participación corporativa en la política pública sobre cambio climático. Ryan Schuchard y Laura Ediger sostienen que la apertura informativa por parte de las empresas, que incluye una presentación de informes sólida sobre su compromiso con la política pública de cambio climático, afecta directamente el alcance y la efectividad de las estrategias de reducción de GEI y, por lo tanto, es un componente central de las mejores prácticas comerciales en lo que se refiere al cambio climático.

Ese mensaje repercute en la comunidad comprometida con la lucha contra la corrupción, que durante años ha trabajado en estrecha colaboración con las empresas para mejorar la presentación de informes corporativa. Transparencia por Colombia brinda un ejemplo de estas iniciativas, con un resumen de un estudio piloto que tuvo por objeto mejorar los estándares de transparencia en el gobierno corporativo en

empresas de servicios públicos estatales y privadas, un ejercicio que puede contribuir a ampliar las expectativas para la presentación de informes sobre temas relacionados con el clima, como la eficiencia energética.

El grado en que las empresas presentan sus acciones y productos de manera honesta también se relaciona en forma directa con las elecciones de compra de los consumidores, las cuales, a su vez, afectan las emisiones globales. Fred Pearce examina la actual tendencia de algunas empresas que engañan a los consumidores acerca de las características supuestamente respetuosas del clima de productos y servicios, y analiza de qué manera gobiernos y consumidores pueden incrementar sus esfuerzos para conseguir que las empresas rindan cuentas.

A medida que las empresas hagan ajustes para mitigar el cambio climático, también deberán hacerlo los gobiernos. El cambio hacia un futuro con bajos niveles de emisión de carbono estará signado por un desarrollo generalizado de fuentes de energía renovables y por demandas de recursos cambiantes. El nivel de preparación de los países para hacer frente a los desafíos de gobernabilidad relacionados con esta transformación tendrá consecuencias directas en la confianza que el público tenga en dichas iniciativas, en el interés del sector privado en financiar proyectos con bajos niveles de carbono y, en última instancia, en el éxito de una transición hacia una economía verde. Nadejda Komendantova y Anthony Patt presentan evidencias de que la percepción de la corrupción en los procesos burocráticos en África del Norte podría aumentar significativamente los costos para el desarrollo de proyectos de energía renovable. Un estudio de caso de TI España invierte la ecuación y describe de qué manera los incentivos financieros para recursos renovables, bajo la modalidad de tarifas de inyección, generaron incentivos de fraude ante la ausencia de mecanismos de control sólidos.

El desarrollo de una economía verde también producirá una mayor demanda de recursos naturales, como por ejemplo, los utilizados en instalaciones solares o vehículos híbridos, entre otros. Stefan Bringezu y Raimund Bleischwitz trazan un mapa de muchos de estos recursos naturales en áreas de gobernabilidad deficiente, y analizan si sería posible que las transferencias de grandes cantidades de dinero produjeran una nueva "maldición de los recursos" verdes. Transparencia Bolivia estudia más de cerca a un país que ha podido equilibrar, hasta ahora, el desarrollo de sus reservas de litio con la participación pública y la provisión de información.

Por último, si bien deben continuar llevándose adelante todos los esfuerzos necesarios para reducir las emisiones globales de GEI, algunos científicos están comenzando a considerar la posibilidad de manipular de manera intencional la atmósfera terrestre. Esto aún se considera, fundamentalmente, un medio no deseable

para reducir las temperaturas globales, con consecuencias impredecibles, pero que aun así podría prosperar. Graeme Wood explora la actual falta de rendición de cuentas que rodea a la investigación y la gobernabilidad en la geoingeniería.

Notas

1. IEA, *Energy Technology Perspectives 2010: Scenarios and Strategies 2050* (París: IEA, 2010), pág. 5.

4.1

Contabilidad de los gases de efecto invernadero

La base de una gobernabilidad climática sólida

Taryn Fransen[1]

Para formular, implementar y hacer cumplir las políticas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)[2] se necesita información creíble y confiable que muestre de dónde provienen las emisiones y quién es responsable de ellas. Contar con marcos de contabilidad estandarizados, mecanismos de presentación de informes transparentes y sistemas de verificación sólidos resulta fundamental, no solo para la integridad del sistema financiero global, sino también para una gobernabilidad efectiva en materia climática.

Las consecuencias —para el medioambiente, las comunidades y los mercados— de contar con información sobre emisiones de GEI involuntariamente inexacta o intencionalmente engañosa son significativas. La expansión de los mercados de carbono y la comercialización de créditos de carbono ha sumado aun más complejidad y vulnerabilidad a la integridad de la contabilidad de GEI.

Dado que la contabilidad de GEI persigue numerosos objetivos, se han desarrollado diversos enfoques contables (ver recuadro 4.1). Por ejemplo, el Protocolo de Kyoto se basa en los inventarios nacionales de GEI para determinar si los participantes cumplen con los límites de emisión acordados. De igual forma, los mercados de carbono dependen de metodologías estandarizadas para garantizar que los créditos se traduzcan de manera precisa en toneladas de emisiones reducidas. Los ejecutivos

de compañías y los inversores se basan en inventarios corporativos de GEI para evaluar los riesgos financieros o para el prestigio asociados con las emisiones. Por último, los consumidores tienen cada vez más opciones para elegir entre distintos productos competidores, según su huella de carbono.

Si bien en la última década se han producido grandes avances hacia la estandarización de la contabilidad de GEI y la promoción de la divulgación de las emisiones, la información aún se encuentra dispersa o no es confiable en el caso de algunas fuentes de emisiones críticas. Además, la ausencia de normas sólidas para algunos tipos de contabilidad de GEI hace que determinados sistemas de contabilidad y de presentación de informes puedan ser manipulados.

Dado que las emisiones son el resultado de decisiones adoptadas por un conjunto de actores descentralizados y diversos en casi todos los sectores de la economía global, la preparación de información integral sobre emisiones de GEI necesitará tiempo, inversión financiera y desarrollo de capacidades.

Recuadro 4.1 Tipos principales de marcos de contabilidad de GEI

Nacionales

Los inventarios nacionales de GEI, requeridos a los Estados parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), tienen por objeto documentar todas las emisiones y absorciones de origen humano dentro de un país. La Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC determina cuáles son los requisitos en materia de presentación de informes sobre inventarios, y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) elabora las metodologías pertinentes3. En el Protocolo de Kyoto se incluyen otras reglas sobre contabilidad que determinan qué fuentes y sumideros4 se computan a efectos de la cantidad de emisiones permitidas de un país. Las jurisdicciones subnacionales, como estados, provincias y ciudades, también elaboran, cada vez más, inventarios de GEI sobre la base de un enfoque similar.

Corporativos

Los inventarios corporativos de GEI incluyen las emisiones directas de una compañía (de fuentes pertenecientes a la compañía que reporta o controladas por esta), así como emisiones indirectas de fuentes de electricidad y de otro tipo que se hayan adquirido, que no pertenezcan a la compañía que presenta informes o que no sean controladas por esta. Las empresas usan los inventarios para evaluar riesgos, identificar oportunidades para reducir las emisiones y presentar públicamente información sobre las emisiones. Los estándares incluyen el Estándar Corporativo del Protocolo de GEI (GHG Protocol Corporate Standard) y la norma ISO 14064-1 de la Organización Internacional de Normalización (International Organization for Standardization, ISO).

Por establecimiento

La contabilidad por establecimiento incluye las emisiones de una instalación industrial específica; la obtención de datos de establecimientos es un componente de los inventarios corporativos de GEI o se realiza para cumplir con los requisitos obligatorios de presentación de informes.

Por proyectos

La contabilidad por proyecto, que cuantifica el impacto de los proyectos de mitigación de GEI, se utiliza para asignar créditos para proyectos de compensación en mercados de carbono regidos por el cumplimiento, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), y en los mercados voluntarios. Entre las normas se incluyen el Protocolo de GEI para la Contabilidad por Proyecto (GHG Protocol for Project Accounting), la norma ISO 14064-2 y el Estándar Voluntario de Carbono, así como las metodologías utilizadas en mercados específicos, principalmente, el MDL.

Por productos

Esta práctica emergente hace un seguimiento de las emisiones asociadas con un bien o servicio específico durante su ciclo de vida, ya sea que se trate de un secador de ropa, una hogaza de pan o un servicio de entrega por correo. El Protocolo de GEI y la Organización Internacional de Normalización están desarrollando estándares internacionales. Carbon Trust ha elaborado un estándar (PAS-2050) para contabilizar el ciclo de vida de los productos en el Reino Unido.

Fortalezas y debilidades de la infraestructura de contabilidad de GEI

En la última década, han surgido cinco elementos de contabilidad que permiten realizar una descripción "exacta y fidedigna"[5] de las emisiones o reducciones de GEI. Ellos son:

- principios de contabilidad;
- marcos de contabilidad;
- métodos de cuantificación;
- sistemas de presentación de informes; y
- aseguramiento de la calidad y verificación.

Cada elemento desempeña un papel fundamental para asegurar información sólida y transparente sobre emisiones de GEI, pero también tiene falencias o vulnerabilidades.

Principios de contabilidad

Los principios de exactitud, comparabilidad, exhaustividad, coherencia y transparencia, utilizados inicialmente por la CMNUCC para guiar la elaboración de inventarios nacionales de GEI, han sido modificados por otros tipos de contabilidad de GEI, como la contabilidad corporativa o por proyectos (ver cuadro 4.1).

Los principios de contabilidad de GEI brindan pautas a los profesionales al aplicar estándares y requisitos a determinadas situaciones. En algunos casos, se producen algunas concesiones fundamentales entre los principios. Por ejemplo, el principio de exhaustividad sugiere que también deben incluirse en un inventario las fuentes pequeñas sumamente inciertas, aunque esto ponga en peligro la precisión. La aplicación de los principios de contabilidad de GEI es, por lo tanto, más un arte que una ciencia y, al contar con marcos de contabilidad y métodos de cuantificación más desarrollados, los profesionales dependerán en menor medida de interpretaciones subjetivas de los principios.

Principio | Definición	National	Corporativo	Por proyecto
Exactitud | Garantiza que las emisiones de GEI no se sobrecuantifiquen ni subcuantifiquen sistemáticamente; reduce las incertidumbres tanto como es posible.	✓	✓	✓
Comparabilidad | Los cálculos pueden compararse entre las distintas partes que presentan informes, sobre la base de metodologías y formatos acordados.	✓		
Exhaustividad | Contabiliza todas las fuentes, sumideros y gases en el marco del inventario; tiene en cuenta toda la información pertinente.	✓	✓	✓
Prudencia | Utiliza presunciones, valores y procedimientos conservadores cuando la incertidumbre es alta; no sobrevalora las reducciones de GEI.			✓
Coherencia | Permite realizar comparaciones significativas de cálculos de emisiones a lo largo del tiempo.	✓	✓	✓
Pertinencia | Utiliza datos, métodos, criterios y presunciones que son pertinentes con respecto al uso previsto de la información, y satisface las necesidades en cuanto a la toma de decisiones de los usuarios, incluidos los actores interesados externos.		✓	✓
Transparencia | Informa y explica presunciones y metodologías claramente; Informa y justifica las exclusiones.	✓	✓	✓

Fuentes: WRI y Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (World Business Council for Sustainable Development, WBCSD), *The Greenhouse Gas Protocol: A Corporate Accounting and Reporting Standard* (ed. rev.) (Washington, DC: WRI/WBCSD, 2004); WRI y WBCSD, *The Greenhouse Gas Protocol: The GHG Protocol for Project Accounting* (Washington, DC: WRI/WBCSD, 2005); CMNUCC, "Directrices actualizadas de la Convención Marco para la presentación de informes sobre los inventarios anuales, tras la incorporación prevista en la decisión 14/CP.11", Documento FCCC/SBSTA/2006/9 (Nueva York: CMNUCC, 2006).

Cuadro 4.1 Principios de contabilidad de GEI

Marcos de contabilidad

Los marcos de contabilidad crean expectativas comunes con respecto a la elaboración de cálculos de GEI y permiten identificar más fácilmente cualquier parcialidad. Delinean qué fuentes deben incluirse en los cálculos, determinan qué entidades deben hacerse responsables de determinadas fuentes o reducciones de emisiones, y promueven la comparabilidad de información sobre emisiones de GEI entre entidades y a lo largo del tiempo.

Determinados elementos, algunos de los cuales se mencionan a continuación, desempeñan un papel fundamental para limitar las oportunidades de que se manipulen los cálculos de GEI:

- El *límite del inventario* establece todas las fuentes de GEI que deben contabilizarse y restringe la posibilidad de desvirtuar los resultados incluyendo o excluyendo del análisis, en forma arbitraria, determinadas fuentes. La comparabilidad de los cálculos depende, fundamentalmente, de normas estandarizadas para determinar quién responde por qué emisiones (por ejemplo, en caso de copropiedad de un único establecimiento) y hasta qué punto de la cadena de valor, en forma ascendente o descendente, deben llegar los propietarios de la empresa o del proyecto para responder por sus efectos sobre las emisiones.
- La capacidad de *hacer un seguimiento de emisiones a lo largo del tiempo* de manera sistemática a partir de un año base determinado. Un marco de contabilidad sólido no permitirá que una empresa o un país reclame "reducciones" por el solo hecho de aplicar al año base una metodología diferente a la del año informado, o de incluir fuentes en el año base que se excluyen del año sobre el cual se informa.
- Los proyectos de reducción de emisiones se comparan con un *escenario inicial* en el que se calcula cuál sería el nivel de emisiones si no existieran las iniciativas de mitigación. Identificar el escenario inicial implica analizar situaciones hipotéticas contrafácticas a fin de determinar si las reducciones que se producen en el marco del proyecto son "adicionales" a las que se habrían producido de todos modos. Como se indica en la sección 4.3 a continuación, ha sido difícil establecer enfoques sistemáticos y objetivos para esto.

A pesar de las protecciones que se disponen en los marcos de contabilidad, aún subsisten dos falencias importantes. En primer lugar, simplemente no se han elaborado o estandarizado estos marcos para algunas situaciones. Por ejemplo, todavía no existe un enfoque estandarizado para que las instituciones financieras y los gobiernos puedan calcular los posibles impactos que las políticas e inversiones pueden tener sobre los GEI, aunque algunos bancos y jurisdicciones están estudiando esta cuestión[6]. Además, tampoco existe un marco comúnmente aceptado que equilibre los activos (compensaciones u otros instrumentos de reducción) y pasivos (emisiones) de GEI de una empresa. Por lo tanto, una compañía puede reducir las emisiones de una fuente, vender créditos de las reducciones resultantes y aún así tomar en cuenta esas mismas reducciones para el cumplimiento de su objetivo de reducción voluntario, contabilizando así dos veces la reducción. Esta cuestión afecta, principalmente, los cálculos corporativos en el marco de programas voluntarios, y se están elaborando nuevas pautas para abordarla[7]. Un problema similar puede surgir con respecto a los cálculos de GEI nacionales, ya que los países en desarrollo elegibles para recibir proyectos de MDL también están asumiendo metas de reducción voluntarias.

Ninguna norma impide que los proyectos de MDL o para la Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD) se contabilicen simultáneamente para las metas tanto del país comprador como del país vendedor. Además, dado que las metas de los países vendedores (en desarrollo) son voluntarias en el contexto internacional, no queda claro cómo podría resolverse esta cuestión.

La segunda falencia se refiere a que los estándares de contabilidad no son lo suficientemente sólidos como para evitar su manipulación. Por ejemplo, para evaluar el cumplimiento con las metas de emisiones nacionales, el Protocolo de Kyoto analiza los efectos de la aforestación, la deforestación y la reforestación. Sin embargo, dada la limitada definición de deforestación, las emisiones provenientes de algunos tipos de conversión de tierras no se descuentan de las emisiones permitidas de un país. Por lo tanto, si una zona forestal se tala sin que se le asigne otro uso a la tierra, esto no se considera deforestación y, entonces, no se debitan emisiones de un país de la cantidad asignada, aunque no se vuelva a plantar vegetación en la zona deforestada o esta no recupere su forestación original y el nivel de almacenamiento de carbono[8].

Métodos de cuantificación

Si bien a veces es posible medir las emisiones de GEI directamente de la chimenea, es mucho más común y efectivo en términos de costos que las emisiones se calculen multiplicando una unidad de una actividad de la que suela hacerse un seguimiento, como el consumo de combustible, por un factor de emisiones de GEI correspondiente a esa unidad; este factor se conoce como factor de emisión. La precisión de este enfoque depende de la disponibilidad de datos sobre la actividad completos y precisos e información sobre factores de emisión apropiados, cuya disponibilidad es más amplia en algunos tipos de fuentes que en otros. Las emisiones de dióxido de carbono provenientes de la combustión de combustible fósil, por ejemplo, pueden calcularse con un grado de certidumbre razonablemente alto. Por otro lado, los cálculos de óxido nitroso proveniente de suelos de uso agrícola y del transporte, de metano proveniente de vertederos y de perfluorocarbonos (PFC), hidrofluorocarbonos (HFC) y hexafluoruro de azufre (SF6), son objeto de una mayor incertidumbre[9], debido a consideraciones tecnológicas, climáticas locales, o de otra índole.

Si bien estos factores pueden comprometer la calidad de la información sobre emisiones de GEI, contar con normas y metodologías de contabilidad sólidas limita la posibilidad de que se aproveche la incertidumbre inherente para manipular la información. Por ejemplo, las metodologías de cuantificación para proyectos de compensación suelen necesitar un procedimiento para calcular los factores de emisión y estimar las reducciones de manera conservadora.

Sistemas de presentación de informes

Los sistemas de presentación de informes recaban información sobre emisiones de GEI y la ponen a disposición de diversas partes interesadas, incluidos organismos regulatorios, programas de presentación de informes sobre GEI o el público en general. La presentación de informes puede ser obligatoria o voluntaria y, si bien gran parte de la información presentada está a disposición del público, esta no es exhaustiva.

En el ámbito nacional, las partes de la CMNUCC deben informar sus emisiones a la Secretaría ya sea anualmente (países del Anexo I) o cada una cierta cantidad años según lo determine la COP (países no incluidos en el Anexo I). Si bien la mayoría de los países no incluidos en el Anexo I siguen las pautas de inventario del IPCC, no están obligados a hacerlo, con lo cual la calidad de los informes varía[10]. Sin embargo, de conformidad con los Acuerdos de Cancún de 2010, los países no incluidos en el Anexo I presentarían informes actualizados cada dos años, que incluyan inventarios de GEI e información sobre acciones de mitigación, necesidades y apoyo recibido[11]. Esta revisión mejoraría en gran medida los datos de serie cronológica disponibles, aunque no queda claro si ello mejoraría la calidad del inventario.

La capacidad es un importante obstáculo para una presentación de informes integral. Históricamente, la mayoría de los países no incluidos en el Anexo I han tratado los inventarios de GEI como proyectos que se llevan adelante por única vez en lugar de hacerlo como programas continuos. Esto es compatible con el mecanismo de financiamiento a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, diseñado para respaldar las comunicaciones nacionales individuales en lugar del establecimiento de programas de inventarios continuos[12]. Por lo tanto, se han destinado fondos para contratar expertos que prepararán informes únicos, en lugar de invertir en establecer procesos y programas permanentes de obtención de datos[13]. Hasta que la capacidad de financiamiento y técnica se aumente de forma tal que los países no incluidos en el Anexo I puedan presentar datos regulares e integrales, será imposible comprender plenamente las tendencias en materia de emisiones nacionales y regionales.

En el ámbito subnacional, la presentación de informes por parte de los establecimientos suele exigirse en países donde las emisiones de GEI están reguladas, o pronto pueden estarlo, como por ejemplo Australia, Canadá, la UE, Japón y, desde 2010, Estados Unidos. Las normas sobre presentación de informes no abarcan todas las fuentes; las autoridades regulatorias suelen exigir informes de fuentes productoras de un alto porcentaje de las emisiones totales. En los países en desarrollo, por lo general, no se exige la presentación de informes por parte de los establecimientos, aunque esta situación podría cambiar a medida que haya más países que contemplen

establecer nuevas limitaciones a las emisiones nacionales. La información de los establecimientos puede hacerse pública, si bien algunos programas eximen a las empresas cuando la divulgación pudiera poner en peligro información comercial confidencial.

Una gran cantidad de empresas divulgan sus emisiones en forma voluntaria, tendencia impulsada por las demandas de actores interesados e inversores, el establecimiento de niveles de referencia y su protección[14], y la participación en programas voluntarios (ver gráfico 4.1)[15]. Los registros voluntarios de GEI incluyen el Registro Climático (América del Norte), el Programa del Protocolo de GEI de Brasil y programas similares desarrollados para aumentar la capacidad, comprometer al sector privado con las cuestiones climáticas y generar la voluntad política para mitigar las emisiones. Algunas asociaciones industriales también llevan adelante programas para sus miembros. La calidad de la información varía según el programa: algunos son más prescriptivos que otros en cuanto a la adhesión a normas contables y metodologías de cuantificación aceptadas internacionalmente. Dado que tienden a concentrarse en el desarrollo de capacidades y en el compromiso con respecto a cuestiones de GEI, la mayoría no exige una verificación.

Idealmente, los sistemas de presentación de informes sobre GEI no solo promoverían la obtención de datos integrales, sino que también los presentarían de un modo que facilite su uso e interpretación por diversas audiencias. Para ello, los datos deben ser fácilmente accesibles (por ejemplo, mediante una base de datos pública en línea) y presentados en un formato transparente que permita su agregación y desagregación. También se requiere una comunicación meditada basada en terminología de comprensión generalizada. En 2009, por ejemplo, la Autoridad de Estadística del Reino Unido (UK Statistics Authority) señaló que un informe del Departamento de Energía y Cambio Climático (Department of Energy and Climate Change) no había cumplido con lo establecido en los códigos de práctica al sugerir que las emisiones habían caído un 12,8 por ciento sin aclarar que casi un tercio de esta proporción representaba compras de bonos de carbono. Si bien los datos eran correctos, la autoridad señaló que los lectores no especializados podrían malinterpretarlos[16].

En general, la tendencia es, claramente, aumentar el nivel de presentación de informes sobre GEI, tanto obligatorios como voluntarios. Para principios de 2009, solo 8 países no incluidos en el Anexo I habían presentado inventarios nacionales correspondientes a datos de 2000; para mediados de 2010, esta cifra ascendió a 25. Australia y Estados Unidos han comenzado a solicitar la presentación de informes por parte de los establecimientos, y Canadá ha reducido el umbral de emisiones a partir del cual la presentación de informes es obligatoria.

En el ámbito corporativo, el Proyecto de Divulgación de Emisiones de Carbono (Carbon Disclosure Project, CDP), que actúa en representación de 475 inversores institucionales para solicitar información sobre emisiones de GEI a las empresas, concluyó que el 83 por ciento de las empresas encuestadas que integran el índice Global 500 informaban las emisiones de GEI[17]. La intensificación de estas iniciativas requiere no solo experiencia financiera y técnica para producir informes integrales y sólidos, sino también presión pública que garantice que la presentación de informes sea una cuestión prioritaria.

Este mapa no incluye programas voluntarios globales, como el Proyecto de Divulgación de Emisiones de Carbono o el programa Protectores del Clima de WWF (WWF Climate Savers).

Fuente: Adaptado de Taryn Fransen y otros, *Measuring to Manage: A Guide to Designing GHG Accounting and Reporting Programs* (Washington, DC: WRI, 2007).

Gráfico 4.1 Jurisdicciones con programas de contabilidad de GEI voluntarios en el ámbito corporativo

Aseguramiento de la calidad y verificación

El aseguramiento de la calidad y la verificación son fundamentales para garantizar la integridad de los informes sobre GEI. Se han puesto en marcha diversos enfoques de manera experimental, que fueron adoptados para la elaboración de inventarios nacionales, la presentación de informes por parte de los establecimientos y los

mecanismos de crédito. Sin embargo, es necesario aumentar significativamente la capacidad de supervisión y los conocimientos técnicos para garantizar que la información sobre emisiones de GEI sea confiable.

En el ámbito nacional, los inventarios de GEI de los países incluidos en el Anexo I son evaluados por expertos internacionales, que tienen que aprobar un examen de calificación. Si bien el proceso de revisión suele considerarse suficiente, identificar revisores con la capacidad necesaria es un desafío permanente[18]. Aunque la CMNUCC ha invertido de manera significativa en el desarrollo de esta capacidad, la cantidad de expertos disponibles no es suficiente para cubrir las necesidades de revisión, lo cual supone dificultades para garantizar la integridad de los inventarios.

Históricamente, ningún inventario de países no incluidos en el Anexo I ha sido objeto de una revisión técnica, pero el Acuerdo de Copenhague y los posteriores Acuerdos de Cancún establecen un proceso de "consultas y análisis internacionales" de los informes actualizados cada dos años[19]. Este proceso, objeto de un debate internacional con opiniones muy contrapuestas, apunta a mejorar la transparencia de las acciones de mitigación y sus efectos, y a evitar al mismo tiempo que se viole la soberanía nacional o se adopte una postura determinada respecto de si las políticas y medidas internas son apropiadas o no. Si bien aún no está clara la forma que adoptará el proceso, sería sumamente valioso adoptar alguna forma de revisión técnica para mejorar la transparencia y la confianza en los datos informados. También brindaría un canal para el intercambio de opiniones con expertos técnicos de países no incluidos en el Anexo I acerca de cómo mejorar sus inventarios. Sin embargo, si los inventarios no incluidos en el Anexo I fueran objeto de un tipo de proceso de revisión incluido en el Anexo I, la falta de revisores calificados se agudizará aún más.

Desafíos similares se plantean en cuanto a la capacidad para verificar proyectos de mitigación, por ejemplo, la escasez de expertos técnicos calificados y posibles conflictos de intereses entre los desarrolladores de proyectos de compensación y quienes evalúan las reducciones de emisiones de tales proyectos (ver Lambert Schneider, sección 4.3)[20]. En respuesta a las falencias en el proceso de verificación de terceros, la Junta Ejecutiva del MDL ha aumentado el control y quintuplicado su personal en los últimos cinco años[21].

Los programas que exigen la presentación de informes por parte de los establecimientos también pueden requerir que terceros acreditados presenten informes o permitir auditorías específicas cuando existan sospechas de incumplimiento. En el ámbito nacional, de los proyectos o de los establecimientos (tanto para administradores como para las autoridades regulatorias de programas), para establecer requisitos de verificación y aseguramiento de la calidad deben equilibrarse los riesgos con los costos. La verificación integral puede ser intensiva en cuanto a los recursos y

exigir a los expertos técnicos una gran inversión de tiempo. Sin embargo, esta dificultad puede superarse: Japón, por ejemplo, está desarrollando un sistema electrónico de datos para facilitar la obtención de datos en los niveles corporativos y nacionales[22].

En el caso de inventarios corporativos voluntarios, algunos programas y empresas han indicado que el beneficio que reciben de la verificación no justifica el costo. Si bien la mayoría de los programas, por lo general, no exigen una verificación por parte de terceros, algunos, como el Registro Climático, el Programa del Protocolo de GEI de Brasil y el Programa GEI México, ofrecen un reconocimiento diferenciado a las empresas que presenten información verificada. Otros programas voluntarios hacen hincapié en la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades y la planificación de la gestión de inventarios, y se concentran en facilitar, más que verificar, la precisión de la información. Igualmente, puede ocurrir que se declare de buena fe información incorrecta. En 2009, una empresa energética familiar que contaba con sistemas de presentación de informes sobre GEI clasificó de manera errónea 70 millones de toneladas de carbono[23]. La verificación, por lo tanto, puede brindar una protección adicional contra el riesgo para el prestigio.

Es cierto que se están tomando medidas en varias iniciativas para contabilizar las emisiones de GEI con el objeto de mejorar el aseguramiento de la calidad. Los esquemas de acreditación ahora otorgan una certificación a responsables de la verificación idóneos, y la ISO ha desarrollado normas para verificar las emisiones de GEI y acreditar a responsables de verificaciones[24]. Si bien estas iniciativas relativamente nuevas brindan una valiosa orientación para poder identificar a responsables de verificaciones idóneos, es posible que se necesiten reformas más amplias para proteger a estos procesos frente a eventuales conflictos de intereses.

Con miras al futuro

Debido al hincapié que se hace en acciones de mitigación "mensurables, notificables y verificables" en el marco de la política internacional y al interés del sector privado en gestionar los riesgos relacionados con los GEI en todas las cadenas de suministros, existe un gran impulso para contar con información sobre emisiones de GEI más integral y sólida. A medida que la obligatoriedad de la presentación de informes se extiende y se incentiva, la capacidad ha comenzado a reemplazar a la voluntad política como la principal limitación. El apoyo técnico y financiero, los nuevos marcos contables, la mejora en la obtención de datos y las herramientas de cuantificación fáciles de usar ayudarán a desarrollar la capacidad necesaria.

Los países y empresas que son las mayores fuentes de emisiones necesitan asistencia técnica para desarrollar conjuntos de datos y adoptar metodologías para elaborar inventarios confiables. Debe mejorarse el conocimiento técnico de los revisores y responsables de las verificaciones, y debe aumentar considerablemente la cantidad de expertos que cubran estos roles a fin de poder satisfacer las necesidades tanto de las iniciativas de contabilidad del sector privado como de los inventarios nacionales de GEI. En el caso de los inventarios nacionales de países en desarrollo, la asistencia para la ampliación de la capacidad técnica debe estar acompañada del apoyo financiero de la comunidad internacional a fin de elaborar inventarios más sólidos con mayor frecuencia.

El acceso de las partes interesadas a información sobre emisiones de GEI podrá mejorar mediante la identificación de las falencias y el establecimiento de las prioridades en los marcos de contabilidad, así como mediante la implementación de procesos en los que participen diversas partes interesadas a fin de superar estas falencias. Las posibilidades incluyen marcos de "balances" y nuevos enfoques para gobiernos e instituciones financieras internacionales, como los bancos multilaterales de desarrollo, que darán cuenta del impacto en las emisiones de GEI que tendrán sus políticas e inversiones.

También se necesita mejorar la obtención de datos. Al aprovechar los actuales sistemas de obtención de datos no referidos a las emisiones de GEI, debería ser posible garantizar la coherencia y promover, al mismo tiempo, sinergias y el ahorro de recursos. Por ejemplo, China obtiene datos sobre la energía para respaldar su programa "Las 1000 Empresas con Mayor Consumo de Energía". Los datos sobre emisiones de GEI podrían obtenerse de manera simultánea mediante modificaciones relativamente sencillas[25].

El desarrollo de una base de datos integral y fácil de usar sobre factores de emisión y metodologías de cuantificación de GEI para desarrolladores de inventarios facilitaría la cuantificación de datos. Ese tipo de recursos podría aprovechar la actual base de datos de factores de emisión del IPCC, pero su ámbito de aplicación sería más amplio que el de los inventarios nacionales a fin de incluir la contabilidad corporativa, de establecimientos y de ciclo de vida, y debería contener orientación fácil de usar acerca de cómo elegir los factores de emisión apropiados para las diversas fuentes y aplicaciones.

Mientras se lleve adelante el desarrollo de capacidades, los responsables de la adopción de políticas y la sociedad civil deben estar atentos para asegurar que la estructura de políticas emergentes aproveche los sistemas existentes y se aborden las necesidades de contabilidad, presentación de informes y verificación de GEI de

manera adecuada. Esto es particularmente importante dado el incierto futuro del Protocolo de Kyoto y de su infraestructura asociada de seguimiento de las emisiones.

La comunidad global debe trabajar para mejorar las prácticas en materia de presentación de informes sobre las emisiones y absorciones relacionadas con el cambio en el uso del suelo. También se necesitan normas comunes para que los registros nacionales puedan hacer un seguimiento de los inventarios, las unidades de reducción y transacciones relacionadas. El papel de las organizaciones de la sociedad civil al exigir acceso a la información sobre emisiones de GEI y exponer tal información para llamar la atención sobre las mejores y peores prácticas también es fundamental; estas organizaciones deben buscar oportunidades para mejorar su capacidad técnica.

En conjunto, estos pasos mejorarían en gran medida la disponibilidad y utilidad de la información sobre emisiones de GEI a efectos de la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Notas

1. Taryn Fransen es asociada sénior del Programa sobre Clima y Energía del World Resources Institute (WRI).
2. En este artículo, el término "emisiones" se refiere tanto a emisiones de GEI en la atmósfera como a la eliminación de carbono de la atmósfera a través de la retención de carbono; "reducción de emisiones" se refiere a incrementos en la eliminación de emisiones.
3. IPCC, Equipo especial sobre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero: ver www.ipcc-nggip.iges.or.jp.
4. Según el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, una fuente es cualquier proceso, actividad o mecanismo que libera un GEI, un aerosol o un precursor de un GEI o aerosol en la atmósfera, y un sumidero es cualquier proceso, actividad o mecanismo que elimina un GEI, aerosol o precursor de un GEI o aerosol de la atmósfera. Ver www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg1/ar4-wg1-annexes.pdf.
5. La expresión "exacto y fidedigno" es una convención contable internacional que indica que los informes contables contienen información correcta y completa sobre la situación financiera de una empresa.
6. Ver, por ejemplo, go.worldbank.org/SCH4V8MXE0.
7. Para obtener más información sobre las próximas pautas, ver www.ghgprotocol.org/performance-tracking-guidelines.
8. Florence Daviet, *Forests in the Balance Sheet: Lessons from Developed Country Land Use Change and Forestry Greenhouse Gas Accounting and Reporting*, working paper (Washington, DC: WRI, 2009).
9. Kristin Rypdal y Wilfried Winiwarter, "Uncertainties in Greenhouse Gas Emission Inventories: Evaluation, Comparability and Implications", *Environmental Science and Policy*, vol. 4 (2001), págs. 107–116.

10. Taryn Fransen, *Enhancing Today's MRV Framework to Meet Tomorrow's Needs: The Role of National Communications and Inventories*, working paper (Washington, DC: WRI, 2009).
11. CMNUCC, "Decisión preliminar-/CP.16: Resultado del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención".
12. Clare Breidenich y Daniel Bodansky, *Measurement, Reporting and Verification in a Post-2012 Climate Agreement* (Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change, 2009), págs. 13–14.
13. Ibíd.
14. Las empresas que operan en países donde aún no están reguladas las emisiones a veces prevén que las autoridades de regulación asignarán cuotas de emisiones en función de los niveles históricos de emisión. Esta posibilidad puede generar un incentivo perverso que disuade a las empresas de tomar medidas tempranas, en forma voluntaria, para mejorar la eficiencia. Algunas empresas consideran la creación de inventarios de GEI como medio para documentar sus niveles de emisión de referencia y evitar ser sancionadas con una cuota de emisión menor por eventuales reglamentaciones.
15. Ver Samantha Putt del Pino y otros, *Sharpening the Cutting Edge: Corporate Action for a Strong, Low-carbon Economy* (Washington, DC, WRI, 2009).
16. Correspondencia enviada por Sir Michael Scholar, Autoridad de Estadística del Reino Unido (UK Statistics Authority), a Tim Yeo, miembro del Parlamento, "Reporting of UK emissions under the EU trading scheme", 19 de octubre de 2009.
17. PricewaterhouseCoopers (PwC), *Carbon Disclosure Project 2009: Global 500 Report* (Londres: PwC, 2009).
18. Ver Fransen (2009), págs. 3-5.
19. CMNUCC, "Decisión preliminar -/CP.15: Acuerdo de Copenhague", 18 de diciembre de 2009; CMNUCC, "Decisión preliminar -/CP.16: Resultado del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención".
20. Mark Schapiro, "Conning the Climate: Inside the Carbon-Trading Shell Game", *Harper's Magazine*, febrero de 2010, págs. 31–39; Emma Lund, "Dysfunctional Delegation: Why the Design of the CDM's Supervisory System Is Fundamentally Flawed", *Climate Policy,* vol. 10 (2010), págs. 277–288.
21. Schapiro (2010).
22. International Carbon Action Partnership (ICAP), *Summary Report on the First Global Carbon Market Forum on Monitoring, Reporting, Verification, Compliance and Enforcement: "Backbone of a Robust Carbon Market"* (Berlín: ICAP, 2008).
23. *Recharge* (Noruega), "Carbon hole the size of Denmark", 11 de diciembre de 2009.
24. ISO 14064-3 ("Especificación con orientación para la validación y verificación de declaraciones sobre gases de efecto invernadero"); 14065 ("Requisitos para los organismos que realizan la validación y la verificación de gases de efecto invernadero, para su uso en acreditación u otras formas de reconocimiento"); 14066 ("Requisitos y competencia para la validación y verificación de GEI con guía para su evaluación").
25. Michelle Zhao, "On common ground: a CO_2 calculation tool based on China's *Energy Utilization Status Report*", documento no publicado preparado para el WRI, 2009.

4.2

Medición, notificación y verificación de medidas de mitigación adecuadas a nivel nacional y la asistencia para esas actividades

Análisis de la capacidad, la corrupción y los compromisos

Juan Pablo Osornio, Ingmar Schumacher y Krina Despota[1]

Si bien los países industrializados, en términos generales, han admitido ser históricamente responsables del cambio climático, cada vez es más evidente que las iniciativas de mitigación solo por parte de estos países son insuficientes para garantizar que los gases de efecto invernadero (GEI) no provoquen un aumento de la temperatura global de más de 2 °C por encima de los niveles preindustriales. Las emisiones de GEI provenientes de economías en desarrollo y emergentes (países no incluidos en el Anexo I) están creciendo con rapidez. En términos absolutos, China es, en la actualidad, el mayor país emisor del mundo[2], y las proyecciones sugieren que, para 2025, las emisiones de países en desarrollo, incluidos Brasil, China, India y México, podrían superar a las de los países desarrollados[3].

Si bien se ha interpretado el principio de las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" como que los países desarrollados deben ir a la cabeza en cuanto a las

reducciones de emisiones, las negociaciones internacionales han reconocido en los últimos años que los países en desarrollo[4] también necesitan trabajar para reducir las emisiones y fortalecer su infraestructura y un modelo con bajos niveles de emisión de carbono. El Plan de Acción de Bali de 2007 instaba a los países en desarrollo a considerar la adopción de medidas de mitigación adecuadas a nivel nacional (nationally appropriate mitigation actions, NAMA) que pudieran ser objeto de medición, notificación y verificación (MNV)[5]. Los acuerdos logrados en la COP 16 celebrada en Cancún en 2010, denominados Acuerdos de Cancún, ratifican ese compromiso al expresar claramente que los países en desarrollo incorporarán medidas de mitigación adecuadas a nivel nacional, a fin de alcanzar en 2020 una desviación en las emisiones con respecto a las emisiones habituales. A diferencia de la relativamente ambigua aceptación del Acuerdo de Copenhague, el amplio apoyo a los Acuerdos de Cancún genera incentivos para que los países emergentes diseñen e implementen medidas de mitigación.

Los Acuerdos de Cancún también establecen las herramientas necesarias para lograr las NAMA. Instan a crear un registro en el que el respaldo financiero, la tecnología y el desarrollo de las capacidades que proporcionen los países desarrollados se asignen según las NAMA de los países en desarrollo (que también se indicarían en el registro) que soliciten apoyo internacional. Los Acuerdos de Cancún también disponían que las NAMA que recibieran apoyo internacional estarían sujetas a procesos internos e internacionales de MNV de acuerdo con pautas que aún debían elaborarse, mientras que las NAMA que no necesitaran de apoyo internacional estarían sujetas a procesos de MNV internos, que también se aplicarían siguiendo pautas aún no determinadas.

Aún se discute en el ámbito internacional de qué manera estos términos (NAMA y MNV) se desarrollan en la práctica, a medida que se los implementa en diversos contextos nacionales y locales. En términos generales, las NAMA pueden incluir cualquier tipo de actividad que un país en desarrollo lleve adelante para reducir las emisiones de GEI, desde programas de límites máximos y comercio de derechos de emisión (*cap-and-trade*) o impuestos al carbono, hasta programas de despliegue de tecnologías o iniciativas para el desarrollo sostenible. Si bien aún se están negociando categorías más precisas, pueden preverse tres tipos generales: NAMA unilaterales, que no necesitan financiamiento internacional; NAMA respaldadas, que utilizan financiamiento internacional, desarrollo de capacidades o ayuda tecnológica proporcionados por países desarrollados; y NAMA con créditos, que obtienen créditos del mercado internacional de carbono[6].

Recuadro 4.2 Principales fuentes de financiamiento público para la mitigación en países en desarrollo

El apoyo público en cuanto al financiamiento para la mitigación puede proporcionarse por diversos canales. El apoyo bilateral proporcionado por países desarrollados (Anexo II)[7] de acuerdo con la CMNUCC se informa a través de comunicaciones nacionales[8], o por medio del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM). Entre 2003 y 2006, el financiamiento anual del FMAM para proyectos sobre cambio climático fue de alrededor de US$ 163 millones, y entre 2003 y 2007, los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE aportaron un promedio anual de US$ 3.500 millones específicamente para la mitigación del cambio climático[9]. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) también financian actividades de mitigación del cambio climático de diversas maneras: por ejemplo, los compromisos anuales promedio sobre energía no contaminante y eficiencia energética en países en desarrollo sumaron un total de US$ 4.000 millones por año en 2006 y 2007[10], y el Banco Mundial también compra créditos correspondientes a reducciones de emisiones de GEI derivados de proyectos de mitigación en países en desarrollo.

Los BMD, por medio del Banco Mundial, también aportan a los Fondos de Inversión sobre Clima (FIC) instrumentos financieros destinados a impulsar un desarrollo con bajos niveles de emisión de carbono y resistente al cambio climático. Para julio de 2010, el Fondo para una Tecnología Limpia (FTL), programa establecido en el marco del FIC, había asignado más de US$ 4.000 millones a proyectos de inversión relacionados con 13 planes de inversión en países que son elegibles para recibir la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD)[11]. Los planes incluyen el desarrollo de energía eólica (Egipto), energía solar concentrada (Medio Oriente y África del Norte); transporte con bajo consumo de energía (México) y energía geotérmica (Indonesia)[12]. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) han señalado la falta de transparencia que existe en el proceso que se utiliza para seleccionar planes de inversión en los países, y han instado a que la sociedad civil participe más activamente en el desarrollo de planes de inversión[13]. A mediados de 2010, se habían comprometido casi US$ 300 millones para el Programa de Aumento de la Energía Renovable en Países de Bajos Ingresos (Scaling-up Renewable Energy Programme in Low-income Countries) más reciente, establecido en la conferencia de Copenhague[14]. En la parte 5 (ver Rebecca Dobson, sección 5.1.1) se estudian más detalladamente la gobernabilidad y la transparencia del financiamiento bilateral y de los FIC (que también incluyen fondos para la adaptación).

Hacia una mayor confianza y colaboración

Si bien en Cancún se produjeron avances, las negociaciones internacionales con respecto a los sistemas de MNV han sido especialmente controvertidas. Aunque, históricamente, la presentación de informes ha sido una característica común en acuerdos ambientales multilaterales, la verificación de tales datos no lo ha sido[15]. Podría considerarse que, con la implementación de sistemas de MNV, los países en desarrollo se encaminan a introducir, gradualmente, objetivos de reducción de las emisiones obligatorios[16] o que se imponen a los países en desarrollo dificultades

innecesarias[17]. Los Acuerdos de Cancún reconocieron estos posibles problemas y decidieron expresamente que el contenido y la frecuencia de las comunicaciones nacionales de partes no incluidas en el Anexo I "no [serían] más onerosos que los de [las Partes incluidas en el Anexo I]". Con este objeto, como en el caso de las comunicaciones nacionales, los países desarrollados brindarán apoyo financiero para que los países en desarrollo realicen la presentación de informes. Esto podría considerarse como el primer paso básico que garantiza la creación de confianza y que señala un compromiso de colaboración.

Debe considerarse la implementación sólida de sistemas de MNV como una herramienta para mejorar la confianza entre los países incluidos en el Anexo I y los no incluidos en dicho Anexo, y entre los ciudadanos y sus gobiernos. También es importante reconocer que varios países que es posible que confíen en recibir apoyo externo para sus actividades de mitigación también sean aquellos sobre los que pesa una alta percepción de corrupción[18]. En el caso de los países desarrollados, un sistema de MNV sólido puede brindar garantías de que los recursos disponibles para las acciones de mitigación serán gestionados de manera responsable incluso en países o regiones que, en ocasiones, se percibe que muestran niveles más bajos de rendición de cuentas por parte del gobierno. Además, dentro de los países que recibirán apoyo internacional para NAMA, los sistemas de MNV pueden proporcionar a los ciudadanos una garantía adicional de rendición de cuentas que asegure que sus gobiernos están poniendo en práctica estrategias y programas de mitigación efectivos.

Los países en desarrollo también podrían beneficiarse de un sistema de MNV que permita un mayor control de la ayuda proporcionada por los países desarrollados. La experiencia obtenida de la ayuda para el desarrollo demuestra que, a menudo, se ha proporcionado de manera inoportuna con respecto a los proyectos a los que se apuntaba y que es posible que la asignación esté a cargo de organizaciones multilaterales que no representan debidamente los intereses de los países en desarrollo[19]. Puede ser muy difícil hacer un seguimiento de los compromisos asumidos en el contexto del cambio climático. Un estudio que analizó compromisos de mitigación y adaptación realizado por la Unión Europea en 2001 concluyó que era imposible decir con certeza si los compromisos se habían cumplido para el año 2009[20]. Un sistema de MNV sólido que vincule las acciones de mitigación con compromisos de financiamiento específicos ayudará a aliviar gran parte de la incertidumbre en cuando a financiamiento que enfrentan los países en desarrollo. Para ambas partes, la medición, notificación y verificación rigurosa de las NAMA, y del apoyo a tales medidas, deben ayudar a fomentar la confianza y facilitar la cooperación. Sin embargo, crear un sistema de ese tipo plantea algunos desafíos.

Cómo superar los desafíos que implican la medición, notificación y verificación de las NAMA y el apoyo a tales medidas

Desarrollo de la capacidad

Uno de los mayores desafíos de implementar sistemas de MNV para medidas de mitigación adecuadas a nivel nacional será obtener suficiente financiamiento y apoyo tecnológico para asegurar la confiabilidad y precisión y para permitir el desarrollo de experiencia dentro del país. En el ámbito nacional, la experiencia de las presentaciones de informes espontáneas en otros regímenes de gobernabilidad sugiere que el desarrollo de experiencia dentro de los países sobre monitoreo y presentación de informes podría ser insuficiente incluso después de varias décadas. Por ejemplo, 20 años después de que se lanzara el Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC), solo un quinto de los 70 países en desarrollo contaban con organismos independientes que pudieran realizar revisiones de políticas[21].

En cuanto al régimen sobre clima, tanto los países en desarrollo como los desarrollados se han esforzado por lograr exactitud en sus comunicaciones nacionales, y las largas demoras entre las presentaciones han sido frecuentes[22]. El financiamiento y apoyo para las comunicaciones nacionales de los países en desarrollo han sido esporádicos, lo cual ha complicado la creación de sistemas permanentes para el monitoreo y la notificación de las emisiones[23]. Con respecto a la frecuencia de la presentación de informes, los Acuerdos de Cancún establecen que las partes no incluidas en el Anexo I presentarán comunicaciones nacionales e inventarios cada cuatro años, junto con informes bienales actualizados sobre GEI (los países menos desarrollados y los pequeños Estados insulares en desarrollo tendrán más flexibilidad para cumplir estos plazos). Si bien se establece en los Acuerdos que esto debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la capacidad, es previsible que si los requisitos de presentación de informes se vuelven más estrictos, esto ejercerá presión sobre los recursos financieros y técnicos del país. A mediados de 2010, el grupo de expertos[24] que brinda asistencia técnica para el desarrollo de las comunicaciones nacionales observó que los países no incluidos en el Anexo I que estaban realizando sus terceras comunicaciones nacionales carecían de asistencia técnica[25]. Por lo tanto, a medida que se elaboren pautas sobre MNV internas e internacionales, el desafío será, al mismo tiempo, asegurarse de que las instituciones nacionales encargadas de medir, notificar y verificar las acciones de mitigación en los países en desarrollo reciban la asistencia que necesitan (tanto de los países desarrollados como de la sociedad civil) para ampliar su capacidad interna.

Para las NAMA que reciben asistencia, los sistemas de MNV internacionales podrían incluir visitas a los países por parte de revisores especializados, lo cual permitiría una verificación más exacta de las emisiones y de las acciones políticas, aunque esto requeriría de ingentes recursos[26]. Las revisiones centralizadas, que la CMNUCC coordina en la actualidad para los países incluidos en el Anexo I, necesitarán recursos adicionales para calibrar de manera confiable las políticas de mitigación en países desarrollados y en desarrollo. No contar con capacidad suficiente para respaldar los sistemas de MNV internacionales o internos incidirá en la precisión del seguimiento de los avances de las iniciativas de mitigación.

Diseño de modelos de MNV adaptables

Un segundo desafío para los años por venir será el desarrollo de pautas de MNV que capten de manera precisa diversas iniciativas de mitigación y estrategias de desarrollo bajas en carbono. Algunas acciones de mitigación no podrán medirse con respecto a los objetivos de emisión, por ejemplo, un plan para implementar políticas amplias de eficiencia energética en diversos sectores. No obstante, será fundamental garantizar que estas iniciativas sean objeto de una medición y revisión tales que permitan realizar comparaciones entre países y, al mismo tiempo, se respeten las diferencias en los contextos nacionales, todo ello a fin de asegurar que los sistemas de MNV sean pertinentes y razonables[27]. La presentación eficiente y completa de informes será esencial en este aspecto.

Las NAMA que permitan medir los efectos de las emisiones también podrán ampliar las fronteras de las actuales estructuras utilizadas para contabilizar y verificar las emisiones. Las NAMA con crédito, por ejemplo, supondrían un riesgo de doble contabilización si un proyecto de mitigación se computara como una reducción en las emisiones de un país en desarrollo y, al mismo tiempo, creara créditos correspondientes a reducciones de emisiones que un país incluido en el Anexo I dedujera de sus propias emisiones. Las propuestas para evitar este resultado incluyen "apartar" las reducciones de emisiones de proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) preexistentes para que estas no puedan computarse respecto de las metas de reducción de emisiones de las NAMA que reciben asistencia[28].

Si avanzan las propuestas para la acreditación de las NAMA (ver Wagner, Keohane y Petsonk, sección 4.3.5 en este volumen), se espera que sectores industriales enteros de los países desarrollados reduzcan las emisiones colectivamente. Este enfoque podría plantear varios desafíos para los sistemas de MNV. En China, por ejemplo, el sector siderúrgico está conformado por aproximadamente 1.200 empresas; en 2007, la más importante de ellas proporcionó solo el 6 por ciento de la producción interna de acero bruto[29]. Confiar en que una gran cantidad de pequeños productores

proporcionen los datos necesarios para determinar las reducciones de emisiones podría incidir gravemente en la exactitud de la información y los recursos que se requieren para la función de MNV. Las normas para la medición y notificación de una amplia gama de acciones de mitigación deben ser suficientemente dinámicas para abordar tales matices con precisión.

Cómo abordar la corrupción externa e interna

A medida que se implementen las NAMA, es probable que se manifiesten riesgos de corrupción interna y externa y para la rendición de cuentas. El establecimiento de proyectos de MDL en todo el mundo en desarrollo ya ha puesto en evidencia algunos ejemplos de empresas de verificación independientes que han evaluado proyectos de mitigación de manera laxa o inexacta (ver sección 4.3 de este volumen). También es motivo de preocupación que los criterios determinados por los países anfitriones para evaluar los beneficios para el desarrollo sostenible de los proyectos de MDL sean vagos, que el proceso de aprobación sea vulnerable a la corrupción y, en algunos casos, que exista riesgo de conflictos de intereses cuando las autoridades a cargo del examen de los proyectos del MDL también brindan asesoramiento sobre propuestas de proyectos[30].

Las NAMA que no tengan una meta de reducción de emisiones directas igualmente deben tener hitos cuantificables para la implementación de proyectos. La MNV de estos proyectos podría, por ende, crear un sistema más estructurado de control, que aumente la rendición de cuentas del proyecto. No diseñar medidas objetivas ni demostrables podría ser un aliciente para que quienes participan del proyecto desvíen fondos para beneficio propio a costa de la efectividad del proyecto. Los proyectos de mitigación a gran escala que implican flujos financieros significativos también pueden ser afectados por la corrupción durante el ciclo del proyecto si los responsables locales de la verificación tienen un incentivo para elaborar informes favorables. Será necesario implementar un sistema verdaderamente independiente con control público para asegurarse de que los sistemas de MNV no se conviertan en la última instancia de un proceso corrupto.

A medida que las acciones de mitigación se extiendan en los países en desarrollo, es posible que también se multipliquen los riesgos de corrupción. Los créditos sectoriales que comprometen a sectores enteros de la industria a respetar un máximo de emisiones podrían, en el peor de los casos, llevar a una situación de connivencia entre las empresas para establecer niveles de referencia de emisiones superiores a los reales o manipular las mediciones y sus informes. Ese tipo de actividades no solo ocurrirían en países en desarrollo; en 1998, la Agencia Estadounidense de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA) llegó a un acuerdo con empresas

del sector de los motores diésel por un valor superior a US$ 1.000 millones, debido a que comercializaron motores equipados con un software que desactivaba el sistema de control de emisiones del motor mientras se conducía en ruta[31]. Especialmente en países en los que la experiencia técnica no está aplicando un monitoreo ni una medición suficiente de las tecnologías de mitigación, es posible prever un incremento de los riesgos mencionados.

Hacer frente a estos riesgos para garantizar que se reflejen las emisiones de manera confiable, requerirá un arsenal de herramientas similar al utilizado por quienes trabajan en la lucha contra la corrupción. La implementación y el control del cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y las convenciones regionales contra la corrupción pueden contribuir a penalizar esta práctica y enviar, al mismo tiempo, a los actores del sector privado un mensaje claro de tolerancia cero frente a la corrupción. Los pactos de integridad, en los que tanto los departamentos gubernamentales como las partes oferentes de un contrato con el sector público se comprometen a no aceptar ni ofrecer sobornos ni a actuar en connivencia, han sido utilizados en Asia, América Latina y Europa para desalentar la corrupción en la contratación pública, con buenos resultados. Tales herramientas podrían modificarse para estimular una cultura de confianza y transparencia en el desarrollo y la implementación de NAMA, o para asegurar que los organismos de verificación que se establezcan cumplan con elevados estándares de integridad. Si bien es posible que el control ciudadano sea difícil en un tema tan complejo desde el punto de vista técnico como son las emisiones de GEI, el monitoreo ciudadano del presupuesto podrá ayudar a asegurar que el financiamiento internacional de las NAMA se informe correctamente en el ámbito nacional y local o que se cumplan las metas previstas para completar el proyecto. A este respecto, el registro establecido en los Acuerdos de Cancún podría proporcionar una base para comparar metas del proyecto y costos y, así, ayudar a detectar posibles fuentes de corrupción.

Creación de transparencia y predictibilidad en el financiamiento

En el ámbito del cambio climático, se ha comprobado que es difícil hacer un seguimiento de los recursos que los países desarrollados proporcionan a los países en desarrollo. Las pautas de la CMNUCC para la presentación de informes sobre el financiamiento contra el cambio climático no han sido actualizadas en más de diez años, las partes utilizan diversos métodos contables y de preparación de presupuestos, y es posible que su evaluación del financiamiento contra el cambio climático sea poco clara cuando este es proporcionado por varios organismos gubernamentales[32]. Otros canales para presentar informes sobre el financiamiento contra el cambio

climático, como el Sistema de Notificación de los Países Acreedores (Creditor Reporting System, CRS) del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE no pueden capturar una imagen completa del financiamiento: la asistencia se registra según la intención prevista del proyecto en lugar de su implementación; las organizaciones multilaterales no siempre presentan informes a la OCDE; y el financiamiento que pasa a través de las organizaciones multilaterales a menudo separa a los donantes de los proyectos y objetivos de asistencia específicos[33].

Se han realizado algunas sugerencias para mejorar las pautas sobre presentación de informes, como por ejemplo, incorporar los Marcadores de Río de la OCDE (diseñados para ayudar a identificar la asistencia oficial para el desarrollo destinada a mitigar el cambio climático)[34] y usarlos en las comunicaciones nacionales de países desarrollados, permitiendo así un cotejo con el CRS de la OCDE[35]; desarrollar un sistema de marcadores alternativos para la clasificación de fondos; e introducir un modelo estandarizado para los países no incluidos en el Anexo I, a fin de que estos informen las necesidades y fuentes de asistencia en las comunicaciones nacionales[36]. En relación con la importancia del desarrollo de capacidades antes descripto, también se ha señalado que la ampliación de la capacidad debe extenderse al desarrollo de mejores estructuras de presentación de informes financieros tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, a fin de que puedan cotejarse los compromisos financieros[37]. Lo más urgente, quizás, es que las promesas de los países donantes sean específicas y tengan un plazo de cumplimiento, y que ofrezcan mayor certidumbre y posibilidad de rendición de cuentas a los países en desarrollo que confían en recibir tal financiamiento.

Es alentador que los Acuerdos de Cancún incluyan algunas de estas sugerencias e inquietudes, y han instado a mejorar la presentación de informes sobre asistencia financiera, tecnológica y para el desarrollo de capacidades destinada a países en desarrollo, lo cual incluiría la presentación de informes en virtud de un marco común. La sociedad civil y los grupos académicos también pueden desempeñar un papel fundamental en la elaboración de herramientas para hacer un seguimiento del cumplimiento de los compromisos de asistencia por parte de los países desarrollados. Las iniciativas que establecen un control en el ámbito público pueden permitir una mayor rendición de cuentas. Los sitios web que permiten a los visitantes buscar niveles de asistencia por países donantes o por sectores o tipo de proyecto específicos ofrecen un modelo viable que podría adaptarse directamente a la asistencia para las NAMA que brinden los países desarrollados.

¿Estamos preparados para el cambio?

Si bien los Acuerdos de Cancún sientan las bases para un mejor sistema de presentación de informes para NAMA y su asistencia, la pregunta para los años futuros es si será posible incorporar e implementar sistemas de MNV rigurosos de una manera suficientemente razonable, transparente y flexible que sirva a una amplia gama de necesidades y proyectos. Anticipándonos a algunos de los desafíos actuales en relación con la capacidad, la corrupción y los compromisos, es posible diseñar sistemas de MNV sólidos. Los desafíos son significativos, pero también lo son las recompensas: un sistema de MNV efectivo puede aumentar la confianza entre las naciones industrializadas y en desarrollo, y entre las naciones en desarrollo y sus ciudadanos. Es esa confianza la que, en última instancia, alimenta los deseos de mejorar la mitigación y permite planificar estrategias de mitigación a largo plazo.

Notas

1. Al momento de la redacción del presente Informe, Juan Pablo Osornio era gerente de proyectos sectoriales para México del Center for Clean Air Policy, e Ingmar Schumacher es actualmente economista del Banque centrale du Luxembourg. Los autores han escrito este artículo a título personal, y las opiniones expresadas no son necesariamente compartidas por el CCAP ni por el Bangue centrale du Luxembourg. Krina Despota contribuye con la edición del *Informe Global de la Corrupción*.
2. Cabe mencionar que las emisiones por cápita en China son inferiores a las de los países desarrollados, y que casi un cuarto de las emisiones en China se produjeron durante la fabricación de bienes destinados a exportación. Ver National Public Radio (EE. UU.), "For developing nations, exports boost CO_2 emissions", 8 de marzo de 2010.
3. Kevin Baumert y otros, Navigating the Numbers: Greenhouse Gas Data and International Climate Policy (Washington, DC: WRI, 2005), pág. 18.
4. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se refiere a estos como partes no incluidas en el Anexo I.
5. Si bien este documento se limita a los requisitos de MNV en el contexto de las medidas de mitigación adecuadas a nivel nacional (NAMA) y la asistencia para estas actividades, el Plan de Acción de Bali también exigió que se apliquen criterios de MNV a los compromisos sobre mitigación o las acciones de países desarrollados.
6. Ver, por ejemplo, Center for Clean Air Policy (CCAP), *Nationally Appropriate Mitigation Actions by Developing Countries: Architecture and Key Issues* (Washington, DC: CCAP, 2009), págs. 7–10.
7. Las partes del Anexo II son los miembros del Anexo I de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), excepto aquellos países con economías en transición.
8. Las comunicaciones nacionales incluyen información sobre emisiones y eliminación de GEI, así como información sobre qué pasos ha tomado la parte en cuestión para implementar la Convención. Las comunicaciones internacionales pueden incluir, entre otras, información sobre circunstancias nacionales, evaluaciones de vulnerabilidad, recursos financieros y educación y concienciación pública.

9. Jan Corfee-Morlot, Bruno Guay y Kate Larsen, *Financing Climate Change Mitigation: Towards a Framework for Measurement, Reporting and Verification* (París: OCDE/IEA [Agencia Internacional de la Energía], 2009), pág. 17-18.
10. Ibíd., pág. 23.
11. Proyecto Bretton Woods, "Update on the climate investment funds" (Londres: Bretton Woods Project, julio de 2010), pág. 4.
12. Ver www.climateinvestmentfunds.org.
13. CCAP (2009); Smita Nakhooda, *The Clean Technology Fund: Insights for Development and Climate Finance*, working paper (Washington, DC: WRI, 2010), pág. 8.
14. Proyecto Bretton Woods (julio de 2010), pág. 1.
15. Clare Breidenich y Daniel Bodansky, *Measurement, Reporting and Verification in a Post-2012 Climate Agreement* (Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change, 2009), pág. 7.
16. Ver Arunabha Ghosh y Ngaire Woods, *Governing Climate Change: Lessons from Other Governance Regimes*, working paper 2009/51, Global Economic Governance Programme, Oxford University. Se incluye una versión definitiva de este artículo en Dieter Helm y Cameron Hepburn (eds), *The Economics and Politics of Climate Change* (Oxford: Oxford University Press, 2009), págs. 454–477.
17. Third World Network (TWN), "Developing Countries Mitigation and MRV – Call for Balance in Negotiations", TWN Bonn News Update no. 10 (Penang, Malasia: TWN, 5 de junio de 2010).
18. David Frame y Cameron Hepburn, "An Issue of Trust: State Corruption, Responsibility and Greenhouse Gas Emissions", *Environmental Research Letters*, vol. 5 (2010).
19. Ngaire Woods, "Making Climate Financing Work: What Might Climate Change Experts Learn from the Experience of Development Assistance?", en Richard Stewart y otros. (eds), *Climate Finance: Regulatory and Funding Strategies for Climate Change and Global Development* (Nueva York: New York University Press, 2009), págs. 206–210.
20. Marc Pallemaerts y Jonathan Armstrong, *Financial Support to Developing Countries for Climate Change Mitigation and Adaptation: Is the European Union Meeting Its Earlier Commitments?* (Londres: Institute for European Environmental Policy, 2009), pág. 16.
21. Ghosh y Woods (2009), pág. 16; para más información, ver Arunabha Ghosh, "Developing Countries in the WTO Trade Policy Review Mechanism", *World Trade Review*, *vol. 9* (2010), págs. 419–455.
22. Ghosh y Woods (2009), pág. 15.
23. Breidenich y Bodansky (2009), págs. 13–14.
24. En el marco de la CMNUCC, se creó el Grupo Consultivo de Expertos sobre las comunicaciones nacionales de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención con el fin de mejorar el proceso de desarrollo de las comunicaciones nacionales de estas partes.
25. CMNUCC, "Informe acerca de la marcha de los trabajos del Grupo Consultivo de Expertos sobre las comunicaciones nacionales de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención", Documento FCCC/SBI/2010/INF.2, 10 de mayo 2010.
26. Breidenich y Bodansky (2009), pág. 23.
27. Ibíd., págs. 21–22.
28. Ver Ellina Levina y Ned Helme, *Nationally Appropriate Mitigation Actions by Developing Countries: Architecture and Key Issues* (Washington, DC: CCAP, 2009), pág. 4.
29. Ned Helme y otros, *Global Sectoral Study: Final Report* (Washington, DC: CCAP, 2010), pág. 30.
30. Aaron Cosbey y otros, *Realizing the Development Dividend: Making the CDM Work for Developing Countries: Phase 1 Report* (Winnipeg: International Institute for Sustainable

Development, 2005), págs. 43–44; Jørund Buen y Axel Michaelowa, "Una perspectiva desde el interior – El mercado de los créditos de carbono en la lucha contra el cambio climático: abordar los riesgos de corrupción de manera proactiva", en TI (ed.), *Informe Global de la Corrupción 2009* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), págs. 41–45; *Financial Times* (Reino Unido), "Beijing races to profit from fledgling trade", 2 de diciembre de 2009. El último artículo cita el ejemplo de una persona que trabaja en el grupo de expertos que aprueba las propuestas sobre MDL en China y, a la vez, se desempeña como consultor para proyectos de MDL en el país. Cabe señalar que este artículo simplemente señala el riesgo de conflicto de intereses que implica cumplir estos dos roles de manera simultánea, y no insinúa en modo alguno que la persona en cuestión haya tenido una conducta inadecuada en el cumplimiento de ninguna de las dos funciones.

31 EPA, "DOJ, EPA announce one billion dollar settlement with diesel engine industry for clean air violations", comunicado de prensa, 22 de octubre de 1998.

32. Dennis Tirpak, *Guidelines for Reporting Information on Climate Finance*, working paper (Washington, DC: WRI, 2010), págs. 4, 6; Breidenich y Bodansky, (2009), pág. 16.

33. Tirpak (2010), pág. 9.

34. Ver, por ejemplo, OCDE, "Measuring Aid Targeting the Objective of the United Nations Framework Convention on Climate Change" (París: OCDE, 2009), en: www.oecd.org/dac/stats/rioconventions.

35. Breidenich y Bodansky (2009), pág. 26.

36. Tirpak (2010), pág. 9.

37. Ver Remi Moncel y otros, "Counting the Cash: Elements of a Framework for the Measurement, Reporting and Verification of Climate Finance" working paper (Washington, DC: WRI, 2009), págs. 13–14.

4.3

Las concesiones comerciales

Realidades y riesgos de los mercados de carbono

Lambert Schneider[1]

En la última década, los mercados de carbono se han convertido en un importante instrumento para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) globales. La principal ventaja de los instrumentos del mercado es que pueden ayudar a lograr reducciones en las emisiones de una manera efectiva en términos de costos. El mercado de carbono establece entidades reguladas —regiones, países, empresas— con flexibilidad en cuanto a dónde y de qué manera reducen las emisiones: una entidad que tiene la oportunidad de reducir emisiones a bajo costo puede implementar medidas adicionales para la reducción de GEI y vender sus cuotas excedentes a una entidad que afronte costos más altos, recortando así los costos totales en los que incurriría para alcanzar un objetivo de reducción de las emisiones. Con el transcurso del tiempo, los mercados de carbono efectivos y sólidos experimentarán el aumento del precio del carbono, creando incentivos para reducir emisiones y señalando a inversores y a la industria la necesidad de inversiones a largo plazo en tecnologías bajas en carbono.

Los mercados de carbono aparecieron en el marco del Protocolo de Kyoto y han surgido en varias regiones. Se han utilizado principalmente en la Unión Europea (UE) y en economías emergentes, pero también se establecieron mercados en los estados del noreste de Estados Unidos y en Nueva Zelandia. Los mercados de carbono han modificado significativamente las tendencias en materia de emisiones en algunos sectores y han contribuido a liberar nuevas posibilidades de mitigación. También han ayudado a generar conciencia acerca del cambio climático, en especial

en países en desarrollo. A pesar de estos resultados positivos, también se los ha criticado por diversos motivos, como por ejemplo, que su control es problemático, que no han tenido como resultado las reducciones de emisiones previstas por quienes abogaron por ellos, y que no han ayudado lo suficiente a los países en desarrollo a lograr un crecimiento sostenible.

Tipos de mercados de carbono

En 1997 el Protocolo de Kyoto introdujo tres mecanismos de mercado: el comercio de derechos de emisión, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y la Aplicación Conjunta (AC). En términos generales, los mercados de carbono adoptan dos formas: sistemas de límites máximos y comercio de derechos de emisión (*cap-and-trade*), y sistemas de compensación (*offsetting*). De acuerdo con los sistemas de límite máximo y comercio de derechos de emisión, los gobiernos u órganos intergubernamentales establecen un máximo a la cantidad total de GEI que las regiones, los países o las empresas participantes pueden emitir y luego subastan o distribuyen gratuitamente las cuotas a los participantes. Las entidades deben entregar una cuota por cada tonelada de GEI que emitan. Los participantes cuyas reducciones de emisiones superen las cuotas que se les hayan asignado podrán vender sus cuotas no utilizadas a empresas o países que necesiten cuotas para cubrir sus emisiones.

A los 40 países desarrollados que se comprometieron, en virtud del Protocolo de Kyoto, a establecer un máximo a sus emisiones nacionales de GEI, se les asignaron unidades de cantidades atribuidas (UCA) correspondientes a sus objetivos de reducción de emisiones, que pueden comercializar entre sí. Además de este esquema de comercialización internacional en el marco del Protocolo de Kyoto, varios países y regiones han establecido regímenes de comercialización que imponen un límite máximo a las emisiones en los establecimientos o las empresas.

El régimen de ese tipo más importante es, sin dudas, el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE de la UE), que comenzó a funcionar en 2005 y cubre aproximadamente la mitad de las emisiones de CO_2 europeas. En 2009, el valor total de la comercialización en el marco del RCDE de la UE aumentó a casi US$ 119.000 millones, con lo cual se convirtió en el mercado de carbono más importante que se encuentra actualmente en funcionamiento[2]. El RCDE de la UE incluye importantes fuentes de emisión en los 27 Estados miembros de la UE y Noruega, como proveedores de energía, refinerías, y fábricas de cemento, hierro y acero. También hay mercados con sistemas de límites máximos y comercio de derechos de emisión en Nueva Zelandia y en los estados del noreste de Estados

Unidos. Además, se están desarrollando o analizando otros regímenes regionales, nacionales o por ciudad en Australia, Japón, Corea del Sur, Suiza y Estados Unidos.

Los sistemas de límite máximo y comercio de derechos de emisión pueden ser modificados por mecanismos de compensación: las entidades sujetas a un límite de emisiones pueden, entonces, *compensar* sus emisiones adquiriendo créditos generados por reducciones de emisiones de fuentes que no estén sujetas a tales límites, como los proyectos para reducir emisiones en los países en desarrollo.

El MDL es el mecanismo de compensación más destacado. De acuerdo con este sistema, los proyectos para reducir las emisiones en los países en desarrollo pueden ganar reducciones certificadas de emisiones (RCE). Los países industrializados pueden adquirir RCE para cumplir con los objetivos de reducción de las emisiones establecidos en el marco del Protocolo de Kyoto. Además, los regímenes en el RCDE de la UE permiten a los participantes utilizar RCE a fin de completar parcialmente sus compromisos de reducción de las emisiones. Para agosto de 2010, el MDL había registrado más de 2.300 proyectos, y se estimaba que entregaría créditos por alrededor de 1.000 millones hasta 2012. En 2008 la inversión directa en proyectos de MDL era de US$ 6.500 millones, monto que cayó a US$ 2.700 millones en 2009 al producirse la crisis financiera y ante la falta de un acuerdo internacional con respecto a un régimen sobre clima para después de 2012[3]. De manera similar al MDL, pero con un alcance menor, la Aplicación Conjunta permite a un país industrializado (o a una entidad privada dentro de ese país) que se ha comprometido a un máximo de emisiones, financiar un proyecto de reducción de GEI en otro país que también tenga un máximo de emisiones.

Gestión transparente de los mercados de carbono

Los mercados de carbono son únicos en varios sentidos fundamentales. En primer lugar, el producto básico que se comercializa —las cuotas de emisiones de GEI— solo existe debido a una regulación política, y la distribución inicial de este producto se define políticamente. Además, dado que se trata de un nuevo mercado, los mecanismos de control regulatorio deben establecerse desde cero. Estos factores pueden generar oportunidades para que intereses creados influyan en el diseño de los mercados y de las instituciones regulatorias.

A diferencia de otros mercados, ni el comprador ni el vendedor tienen un interés intrínseco en la calidad del producto básico. Si bien los compradores se exponen a que se deteriore su prestigio, no enfrentan riesgos en cuanto al cumplimiento si compran cuotas de baja calidad: las cuotas permiten al comprador emitir una determinada cantidad de gases de efecto invernadero (CO_2 o CO_2 equivalente),

independientemente de que tales cuotas representen o no reducciones de emisión reales que se hayan producido en cualquier otro lugar.

Estas circunstancias únicas hacen que sea especialmente importante que se implementen los más elevados estándares de control, transparencia y cumplimiento efectivo tanto en el diseño como en el funcionamiento de los mercados de carbono, a fin de garantizar que el mercado opere de manera estable y predecible y cumpla con su objetivo de permitir reducciones de emisiones reales. Las primeras lecciones extraídas de los mercados de carbono que ya se encuentran en funcionamiento permiten conocer de qué manera deberán mejorarse y desarrollarse los mercados de carbono en el futuro para lograr reducciones de emisiones reales e inculcar la confianza pública.

Establecimiento de un máximo ambicioso

Para lograr reducciones de emisiones reales, es un prerrequisito establecer un nivel máximo de emisiones suficientemente bajo. Un máximo de emisiones demasiado elevado crea un exceso de permisos y no brinda incentivos para invertir en tecnologías con bajos niveles de carbono. No obstante, es posible que algunas industrias reguladas no vean con agrado que se establezca un máximo de emisiones. Las entidades reguladas tienen incentivos para hacer lobby para conseguir un máximo generoso e influir en el diseño del régimen. Llevado a un punto extremo, un máximo demasiado generoso puede provocar que no haya ningún tipo de reducción de las emisiones y causar el colapso del precio de las cuotas y, por lo tanto, del mercado mismo.

Dos años después de establecido el RCDE de la UE, en 2007, el precio de las cuotas cayó prácticamente a cero. La divulgación de datos sobre las emisiones por parte de empresas reguladas precipitó el colapso. Esta información mostró que las autoridades regulatorias del mercado habían asignado una cantidad excesiva de permisos y, de este modo, habían reducido, de manera involuntaria, el precio del carbono y los incentivos para que las empresas adoptaran medidas de reducción de emisiones. Según algunos observadores, es posible que las empresas reguladas hayan intentado influir en los ministerios que asignaban las cuotas apelando a la desventaja competitiva que les imponía el régimen de límites máximos y comercio de derechos de emisión, y esto, posiblemente, llevó a que se impusiera un máximo exagerado[4].

Es fundamental que se implemente un máximo suficientemente ambicioso y a largo plazo si se desea garantizar la estabilidad del mercado. La obtención temprana de datos sobre las emisiones de GEI reales de las entidades reguladas ayuda a establecer máximos realistas, pero esos datos también deben ser precisos y verificables. La asignación no intencionada de cuotas en exceso podría evitarse estableciendo un

precio mínimo para la subasta de cuotas de emisiones, como lo propusieron el Reino Unido y Estados Unidos[5].

Asignación de cuotas: Subasta frente a distribución gratuita

Una vez que se haya establecido un máximo de emisiones, las industrias reguladas por un sistema de límites máximos y comercio de derechos de emisión recibirán cuotas de emisión mediante subasta o de manera gratuita, o mediante una combinación de estos dos métodos. Una de las ventajas de la subasta de cuotas es que el proceso asegura que el contaminante pague por el carbono que emita. Además, se evita la adopción de normas para la asignación gratuita de cuotas de emisión, que suelen ser controvertidas y difíciles de establecer de manera justa y no discriminatoria. La subasta de cuotas de emisión también puede generar ingresos considerables, que pueden utilizarse para distintos fines, como por ejemplo, actividades de mitigación y adaptación.

Sin embargo, la subasta de cuotas de emisión también puede enfrentar algunos riesgos. Cuando los mercados de carbono tienen cobertura limitada, los costos adicionales que implica la subasta de cuotas de emisión pueden producir una "fuga de carbono", es decir, establecimientos que producen en instalaciones en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión pasan a producir en instalaciones que no operan dentro de ese tipo de esquemas. Además, el proceso de subasta debe diseñarse con cuidado a fin de evitar que los participantes del mercado actúen en connivencia para reducir el precio de las cuotas coordinando las ofertas. Una mayor frecuencia en las subastas limitaría el impacto que una subasta individual tendría en los precios de mercado, reduciendo así las posibilidades de manipulación y creando, al mismo tiempo, un precio del carbono más estable.

En la distribución de cuotas de emisión gratuitas, se han seguido, hasta el momento, dos enfoques principales: el de reconocimiento de derechos adquiridos, es decir, la asignación de cuotas de emisión de acuerdo con las emisiones históricas de una entidad; y el de fijación de objetivos, es decir, la asignación de cuotas de emisión de acuerdo con un parámetro de emisiones expresado, por lo general, en toneladas de GEI por producción. El reconocimiento de derechos adquiridos es problemático, ya que debilita el principio según el cual "quien contamina, paga".

Además de ignorar el argumento moral de que las industrias deben pagar para emitir gases de efecto invernadero, otro problema de la distribución gratuita es que las cuotas representan un activo importante del cual las industrias reguladas pueden obtener ganancias extraordinarias. En la primera etapa del RCDE, la distribución gratuita y la asignación excesiva arrojaron ganancias por € 6.000–8.000 millones

para los cuatro productores de energía más importantes de la UE, que atribuyeron un valor monetario a las asignaciones que recibieron de manera gratuita, y luego trasladaron este costo a los clientes[6].

La fijación de un objetivo —es decir, la distribución de cuotas de acuerdo con el desempeño de las instalaciones más eficientes de un sector determinado— no vulnera el principio de que "quien contamina, paga" y brinda una manera más justa de asignar las cuotas. Las entidades que implementaron en el pasado medidas de reducción de GEI no son penalizadas sino que se las beneficia, y aquellas que más contaminan deben comprar cuotas adicionales. A partir de 2013, el RCDE de la UE distribuirá aproximadamente la mitad de las cuotas por medio del método de fijación de objetivos y la otra mitad mediante subasta.

Es claro que las industrias reguladas tienen incentivos para hacer lobby a fin de que se asignen las cuotas de emisión en forma gratuita. Por ejemplo, en 2009, antes de que fracasara en Australia un proyecto de ley sobre límites máximos y comercio de derechos de emisión, la Australian Conservation Foundation pidió a la Comisión de Consumidores (Consumer Commission) que investigara a seis empresas para determinar si habían participado en "conductas engañosas o que inducían a error", puesto que, según alegó, habrían exagerado las consecuencias nocivas de la legislación sobre cambio climático a fin de conseguir permisos de emisión gratuitos[7].

Compensaciones: Demostración de la adicionalidad

Un requisito clave de las compensaciones es que las reducciones de emisiones que se generen sean "adicionales", es decir, debe probarse que los proyectos para reducir emisiones no podrían haberse implementado sin las ganancias obtenidas de la venta de las cuotas de compensación. Las cuotas de compensación que violan este principio, en realidad, *aumentan* las emisiones de carbono totales, dado que dan derecho a la entidad que compra la cuota a incrementar las emisiones, mientras que la reducción de emisiones del proyecto de compensación se habría producido de todos modos.

En el marco del MDL, el régimen de compensación mas importante del mundo, el enfoque actual para demostrar la adicionalidad exige, mayormente, que los participantes del proyecto demuestren en qué condiciones podrían llevar adelante la actividad del proyecto. Probar la adicionalidad se convierte en una cuestión de demostrar la intención de quien desarrolla el proyecto al tomar decisiones de inversión. No obstante, los fundamentos de los motivos por los cuales los proyectos dependen del financiamiento de las cuotas de compensación pueden ser bastante vagos. La experiencia práctica indica que el actual enfoque no identifica de manera confiable la adicionalidad de los proyectos, y varios análisis sugieren que una cantidad

significativa de proyectos registrados, probablemente, no son adicionales[8]. El hecho de que, para octubre de 2008, el 76 por ciento de todos los proyectos registrados en el MDL se haya construido por completo antes de que se aprobaran los créditos correspondientes lleva a preguntarse si los proyectos de compensación realmente dependían del financiamiento relacionado con el MDL[9]. En un intento de reducir la subjetividad y aumentar la transparencia de la demostración de adicionalidad, en los últimos dos años, la Junta Ejecutiva del MDL ha adoptado pautas que apuntan a evaluar de manera más objetiva si los proyectos pueden ser viables desde el punto de vista económico sin los ingresos provenientes de los créditos por compensación, si es imposible cumplir el proyecto porque este enfrenta demasiados obstáculos sin el MDL o si se tuvo en cuenta seriamente al MDL al tomar la decisión de avanzar con un proyecto[10].

De cualquier manera, las normas podrían mejorarse o reemplazarse. Por ejemplo, pueden usarse objetivos de emisiones para medir el rendimiento de un tipo específico de proyecto de MDL: el promedio de emisiones de las plantas con mejor rendimiento en un tipo de proyecto determinado podría usarse como parámetro, y solo los proyectos que hayan tenido un rendimiento mejor que el parámetro serían elegibles para recibir créditos[11]. Sin embargo, para que los parámetros sean efectivos deben ser actualizados con regularidad a fin de reflejar mejoras en los estándares industriales con el transcurso del tiempo. La fijación de parámetros puede resultar un desafío, ya que es posible que no existan datos sobre rendimiento de la industria o que estos sean confidenciales, y debido a que algunos sectores producen diversos productos y necesitan varios parámetros. Los índices de penetración en el mercado, que pueden utilizarse para juzgar en qué medida se usa una tecnología dentro de un sector, también pueden utilizarse para determinar la posibilidad de que ciertos proyectos sean adicionales o no. Si bien ambos métodos constituyen mejoras con respecto a otros métodos de adicionalidad más subjetivos, ninguno de ellos evita por completo que algunos actores se aprovechen indebidamente de proyectos que se habrían implementado con independencia del MDL.

Otro método que se ha propuesto para mejorar la integridad ambiental de los créditos de compensación es avanzar más allá de un mecanismo de compensación otorgando créditos solo por una parte de la reducción de emisiones. Por ejemplo, por 2 toneladas de reducciones de emisiones solo puede emitirse un crédito de compensación[12]. Esta opción fue propuesta recientemente por la Comisión Europea y se incluyó en proyectos legislativos que intentaban crear un régimen de comercio de derechos de emisiones en Estados Unidos.

Recuadro 4.3 HFC-23: Un caso de incentivos perversos en el marco del MDL

El hidrofluorocarbono 23 (HFC-23) es un poderoso GEI generado como producto derivado de la fabricación del hidroclorofluorocarbono 22 (HCFC-22). En los países en desarrollo, es habitual que el HFC-23 se libere en la atmósfera; debido a ello, los proyectos más comunes en el marco del MDL son los destinados a captar y eliminar esta sustancia química. Hay 19 proyectos registrados relacionados con el HFC-23, que se prevé proporcionarán 476 millones de reducciones certificadas de emisiones para 2012, y que representan aproximadamente la mitad de las reducciones de emisiones que se espera que alcancen los más de 2.300 proyectos de MDL restantes. Dado que el costo de reducción para eliminar HFC-23 es de menos de US$ 1 por tonelada de CO_2 equivalente emitido, los ingresos provenientes de proyectos de MDL pueden superar fácilmente el ingreso proveniente de las ventas de HCFC-22[13].

Un análisis reciente de estas plantas indica que estos importantes ingresos generaron incentivos perversos para que los operadores de plantas produjeran más HCFC-22 y HFC-23 del que hubieran producido sin el MDL[14]. Si bien la metodología para determinar los créditos incluye protecciones para evitar esta situación, se ha demostrado que estas no resultan efectivas, y las plantas de HCFC-22 adheridas al MDL se explotaban intencionalmente para maximizar los créditos de compensación. Dos plantas redujeron la generación de HFC-23 durante el período en el cual no eran elegibles para recibir los créditos y la aumentaron una vez que pudieron volver a reclamarlos. Una planta suspendió la producción de HCFC-22 cuando no se le permitió reclamar nuevos créditos de compensación y reinició la operación cuando volvió a ser elegible para recibirlos. Además, se detectó que varias plantas producían exactamente la misma cantidad de HCFC-22 y HFC-23 que estaban autorizadas a emitir para poder reclamar créditos, mientras que la producción había sido menor o variaba de un año a otro durante el período previo a que se otorgaran los créditos de compensación.

A mediados de 2010, la organización no gubernamental (ONG) CDM Watch presentó ante la Junta Ejecutiva de MDL una solicitud formal para revisar la metodología de otorgamiento de créditos. La revisión propuesta introduciría un parámetro de emisión ambicioso y recortaría los créditos reclamados por la eliminación de HFC-23 en más de un 90 por ciento, reduciendo el incentivo para aumentar la producción de HCFC-22 o la generación de HFC-23.

El presidente del Panel de Metodologías del MDL recomendó dejar en suspenso la aplicación de la metodología, y CDM Watch señaló que los integrantes de la Junta Ejecutiva del MDL que eran reticentes a revisar la metodología a menudo provenían de países que tenían un interés directo en los proyectos relacionados con el HFC-23, como Japón, donde el gobierno está asociado a ocho de dichos proyectos; China, que patrocina 11 de los proyectos registrados y cobra un gravamen del 65 por ciento sobre todos los créditos por HFC-23; e India, que patrocina siete proyectos[15]. Si bien la aplicación de la metodología no fue interrumpida, la Junta Ejecutiva decidió comenzar una investigación de esta cuestión y dejó en suspenso la emisión de créditos. El Banco Mundial, que contrató reducciones certificadas de emisiones de proyectos de HFC-23 por un valor de aproximadamente US$ 1.000 millones, sostuvo que no había pruebas suficientes que respaldaran esas afirmaciones[16].

Compensaciones: Demostración de la sostenibilidad

Para el MDL, al igual que para los estándares voluntarios que aprueban los créditos de carbono que se venden fuera del mercado de cumplimiento, otro requisito es que los proyectos de compensación contribuyan al desarrollo sostenible. Un proyecto de MDL requiere que el gobierno de un país anfitrión confirme que el proyecto ayuda a lograr las metas de desarrollo sostenible, pero deja a criterio de ese gobierno qué constituye desarrollo sostenible. Sin embargo, las autoridades nacionales tienen pocos incentivos para rechazar proyectos que no reporten beneficios para el desarrollo sostenible, o que tengan pocos beneficios de ese tipo, ya que con este rechazo el país pierde ingresos. En verdad, los estudios que han analizado los beneficios del desarrollo sostenible de los proyectos de MDL sugieren que la contribución del MDL para el desarrollo sostenible es baja[17]. La implementación de reformas profundas podría instar a establecer un estándar metodológico acordado internacionalmente para la evaluación de los beneficios en términos de desarrollo sostenible que producen los proyectos de compensación[18]. En forma alternativa, podría acordarse una lista positiva o negativa de tipos de proyectos de acuerdo con los beneficios de desarrollo sostenible que se prevén normalmente. Varios expertos también han propuesto descontar las reducciones certificadas de emisiones —emitiendo menos créditos que los que corresponden directamente a las toneladas de carbono liberadas— de proyectos con menos beneficios para el desarrollo sostenible, atribuyendo así un valor monetario a estos beneficios[19].

Verificación por parte de terceros: Desarrollo de las capacidades y fortalecimiento de la independencia

En todos los mecanismos del mercado de carbono, las empresas o personas privadas acreditadas son responsables de asegurar la calidad del producto básico validando los proyectos y verificando que las emisiones, o la reducción de estas, coincidan con lo que alegan las entidades participantes. Estas entidades deben asegurarse de que se cumpla con todos los requisitos establecidos por las autoridades que regulan el mecanismo de los mercados de carbono. Un aspecto fundamental para cualquier mercado de carbono es que se garantice la calidad de las verificaciones de terceros. A su vez, la calidad de la validación y verificación de conformidad con el MDL y la Aplicación Conjunta (AC) puede tener consecuencias para los mercados no regulados (ver Thomas Marcello, sección 4.3.4 en este volumen). A pesar de que esto es esencial para la integridad del mercado de carbono, la trayectoria de los organismos de verificación es variada.

Los responsables de la verificación de proyectos de MDL —entidades operativas designadas (EOD)— reciben la acreditación de la Junta Ejecutiva del MDL. Los desarrolladores de proyectos pagan directamente a las EOD. Esto puede reducir su independencia al momento de cumplir sus funciones de verificación. En los últimos dos años, la Junta Ejecutiva del MDL ha suspendido temporalmente la acreditación de cuatro EOD[20], incluidos los tres principales actores del mercado. La Junta también concluyó que el personal de las EOD era incompetente, que las EOD, aparentemente, no habían realizado revisiones técnicas independientes, o que las empresas de verificación no siguieron los procedimientos de auditoría o revisión interna de manera adecuada para garantizar la calidad del proyecto[21]. Esto sugiere que existen problemas arraigados en el proceso de validación y verificación. Además, menos de la mitad de los proyectos validados por EOD pasan por la Junta sin ser objeto de correcciones[22]. En una calificación independiente de EOD, en una escala de A a F (en donde "A" indica un desempeño muy sólido y "F" representa un desempeño muy deficiente), la EOD con mejor puntaje recibió una "D", mientras que todas las demás recibieron calificaciones inferiores[23]. Otras evaluaciones sugieren que "las EOD están dispuestas a autorizar sin cuestionamientos documentos relativos a proyectos que contienen afirmaciones no verificables y sumamente dudosas"[24], que, en algunos casos, se han falsificado documentos presentados a EOD y que es difícil verificar la autenticidad de documentos[25].

La capacidad del personal se ha mencionado como un problema significativo, y algunos organismos de verificación han informado dificultades para contratar y retener personal calificado. En algunos casos, los miembros del personal de los responsables de la verificación que han adquirido un nivel básico de experiencia se han convertido en desarrolladores de proyectos, creando así un posible conflicto de intereses[26]. Otro problema es que la orientación de la Junta Ejecutiva del MDL, en algunos casos, no es totalmente clara y lleva a diferencias de interpretación entre la Junta y las EOD. Además, el proceso de acreditación se ha basado, en gran medida, en requisitos formales y no es muy transparente, dado que la documentación pertinente, como las evaluaciones que la Junta Ejecutiva del MDL realiza de las EOD, no se hace pública. Una mayor transparencia serviría como herramienta de aprendizaje para los responsables de las verificaciones, y el escrutinio público podría incentivar más a las empresas responsables de la verificación para que mejoren sus operaciones internas.

En los últimos años, la Junta Ejecutiva del MDL ha puesto en marcha diferentes medidas para mejorar el proceso de validación y verificación. La Junta Ejecutiva del MDL adoptó en noviembre de 2008 un Manual de Validación y Verificación (Validation and Verification Manual, VVM), al que siguió una norma sobre

acreditación. La Secretaría de la CMNUCC está comenzando a llevar adelante actividades de capacitación para EOD. Además, la Junta ha decidido implementar una política marco para controlar sistemáticamente a las EOD que incluye monitorear su desempeño, y podría disponer inspecciones al azar en las EOD. Como parte de este nuevo sistema, se han calculado indicadores de desempeño, que se han puesto a disposición de la Junta Ejecutiva del MDL, pero aún no del público. La Junta también está analizando de qué manera puede hacerse responsables a las EOD cuando se emitan RCE en exceso.

Además de estas iniciativas por abordar las falencias del actual proceso de validación y verificación, también podría implementarse un conjunto más amplio de penalidades para abordar los incumplimientos de los responsables de las verificaciones, incluidas sanciones financieras y la obligación del personal de las EOD de capacitarse y rendir exámenes.

En el caso del MDL y de otros programas de compensación, una reforma más profunda podría ser que se pague a los responsables de las verificaciones con dinero de un fondo común al que contribuirían los desarrolladores de proyectos, en lugar de que sean contratados y remunerados directamente por dichos desarrolladores. Esto reduciría las posibilidades de que surjan conflictos de intereses.

Presentación de informes sobre las emisiones y seguimiento de cuotas: Cómo evitar la doble contabilización y garantizar la transparencia

Los mercados de carbono exigen un adecuado registro de la asignación y el comercio de cuotas de emisión a fin de evitar la doble contabilidad (que se produce cuando varias entidades usan las mismas cuotas para cumplir con sus objetivos de reducción de las emisiones). En la primavera de 2010, el gobierno húngaro vendió RCE que empresas participantes en el RCDE de la UE habían entregado a una empresa intermediaria[27]. A pesar de los reclamos que exigían que las RCE quedaran fuera de los canjes de carbono de la UE, los créditos "reciclados" pronto fueron comercializados en el mercado de la UE sin que los compradores se dieran cuenta de que no podían usarse para cumplir con los términos del RCDE de la UE. Esto llevó a suspender la comercialización de RCE en las bolsas europeas y a un cambio en la reglamentación europea sobre registro para cubrir este vacío legal.

Además de evitar la doble contabilidad, es fundamental para la integridad del mercado que las entidades reguladas en regímenes de comercio de derechos de emisión informen sus emisiones de GEI de manera exacta, conservadora y transparente a fin de evaluar el cumplimiento (ver Taryn Fransen, sección 4.1 en este volumen).

En el RCDE de la UE, los datos de emisión de GEI se informan de acuerdo con protocolos establecidos, que suelen ofrecer poco margen para la especulación y requieren la verificación de terceros que podrían responder en casos de fraude. Por lo general, la introducción de regímenes de comercio de derechos de emisión puede aumentar significativamente la transparencia de las emisiones de GEI. La presentación frecuente de informes sobre las emisiones de GEI, así como sobre compensaciones y cuotas, permitirá al público hacer un seguimiento de las emisiones de GEI y de los esfuerzos de las empresas por cumplir con sus obligaciones.

Implementación de un control del mercado efectivo y con rendición de cuentas

Las instituciones responsables de controlar los mercados de carbono deben ser independientes y rendir cuentas, y contar con los conocimientos técnicos necesarios para tomar decisiones informadas y responsables.

Cómo evitar conflictos de intereses y garantizar la rendición de cuentas

Dentro de las estructuras de control de los mercados de carbono, los conflictos de intereses son uno de los factores más preocupantes. El MDL y la Aplicación Conjunta (AC) son controlados por la Junta Ejecutiva del MDL y el Comité de Supervisión de AC (CSAC), respectivamente, cada uno de los cuales está conformado por 10 miembros elegidos por las partes de la CMNUCC y del Protocolo de Kyoto. Si bien se exige que los integrantes actúen en su capacidad personal, muchos cumplen varios roles, como por ejemplo, negociadores en cuanto al cambio climático para su país, representantes de la autoridad nacional de su país (que brinda el permiso nacional para proyectos de MDL) o administradores de importantes programas de compras de MDL del gobierno[28]. Si bien la Junta Ejecutiva del MDL exige a sus miembros declarar si existen conflictos de intereses[29], "queda a criterio personal de cada miembro decidir si el conflicto es real o si se percibe que existe tal conflicto". Algunos miembros realizan declaraciones formales sobre los conflictos de intereses, pero otros no[30].

Un informe periodístico sugiere que, en reuniones a puertas cerradas, los miembros de la Junta, en algunos casos, han impulsado enérgicamente proyectos que benefician a sus países de origen o a empresas de sus países[31]. Una evaluación estadística de todas las decisiones de la Junta Ejecutiva del MDL indica que, después del criterio de calidad, otras variables que impulsan las decisiones son las de índole política/económica. Por ejemplo, un proyecto tiene más posibilidades de ser aprobado si alguno de los miembros de la Junta pertenece al país anfitrión. De manera similar, la

participación de actores poderosos, como el Banco Mundial, mejora las probabilidades de lograr un resultado positivo[32]. Si bien tales ejemplos pueden ser la excepción, más que la regla, la falta de pautas definidas sobre conflictos de intereses expone a los miembros de la Junta a la posibilidad de que se considere que existen dichos conflictos. Para abordar el problema de manera más drástica, se ha considerado que las personas que ocupen tales cargos deben ser profesionales remunerados que trabajen a tiempo completo, en lugar de personas designadas[33].

En el caso de mecanismos de compensación como el MDL y la AC, muchas partes interesadas, incluidos desarrolladores de proyectos, han instado a que las reuniones de la Junta sean abiertas, han solicitado claridad en cuanto a cómo se adoptan las decisiones, una justificación más rigurosa de las decisiones y que haya más comunicación directa con los miembros de la Junta[34]. Garantizar una rendición de cuentas suficiente en la gobernabilidad de los mercados de carbono exige que se mantengan consultas y comunicación apropiadas con las partes interesadas antes *y* después de tomar decisiones. Una crítica importante al proceso de MDL fue que no había un mecanismo para apelar las decisiones de la Junta. La Junta Ejecutiva está trabajando al respecto.

Garantizar el cumplimiento y proteger contra el fraude

Los mecanismos de exigencia de cumplimiento son fundamentales para cualquier mercado. Permiten garantizar que se cumpla con las reglamentaciones y protegen la integridad del mercado. El RCDE de la UE prevé el pago de una multa de € 100 por cuota si una entidad no entrega la cantidad necesaria de cuotas[35]. Hasta la fecha, esta multa ha logrado garantizar un amplio cumplimiento por parte de las entidades reguladas. Sin embargo, las autoridades regulatorias también deben estar atentas para evitar la manipulación del mercado y el fraude, garantizando un control suficientemente riguroso, adoptando sanciones para los infractores y proporcionando información detallada sobre el mercado en forma periódica. Es especialmente importante que haya un fuerte control en las etapas iniciales del desarrollo del mercado. En 2009, las autoridades regulatorias europeas tomaron medidas para controlar el fraude del IVA, que consistía en abrir cuentas de negociación en un registro nacional de carbono, comprar cuotas libres de IVA, venderlas con el IVA y luego no pagar el IVA a la autoridad impositiva. Tales cuestiones no se producen solo en los mercados de carbono, pero deben regularse con atención a fin de fomentar la confianza pública en los mercados existentes y emergentes.

Gestión de los activos e ingresos públicos provenientes del mercado de carbono

De acuerdo a cómo los activos generados por los mercados de carbono se distribuyan desde la creación del mercado, es posible que todos ellos, o algunos, se mantengan inicialmente en las arcas públicas. Estos activos pueden representar una fuente significativa de ingresos para los gobiernos y su gestión debe estar acompañada de la rendición de cuentas que se espera en relación con cualquier recurso público. Esto no sucedió en 2009, cuando un Ministro de Medioambiente de Eslovaquia debió renunciar después de vender una parte de las unidades de cantidades atribuidas de ese país a precios inferiores a los de mercado, sin difundir los detalles de la venta (ver el estudio de caso de Eslovaquia, a continuación de esta sección).

El uso de fondos generados de las ventas de cuotas también es importante. Las subastas de cuotas para la tercera etapa del RCDE de la UE producirá suficientes ingresos, y el 50 por ciento de estos se destinará a programas sobre el clima, como los de energía renovable y eficiencia energética, reducción de la deforestación y financiamiento de la adaptación al cambio climático. La Iniciativa Regional de Gases de Efecto Invernadero en el este de Estados Unidos también contempla la subasta de cuotas y utiliza los ingresos obtenidos para fomentar la inversión en eficiencia energética y fuentes de energía renovables. Además, el 2 por ciento de los créditos de compensación del MDL se canalizan hacia el Fondo de Adaptación de la CMNUCC, y el producto de la venta de unidades de cantidades atribuidas también podrá invertirse en proyectos orientados al medioambiente, denominados Esquemas de Inversión Verde (Green Investment Schemes, GIS). Esta última práctica podría ser bastante importante en el caso de los países de Europa del Este, a los cuales, de acuerdo con el Protocolo de Kyoto, se les asignaron metas de emisiones que superaban sus emisiones reales. Las UCA excedentes resultantes, denominadas "logros aparentes" (*hot air*), pueden venderse a otros países o trasladarse a períodos de compromiso posteriores, lo cual debilita considerablemente los esfuerzos generales por reducir las emisiones de GEI si se usan las cuotas. Se ha generado un controvertido debate sobre cómo puede evitarse el traslado de UCA excedentes en un régimen sobre clima posterior a 2012.

En todos los casos, los gobiernos están a cargo de un activo tanto ambiental como financiero, y tienen que administrar el producto de este de manera responsable y transparente, y rindiendo cuentas de sus actos.

Mercados de carbono sólidos: Una responsabilidad colectiva

Dado que son una herramienta importantísima para mitigar el cambio climático, los mercados de carbono deben ser diseñados con cuidado y requieren un control sólido, transparente y responsable. Lo aprendido de los actuales mercados de carbono sugiere que la creación de nuevos instrumentos en materia de política favoreció el surgimiento de varios vacíos legales, que frenaron el potencial que los mercados de carbono tenían para mitigar las emisiones globales de GEI. Es indispensable tener en cuenta esas enseñanzas al establecer nuevos mercados, y que las utilicemos para mejorar y reformar los mecanismos actuales.

Notas

1. Lambert Schneider trabajó anteriormente para el Öko-Institut en Alemania y como investigador independiente. En octubre de 2010, se incorporó a la Secretaría de la CMNUCC. El presente artículo fue elaborado antes de esa designación.
2. Alexandre Kossoy y Philippe Ambrosi, *State and Trends of the Carbon Market 2010* (Washington, DC: Banco Mundial, 2010), pág. 1.
3. Ibíd., págs. 1–2.
4. Tamra Gilbertson y Oscar Reyes, *Carbon Trading: How It Works and Why It Fails*, Critical Currents Occasional Paper no. 7 (Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 2009), pág. 35.
5. En Estados Unidos, la ley Waxman–Markey y la ley Kerry–Boxer proponían establecer un precio máximo; PointCarbon.com, "UK govt calls for carbon floor price", 12 de mayo de 2010.
6. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading*, Law, Society and Economy Working Paper no. 3/2008 (Londres: London School of Economics, 2008), pág. 10.
7. RechargeNews.com, "Six Australian companies accused of carbon fraud", 15 de junio de 2009; ver también Australian Conservation Foundation, "Complaint to the Australian Competition and Consumer Commission", 11 de junio de 2009.
8. Ver Lambert Schneider, "Assessing the Additionality of CDM Projects: Practical Experiences and Lessons Learned", *Climate Policy*, vol. 9 (2009), págs. 242–254; Martin Cames y otros, *Long-Term Prospects of CDM and JI*, Climate Change Research Report no. 12–07 (Dessau: Agencia Ambiental Federal de Alemania, 2007); Axel Michaelowa y Pallav Purohit, *Additionality Determination of Indian CDM projects. Can Indian CDM Project Developers Outwit the CDM Executive Board?* (Zúrich: University of Zurich, 2007); David Victor y Michael Wara, *A Realistic Policy on International Carbon Offsets*, working paper no. 74 (Stanford, CA: Stanford Universty, 2008).
9. International Rivers, "Rip-Offsets: The Failure of the Kyoto Protocol's Clean Development Mechanism" (Berkeley, CA: International Rivers, 2008).
10. Informe de la 39.° reunión de la Junta Ejecutiva del MDL, anexo 35; informe de la 41.° reunión de la Junta Ejecutiva del MDL, anexo 46; Informe de la 50.° reunión de la Junta Ejecutiva del MDL, anexo13.
11. Lambert Schneider, *Is the CDM Fulfilling Its Environmental and Sustainable Development Objectives? An Evaluation of the CDM and Options for Improvement* (Berlín: Öko-Institut, 2007), pág. 58.

12. Ver Stefan Bakker y otros, "Differentiation in the CDM: Options and Impacts" (Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency, 2009); Sonja Butzengeiger-Geyer y otros, "Options for Utilizing the CDM for Global Emission Reductions", informe definitivo presentado ante la Agencia Ambiental Federal de Alemania (Zúrich y Berlín: University of Zurich, Perspectives GmbH, Öko-Institut y Point Carbon, 2010); Paula Castro y Axel Michaelowa, "The Impact of CER Discounting on the Competitiveness of Different CDM Host Countries", *Ecological Economics*, vol. 70 (2009), págs. 34–42; Rae Kwon Chung, "A CER Discounting Scheme Could Save Climate Change Regime after 2012", *Climate Policy*, vol. 7 (2007), págs. 171–176; y Lambert Schneider, "A Clean Development Mechanism with Global Atmospheric Benefits for a Post-2012 Climate Regime", *International Environmental Agreements*, vol. 9 (2009), págs. 95–111.
13. CMNUCC, "Issues arising from the implementation of potential project activities under the clean development mechanism: the case of incineration of HFC-23 waste streams from HCFC-22 production" FCCC/TP/2005/1; Lambert Schneider y otros "Implications of the Clean Development Mechanism under the Kyoto Protocol on other Conventions. The Case of HFC-23 Destruction" *Environmental Law Network International Review* (2005); Technology and Economic Assessment Panel (TEAP)/IPCC, *Safeguarding the Ozone Layer and the Global Climate System: Issues Related to Hydrofluorocarbons and Perfluorocarbons* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pág. 427; TEAP, *Report of the Task Force on HCFC Issues (With Particular Focus on the Impact of the Clean Development Mechanism) and Emissions Reduction Benefits Arising from Earlier HCFC Phase-Out and Other Practical Measures – Response to Decision XVIII/12*, 2007, pág. 57.
14. Ver pedido de revisión REV0186, presentado por CDM Watch ante la Junta Ejecutiva del MDL, disponible en http://cdm.unfccc.int, y Lambert Schneider, "Perverse Incentives under the Clean Development Mechanism (CDM): An Evaluation of HFC-23 Destruction Projects", aceptado por *Climate Policy* (de próxima aparición).
15. Environmental Investigation Agency (EIA), "UN delays action on carbon market scandal", comunicado de prensa, 30 de julio de 2010.
16. Banco Mundial, "Q&A for CDM HFC-23 incineration projects", 5 de agosto de 2010.
17. Ver Karen H. Olsen, "The Clean Development Mechanism's Contribution to Sustainable Development: A Review of the Literature", *Climatic Change*, vol. 84 (2007), págs. 59–73.
18. Ver, por ejemplo, Karen H. Olsen y Jørgen Fenhann, "Sustainable Development Benefits of Clean Development Mechanism Projects. A New Methodology for Sustainability Assessment Based on Text Analysis of the Project Design Documents Submitted for Validation", *Energy Policy*, vol. 36 (2008), págs. 2773–2784; Cristoph Sutter, *Sustainability Check-up for CDM Projects: How to Assess the Sustainability of International Projects under the Kyoto Protocol* (Berlín: Wissenschaftlicher Verlag, 2003); y SouthSouthNorth, *SouthSouthNorth CDM Toolkit* (Ciudad del Cabo: SouthSouthNorth, 2004).
19. Bakker y otros (2009); PointCarbon.com (2010); Castro y Michaelowa (2009); Chung (2007); Schneider (2009: "A Clean Development Mechanism").
20. A saber: DNV (Det Norske Veritas), KEMCO, SGS y TÜV-SÜD. Actualmente, hay más de 30 EOD.
21. Informe de la 44.° reunión de la Junta Ejecutiva del MDL, anexo 2, e Informe de la 49.° reunión de la Junta Ejecutiva del MDL, anexo 2. La Junta Ejecutiva del MDL implementó un monitoreo sistemático del desempeño de las EOD; sin embargo, los resultados de la evaluación del desempeño aún no están a disposición del público.

22. Lambert Schneider y Lennart Mohr, *2010 Rating of Designated Operational Entities (DOEs) Accredited under the Clean Development Mechanism (CDM)* (Berlín: Öko-Institut, 2010).
23. Ibíd.
24. Lori Pottinger, *Bad Deal for the Planet: Why Carbon Offsets Aren't Working... and How to Create a Fair Global Climate Accord* (Berkeley, CA: International Rivers, 2008).
25. Jørund Buen y Axel Michaelowa, "Una perspectiva desde el interior – El mercado de los créditos de carbono en la lucha contra el cambio climático: abordar los riesgos de corrupción de manera proactiva", en TI (ed.), *Informe Global de la Corrupción 2009: La corrupción y el sector privado* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), págs. 41–45.
26. Mark Schapiro, "Conning the Climate: Inside the Carbon-Trading Shell Game", *Harper's Magazine,* febrero de 2010, págs. 31–39.
27. BusinessGreen.com, "Carbon traders voice fears over recycled carbon credits", 17 de marzo de 2010.
28. Charlotte Streck y Jolene Lin, "Making Markets Work: A Review of CDM Performance and the Need for Reform", *European Journal of International Law,* vol. 19 (2008), págs. 409–442.
29. Informe de la 47.° reunión de la Junta Ejecutiva del MDL, anexo 62.
30. Los informes de las reuniones de la Junta Ejecutiva del MDL contienen declaraciones sobre conflictos de intereses respecto de algunos de los miembros, pero no de todos.
31. *New York Times* (EE. UU.), "Secret UN Board Awards Lucrative Credits with Few Rules Barring Conflicts", 7 de abril de 2009.
32. Florens Flues y otros, *UN Approval of Greenhouse Gas Emission Reduction Projects in Developing Countries: The Political Economy of the CDM Executive Board,* working paper no. 35 (Zúrich: Center for Comparative and International Studies, 2008).
33. Streck y Lin (2008).
34. Ibíd; International Emissions Trading Association (IETA), "The Joint Implementation Mechanism Post-2012", documento sobre posición (Ginebra: IETA, 2009).
35. Directiva 2003/87/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo

4.3.1

El público eslovaco no ve crédito alguno en la comercialización de bonos de carbono por parte del gobierno

Emília Sičáková-Beblavá y Gabriel Šípoš[1]

De acuerdo con el Artículo 17 del Protocolo de Kyoto, la mayor parte de los países industrializados y algunas economías en transición pueden vender permisos de emisión "no utilizados" (unidades de cantidades atribuidas, UCA) a países que superen sus metas de emisiones acordadas (ver Lambert Schneider, sección 4.3 anterior)[2]. Eslovaquia, cuyo nivel de emisiones promedio para el período 2003–2007 fue un 32 por ciento menor que su meta de Kyoto respecto de los valores de 1990, tenía, para 2008, una cantidad considerable de cuotas de emisiones que podía vender[3]. En noviembre de 2008, el gobierno eslovaco vendió 15 millones de toneladas de sus UCA a Interblue Group, una empresa con sede central en Estados Unidos, en el estado de Washington[4]. Al tratarse de un recurso público, muchos expresaron que estos permisos debían haberse vendido de manera transparente y a un precio justo de mercado. Sin embargo, el ministro de medioambiente, como responsable de la asignación de permisos, decidió no organizar una licitación o subasta y, en lugar de ello, adjudicó el contrato directamente a Interblue[5]. Cuando los medios comenzaron a cuestionar la operación en diciembre de 2008, se comprobó que ni el contrato ni el precio de venta estaban a disposición del público[6].

Los medios de comunicación y los miembros de partidos opositores instaron a que los contratos se hicieran públicos, pero el entonces ministro de

medioambiente, Jan Chrbet, rechazó esa idea con el argumento de que, para Interblue, la información constituía un secreto comercial[7]. Para mayo de 2009, los periodistas habían descubierto a partir de fuentes secundarias que era muy posible que Eslovaquia hubiera vendido sus cuotas a la mitad del precio de mercado, lo cual representaba una pérdida de ingresos estimada de € 75 millones[8].

También se descubrió que Interblue se había creado poco antes de que se realizara la operación[9] y, más adelante, que una persona que había participado en la venta tenía otros vínculos con el ministerio de medioambiente: un gerente de proyectos de Interblue había trabajado como asesor para el ministerio, tanto bajo el mandato de Chrbet como el de su predecesor[10].

El primer ministro rechazó las acusaciones de la prensa de que el gobierno había vendido los permisos a un precio inferior al de mercado, pero obligó a Chrbet a renunciar en mayo de 2009 con el argumento de que había demostrado carecer de responsabilidad política al no poder defender el contrato[11]. El nuevo ministro de medioambiente, Viliam Turský, hizo público el contrato, pero no el precio de venta, el volumen de emisiones ni el nombre del representante de Interblue. Turský alegó que "la Ley sobre Libertad de Información y de la Ley sobre Protección de Datos Personales nos confería el derecho a no divulgar la cuestión", e hizo hincapié en que se debía obtener el acuerdo del comprador para publicar la totalidad del contrato[12]. Sin embargo, la ley establece que si los recursos públicos están en juego, dicha información debe estar disponible. Esta postura parece ser confirmada por la jurisprudencia sobre el tema[13].

Ante la presión constante de los medios y de organizaciones no gubernamentales (ONG), el ministerio publicó el texto completo del contrato en junio de 2009, y reveló que el precio de venta había sido de € 5,05 por tonelada[14]. Los analistas descubrieron que, aproximadamente en la misma época en que Eslovaquia realizó la venta a Interblue, países como Ucrania, República Checa y Letonia habían vendido UCA a aproximadamente € 10 por tonelada[15]. Los periodistas descubrieron más adelante que el gobierno japonés había estado cerca de comprar las UCA de Eslovaquia al doble de lo que había pagado Interblue[16].

Interblue vendió luego las UCA a un mínimo de € 8 por tonelada, con lo que obtuvo una ganancia de, por lo menos, € 45 millones[17]. El contrato de Interblue también otorgó a la empresa el derecho de opción de compra de otros 35 millones de toneladas de UCA de Eslovaquia al mismo precio de € 5,05 [18].

Integrantes de los medios y otras personas instaron al gobierno a revocar el contrato y, de ser posible, a revertir la venta del primer conjunto de permisos[19]. En julio de 2009, Turský comenzó a

reconsiderar el acuerdo[20]. En los meses siguientes, las negociaciones se vieron complicadas por el hecho de que Interblue había dejado de existir y había sido sucedida por Interblue Group Europe. Esta empresa ofreció públicamente cancelar el trato, pero el ministro de medioambiente no la reconoció como sucesora legal de Interblue y, por lo tanto, expresó que no estaba dispuesto a negociar[21].

Si bien el fiscal general ha iniciado una investigación del caso fundada en el abuso de poder de funcionarios públicos, hasta mediados de 2010 nadie había sido acusado[22]. Es posible que, gracias al escrutinio de los medios de comunicación y de la sociedad civil, el caso haya tomado estado público, pero las autoridades no han realizado cambios formales a largo plazo en sus prácticas relativas a las ventas de UCA. La victoria de la oposición en las elecciones generales del 12 de junio de 2010 y la instalación de un nuevo gobierno trajeron la promesa de revocar el contrato que había otorgado a Interblue el derecho de adquirir nuevas UCA; sin embargo, hasta mediados de agosto de 2010, no se habían anunciado avances.

En un mercado que se caracteriza por su falta de transparencia, en el cual hay poca información a disposición del público acerca de los precios o de las estructuras de operaciones con UCA, subsiste el riesgo de que los ciudadanos se vean perjudicados debido a irregularidades involuntarias —o deliberadas— en la administración.

Notas

1. Emília Sičáková-Beblavá es directora de programas de TI Eslovaquia y Gabriel Šípoš es director de esa organización.
2. Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1997.
3. Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), "GHG Trends and Projections in the Slovak Republic", en AEMA, *Greenhouse Gas Emission Trends and Projections in Europe 2008: Tracking Progress towards Kyoto Targets* (Copenhague: AEMA, 2008), págs. 164–165.
4. ETrend.sk (Eslovaquia), "Slovenské pozadie veľkého kšeftu", 22 de abril de 2009; ETrend.sk (Eslovaquia), "Ďalší kšeft SNS: Horúci vzduch", 3 de diciembre de 2008. Si bien los primeros informes de los medios indicaban que se habían vendido 10 millones de toneladas de UCA, la cantidad real era de 15 millones de toneladas.
5. Etrend.sk (3 de diciembre de 2008).
6. Ibíd.
7. Ekonomika.sme.sk (Eslovaquia), "Chrbet kryje Interblue Group", 24 de abril de 2009.
8. ETrend.sk (Eslovaquia), "Emisie: obludný škandál", 26 de mayo de 2009.
9. Etrend.sk (3 de diciembre de 2008).
10. *Slovenská Tlačová Agentúra* (idioma inglés) (Eslovaquia), "HZDS alleges organized group stands behind AAU emissions sale", 26 de marzo de 2010; Ekonomika.sme.sk (Eslovaquia), "Vláda predala emisie poradcovi", 25 de marzo de 2010.

11. DNES.sk (Eslovaquia), "Fico: strašiakov vo vláde nepotrebujem. Chrbet končí", 5 de mayo de 2009.
12. *Slovak Spectator*, "Slovak environment minister releases no additional info on Interblue Group", 3 de junio de 2009.
13. *SME* (Eslovaquia), "Chrbet zverejní zmluvu", 30 de abril de 2009. El artículo señala que, anteriormente, la justicia consideraba que, a menos que estuviera prohibido expresamente por la ley, los documentos de interés público debían ser entregados por las autoridades públicas cuando fueran solicitados.
14. Ekonomika.sme.sk (Eslovaquia), "Štát ustúpil a zverejnil celú emisnú zmluvu", 15 de junio de 2009.
15. Ekonomika.sme.sk (Eslovaquia), "Emisný škandál zaujal aj Švajčiarov", 21 de noviembre de 2009.
16. Hnonline.sk (Eslovaquia), "Japonci chceli emisie. Dali by dvakrát viac", 13 de agosto de 2009.
17. *Slovak Spectator*, "New revelations blow lid on Interblue puzzle", 29 de marzo de 2010.
18. *Tlačová Agentúra Slovenskej Republiky* (Eslovaquia), "Interblue Group Europe has new person in charge", 29 de marzo de 2010; *Slovak Spectator* (29 de marzo de 2010).
19. Spravy.pravda.sk (Eslovaquia), "Dzurinda žiada zrušiť zmluvu s Interblue Group o predaji emisií", 16 de junio de 2009; Ekonomika.sme.sk (Eslovaquia), "Premiér kľučkuje pred emisiami (16 naj Ficových výrokov k téme)", 10 de noviembre de 2009.
20. Hnonline.sk, "Turský pre HN: S Interblue budeme určite rokovať", 8 de julio de 2009.
21. Spravy.pravda.sk (Eslovaquia), "Medveď: Interblue Group Europe nie je pre ministerstvo partner", 7 de abril de 2010.
22. Hnonline.sk (Eslovaquia), 'Emisie. V hre je "práčka"', 7 de junio de 2010.

4.3.2
Políticas sobre permisos
Cuotas de CO_2 de Hungría

Gábor Baranyai[1]

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la Unión Europea (UE)[2], como el mercado con sistemas de límites máximos y comercio de derechos de emisión más grande del mundo, ha recibido tanto elogios como críticas. Una inquietud inicial tuvo que ver con la asignación de cuotas de emisiones. Cuando estos permisos se asignan a industrias reguladas en cantidades que superan las emisiones reales, pueden constituir asistencia estatal oculta; además, cuando se distribuyen de manera poco transparente, las asignaciones pueden ser una herramienta poderosa para desembolsar subsidios injustificados y pueden convertirse en caldo de cultivo para el favoritismo político.

En las primeras dos etapas del RCDE de la UE (2005–2007 y 2008–2012), la asignación de permisos estuvo a cargo de cada país miembro de la UE. Los gobiernos de los Estados miembros presentaron planes nacionales de asignación (PNA), en los que se describe la cantidad de cuotas otorgadas a cada establecimiento regulado, que fueron aprobados por la Comisión Europea. La relativa discreción de los Estados miembros para determinar la metodología de asignación, la posible incertidumbre de datos de emisiones y las presiones de los lobistas[3] en muchos países ha provocado que se adopten planes de asignación demasiado generosos.

Asignación inadecuada de cuotas por parte de Hungría

La preparación del plan nacional de asignación de Hungría para 2008–2012 estuvo sujeta a riesgo de lobby por parte del sector industrial. La inestabilidad política complicó aún más el tema, teniendo en cuenta que el ministro de

medioambiente (a cargo de controlar las asignaciones de cuotas de emisión) había cambiado tres veces en tres años. Cada ministro que sucedía en el cargo recibía nuevas solicitudes y propuestas para que se asignaran más cuotas a determinados sectores y empresas. Una vez que los borradores salían de los ministerios que habían participado en su elaboración, aparecían nuevos intereses en el Gabinete, y esto tornaba cada vez más difícil el control del proceso[4].

En abril de 2007, la Comisión Europea identificó falencias en los primeros planes nacionales de asignación para el período 2008–2012 presentados por Hungría[5], como por ejemplo, la asignación excesiva de cuotas de emisiones. La Comisión recortó el límite máximo de emisiones de Hungría para los establecimientos regulados en un 12 por ciento y expresó que la información metodológica utilizada para determinar la asignación de cuotas no estaba suficientemente justificada y que Hungría no había demostrado que la información proporcionada por las empresas reguladas hubiera sido "sistemáticamente verificada por expertos independientes"[6].

La Comisión también descubrió un sistema de beneficios para establecimientos existentes que emitían CO_2. El plan nacional de asignación habría garantizado a estos establecimientos el acceso a cuotas adicionales incluso en caso de fluctuaciones en la producción, lo cual implicaría un ajuste del límite máximo de las emisiones *post facto*[7]. Por lo tanto, estas empresas se habrían beneficiado en términos financieros de la reducción de emisiones vendiendo cuotas en el mercado y, fundamentalmente, transfiriendo, al mismo tiempo, los costos de la mayor producción y del incremento en las emisiones al gobierno al obtener cuotas gratuitas cuando lo solicitaran.

El recorte del 12 por ciento en las emisiones totales, ordenado por la Comisión, implicó que toda la asignación de Hungría debía recalcularse, deshaciendo así acuerdos políticos e industriales anteriores y creando nuevos incentivos para hacer lobby.

La justificación para la reasignación posterior no fue clara en todos los casos. Los periodistas informaron en 2009 que la central eléctrica de Vértes debía recibir 400.000 cuotas adicionales a las que se habían asignado originalmente, a un precio de mercado estimado de € 6 millones. Fuentes de los medios de comunicación sugirieron que la central recibió las cuotas adicionales en condiciones favorables no justificadas por los datos de emisiones[8].

Los defectos del proceso de reasignación se acrecentaron debido a una aplicación laxa de las medidas que apuntaban a mejorar la transparencia. Durante la preparación del PNA modificado, el gobierno redujo los tiempos de consulta de entre 15 y 30 días a entre 5 y 10 días[9]. Como consecuencia, el proceso de consulta se

tornó sumamente ineficiente, y se privó a las empresas y al público de la posibilidad de revisar y comentar las cifras de asignación finales.

Una cuestión que abarca a toda la UE

Muchos de los problemas que surgieron en Hungría eran evidentes en toda la UE. Un investigador descubrió que, como resultado de los plazos cortos en la etapa I (2005–2007) y las complejas normas sobre asignación, "la mayoría de las autoridades regulatorias de los Estados miembros tenían poco tiempo para procesar y verificar grandes volúmenes de presentaciones y escritos del sector industrial"[10]. Dado que estos problemas no se resolvieron en la etapa 2 del RCDE (2008–2012), y teniendo en cuenta la crisis global del sector industrial, el 70 por ciento de los participantes del RCDE recibieron asignaciones innecesarias de cuotas de emisión en 2009[11]. Ese mismo año, Hungría tuvo un excedente de cuotas de más de 1 millón de toneladas de emisiones de carbono[12].

La Comisión reconoció los principales problemas que había y, en consecuencia, se modificó temprana y radicalmente el modelo de asignación: a partir de 2013, el límite de emisiones se determinará a nivel de la UE[13]. Si bien los gobiernos nacionales tendrán una influencia mucho menos directa en las decisiones sobre asignaciones, la distribución de cuotas en el futuro podrá estar sujeta a lobby en la Comisión.

La experiencia en cuanto a la asignación de cuotas de emisión de Hungría y de otros países de la UE será instructiva para establecer y reformar los regímenes de comercio de derechos de emisión actuales y futuros. Para combatir la influencia indebida se necesitarán mecanismos que permitan la transparencia, como publicar criterios transparentes de asignación, plazos suficientes para su implementación, e introducir registros de lobby sólidos y obligatorios para vincular los intereses corporativos más estrechamente a las interacciones con las políticas.

Notas

1. Gábor Baranyai es ex jefe de departamento, Comisionado Parlamentario para las Generaciones Futuras, Hungría. Ha escrito este artículo a título personal, en representación de TI Hungría.
2. Ver Lambert Schneider (sección 4.3 del presente volumen) para una descripción más detallada de los regímenes de comercio de emisiones.
3. Markus Wråke, *Emissions Trading: the Ugly Duckling in European Climate Policy?*, Informe No. B1856 (Estocolomo: Swedish Environmental Research Institute, 2009).
4. Observación personal del autor.

5. Comisión de las Comunidades Europeas, "Resolución de la Comisión sobre el plan nacional de asignación de las cuotas de emisión de gases de efecto invernadero notificado por Hungría de acuerdo con la Directiva 2003/87/EC del Parlamento Europeo y el Consejo", Decisión de la Comisión del 16 de abril de 2007, Bruselas, Preámbulo (17)–(28).
6. Ibíd.
7. Ibíd.
8. *Index* (Hungría), "Szén-dioxiddal is kistafírozták Kapolyit", 14 de enero de 2009.
9. A través de decretos gubernamentales: 14/2008. (I. 30.) Korm. rendelet az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló 2005. évi XV. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 213/2006. (X. 27.) Korm. rendelet módosításáról, sección 3. En vigor desde el 30 de enero de 2008.
10. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading*, Law, Society and Economy Working Paper no. 3/2008 (Londres: London School of Economics and Political Science, 2008).
11. Sandbag, *Rescuing the EU ETS from Redundancy* (Londres: Sandbag, abril de 2010).
12. Sandbag, "Emissions map", en www.sandbag.org.uk/etsmap.
13. Directiva 2009/29/EC del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/87/EC para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, *Diario Oficial de la Unión Europea,* L 140, 5 de junio de 2009.

4.3.3

Falencias y atajos

Evaluaciones de impacto ambiental de Sri Lanka

Transparency International Sri Lanka

Puede preverse que, en muchos países, las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) tendrán una importancia cada vez mayor en las actividades de mitigación del cambio climático y de adaptación a sus consecuencias. Se considera que las EIA son herramientas útiles para fortalecer las disposiciones que se adopten para implementar medidas de adaptación, como la resistencia al clima en proyectos de desarrollo[1] y, de acuerdo con las normas del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), los países anfitriones pueden exigir a los desarrolladores de proyectos que elaboren una EIA si consideran que un proyecto de mitigación podría tener impactos ambientales significativos[2]. Hasta la fecha, Sri Lanka ha registrado siete proyectos de MDL, una cantidad baja si se compara con otros países asiáticos, pero más alta que la de muchos países participantes de otras regiones. Si los proyectos de mitigación y adaptación aumentan en Sri Lanka, se necesitarán grandes esfuerzos (de los ciudadanos, de organizaciones no gubernamentales [ONG] y del gobierno) para garantizar que los criterios utilizados para evaluar la integridad ambiental de estos proyectos sea sólida y esté abierta al control público.

No obstante, en Sri Lanka, es posible que las EIA no sean un buen indicador de la sostenibilidad ambiental. Durante años se ha exigido la elaboración de EIA para obtener la aprobación para el desarrollo de emprendimientos que podían tener impactos adversos sobre el medioambiente, como aeropuertos, establecimientos industriales, centrales de energía u hoteles[3]. Sin embargo, hay

una gran cantidad de falencias documentadas: conflictos de intereses, falta de pautas claras, problemas en cuanto al control público y un monitoreo deficiente de los impactos, todas las cuales se han atribuido al proceso de las EIA. Vale la pena examinar estas cuestiones, dado que pueden reflejar algunos de los desafíos que el gobierno deberá superar para poder evaluar adecuadamente las ramificaciones ambientales de las actividades de adaptación o los proyectos de mitigación a gran escala.

Una larga lista de obstáculos

Hay 22 instituciones gubernamentales designadas como organismos de aprobación de solicitudes de EIA, y la Autoridad Ambiental Central (AAC) de Sri Lanka controla el proceso[4]. Estos organismos son responsables de determinar los posibles impactos ambientales de los proyectos propuestos, para lo cual deben solicitar la participación de las partes afectadas y decidir si se necesita una EIA o una evaluación menos integral.

La ambigüedad acerca de la aplicación de evaluaciones ambientales quedó en evidencia en 2004, cuando Environmental Foundation Ltd (EFL), una ONG ambiental líder en Sri Lanka, inició una causa contra la Autoridad Ambiental Central, en la que impugnaba la validez de la aprobación que esta había otorgado a una minicentral hidroeléctrica[5]. EFL alegó que la aprobación se había otorgado sobre la base de una evaluación medioambiental inicial (EMI), y no de un informe de una EIA. Las EMI son estudios comparativamente cortos y simples; a diferencia de las EIA, no es necesario realizar una notificación pública de las solicitudes del proyecto ni están sujetas a un plazo para la presentación de comentarios del público. El caso reveló que el proyecto había sido aprobado, en última instancia, sobre la base de las respuestas del proponente a un "cuestionario ambiental" y de una carta del Departamento de Conservación Forestal, y no de una EMI o de una EIA. Uno de los varios errores de la Autoridad Ambiental Central, según determinaron los jueces a cargo de la causa, fue considerar que un cuestionario ambiental podía ser equivalente a una EMI o EIA[6].

En Sri Lanka, también podría haber conflictos de intereses en la elaboración de EIA y en su evaluación[7]. Los desarrolladores de proyectos contratan a empresas consultoras de su elección para realizar la EIA[8], lo cual puede debilitar la capacidad de esas empresas de formular evaluaciones imparciales. Los organismos del Estado que financian proyectos también pueden proponer que el ministerio del cual dependen revise la EIA, y esto puede afectar negativamente la objetividad[9].

La revisión pública, un elemento fundamental del proceso de EIA, tiene resultados mixtos. Todas las EIA se

anuncian en periódicos nacionales, y el público puede hacer observaciones o presentar consultas en el término de 30 días. Si las propuestas demuestran ser controversiales, el organismo de aprobación y la Autoridad Ambiental Central deben llevar adelante audiencias públicas. En los mejores casos, el control público ha llevado a proteger tierras que habían sido designadas indebidamente para emprendimientos; en 2007, una campaña pública masiva provocó que la Autoridad Ambiental Central rechazara una EIA que proponía que un predio de 800 hectáreas de tierras de uso agropecuario y pantanales fuera adquirido para la construcción de un nuevo aeropuerto[10].

Sin embargo, a pesar de las disposiciones sobre control, la capacidad del público para consultar e interpretar las EIA puede verse comprometida. En Sri Lanka, ninguna disposición determina si el proponente ha respondido de manera justificada a las inquietudes planteadas por el público[11]. El contenido de las EIA también puede variar de manera considerable, creando desafíos tanto para el público como para los comités de revisión: los datos pueden ser escasos, no concluyentes o haber sido analizados de manera inapropiada; es posible que se hayan considerado inadecuadamente predios alternativos; y los hechos pueden ser deliberadamente sesgados para conseguir un resultado favorable[12]. Una descripción con demasiados detalles de datos no solicitados o irrelevantes sobre los impactos[13] puede obligar al público y a los comités de evaluación a analizar gigantescos volúmenes de datos para buscar información relevante.

La calidad variable de las EIA puede tener impactos directos sobre la biodiversidad y los ecosistemas del país. Un estudio de 130 EIA y EMI completado en Sri Lanka concluyó que aproximadamente un quinto no hacía mención de los impactos ecológicos, mientras que más del 40 por ciento solo dedicaba una pocas líneas a analizar los impactos que tendrían los proyectos[14]. El estudio concluyó luego que las evaluaciones de impacto solo se concentraban en las consecuencias ecológicas directas de los proyectos, y no en las indirectas o secundarias. Esto podría relacionarse con otra conclusión de los investigadores: que, si bien los antecedentes profesionales de los consultores ecológicos son adecuados, el tiempo y los recursos suelen ser limitados, con lo cual los comentarios sobre los impactos ecológicos incluidos en las EIA y las EMI eran poco más que simbólicos[15]. El monitoreo de seguimiento también parece ser deficiente. En el mencionado estudio, menos de un tercio de las evaluaciones ambientales incluyó planes para monitorear los impactos ecológicos del emprendimiento propuesto, y en ninguna se contemplaba un compromiso de monitoreo[16].

Hacia un proceso confiable y sólido

Si no se las aborda, estas y otras cuestiones relacionadas con el proceso de EIA tendrán efectos corrosivos tanto en el medioambiente natural como en la confianza pública. En demasiados casos, los medios en Sri Lanka no tienen libertad para informar independientemente, y la apatía del público implica que el control ciudadano puede ser insuficiente. A pesar de estos obstáculos, deben tomarse medidas para mejorar el proceso de EIA. Estas cuestiones deben ser abordadas en los proyectos de MDL y en la incorporación de la resistencia al cambio climático en el nuevo desarrollo de infraestructura. Si bien en términos formales los procedimientos de EIA son sólidos, su implementación puede mejorarse. Tomar la iniciativa para hacerlo sería el primer paso que el gobierno podría dar para garantizar que haya protecciones ambientales rigurosas que respalden el desarrollo de todos los proyectos en Sri Lanka, relacionados con el cambio climático o de otro tipo.

Notas

1. Peter King, *Mainstreaming Climate Change into National Development Planning: A Training Manual* (Apia, Samoa: Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, 2010); Banco Asiático de Desarrollo (Asian Development Bank, ADB), *Climate Proofing: A Risk-Based Approach to Adaptation* (Manila: ADB, 2005).
2. CMNUCC, 3CMP.1, párrafo 37(c); ver FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.1. Según los Acuerdos de Marrakech de 2001, es responsabilidad del país anfitrión definir los criterios de sostenibilidad y determinar si los proyectos de MDL reúnen estos requisitos. Cabe señalar que no existe actualmente una ley en Sri Lanka que estipule que todos los proyectos de MDL deban estar acompañados por una EIA.
3. Reglamentación Ambiental Nacional (Procedimiento para la aprobación de proyectos), Reglamentación No. 1 de 1993, Gazette Notification Number 772/22, del 24 de junio de 1993.
4. Donde se indican los Organismos del Estado que son PAA (EIA), Gazette Notification Number 859/14, del 23 de febrero de 1995.
5. Environmental Foundation Ltd v. Central Environmental Authority and others; Solicitud No. 1556/2004 ante el Tribunal de Apelaciones.
6. EFL v CEA and others, 1556/2004, Tribunal de Apelaciones.
7. Lareef Zubair, "Challenges for Environmental Impact Assessment in Sri Lanka", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 21 (2001), págs. 469–478.
8. Jagath Gunawardena, abogado ambientalista sénior; entrevista con el autor, 22 de agosto de 2009.
9. Zubair (2001).
10. *The Nation* (Sri Lanka), "Weerawila airport too far out", 27 de enero de 2008.
11. Entrevista de Gunawardena del 22 de agosto de 2009.
12. Dekshika Kodituwakku, "The Environmental Impact Assessment Process in Sri Lanka", *SARID Journal of South Asian Affairs*, vol. 1 (2004).

13. Subdirector General de la Autoridad Ambiental Central, Ramani Ellepola, en www.penta-eu.net/docs/Ramani_Ellepola.ppt.
14. La muestra del estudio fue tomada de 463 evaluaciones ambientales completadas entre 1981 y 2005. Dos tercios de estas fueron evaluaciones medioambientales iniciales (EMI), y un tercio fueron evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Miriya Samarakoon y John Rowan, "A Critical Review of Environmental Impact Statements in Sri Lanka with Particular Reference to Ecological Impact Assessment", *Environmental Management*, vol. 41 (2008), págs. 441–460.
15. Ibíd., págs. 455-456.
16. Ibíd., pág. 456.

4.3.4

Mercados voluntarios de carbono

Éxitos y falencias

***Thomas Marcello*[1]**

Panorama de un mercado en maduración

A diferencia de los sistemas de límites máximos y comercio de derechos de emisión (*cap-and-trade*) establecidos por los gobiernos, los participantes en mercados voluntarios de carbono no están impulsados por regímenes de reducción de emisiones obligatorios. Entre los actores se incluyen empresas que anticipan tener que reducir emisiones en virtud de un eventual sistema de cumplimiento; compañías que desean compensar sus actuales emisiones como parte de esfuerzos de responsabilidad corporativa más amplios; gobiernos que intentan establecer iniciativas con emisiones netas equivalentes a cero; y personas físicas que desean compensar sus huellas de carbono.

La comercialización se lleva a cabo mediante negociaciones extrabursátiles (over-the-counter, OTC) o bursátiles. El mercado extrabursátil comprende acuerdos entre compradores y vendedores relativos a créditos generados por proyectos de reducción de emisiones, conocidos como compensaciones, y adquiridos voluntariamente. El mercado bursátil depende de la Bolsa de Bonos de Carbono de Chicago (Chicago Climate Exchange, CCX), en Estados Unidos, el único sistema voluntario de límites máximos y comercio de derechos de emisión del mundo. Ofrece un sistema de límites máximos y comercio de derechos de emisión voluntario, pero legalmente vinculante, en el que los miembros acuerdan reducir las emisiones en función de un nivel de referencia que puede alcanzarse tanto con compensaciones como con cuotas.

Las organizaciones sin fines de lucro orientadas a la conservación dominaron el mercado voluntario durante la década de 1990, y usaban habitualmente el financiamiento de carbono para solventar proyectos relacionados con la forestación. Sin embargo, a medida que la atención de los medios, la conciencia pública y el interés de las empresas en el cambio climático aumentaba, las empresas privadas reemplazaron a la filantropía como motor de los mercados. La participación del sector privado en el mercado voluntario extrabursátil ha aumentado significativamente desde 2002, y al año 2009 representaba el 91 por ciento (ver gráfico 4.2)[2]. El valor general del mercado se septuplicó entre 2006 y 2008, antes de caer casi un 50 por ciento hasta un valor de US$ 387 en 2009, debido a la recesión económica (ver gráfico 4.3)[3].

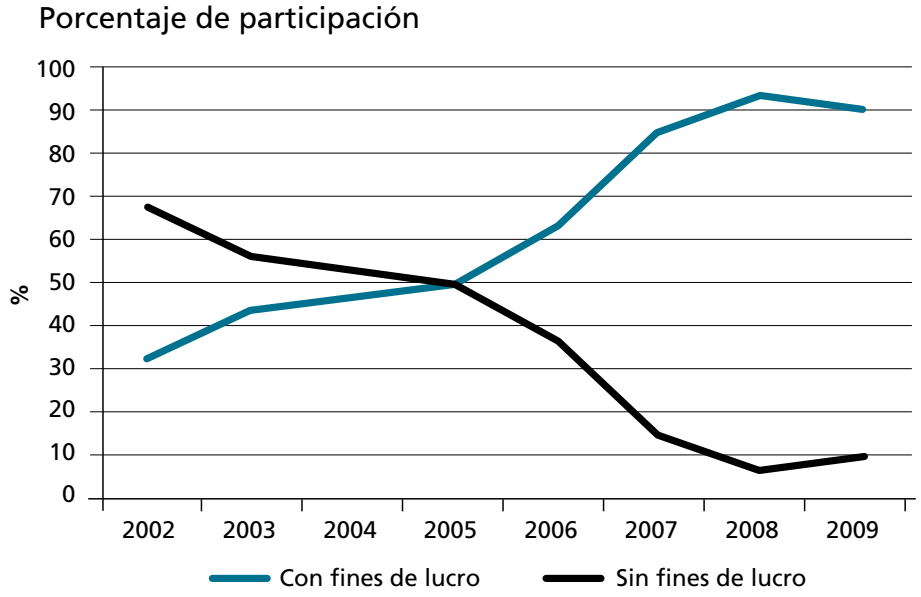


Gráfico 4.2 Participación del sector sin fines de lucro en el mercado voluntario extrabursátil, en comparación con la del sector privado, 2002–2009

Fuente: Ecosystem Marketplace, Bloomberg New Energy Finance.

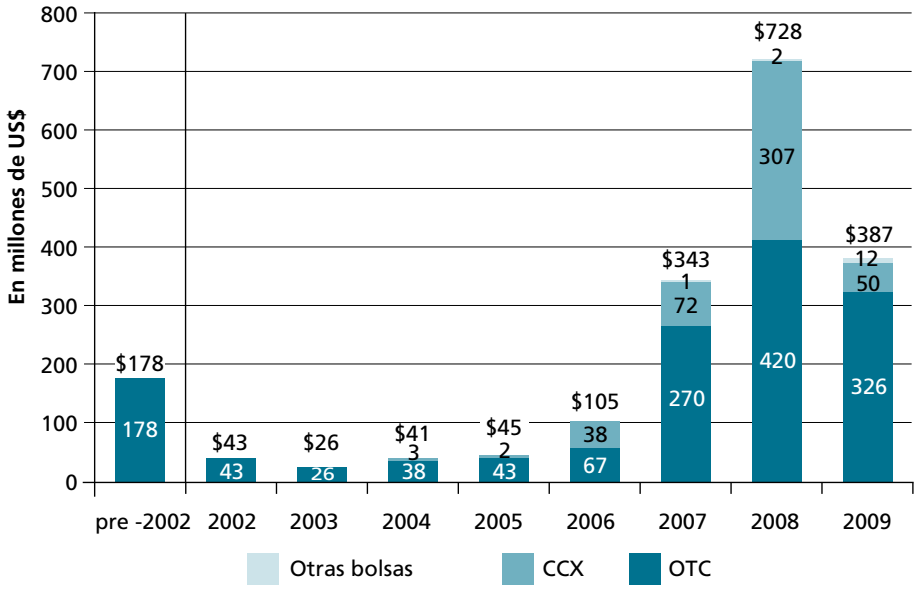


Gráfico 4.3 Valor histórico anual de los mercados voluntarios de carbono

Si bien el mercado voluntario del carbono no se encuentra regulado, desde 2006 ha ido adoptando progresivamente mejores prácticas, estándares, verificaciones de terceros y registros, en consonancia con la mayor participación del sector privado y el extraordinario crecimiento del mercado. A pesar de este elogiable progreso, el mercado voluntario aún debe abordar algunos desafíos en cuanto a transparencia y rendición de cuentas para poder asegurar operaciones efectivas y creíbles.

Aun frente a la reciente contracción de los mercados, es alentador que haya continuado el desarrollo de mecanismos regulatorios y de control para garantizar la calidad de las compensaciones. En 2006 y 2007 surgieron gran cantidad de estándares para brindar credibilidad a las compensaciones vendidas en el mercado voluntario; para 2009 más del 90 por ciento de los créditos de compensación cumplían con los estándares de terceros.

En la actualidad, si bien la tendencia apunta a la consolidación de estándares, y hay tres estándares de terceros que dominan el mercado[4], son más de 15 los estándares que se concentran en cómo deberían desarrollarse bonos de carbono. Entre otras cosas, estos estándares podrían describir metodologías para asegurar que los proyectos proporcionen beneficios de reducción de emisiones

netas, cuantificar las reducciones de emisiones de algunos tipos de proyectos que persiguen este fin y definir criterios de verificación[5]. Este avance hacia la estandarización de las mejores prácticas para los desarrolladores de proyectos de compensación era un paso necesario para garantizar que los participantes del mercado adhirieran a principios fundamentales, entre ellos, los siguientes:

- *Adicionalidad*, que requiere que las reducciones de emisiones generales generadas por proyectos de compensación excedan las emisiones "habituales" y que se aborde la siguiente pregunta: "El proyecto de compensación, ¿se habría desarrollado sin la promesa de los beneficios financieros derivados de la venta de créditos de compensación?"
- *Medición*, que insta a realizar una medición precisa y completa de las reducciones de emisiones a fin de otorgar créditos de compensación a proyectos y garantizar la calidad.
- *Prevención de fugas*, que aborda el riesgo de que los proyectos de compensación provoquen un aumento de las emisiones en otro lugar. Por ejemplo, es posible que al evitar proyectos de deforestación solo se logre incentivar la deforestación en otras áreas. Los proyectos de compensación, por lo tanto, no deben generar fugas.
- *Permanencia*, que se refiere a los beneficios del carbono ya obtenidos que son irreversibles. Un proyecto de compensación forestal, por ejemplo, no sería permanente si careciera de un mecanismo de seguro para reemplazar el carbono perdido como consecuencia de un incendio forestal.

Si bien la adhesión a estos principios produjo mejoras en la calidad de la compensación, al no haber una base de datos central de proyectos de compensación, no existían mecanismos para evitar que los proveedores de compensación vendieran las mismas reducciones de emisiones a varios compradores. Por lo tanto, en 2008, diversas organizaciones de estándares (la Climate Action Reserve, el Estándar de Oro [Gold Standard, GS] y el Estándar Voluntario de Carbono [Voluntary Carbon Standard, VCS]) crearon asociaciones con proveedores de plataformas de registros de terceros, que asignaban un número de serie exclusivo a cada compensación verificada por un tercero, a fin de que los participantes del mercado pudieran hacer un seguimiento de la titularidad de las compensaciones durante el ciclo de vida de un proyecto. Los proveedores de registro también verifican otros registros de compensaciones para impedir que se inscriban proyectos en más de un registro. A partir de 2009, dos de los proveedores de infraestructura para registros más importantes, APX y Markit, adoptaron el sistema de mensajería de la Sociedad de Telecomunicaciones Interbancarias Mundiales (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT) para hacer un seguimiento de las transferencias en registros múltiples[6].

Proyectos de MDL prerregistrados: ¿Una amenaza a la credibilidad?

Incluso si se han implementado criterios de calidad y una infraestructura de mercado, subsisten las amenazas a la credibilidad de los mercados voluntarios. Las críticas al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) son responsables de parte de este escepticismo, ya que los dos estándares más populares de mercados voluntarios, el Estándar Voluntario de Carbono y el Estándar de Oro, se basan en metodologías del MDL.

Algunas investigaciones han llevado a cuestionar el MDL. Por ejemplo, según una estimación, la adicionalidad era "improbable o cuestionable" en el 40 por ciento de los proyectos de MDL registrados para mediados de julio de 2007[7], aunque posiblemente la cifra sea más elevada[8]. Los responsables de la verificación y validación de créditos de compensación que no pertenecen al MDL suelen ser las mismas empresas del sector privado acreditadas por el MDL, lo cual plantea la inquietud de que el mercado voluntario pueda verse afectado por conflictos de intereses y por la falta de competencia técnica relacionada con las compensaciones del MDL[9].

Se pueden presentar proyectos de MDL previamente registrados (proyectos que hayan sido presentados para que los revisara el Comité Ejecutivo del MDL y que puedan haber comenzado a generar reducciones de emisiones) a los programas de compensación según el Estándar Voluntario de Carbono y el Estándar de Oro, a fin de monetizar las reducciones de emisiones mientras se espera la aprobación del MDL. En abril de 2009, de los 19,2 millones de toneladas de créditos de compensación voluntarios emitidos por naciones elegibles para el MDL, el 53 por ciento se originó en proyectos de MDL previamente registrados[10].

Si bien los proyectos de MDL previamente registrados y aceptados por programas voluntarios pueden perjudicar la percepción del público respecto de los mercados voluntarios, el impacto se mitiga mediante un conocimiento cada vez mayor de la base de clientes. El uso generalizado de registros de compensación aumenta la transparencia y permite a los compradores determinar la calidad de las compensaciones y establecer ofertas en consecuencia.

Falencias en la integridad

En el caso de compradores del sector privado, la responsabilidad social corporativa y las relaciones públicas suelen identificarse como las motivaciones principales para la compra de créditos de compensación voluntarios. Sin embargo, el riesgo es que, quizás, las empresas que busquen proyectos "con el atractivo de una historia"[11] ignoren sus compromisos de actuar con debida diligencia. Mientras que la calidad social y ambiental de los proyectos de compensación es cada vez más importante, la integridad de los proyectos varía. La Bolsa de Bonos de Carbono de Chicago ha sido cuestionada por vender compensaciones cuya integridad supuestamente era dudosa; se criticó a la bolsa por ofrecer pagos a propietarios de tierras estadounidenses por proyectos de compensación, como de labranza de conservación, aunque los proyectos ya se habían realizado[12].

Quizás, cuando la integridad de un proyecto es deficiente, ello se debe generalmente a la existencia de un conflicto en relación con las tierras entre los desarrolladores del proyecto de compensación y los residentes locales. Incluso si no se infringen leyes, el desarrollo de proyectos de compensación podría violar el compromiso de "no perjudicar" de muchos de los estándares establecidos para el mercado voluntario de carbono. A continuación, presentamos algunos ejemplos de situaciones problemáticas:

- Durante varios años, un proyecto para plantar árboles financiado por la organización Forests Absorbing Carbon-dioxide Emissions (FACE), con sede en los Países Bajos, estuvo rodeado de controversia[13]. Este proyecto se llevó adelante en un área que era el centro de una violenta disputa entre un grupo de personas que habían sido desalojadas de tierras que formarían parte de un parque nacional, y los guardaparques de la Autoridad de Vida Silvestre de Uganda. Si bien no podía considerarse que el proyecto de compensación fuera directamente responsable del conflicto en curso, un investigador argumentó que "el financiamiento generado por el proyecto probablemente brindó incentivos y justificaciones adicionales para efectuar desalojos y patrullar violentamente el área"[14]. FACE expresó que dejaría de plantar árboles en el área hasta que se resolviera la cuestión[15]. El hecho de que el proyecto haya sido certificado por el Consejo de Protección Forestal (Forest Stewardship Council, FSC) puede ser un indicio de que se necesita más control.
- *En 2010 se acusó a* un desarrollador de proyectos de energía eólica de dañar los medios de subsistencia de las poblaciones nativas en India después de talar aproximadamente 12.000 árboles y de enfrentarse a pobladores locales en relación con la apropiación de tierras de uso agropecuario para construir turbinas eólicas. El conflicto terminó con un enfrentamiento en el que la policía lanzó gases lacrimógenos y arrestó a los productores agropecuarios que protestaban, quienes más tarde expresaron que la pérdida de las tierras

les provocaba dificultades económicas adicionales[16].

Los riesgos sociales y ambientales son más pronunciados en el sector forestal, debido a que muchos proyectos dependen de grandes predios de tierra en naciones en desarrollo, donde los derechos sobre la tierra no siempre están claramente definidos y donde muchas poblaciones indígenas posiblemente no tengan los medios para objetar los proyectos a los que se oponen (ver sección 6.2 de este volumen).

Las irregularidades en el mercado voluntario también pueden tomar la forma de corrupción directa, por ejemplo, mediante la venta de créditos por reducciones de emisiones de carbono que no se han producido y nunca se producirán[17]. Si bien los registros pueden evitar dicho fraude, existen casos de falsificación de carbono. En un caso, la compañía húngara KlimaFa presentó bonos de carbono al Vaticano, con la promesa de plantar árboles y de convertir al Vaticano en el primer territorio neutral en cuanto al carbono. La empresa ofreció compensaciones para la venta, pero ségun fuentes periodísticas, nunca llegó a plantar los árboles[18].

La infraestructura de mercado por sí sola no superará los desafíos que enfrenta el mercado voluntario de carbono. La exposición mediática de las prácticas de compensación deficientes es mala publicidad tanto para los proveedores como para los compradores. Las personas que deseen compensar las emisiones relacionadas con viajes frecuentes o con otros aspectos de su estilo de vida probablemente evitarán la compra de compensaciones si consideran que no son más que estrategias de marketing que solo reportan beneficios ambientales mínimos. Es posible que el deseo de adherir a prácticas de responsabilidad corporativa estrictas también haya motivado a algunos compradores de compensaciones, como Nike, a renunciar a los créditos a favor de métodos menos controvertidos para minimizar su huella de carbono, como reducir los viajes corporativos y aumentar la eficiencia energética[19]. En el caso de otros compradores del sector privado, el riesgo para el prestigio crea un incentivo para familiarizarse con el mercado e indagar sobre la fuente de las compensaciones.

Desde sus inicios, el mercado voluntario ha realizado enormes avances hacia la mejora de la calidad y la confiabilidad de las compensaciones de carbono; sin embargo, aún falta mucho por hacer. Compradores con conocimiento del tema, el control por parte de los medios y una mejor gobernabilidad de los mercados pueden contribuir a que se continúen denunciando y rechazando proyectos de compensación de calidad inferior o injustos. Desarrollar, demostrar y exigir integridad en el mercado voluntario de carbono beneficiará, a largo plazo, a los desarrolladores de proyectos de compensación y proveedores de créditos de carbono.

Notas

1. Thomas Marcello es analista sénior de mercados de carbono en Bloomberg New Energy Finance.
2. Kate Hamilton y otros, *Building Bridges: State of the Voluntary Carbon Markets 2010* (Nueva York y Washington, DC: Ecosystem Marketplace and Bloomberg New Energy Finance, 2010), págs. 27–28.
3. Ibíd., pág. 20.
4. El Estándar Voluntario de Carbono (Voluntary Carbon Standard, VCS), la Climate Action Reserve y CCX, que en conjunto controlan el 78 por ciento del mercado.
5. Hamilton y otros (2010), págs. 57–68.
6. Si bien SWIFT no mantiene cuentas y no procesa ni liquida operaciones, su capacidad de transmitir mensajes financieros seguros entre instituciones financieras en todo el mundo es suficiente para llevar un seguimiento de la tenencia de los créditos de compensación, considerando que se trata de bienes intangibles.
7. Lambert Schneider, *Is the CDM Fulfilling Its Environmental and Sustainable Development Objectives? An Evaluation of the CDM and Options for Improvement,* informe preparado para WWF (Berlín: Öko Institut, 2007), pág. 44.
8. Madhusree Mukerjee, "Is a Popular Carbon-Offset Method Just a Lot of Hot Air?", *Scientific American,* junio de 2009.
9. Ver también Hamilton y otros. (2010), pág. 57.
10. Bloomberg New Energy Finance, "Will the supply glut of voluntary credits drive down carbon prices?", abril de 2009.
11. Hamilton y otros (2010), págs. 58, 96.
12. ClimateWire (EE. UU.), "Sale of Chicago Climate Exchange to ICE reinforces weak carbon market", 3 de mayo de 2010.
13. Ver *Inter-Press Service (Italia), "Uganda: Mount Elgon eviction has reduced us to beggars", 13 de noviembre de 2009; ActionAid, "Benet under massive eviction from their homeland" (Londres: ActionAid, 2008), en www.actionaid.org/kenya/index.aspx?PageID=2661.*
14. Melissa Checker, "Double Jeopardy: Carbon Offsets and Human Rights Abuses", *Synthesis/ Regeneration,* no. 51 (2010).
15. Stephan Faris, "The Other Side of Carbon Trading", *Fortune Magazine,* 29 de agosto de 2007; en http://money.cnn.com/2007/08/27/news/international/uganda_carbon_trading.fortune.
16. *Christian Science Monitor* (EE. UU.), "Carbon offsets: Green project offends Indian farmers who lose land to windmills", 20 de abril de 2010.
17. Esto no incluye la venta anticipada de compensaciones previstas para generaciones futuras.
18. *Christian Science Monitor* (EE. UU.), "Carbon offsets: How a Vatican forest failed to reduce global warming", 20 de abril de 2010.
19. GreenBiz.com (EE. UU.), "Nike shrinks GHG footprint to 2007 levels and dumps carbon offsets", 22 de enero de 2010.

4.3.5

Créditos sectoriales

Cómo conseguir una adecuada gobernabilidad desde el principio

Gernot Wagner, Nathaniel O. Keohane y Annie Petsonk[1]

Hay varios caminos que llevan a un futuro con bajos niveles de emisión de carbono y de alta eficiencia. Muchos recorren lo que suele denominarse "créditos sectoriales", en virtud de los cuales las economías en desarrollo adoptarían metas de reducción de emisiones para sectores económicos enteros y se admitiría la venta de reducciones, mediante permisos, en mercados de carbono de cumplimiento de países industrializados. Estos dos elementos de los créditos sectoriales contrastan con los créditos por proyecto que actualmente forman parte del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), y con los estándares de emisión por sectores no vinculados con ningún mecanismo de mercado.

Créditos sectoriales debidamente diseñados y operados podrían liberar inversiones sustanciales en reducciones de emisiones eficientes en todos los sectores. Un rápido análisis de las cifras permite ver claramente los atractivos de los créditos sectoriales y su necesidad. En la actualidad, el mundo emite casi 45.000 millones de toneladas de CO_2 equivalente de gases de efecto invernadero por año[2]. Para evitar las consecuencias más peligrosas del cambio climático, ese número debe descender rápidamente y, por lo menos, alcanzar una reducción de entre la mitad y dos tercios para mediados de siglo[3]. Ni el enfoque del MDL por proyecto basado en el mercado ni los estándares sectoriales no basados en el mercado por sí mismos pueden alcanzar esta meta.

De acuerdo con el informe *Estado y tendencias del mercado de carbono 2010* del Banco Mundial, el MDL representó 200 millones de toneladas de reducciones por debajo de los niveles habituales en 2009, respecto de las 400 del año anterior[4]. Se estima que las reducciones del MDL

totales alcanzarán los 1.000 millones de toneladas para 2012, mucho menos de la cantidad necesaria[5]. Además, los beneficios de estas reducciones se ven contrarrestados por su transferencia a naciones industrializadas con el objeto de cubrir aumentos de emisiones de estas, e incluso si un proyecto en algún sector determinado de un país específico reduce las emisiones, esa ganancia podría compensarse con aumentos en otro punto del mismo sector o en otro ámbito de la economía.

Los estándares sectoriales obligatorios pueden ser útiles, pero tienen límites claros. Las reducciones de emisiones se producen solo hasta el estándar y, por lo general, no lo exceden. Lo más importante es que los estándares suelen limitar las tasas de emisiones o prescribir tecnologías específicas. Las tasas pueden disminuir, pero aún así es posible que las emisiones totales se incrementen a medida que aumente la producción. Sin un componente de mercado, hay pocos incentivos para que los inversores intenten lograr reducciones en las emisiones totales.

Los créditos sectoriales basados en el mercado están ganando terreno en algunos círculos de políticas, debido a su potencial para superar los límites y riesgos del MDL y de los estándares, catalizando una transición más rápida y efectiva hacia el desarrollo limpio. El sector siderúrgico chino es un excelente ejemplo. McKinsey & Company calcula que, para 2030, su potencial de reducción de emisiones podría ser de hasta 350 millones de toneladas inferior a las proyecciones de un escenario en el que se mantengan las prácticas actuales[6]. Si también se incluyen otros sectores industriales, como el de los productos químicos y el cemento, las cifras aumentan rápidamente y superan los 1.000 millones de toneladas solo para China, lo cual equivale a todas las reducciones del MDL para 2012.

Introducir una parte de estas reducciones como créditos en mercados de carbono plantea no solo grandes oportunidades sino también graves riesgos. Al estar sectores enteros con sus límites máximos cubiertos, las consecuencias de informes sobre emisiones no confiables o manipulados, procesos de verificación sesgados, metodologías de crédito deficientes o sistemas legales y regulatorios internos inadecuados crecen exponencialmente. Debido a estos riesgos, es fundamental lograr una buena gobernabilidad en, por lo menos, cuatro áreas.

En primer lugar, debe lograrse la integridad ambiental del sistema. Los proyectos de MDL que no logran reducir las emisiones agravan el cambio climático. No implementar los créditos sectoriales podría tener el mismo efecto a una escala mucho mayor. La medición y presentación de informes creíbles, y una verificación y cumplimiento independientes, sin conflictos de intereses, son esenciales para lograr la integridad ambiental y un mercado de carbono sólido. Si bien es

posible que a las industrias les preocupe que se divulgue información sensible desde el punto de vista comercial, la experiencia en economías industrializadas y emergentes demuestra que los datos sobre emisiones (incluidas emisiones de gases de efecto invernadero, GEI) pueden divulgarse de maneras que promuevan la transparencia y protejan los secretos comerciales[7].

En segundo lugar, están los riesgos vinculados con el modelo del MDL para la emisión de créditos correspondientes a reducciones por debajo de los niveles generados por las actividades habituales. Si los enfoques sectoriales se basan en este modelo, no nos permitirán realizar reducciones de emisiones globales suficientes para evitar los peligros del cambio climático. Por lo menos los países industrializados deben adoptar objetivos más estrictos para absorber la creciente cantidad de créditos. También deben introducirse descuentos, en virtud de los cuales una determinada parte de los créditos sectoriales se retirarían automáticamente del mercado, garantizando una reducción neta de los créditos de emisiones, en lugar de un "cambio en las emisiones", lo cual aseguraría beneficios ambientales. Además, la emisión en condiciones habituales no es más que una proyección y, por ende, es, de por sí, de imposible verificación. La adjudicación de créditos por reducciones por debajo de las habituales incita a exagerar las proyecciones habituales, maximizando los créditos a expensas del medioambiente. Esto se verifica especialmente en sectores y países de rápido crecimiento, cuyas emisiones aumentarán con velocidad y estarán acompañadas de grandes incertidumbres acerca de las proyecciones de emisiones habituales. En consecuencia, la gobernabilidad de los créditos sectoriales debe pasar del nivel de emisiones habituales a un modelo fundamentalmente distinto: la negociación de niveles de referencia para todo el sector y específicos por país, basados en datos de emisiones históricas, siempre teniendo presentes las implicancias ambientales, con créditos otorgados por reducciones por debajo de esos niveles de referencia. Por último, es claro que los países necesitan desarrollar la capacidad de garantizar la exactitud en la medición, notificación y verificación de las toneladas absolutas de sus reducciones de emisiones.

También hay riesgos en el otorgamiento de créditos por reducciones en la "intensidad", en lugar de en emisiones absolutas. El otorgamiento de créditos por reducciones en intensidad (es decir, emisiones por unidad de producción económica o por unidad de producción de energía) supone el riesgo de que se acuñen "créditos", que son, en realidad, aumentos de emisiones, cuando se produce una disminución en la intensidad en un contexto de alto crecimiento en la producción y consumo de energía. Lo que importa, para la atmósfera, es la reducción de emisiones

totales. Los créditos sectoriales deben otorgarse, medirse y notificarse en toneladas absolutas de reducciones a partir de un nivel de referencia absoluto. Las mediciones absolutas también son útiles en sectores sumamente heterogéneos, en los cuales las empresas usan un conjunto de diversas tecnologías para producir productos similares.

Por último, los mismos mercados de carbono tienen riesgos inherentes. Cualquier mercado necesita infraestructura, pautas regulatorias y controles adecuados. En especial en sus primeras etapas, los mercados pueden experimentar volatilidad y complicaciones relacionadas con la puesta en funcionamiento. El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la UE nos ha dejado importantes lecciones estructurales[8]. En abril de 2006, los precios del RCDE de la UE cayeron a la mitad en el término de cinco días desde que se publicaron las primeras cifras oficiales, lo cual reveló que las emisiones generales eran menores de lo que se suponía y que, por lo tanto, se habían asignado créditos en exceso. En abril de 2010, la UE publicó datos oficiales para 2009, según los cuales las emisiones habían caído en más del 10 por ciento. El mercado casi no se movió. Los precios ya reflejaban las expectativas de emisiones menores, debido, por un lado, a la crisis económica y, por el otro, a la efectividad del RCDE. La enseñanza que podemos extraer es que también es importante contar con datos oportunos, un mercado líquido, certidumbre en las políticas y la capacidad de ahorrar reducciones en el transcurso del tiempo (la "reserva" de créditos).

De manera similar, es fundamental una gobernabilidad adecuada del mercado. Tanto en países industrializados como en países en desarrollo, organismos transparentes y responsables deben hacerse cargo de mantener registros recíprocamente reconocibles para hacer un seguimiento de las operaciones y de los flujos de fondos. Debería prohibirse a las empresas que monitorean las emisiones y calculan los niveles de referencia que comercialicen créditos, a fin de evitar conflictos de intereses. Esta transparencia estructural ofrece importantes cobeneficios —como la participación pública en los procesos políticos y mejores instituciones para el desarrollo—, que refuerzan la durabilidad de las reducciones logradas y la sostenibilidad del propio mercado.

Los enfoques sectoriales, comparados con el MDL, pueden generar riesgos adicionales para los inversores privados. El papel de las políticas en este caso no es eliminar el riesgo, sino generar los incentivos apropiados para garantizar que el capital privado y los mercados de seguros puedan gestionarlo y mitigarlo.

Los créditos sectoriales no son, en sí mismos, una meta. La meta es permitir una rápida transición hacia límites de emisiones absolutas exigibles para todos

los sectores emisores más importantes, impulsada por un amplio mercado de carbono conformado por sistemas de comercio de derechos de emisión globales, o regionales y nacionales vinculados entre sí.

Aún no se ha emitido el primer crédito sectorial. Eso nos permite lograr una gobernabilidad adecuada y mantener desde el principio la vista fija en la meta. Es difícil, pero no imposible, y debemos dar este paso para asegurar que, si los créditos sectoriales avanzan, se establezca un sistema que estabilice el clima y ayude a transformar el sector de la energía basado en combustibles fósiles, que representa más de US$ 5 billones por año, en un futuro más limpio y ecológico[9].

Notas

1. Los autores son, respectivamente, economista, economista jefe y asesora internacional de Environmental Defense Fund.
2. Ver la base de datos de la Herramienta de Indicadores para el Análisis Climático (Climate Analysis Indicators Tool, CAIT) del World Resource Institute (WRI), cait.wri.org, para consultar los datos sobre emisiones más exhaustivos.
3. Environmental Defense Fund (EDF), *Turn toward Climate Safety* (Nueva York: EDF, 2009).
4. Alexandre Kossoy y Philippe Ambrosi, *State and Trends of the Carbon Market 2010* (Washington, DC: Banco Mundial, 2010).
5. Análisis de EDF sobre la planilla de proyectos de MDL en curso, de PNUMA Risø, en http://cdmpipeline.org/publications/CDMPipeline.xlsx; Kossoy y Ambrosi, 2010.
6. McKinsey & Company, *China's Green Revolution: Prioritizing Technologies to Achieve Energy and Environmental Stability* (Nueva York: McKinsey & Company, 2009), pág. 91, anexo 37.
7. Ver, por ejemplo, Agencia Estadounidense de Protección Ambiental, Título 40 del Código de Reglamentaciones Federales (Code of Federal Regulations, CFR) parte 2, "Proposed Confidentiality Determinations for Data Required Under the Mandatory Greenhouse Gas Reporting Rule and Proposed Amendment to Special Rules Governing Certain Information Obtained Under the Clean Air Act; Proposed Rule" (28 de junio de 2010); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, *Informe Nacional de Emisiones y Transferencias de Contaminantes,* en http://app1.semarnat.gob.mx/retc/index.html.
8. Para consultar el análisis más exhaustivo del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) de la UE hasta el momento, ver Denny Ellerman y otros, *Pricing Carbon: The European Union Emissions Trading Scheme* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
9. Fred Krupp y Miriam Horn, *Earth: The Sequel* (Nueva York: W. W. Norton, 2008), pág. 12.

4.4

Cambio climático, cambio corporativo

Transformación de los modelos comerciales hacia la agenda del cambio climático

David L. Levy[1]

Una transición global hacia una economía con bajos niveles de carbono necesita que se movilicen, a gran escala, recursos financieros, tecnológicos y organizativos, muchos de los cuales están concentrados en manos de importantes corporaciones multinacionales. De los US$ 500.000 millones en inversiones anuales globales que se necesitarán en las próximas décadas para mantener el calentamiento dentro del límite de los 2 °C, más del 80 por ciento deberá provenir de fuentes privadas[2]. Sin embargo, el cambio climático representa un gran desafío estratégico para las empresas. Las medidas para controlar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) amenazan más directamente a los sectores que producen combustibles fósiles y que dependen de ellos, como el sector petrolero, el energético y el del transporte. A los gerentes de industrias consumidoras de grandes cantidades de energía, incluida la cementera, la de los productos químicos, la papelera y la metalúrgica, también les ha preocupado —y es comprensible que así sea— el riesgo regulatorio que implican los costos más altos de los combustibles y una menor demanda de productos que requieran grandes cantidades de energía.

Durante la década de 1990, los sectores consumidores de grandes cantidades de energía respondieron en forma agresiva a la posibilidad de que se establecieran límites de GEI obligatorios, y su influencia en la política, en especial en Estados Unidos, constituyó, prácticamente un veto a la reglamentación. En la última década, los incentivos del gobierno, las presiones de la competencia y las campañas de organizaciones no gubernamentales (ONG) llevaron a que muchas empresas, en

diversos grados, diseñaran modelos comerciales que explotaran las posibles oportunidades de mercado de productos y servicios bajos en carbono. Este cambio en la política corporativa y en la estrategia de mercado ha creado un círculo virtuoso en el cual alianzas comerciales fortalecidas han apoyado una política climática más estricta y ampliado el espacio político para la acción. Sin embargo, este círculo es frágil y, sin oportunidades para transformar los riesgos climáticos en oportunidades comerciales, es posible que, una vez más, las iniciativas de mitigación se vean obstaculizadas por influencias corporativas indebidas.

El impulso de esta conversión corporativa ya está en peligro de paralizarse. El cambio climático crea un riesgo competitivo considerable, ya que los cambios en precios, tecnologías y patrones de demanda desestabilizan los modelos comerciales tradicionales. Invertir en nuevas tecnologías puede ser un negocio impredecible. Los fabricantes de automóviles, por ejemplo, dependen de la infraestructura existente, que obstaculiza la fabricación de vehículos eléctricos que necesitan una red de estaciones de carga. Hay varias tecnologías de energía no contaminante que compiten entre sí, como la energía solar térmica con la energía fotovoltaica, y la de células solares de "película fina" con las de "silicona cristalina", y no es fácil determinar cuáles prevalecerán por sobre las demás.

Además, algunas empresas exitosas en un área de negocios no pueden implementar fácilmente la transición a nuevos productos y mercados. Los gerentes de las empresas saben que la lección más importante de la estrategia comercial es mantenerse firme en sus "competencias principales". Exxon perdió dinero cuando intentó diversificarse durante la crisis energética de la década de 1970[3], y ahora comprende que sus conocimientos se concentran en geología, química de hidrocarburos, extracción y distribución. En lugar de encarar un cambio radical, ha ampliado su capacidad en tecnologías relacionadas con bajos niveles de emisión de carbono. En 2009 Exxon anunció un proyecto de biocombustibles a partir de algas por US$ 600 millones en conjunto con una empresa de biotecnología, y la adquisición por US$ 41.000 millones de una importante empresa del sector de gas de esquisto[4]. Estas inversiones representan una opción estratégica mejor que la energía solar o eólica, aunque implican asociaciones entre industrias para adquirir capacidades externas.

De manera similar, empresas de petróleo y gas se han aliado con la industria del carbón para proponer la adopción de tecnología de captura y retención de carbono[5], ya que los conocimientos para extraer combustibles fluidos están íntimamente relacionados con los que se necesita para reinyectar CO_2 bajo tierra. Si bien deberá comprobarse que muchas de estas tecnologías emergentes sean seguras desde el punto de vista ambiental y económicamente viables, el modelo de colaboración entre

industrias es sólido y permite que las empresas compartan riesgos, ganen capacidades y soporten los costos fijos de investigación y desarrollo.

El cambio climático supone numerosas incertidumbres estratégicas respecto de los desarrollos científicos, tecnológicos o en las reglamentaciones que puedan producirse y las reacciones de los competidores. Por lo tanto, cuando la empresa petrolera británica BP se comprometió a investigar sobre energía solar y eólica en 2000, estaba compitiendo en el mismo mercado petrolero global que Exxon, pero percibía los riesgos de manera muy distinta. BP concibió una estrategia para un mundo en el que, según creía, los controles obligatorios de las emisiones serían inevitables, el carbono tendría un precio y los consumidores demandarían productos bajos en carbono. Sin embargo, una década más tarde, ante el crecimiento de la incertidumbre regulatoria y en vista de que sus negocios relacionados con la energía solar estaban lejos de ser rentables, BP ha dado marcha atrás respecto de sus inversiones en energía renovable y, en cambio, aumentó sus inversiones en arenas bituminosas canadienses[6].

Las autoridades nacionales y regionales son fundamentales para la implementación de políticas para incentivar acciones corporativas positivas. Alentada por las políticas tributarias en Dinamarca e Israel, la empresa Better Place está desarrollando una infraestructura nacional de baterías reemplazables para vehículos totalmente eléctricos, que permita a los consumidores pagar de acuerdo con la distancia que van a conducir[7]. De manera similar, el sistema de alquiler de bicicletas Vélib de París y la empresa de alquiler de automóviles Zipcar, con sede en Estados Unidos, son sociedades entre empresarios y los gobiernos, que transforman los mercados y permiten superar obstáculos sistémicos en materia de infraestructura, escala e incentivos[8].

Estas iniciativas apuntan a un modelo de negocios basado en los servicios, más que en los productos. Además, generan una dinámica competitiva con efectos de amplio alcance. Better Place ha firmado un acuerdo con Renault–Nissan para suministrar automóviles eléctricos, y otras empresas de automóviles, ante el temor de quedar rezagadas, están acelerando sus propios planes para vehículos híbridos con conexión a la red eléctrica y vehículos totalmente eléctricos.

En los últimos años, importantes empresas del sector energético de Estados Unidos han adoptado una postura más proactiva en relación con el cambio climático. Duke Energy, Exelon y PG&E se han unido a iniciativas encabezadas por la Asociación Estadounidense de Acción relativa al Clima (US Climate Action Partnership) y el Centro Pew sobre Cambio Climático Global (Pew Center on Global Climate Change), que apuntan a reducir las emisiones desarrollando energías renovables, impulsando la generación de eficiencia e implementando políticas de gestión de la

demanda[9]. Si bien estas compañías podrían anticipar un régimen de límites máximos y comercio de derechos de emisión y un precio del carbono futuros nacionales, se enfrentan a presiones locales más inmediatas, especialmente el incremento de los estándares sobre carteras de energías renovables o alternativas en más de 30 estados de Estados Unidos[10].

Los estados de Estados Unidos también están intentando reestructurar los mercados energéticos con el objeto de brindar incentivos para la eficiencia energética. Con mucha frecuencia, esto genera pequeños "cargos por beneficios" que se agregan a las facturas y que se usan para subsidiar mejoras en las categorías de eficiencia de los consumidores[11]. Varios estados también están estudiando la experiencia californiana con el desacople de tarifas, que recompensa a las empresas de servicios públicos con precios de energía más altos cuando implementan medidas de eficiencia energética y de gestión de la demanda[12].

En este caso, la lección para las políticas públicas es la importancia de estructurar incentivos y manejar las expectativas para dar forma a los modelos comerciales y canalizar los recursos corporativos de manera positiva, y no perjudicial. Teniendo en cuenta la incertidumbre política global, es fundamental mantener el impulso creando un entorno comercial y regulatorio predecible.

El mundo de los negocios se da cuenta de los peligros que implica la proliferación de diversas reglamentaciones, estándares y planes de comercialización de créditos de carbono, e importantes empresas se están uniendo a grupos que ejercen presión para lograr una política climática clara, predecible y coherente. En 2007, más de 60 de las compañías más importantes del mundo, incluidas BP, Siemens, GE y Unilever, lanzaron la iniciativa Combatamos al Cambio Climático (Combat Climate Change, 3C), con el objetivo de elaborar "un marco mundial de políticas que reemplace el Protocolo de Kyoto a partir de 2013". En diciembre de 2009, mientras las negociaciones en Copenhague se estancaban, Lars Josefsson, director ejecutivo de la empresa de energía sueca Vattenfall y presidente de la junta directiva de 3C, advirtió que la inversión comercial a gran escala dependía de que existiera un tratado internacional vinculante e iniciativas nacionales coordinadas[13]. Ante la ausencia de un tratado internacional, la responsabilidad de buscar modelos comerciales novedosos que promuevan la transición hacia un futuro con bajo nivel de emisiones de carbono recae sobre el sector privado y los gobiernos locales y nacionales.

Notas

1. David L. Levy es jefe del Departmento de Administración y Comercialización de University of Massachusetts, Boston, y director del Centro para la Empresa Sostenible y la Competitividad Regional (Center for Sustainable Enterprise and Regional Competitiveness) de esa institución.

2. Agencia Internacional de la Energía (AIE), *World Energy Outlook 2009: Executive Summary* (París: AIE, 2009), pág. 14.
3. *Wall Street Journal* (EE. UU.) "Exxon chief makes a cold calculation on global warming", 15 de junio de 2005.
4. MarketWatch.com, "Exxon Mobil lays $600 million on the line for algae fuels", 14 de julio de 2009; CNNMoney.com, "Exxon to buy XTO in $41 billion deal", 14 de diciembre de 2009.
5. Ver, por ejemplo, www.globalccsinstitute.com.
6. BusinessGreen.com (Reino Unido), "BP shrugs off anti-tar sands shareholder resolution", 16 de abril de 2010.
7. Ver Betterplace.com.
8. NPR.org (EE. UU.), "Paris' popular bike program may inspire others", 15 de septiembre de 2009; Government-fleet.com (EE. UU.), "City of Baltimore launches car sharing program", 1 de julio de 2010.
9. Ver www.us-cap.org/about-us/about-our-members y www.pewclimate.org/business/belc/members.
10. Pew Center on Global Climate Change, *Climate Change 101: State Action* (Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change, 2009).
11. Ibíd.
12. Ver Pew Center on Global Climate Change, "Decoupling in detail", en www.pewclimate.org/what_s_being_ done/in_the_states/decoupling_detail.
13. *Financial Times* (Reino Unido), "Business coalition calls for firm CO_2 treaty", 23 de noviembre de 2009.

4.5

Compromiso con las políticas

Un eslabón faltante en la presentación de información climática por las empresas

Ryan Schuchard y Laura Ediger[1]

En la última década, muchas empresas han comenzado a medir, reducir y divulgar sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Para 2009, más del 80 por ciento de las 500 empresas más importantes del mundo presentaban información sobre sus emisiones de GEI al Proyecto de Divulgación de Emisiones de Carbono (Carbon Disclosure Project, CDP)[2]. Las iniciativas para informar emisiones continúan extendiéndose con rapidez en todo el mundo, en especial, en Brasil, Rusia, India y China[3]. Sin embargo, en la actualidad las mejores prácticas corporativas van más allá de un simple seguimiento de las emisiones de GEI y presentar informes al respecto, y abordan públicamente los riesgos y las oportunidades que plantea el cambio climático[4].

A medida que el mundo de los negocios se ha tornado más receptivo a la cuestión del cambio climático, la participación corporativa en la política climática también ha experimentado un fuerte incremento: en Estados Unidos la cantidad de grupos de interés que hacen lobby con respecto al cambio climático aumentó un 400 por ciento entre 2003 y 2008, y se estima que, para 2008, los gastos destinados a lobby habían superado los US$ 90 millones por año[5]. Para las empresas, comprometerse con la política climática representa una oportunidad para incidir en la determinación de las normas, incentivos e instituciones que definen su contexto operativo general. La promoción por parte de las empresas de cambios sistémicos en la política pública sobre clima puede ayudar a que los negocios avancen de manera coordinada y a gran escala hacia inversiones con bajos niveles de emisión de carbono.

No obstante ello, a medida que crezca la participación corporativa en la política sobre cambio climático, también deberá aumentar el alcance de la presentación de informes corporativos, a fin de que las partes interesadas puedan comprender los potenciales efectos de estas actividades. Una presentación de informes integral acerca del compromiso con la política climática no solo debe incluir divulgaciones sobre financiamiento político, sino que también debe describir el proceso por el cual se identifican las actividades en las cuales participan, demostrar de qué manera se adoptan las decisiones corporativas sobre dirección de las políticas y destacar áreas que requieren mejoras. Tal apertura informativa mejora la rendición de cuentas, crea un punto de partida para el diálogo y arma a las partes interesadas con las herramientas necesarias para distinguir ejercicios de relaciones públicas de un compromiso climático positivo a largo plazo.

Las razones comerciales para participar en políticas climáticas

Muchas empresas consideran que la participación en la política sobre cambio climático es una inversión crítica. La ausencia de políticas públicas predecibles y efectivas puede crear atascos al intentar aumentar las inversiones en iniciativas de energías renovables y de eficiencia energética. Por ejemplo, los programas de Google para ayudar a que los consumidores ahorren electricidad pueden depender de la legislación estadounidense que establece un precio para el carbono y genera interés en tecnologías bajas en carbono[6].

La incertidumbre actual acerca de cómo será la futura política climática motiva a las empresas a buscar participar en cuestiones relacionadas con las políticas. Compañías como Ford y CLP, una empresa de energía con sede en Hong-Kong, instan a los gobiernos a que les brinden la certeza regulatoria que necesitan para realizar inversiones que abarquen varias décadas. El director ejecutivo de Timberland, Jeff Swartz, ha manifestado: "Solo quiero saber cuáles son los datos de la realidad, y luego me encargaré de hacer las innovaciones que sean necesarias para obtener utilidades en ese contexto"[7].

Compromiso corporativo con las políticas públicas: Consecuencias para la mitigación

El compromiso corporativo con la política climática puede tener consecuencias directas en la decisión de los legisladores nacionales y la comunidad internacional de buscar o no técnicas efectivas para mitigar el cambio climático, y en la forma de llevar esto adelante. La participación empresarial puede sumar una valiosa experiencia técnica y generar un capital de inversión significativo para nuevas iniciativas. Sin embargo, si los intereses corporativos no están alineados con las metas de mitigación,

la participación podrá reducir o paralizar las iniciativas legislativas tendientes a que se generen reducciones en las emisiones o un desarrollo con bajo nivel de emisiones de carbono.

A principios de 2010, por ejemplo, la poderosa Cámara de Comercio de Estados Unidos presentó a la Agencia Estadounidense de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA) una petición en relación con su conclusión de que los GEI ponían en peligro la salud pública[8]. Las organizaciones denominadas "astroturf" —supuestas organizaciones de base conformadas y financiadas, en realidad, por empresas— también pueden embarrar el debate de políticas. En 2009 Greenpeace USA acusó a una importante asociación comercial de empresas de petróleo y gas natural de planificar manifestaciones de "Ciudadanos por la energía" para desalentar el apoyo a un proyecto de ley federal sobre cambio climático[9]. En Europa, varios observadores consideraron que, como consecuencia del intenso lobby por parte de algunos sectores, se diluyeron los objetivos de la política climática de la UE[10]. De manera similar, se culpó a algunas industrias australianas de intentar debilitar las iniciativas de ese país de crear un plan integral de reducción de las emisiones (ver también contribuciones 2.2.1 y 2.2.2, en este volumen)[11].

Sin embargo, los intereses comerciales no siempre son contrarios al bien público. La participación empresarial en iniciativas como Combatamos el Cambio Climático (Combat Climate Change), Cuidemos el Clima (Caring for Climate) y el apoyo al Comunicado de Copenhague insta a elaborar políticas climáticas que encaminen al mundo hacia la estabilización climática. Para principios de 2010, eran más de 1.000 las compañías globales —con una capitalización de mercado conjunta de aproximadamente US$ 11 billones y 20 millones de empleados— que instaban a los legisladores a que adoptaran legislación climática[12], junto con más de 5.000 empresas de Estados Unidos[13]. Es alentador observar que la presentación de informes sobre compromiso con las políticas climáticas también parece ir en aumento. En una evaluación de BSR sobre 150 líderes globales de la industria se muestra que la gran mayoría de ellos presenta, en forma voluntaria, informes sobre algún nivel de compromiso con las políticas climáticas[14].

Presentación de informes responsable e integral sobre compromisos con políticas públicas

Cada vez más, los grupos ambientalistas, consumidores e inversores agregan el compromiso con las políticas como una de las cuestiones sobre las cuales las empresas ya presentan informes, como por ejemplo emisiones corporativas y estrategias de mitigación. En la actualidad, sin embargo, no hay un conjunto de indicadores ampliamente aceptados con respecto a la presentación de informes corporativos

sobre compromiso climático[15], lo cual hace que sea difícil para las empresas decidir qué información divulgar o comparar sus prácticas de información con empresas pares. También puede ser difícil describir la influencia tangible que una compañía ha tenido en el proceso de elaboración de una política. La comunicación puede ocurrir, principalmente, mediante discusiones informales o, indirectamente, mediante declaraciones públicas, por lo cual la causa y el efecto no quedan claros[16].

No obstante, hay una oportunidad de establecer definiciones y normas más comunes en torno al compromiso con las políticas climáticas, que llevaría a análisis más significativos, a una mejor divulgación a las partes interesadas y a mayores incentivos para que las empresas avancen hacia soluciones climáticas sistémicas. Hay iniciativas en curso, pero son aisladas. La coalición de inversores del Proyecto de Divulgación de Emisiones de Carbono y las tarjetas de calificación para consumidores de la iniciativa El clima importa (Climate Counts) han comenzado a incluir el compromiso con las políticas como un criterio en sus rankings de empresas. Hasta que se establezcan estándares, las empresas pueden tomar la delantera en cuanto a la divulgación de su compromiso con la política de cambio climático cumpliendo con las siguientes expectativas de las partes interesadas:

- *Elaborar vínculos conceptuales y tecnológicos.* Estos demuestran cómo impactan las empresas en el cambio climático mediante su influencia en las políticas públicas. De manera similar a la que British Telecommunications (BT) y Autodesk informan emisiones en términos de porcentajes atmosféricos[17], las empresas pueden enumerar los gobiernos en los cuales pretenden influir, qué compromisos desean obtener de ellos y qué representa esta cartera en términos de posibles resultados. Pueden hacer referencia a la plataforma C-ROADS de la organización Climate Interactive, que muestra la reducción potencial que ofrecen distintos regímenes y los efectos que posiblemente tengan sus diversos compromisos.
- *Divulgar los procesos corporativos.* El objetivo en este caso es lograr una presentación de informes más integral con respecto a las actividades de la empresa y a su lógica subyacente, como la estrategia de la compañía y, en términos más generales, aspectos de su administración[18]. Las empresas pueden hacer varias cosas para promover este tipo de transparencia. Pueden describir el proceso de toma de decisiones y los roles en las iniciativas de políticas climáticas, incluidos los equipos que participen y de qué manera interactúan el Director Ejecutivo y la junta directiva. Pueden mostrar cómo la empresa toma decisiones relativas al compromiso con las políticas de cambio climático; ello incluirá la manera en que la compañía identifica problemas, revisa conductas y promueve el diálogo con las partes interesadas. Por último, pueden brindar evidencias de que las metas y los compromisos con estrategias y acciones comerciales fundamentales se refuerzan recíprocamente y, por lo menos, no entran en conflicto entre sí.
- *Establecer objetivos de desempeño para las actividades relacionadas con la política climática.* La divulgación sobre el apoyo financiero y en especie que presta a políticos y

partidos, y la mención de la participación en grupos comerciales en calidad de miembros son solo los primeros pasos para describir, en términos generales, el compromiso con la política climática. Otras iniciativas, como el financiamiento de investigaciones científicas sobre cambio climático o la comunicación de otras declaraciones de posición, también deberían incluirse en los informes. La información sobre la participación en la elaboración de la política climática debe ser accesible para el público y de fácil comprensión, y fijar un parámetro con el cual evaluar el impacto de los esfuerzos corporativos sobre los resultados de políticas[19].

- *Comprometer a la junta directiva para que participe en la elaboración de políticas.* Procurar que las juntas directivas sean las responsables de tomar decisiones acerca de políticas climáticas ha estado vinculado positivamente con una divulgación de alta calidad sobre política climática y con un mayor compromiso con los legisladores[20]. El compromiso en los niveles más altos no solo mejora la presentación de informes, sino que incorpora estos valores en la organización, aumentando la posibilidad de que la estrategia de la empresa sobre cambio climático tenga largo alcance.
- *Alinear las iniciativas de políticas interna y externamente con la estrategia de la compañía.* La postura pública de una empresa con respecto al cambio climático deber guardar coherencia con las acciones privadas que esta tome para dar forma a las políticas mediante "el lobby, ya sea como empresa individual o como parte de un grupo"[21]. Garantizar un mensaje coherente en todas las comunicaciones comerciales sobre política climática e integrar este mensaje en los equipos de sostenibilidad, marketing y cuestiones con el gobierno hace que sea más posible que los mensajes corporativos reflejen un compromiso real con las estrategias de mitigación.
- *Demostrar mejoras con cada iniciativa.* Informar sobre lo aprendido a partir del compromiso con la política climática (en especial, los resultados de los desafíos abordados) hace que el compromiso futuro sea más efectivo[22]. La presentación de informes también puede poner de relieve discrepancias entre la postura de la organización y la de los departamentos.
- *Obtener verificación independiente para confirmar los resultados de los informes presentados.* La confirmación externa del contenido de los informes presentados puede generar credibilidad y reforzar la confianza de consumidores e inversores en los informes corporativos sobre el compromiso con las políticas.

Considerar lo anterior como el estándar mínimo para el compromiso con políticas de cambio climático brinda a las partes interesadas un panorama más claro acerca de la índole del compromiso de la empresa con las políticas de cambio climático y sus consecuencias. Si bien el compromiso para combatir el cambio climático ha crecido en la última década, aún falta mucho por hacer. La divulgación pública integral y abarcadora acerca de con quién las empresas entablan este análisis global, cuáles son los resultados en los que desean influir y cómo toman e implementan estas decisiones es esencial para garantizar que el compromiso corporativo tenga consecuencias reales, positivas y transparentes en la mitigación del cambio climático a través de las políticas públicas.

Notas

1. Ryan Schuchard es gerente de investigación e innovación, y Laura Ediger es gerenta de medioambiente de BSR.
2. Carbon Disclosure Project, *Carbon Disclosure Project 2009: Global 500 Report* (Londres: Carbon Disclosure Project, 2009), pág. 8.
3. Ibíd.
4. Samantha Putt del Pino y otros, *Sharpening the Cutting Edge: Corporate Action for a Strong, Low-carbon Economy* (Washington, DC, WRI, 2009).
5. Marianne Lavelle, "The climate lobby's nonstop growth", Center for Public Integrity (EE. UU.), 19 de mayo de 2009, en www.publicintegrity.org/investigations/climate_change/articles/entry/1376; Marianne Lavelle, "The climate change lobby explosion", Center for Public Integrity (EE. UU.), 24 de febrero de 2009, en www. public integrity.org/investigations/climate_change/articles/entry/1171.
6. *Guardian* (Reino Unido), "Google climate change chief wants price on carbon", 16 de abril de 2010.
7. Politico.com (EE. UU.), "Big business pushes for climate action", 5 de octubre de 2009, en www.politico.com/news/stories/1009/27896.html.
8. *New York Times* (EE. UU.), "US Chamber petitions EPA to reconsider greenhouse gas endangerment finding", 16 de marzo de 2010.
9. BusinessGreen.com (Reino Unido), "Greenpeace uncovers 'astroturf' campaign to challenge US climate bill", 17 de agosto de 2009, en www.businessgreen.com/business-green/news/2247933/greenpeace-uncovers-astroturf.
10. Pew Environment Group, "The European Union Climate Package" (Arlington, VA: Pew Environment Group), en www.pewglobalwarming.org/ourwork/international/bonn/EUClimatePackage.pdf.
11. Marian Wilkinson y otros, "'Brown down' in Australia: Business interests thwart carbon controls on the hottest, driest continent", Center for Public Integrity (EE. UU.), 6 de noviembre de 2009, en www.publicintegrity.org/investigations/global_climate_ change_ lobby/articles/entry/1799.
12. WWF, *Business – The Real Deal* (Washington, DC: WWF, 2009), en http://assets.panda.org/downloads/action_bybusiness_onclimate_paper_corrected.pdf.
13. Ver www.americanbusinessesforcleanenergy.org/member/listing.
14. Ryan Schuchard, *Communicating on Climate Policy Engagement: A Guide to Sustainability Reporting* (San Francisco: BSR, 2010).
15. Ibíd.
16. AccountAbility, *Towards Responsible Lobbying: Leadership and Public Policy* (Londres: AccountAbility, 2005).
17. Para BT, ver www.cdproject.net/CDPResults/65_329_219_CDP-The-Carbon-Chasm-Final.pdf; para Autodesk, ver http://usa.autodesk.com/adsk/servlet/pc/item?siteID=123112&id=14981941.
18. En un informe de 2010, BSR señala nueve elementos que deberían ser tenidos en cuenta especialmente en el contexto del cambio climático. Ver Schuchard (2010).
19. Ibíd.
20. Carbon Disclosure Project (2009).
21. Simon McRae, *Hidden Voices: The CBI, Corporate Lobbying and Sustainability* (Londres: Friends of the Earth, 2005); citado en Schuchard (2010).
22. Schuchard (2010).

4.5.1
Colombia
Medición de las políticas y mecanismos de transparencia en los servicios públicos

Alma Rocío Balcázar, Martha Elena Badel y Lorena Roa Barrera[1]

Las reformas a principios de la década de 1990 abrieron el sector de los servicios públicos de Colombia a la participación del sector privado, creando así lo que hoy en día es una combinación de gestión pública y privada de estos servicios y generando nuevos desafíos en cuanto a control y rendición de cuentas.

La gestión y demanda de los servicios públicos pueden influir significativamente en los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Como grandes emisores, las empresas de servicios públicos también tienen algunas de las oportunidades más importantes para reducir emisiones. En especial, la eficiencia energética presenta en la actualidad la solución más significativa y efectiva en términos de costos para reducir emisiones[2], un hecho reconocido en Colombia, que ha recibido el respaldo del Fondo para una Tecnología Limpia (FTL) para un plan de inversión que propone medidas de reducción en la eficiencia energética[3].

Debido a su potencial para incidir significativamente en la huella de carbono de Colombia, es fundamental que los administradores de empresas de servicios públicos implementen estrategias para identificar, evaluar y reducir los riesgos ambientales y las emisiones de GEI, asegurando al mismo tiempo que los consumidores comprendan tanto las estructuras de precios como las oportunidades de eficiencia energética.

Las empresas de servicios públicos en Colombia (en especial, las de energía, aguas y alcantarillado, recolección de residuos y gas) también están comenzando a solicitar y obtener créditos correspondientes a reducciones de emisiones en virtud del Mecanismo de Desarrollo Limpio[4] (MDL) (ver gráfico 4.4). La necesidad de rendir cuentas y de contar con integridad ambiental en relación con la implementación de proyectos de MDL hace que sea mucho más importante aún lograr una cultura de transparencia corporativa.

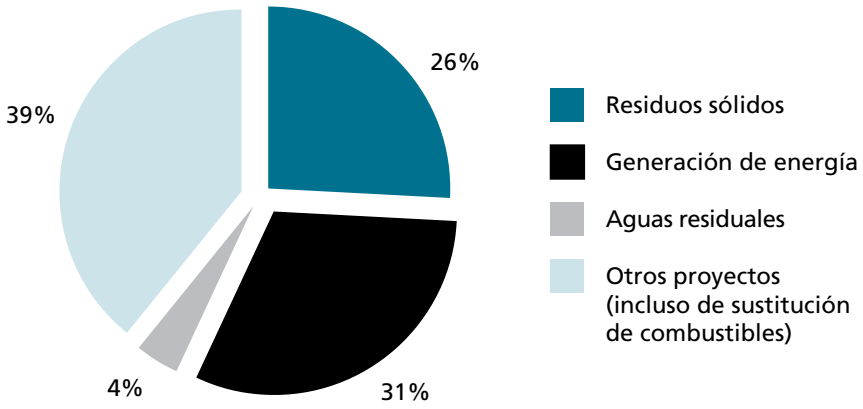


Gráfico 4.4 Servicios públicos en la cartera del MDL colombiano

Fuente: Adaptado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, 2007.

A pesar de la importancia de la transparencia en la gestión y el suministro de los servicios públicos básicos, las empresas de servicios públicos colombianas demuestran tener falencias significativas, como por ejemplo, asimetrías en la información, que impiden a las partes interesadas saber de qué manera las compañías administran y brindan los servicios públicos, y la ausencia de prácticas sólidas de gobierno corporativo[5].

Evaluación piloto

Para abordar algunas de estas cuestiones, Transparencia por Colombia lanzó en 2008 una evaluación piloto en la que participaron 10 proveedores de servicios públicos de gestión pública y de gestión privada[6]. Esta iniciativa, la primera en el país, evalúa las políticas y los mecanismos que las empresas de servicios públicos utilizan en pro de la transparencia, y apunta a forjar una alianza con empresas líderes para incentivar a otras empresas de servicios públicos a imitar las mejores prácticas[7]. Se midieron cuatro factores de transparencia corporativa: divulgación, diálogo, normas claras y controles voluntarios (ver cuadro 4.2).

Si bien el modelo ofrece solo observaciones limitadas sobre cómo podría influir la transparencia corporativa en los niveles de GEI, el estudio, no obstante, establece un conjunto de expectativas básicas en cuanto a la rendición de cuentas. Si la evaluación lleva a un mayor diálogo entre los ciudadanos y las empresas de servicios públicos y a que estos compartan más información, los impactos sobre las opciones de los consumidores y la estrategia comercial a largo plazo podrían tener consecuencias positivas y directas en cuanto a la reducción de emisiones.

Factores para la transparencia	Indicadores	¿Qué se evalúa?
Controles voluntarios	Controles adicionales o autoestablecidos	Mecanismos de evaluación, procedimientos, planes y métodos adoptados voluntariamente por la compañía. Análisis de informes de auditoría, gestión de riesgo y otros mecanismos voluntarios.
Normas claras	Ética corporativa	Los principios y valores éticos se documentan dentro de la compañía, y hay un proceso para comunicar estos principios y valores y capacitar en ellos. Los proveedores y contratistas están alineados con los valores.
	Gobierno corporativo	Formalización de prácticas sólidas de gobierno corporativo y existencia de información básica sobre políticas concretas y medición de cuestiones, como por ejemplo, participación de los accionistas, funciones de la junta directiva, difusión de información financiera y no financiera a las partes interesadas y evaluación periódica de prácticas de gobernabilidad.
Diálogo	Sistemas de atención al cliente	Eficacia de los sistemas de respuesta y de otros mecanismos que aseguran que la inclusión y la equidad cumplan con las necesidades y expectativas.
Divulgación	Información a socios, accionistas e inversores Información a clientes Información a proveedores Información a la sociedad	Cumplimiento, por lo menos, de los estándares mínimos sobre suministro de información y entrega de información significativa a las partes interesadas en relación con cuestiones como los riesgos corporativos, la rentabilidad, la sostenibilidad social y ambiental, y la información sobre productos y servicios.

Cuadro 4.2 Empresas colombianas de servicios públicos: Factores para la transparencia corporativa, indicadores y aspectos que evalúa el estudio piloto

Registro combinado de responsabilidad ambiental

Un puntaje promedio general de 57 sobre 100 sugiere la necesidad de que las empresas de servicios públicos adopten medidas adicionales para mejorar la transparencia. En términos generales, esto incluye comunicarse de manera efectiva con un grupo variado de partes interesadas; mejorar el uso de tecnologías

de la información con este fin; establecer políticas claras con respecto a la difusión de las actividades de gestión; y aumentar la participación y el control ciudadanos respecto de los servicios públicos. Si bien las empresas de servicios públicos demostraron tener una mayor responsabilidad con respecto a los impactos y políticas ambientales que con otras cuestiones, los resultados aún son diversos.

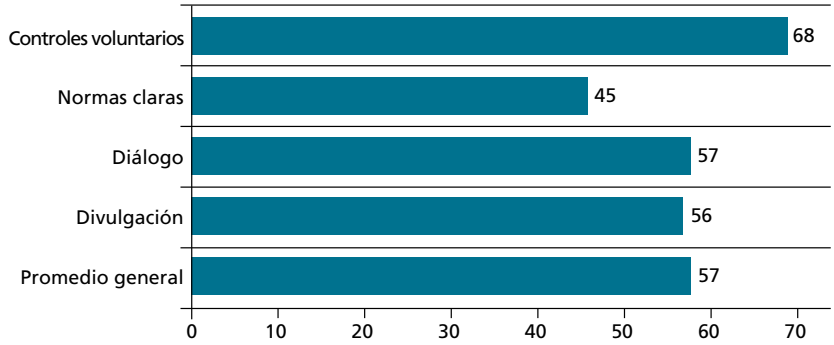


Gráfico 4.5 Estudio piloto de transparencia en empresas colombianas de servicios públicos: Resultados consolidados

La evaluación sobre el nivel de divulgación reveló algunos resultados alentadores. Las empresas elaboraban y comunicaban informes a las partes interesadas, en los que se analizaba la gestión ambiental y los planes para mitigar sus efectos negativos sobre el medioambiente. También se determinó que muchas empresas de servicios públicos habían publicado información en sus sitios web para ayudar a los consumidores a usar de manera más eficiente sus servicios públicos.

Sin embargo, un aspecto desalentador fue la falta de claridad en los precios y que algunas empresas no ayudaban a los clientes a comprender los contratos y la facturación. En consecuencia, es más difícil para los consumidores comprender sus patrones de consumo y tomar decisiones al respecto, un problema que podría contribuir a la ineficiencia energética y a que haya mayores emisiones.

Las conclusiones sobre controles voluntarios apuntaron a la falta de promoción corporativa del control ciudadano. Si bien las empresas se esfuerzan por fomentar el diálogo con las partes interesadas, los ciudadanos tienen acceso a pocos canales efectivos para interactuar directamente con las empresas o para solicitar información de organismos de fiscalización

gubernamentales[8]. Una implicancia de esto es que, si no tienen acceso a dicha información, se limita la capacidad de los ciudadanos para trabajar con empresas de servicios públicos y el gobierno a fin de evaluar el impacto de las compañías en los niveles de emisión de Colombia, o para colaborar en las iniciativas de reducción de emisiones de GEI.

Establecer un estándar en la transparencia de los servicios públicos

Iniciativas como la de Transparencia por Colombia, que ha recibido a 13 nuevos participantes del sector de los servicios públicos para futuras reiteraciones de la evaluación, son valiosas para incentivar la transparencia y la buena gobernabilidad en la gestión de los servicios públicos y para reforzar los estándares mínimos de divulgación y diálogo.

Esa clase de evaluación no puede identificar directamente de qué manera la transparencia en las empresas de servicios públicos afecta las emisiones de GEI. Sin embargo, algunas cuestiones de concienciación de los consumidores, compromiso ciudadano, y comunicación de la información y colaboración con la estrategia a largo plazo de las empresas de servicios públicos están directamente vinculadas con la planificación de reducciones de emisiones. Si, con el tiempo, el modelo de Transparencia por Colombia e iniciativas similares promueven con éxito estándares generalizados de transparencia y rendición de cuentas en todo el sector de los servicios públicos, la capacidad de los ciudadanos de obtener información y comprometerse con las empresas podría convertirse no solo en la mejor práctica, sino en la práctica común. Para aquellos que desean promover el diálogo entre el público y las empresas de servicios públicos con respecto a estrategia climática y eficiencia energética, esta iniciativa sería sumamente positiva.

Notas

1. Alma Rocío Balcázar es directora del área de sector privado, Martha Elena Badel es consultora de esa misma área y Lorena Roa Barrera es profesional especializada en sector privado de Transparencia por Colombia.
2. Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial 2010: Desarrollo y cambio climático* (Washington, DC: Banco Mundial, 2010), pág. 190.
3. Además de la eficiencia energética, el plan se centra en la reducción del transporte urbano. Ver Climate Investment Funds, *Clean Technology Fund Investment Plan for Colombia* (Washington, DC: Banco Mundial, 2010).
4. Para consultar las cifras actualizadas de los proyectos de MDL en Colombia, ver www.minambiente.gov.co.

5. Departamento Nacional de Planeación, *Prácticas de gobierno corporativo en empresas de servicios públicos domiciliarios: Lineamientos de política*, Documento CONPES no. 3384 (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2005).
6. A saber: Promigas, Telefónica Telecom, ISAGEN, Empresa de Energía de Bogotá, Aguas de Manizales, Empresas Públicas de Medellín, Electrificadora del Caribe y las empresas del Grupo Sala: Aseo Emas Pasto, Emas Manizales y Aguas de la Sabana.
7. Para consultar una descripción completa de la metodología y los resultados de la evaluación, ver Transparencia por Colombia, *Políticas y mecanismos de transparencia en empresas de servicios públicos: Resultados del primer ejercicio de evaluación* (Bogotá: Transparencia por Colombia, 2009).
8. Transparencia por Colombia, 2009.

4.6

Opciones verdes

Asegurarse de que los consumidores reciban información exacta que mueva a la acción con respecto a los impactos climáticos de sus opciones de consumo

Fred Pearce[1]

Definición de "blanqueo ecológico"

Una planta nuclear francesa pregona sus calificaciones ecológicas y celebra la adjudicación de un certificado obtenido, entre otras razones, por usar papel higiénico reciclado en las instalaciones de su reactor[2]. Un aeropuerto de rápido crecimiento en Escocia hace alarde de absorber dióxido de carbono brindando fondos para que niños planten árboles, más allá del pequeño detalle de que cada año despeguen miles de aviones más que antes[3]. Las empresas de jets privados se anuncian como servicios sin emisiones de carbono[4].

Si bien no existe ninguna definición acordada de "blanqueo ecológico", el término hace referencia a prácticas por las que, mediante la publicidad, se busca que los consumidores de un producto o servicio crean que este es mejor desde el punto de vista ambiental de lo que realmente es, o se aprovechan los beneficios que supuestamente tiene un producto "verde" para mejorar la reputación de toda la empresa o sector. Varios gobiernos y órganos de comercio han establecido pautas sobre cómo efectuar afirmaciones relativas a los atributos ecológicos de manera apropiada y verificable. Por lo general, aquí se ha entendido que "blanqueo ecológico" se refiere a casos en los que las empresas han ocultado impactos ambientales al apartarse de tales pautas[5].

Quizás los consumidores deberían sentirse halagados. Muchas empresas ahora comprenden que sus clientes esperan de ellas que tengan buenas calificaciones ambientales. Lo ecológico vende[6]. Sin embargo, estos casos también demuestran que es posible que se abuse de esa expectativa. A medida que los proveedores de productos y servicios de todo tipo, desde energía hasta seguros de retiro, y desde automóviles hasta papel para fotocopias, llenan sus anuncios publicitarios y sus relaciones públicas con afirmaciones sobre virtudes falsas, engañosas y frívolas, se debilita la confianza del público en cualquier tipo de progreso ambiental. Lo peor, quizás, es que un blanqueo ecológico exitoso permite a las compañías desligarse de la cuota de responsabilidad que les corresponde al enfrentar una cuestión global como el cambio climático. Por lo tanto, la transparencia en cuanto a las supuestas virtudes "verdes" de un producto o servicio es fundamental para evitar el blanqueo ecológico, incluso mediante la verificación independiente de tales reclamos.

Evitar el blanqueo ecológico: Una tarea nada fácil

Algunos gobiernos han intentado establecer algunas normas estrictas sobre la publicidad de atributos ambientales. La ley alemana sobre competencia contempla la inclusión de atributos ecológicos en anuncios publicitarios regulando cuándo pueden usarse frases como "respetuoso con el medioambiente". Sin embargo, muchos han sido reticentes a actuar enérgicamente. En Estados Unidos, la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Commission, FTC) ha establecido pautas para el marketing ambiental, pero estas no han sido incluidas por sucesivas administraciones entre sus acciones prioritarias[7].

A principios de 2010, el Departamento de Medioambiente, Alimentos y Cuestiones Rurales (Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA) del Gobierno del Reino Unido publicó pautas para sociedades que desearan incluir afirmaciones sobre atributos ambientales[8]. Las pautas se reducían a asegurar que estas afirmaciones debían expresarse de manera "clara y exacta, y ser relevantes y verificables". Sin embargo, los ministros se negaron a intervenir en la regulación y rechazaron una propuesta que los parlamentarios habían efectuado en el Comité de Auditoría Ambiental de la Cámara de los Comunes un año antes, en la que solicitaban a los ministros que "intervinieran directamente para eliminar aquellas [afirmaciones sobre virtudes] que se determinara que eran inexactas o engañosas"[9].

En lugar de eso, los gobiernos prefieren confiar en la creciente importancia promocional de los planes de ecoetiquetado patrocinados por organizaciones no gubernamentales (ONG) y la industria, como por ejemplo, los que llevan adelante el Consejo de Protección Forestal (Forest Stewardship Council) y la Alianza para los

Bosques Tropicales (Rainforest Alliance) para el reconocimiento de productos respetuosos de los bosques, y, a veces, confiar también en la autorregulación de la propia industria publicitaria[10]. Sin embargo, la evidencia demuestra que, mientras que la popularidad de los primeros crece, la segunda opción no está funcionando. La Autoridad de Estándares Publicitarios (Advertising Standards Authority, ASA) del Reino Unido, un organismo del sector, manifiesta que, a pesar de una serie de decisiones estrictas, ha experimentado un creciente volumen de quejas del público con respecto a las virtudes ecológicas que se alegan en los anuncios publicitarios[11].

La ASA expresa que tal vez se estén reduciendo las afirmaciones que son obviamente falsas, pero que está aumentando la propaganda más sutil. Muchos productos dicen ser, sin mayores especificaciones, "verdes", "eco", "respetuosos con el medio ambiente", "sostenibles", o incluso tener "emisiones neutras de carbono", sin siquiera intentar definir qué quieren decir con esas frases. Además, cada vez es más común que se usen imágenes diseñadas para que nos imaginemos que las compañías y productos son ecológicos.

Hace poco, la ASA dio un tirón de orejas a Renault y prohibió su anuncio publicitario del Twingo, un automóvil con emisiones que superan el promedio para su tamaño, en el que se presentaba este modelo como un "automóvil ecológico" y se mostraba una imagen en la que el tubo de escape despedía hojas[12]. Luego castigó a la gigante petrolera anglo-holandesa Shell por mostrar que crecían flores de las chimeneas de sus refinerías[13].

Todo indica que la creación de imágenes ecológicas se está tornando más sutil, pero que también dichas imágenes son más dañinas. Algunos trucos son comunes en la actualidad. Por ejemplo, algunas empresas tratan de dar un tono "verde" a su imagen corporativa mediante una intensa estrategia de marketing de unos pocos productos con calificaciones ambientales superiores al promedio, como si ellos representaran a todos los productos.

En la actualidad, petroleras como BP y Shell gastan regularmente millones de euros por año para llenar periódicos, carteles publicitarios, sitios web y espacios publicitarios en televisión con promociones de sus inversiones en energía renovable, cuando esto representa alrededor del 5 por ciento de sus presupuestos[14]. Shell, por ejemplo, ha gastado millones en mostrar bonitas imágenes de una red para cazar mariposas que captura CO_2 y una calculadora de bolsillo con un botón que dice "menos CO_2", en una época en la que ha estado recortando sus inversiones en energía renovable y cuando su director ejecutivo saliente ha expresado con respecto a la energía eólica y solar, y al hidrógeno: "No creo que, en adelante, haya un gran crecimiento de esos tipos de energía en Shell"[15].

La empresa de energía danesa Dong aprovecha la imagen "verde" que tiene en su país, donde es una importante proveedora de energía eólica, mientras que construye centrales de energía alimentadas con carbón en el extranjero, por ejemplo, en Escocia[16]. De la misma manera, la gigante de energía alemana RWE se presenta como una empresa "verde" debido a que utiliza energía eólica e hidráulica, pese a que las fuentes renovables solo conforman el 2,4 por ciento de la generación de energía de esta empresa, que es la mayor emisora de CO_2 de Europa[17].

Una estrategia relacionada con esto consiste en hacer hincapié en la investigación y el desarrollo ambientales de la empresa. La fabricante de automóviles alemana Audi promueve su calidad de ecológica describiendo las características de un "auto de fantasía" que, según admite, quizás nunca podrá construirse, mientras que los niveles de emisión de CO_2 de su flota real aún están lejos de cumplir con las metas de la UE[18].

Dichas estrategias son las más comunes de sectores con mala imagen ambiental, como empresas de energía, compañías aéreas, gigantes petroleras, fabricantes de automóviles y algunas de las grandes cadenas minoristas. La importante minorista inglesa Tesco, por ejemplo, manifestó en 2009 que "daba el ejemplo" en la respuesta al cambio climático, en un año en el que admitió que sus emisiones de CO_2 habían aumentado casi medio millón de toneladas. Su argumento fue que su "superficie" estaba aumentando más rápidamente que sus emisiones. A su vez, eso de "dar el ejemplo" tampoco llegó muy lejos. Al igual que otros minoristas del Reino Unido, Tesco se niega a poner puertas a los refrigeradores de sus tiendas, pese a que ello podría reducir su consumo de energía en hasta un 10 por ciento, de acuerdo con una fuente del sector[19].

Las aerolíneas sienten la presión por sus altas emisiones, que crecen rápidamente. Virgin Atlantic, una empresa de Sir Richard Branson, ha respondido con importantes inversiones en ensayos con biocombustibles. Sin embargo, esto no puede ocultar el hecho de que las emisiones de su flota han aumentado con rapidez y son mayores que las de la mayoría de los países africanos[20].

Hay una gran cantidad de estadísticas falsas en relación con la promoción ecológica. La compañía aérea europea de bajo costo Easyjet manifiesta en un lugar bien visible en su sitio web que un trayecto habitual en sus aeronaves tiene una huella de carbono menor que el mismo viaje en un automóvil híbrido, cálculo que solo puede sostenerse si se supone que los asientos de pasajeros del automóvil están vacíos, mientras que los asientos de pasajeros de la aeronave están ocupados[21]. De manera similar, Lamborghini anunció un recorte del 35 por ciento en las futuras emisiones de CO_2 de uno de sus vehículos, pero omitió que, pese a esa mejora, el vehículo aún se ubica entre los últimos de su clase[22].

Un truco común de blanqueo ecológico de las empresas es unirse a "causas verdes". En 2009, durante el período previo a la Conferencia Climática de Copenhague, Shell realizó una gran inversión en el financiamiento y la promoción de suplementos especiales en periódicos y revistas sobre cuestiones relacionadas con el cambio climático[23]. Mientras tanto, la empresa de energía francesa EDF lanzó un "Día Británico Ecológico" (Green Britain Day) anual, en cuya publicidad se usaba una bandera británica verde. Alentó a sus clientes a recortar sus emisiones de carbono, pero no hizo al mismo tiempo compromisos propios al respecto[24].

El blanqueo ecológico puede engañar tanto a los gobiernos como a los consumidores, al instarlos a tomar decisiones erróneas sobre políticas en el convencimiento de que son "verdes". Un ejemplo de ello es la difundida noción de "carbón limpio", con la que se ha rebautizado a las industrias de minas de carbón y de combustión de carbón. La idea es que, un día, las emisiones de carbono puedan ser bloqueadas antes de que asciendan por la chimenea; a esta tecnología se la conoce como de captación y almacenamiento de carbono. Las nuevas centrales de energía alimentadas con carbón que se planea construir suelen publicitarse como "listas para captar carbono". Esto no significa mucho, ya que es posible que las plantas ya estén cerca del final de su ciclo de operación cuando la tecnología esté efectivamente disponible[25].

Algunos productos pueden ser, en sí mismos, suficientemente benignos desde el punto de vista ambiental, pero para cuando los consumimos, las huellas de energía y carbono que han generado son enormes. Un ejemplo de ello es el agua embotellada. Cuando la botella se llena, el agua no es más ni menos ecológica que la de grifo. Sin embargo, al ser transportadas por distintos lugares, a menudo incluso cruzando fronteras internacionales, esas botellas adquieren una huella de carbono mucho más grande que la del agua suministrada por tuberías.

En búsqueda de soluciones: Fortalecimiento de estándares y empoderamiento de los consumidores

Una manera de salir de este atolladero, además de controlar el contenido de las afirmaciones, es evadirlas mediante estándares acordados y exigir a los fabricantes que publiquen qué estándares cumplen sus productos. Los automóviles en la Unión Europea (UE) deben someterse a una prueba estándar para mostrar su nivel de emisiones, medidas en gramos por kilómetro, e incluir los resultados en sus publicidades. Esto por lo menos permite a los compradores comparar lo que se dice en las publicidades con la realidad[26]. La UE también aplica estándares acordados de etiquetado sobre eficiencia energética para electrodomésticos, como por ejemplo,

refrigeradores. Incluso en este sentido, el lobby de la industria ha devaluado, en algunos casos, su transparencia. El etiquetado para energía establecido por la UE ahora no va de G a A, sino hasta A++, por lo cual, un producto clasificado con A (aparentemente la categoría más alta) está lejos de ser el mejor[27].

Además, muchos productos no siguen estos estándares. La UE ha extendido su alcance introduciendo su propia ecoetiqueta, un logotipo con una flor, para productos que cumplen con sus estándares de sostenibilidad. Más de 3.000 productos tienen, en la actualidad, el logotipo de la flor. En Alemania, alrededor de 10.000 productos tienen el logo del Ángel Azul.

Sin embargo, incluso en este caso, las cosas pueden salir mal. Dos marcas muy vendidas de papel para fotocopias, Golden Plus y Lucky Boss, tienen el logo en la UE, y aseguran que el papel proviene de fuentes sostenibles. Sin embargo, en 2010, una investigación de una ONG, la Red de Recursos Forestales y de la Unión Europea (Forest and European Union Resources Network), reveló que una cantidad significativa de la pasta con la que se fabricaba el papel provenía, en parte por lo menos, de la corta a hecho de árboles de bosques tropicales vírgenes en la isla indonesia de Sumatra[28].

Además de demostrar que no todos los productos que llevaban el logotipo se adecuaban a lo que decían, la investigación reveló una red de hermetismo detrás de las verificaciones de las afirmaciones en la UE. Como resultado de esto, según concluyeron los investigadores, el público no podría determinar en detalle por qué algunos productos tenían éxito y otros no. La transparencia es fundamental para la confianza pública en el proceso, y en la actualidad se está realizando una revisión de las evaluaciones a las que deben someterse los candidatos al tan deseado logotipo.

El programa EnergyStar, dirigido por el gobierno de Estados Unidos, tiene por objeto ayudar a que los consumidores realicen elecciones respetuosas con el medio ambiente y accesibles en cuanto a los costos, y para ello otorga etiquetas de EnergyStar a los productos con bajo consumo de energía. Si bien, en principio, se trata de un buen programa, el control de su implementación parece ser deficiente. En 2009 y 2010, la Oficina de Rendición de Cuentas (Government Accountability Office, GAO) de Estados Unidos presentó productos a través de compañías ficticias y descubrió que el programa era "vulnerable a fraudes y abusos", dado que muchas presentaciones efectuadas por la GAO para recibir la aprobación de EnergyStar fueron aceptadas sin cuestionamientos, incluida una propuesta para un reloj despertador a gasolina [29].

Hasta que los estándares gubernamentales no sean más estrictos, parece que la exposición pública, incluido el importante papel de los consumidores en el control de las prácticas, continuará siendo la mejor defensa contra el blanqueo ecológico.

Hay iniciativas de la sociedad civil, los consumidores y, en algunos casos, el sector privado, que trabajan para detectar y exponer al público situaciones de blanqueo ecológico. El Índice de Blanqueo Ecológico (Greenwashing Index), por ejemplo, es elaborado en conjunto por una universidad estadounidense y una agencia de marketing social, e incentiva a los visitantes a presentar y calificar ejemplos de blanqueo ecológico[30]. Otras iniciativas individuales también han aumentado el riesgo para el prestigio del blanqueo ecológico: según un cálculo, la cantidad de blogs que analizan la cuestión del blanqueo ecológico se ha multiplicado por 550 entre 2005 y 2008[31].

Por supuesto, la exposición pública tiene una desventaja. Algunas empresas dicen que ahora temen anunciar que han mejorado el impacto ambiental de sus productos porque ello puede generar críticas que los acusen de no ser perfectos. Sin embargo, las empresas deberían evaluar esta cuestión en relación con el costo que implica no hacer nada: la mayoría de los consumidores encuestados en Estados Unidos y en el Reino Unido ahora desean empresas que les informen sobre el impacto de sus productos para el cambio climático, y dos tercios manifestaron que las empresas deben afrontar el problema del calentamiento global más seriamente[32]. Los consumidores pueden continuar presionando a las empresas para que estas comuniquen las iniciativas que llevan adelante para ser respetuosas con el clima de manera honesta y mensurable y que pueda verificarse en forma independiente.

Si las empresas no cumplen con estas expectativas, aumentará la cantidad de publicidades de atributos ambientales engañosas y frívolas, que crearán confusión y desconfianza y, a la larga, debilitarán la confianza pública en las iniciativas para proporcionar productos "verdes". Si eso sucede, el principal incentivo de las empresas para mejorar su desempeño habrá desaparecido.

Notas

1. Fred Pearce se desempeña actualmente como consultor ambiental de *New Scientist*, ha escrito varios libros, entre ellos *Confessions of an Eco-Sinner*, y colabora regularmente con diversos periódicos del Reino Unido, como *Guardian*.
2. Ver vorort.bund.net/suedlicher-oberrhein/greenwash-kriegspropaganda.html.
3. *Guardian* (Reino Unido), "Edinburgh airport's tree project is trampled by its carbon elephants", 1 de abril de 2010; news.bbc.co.uk/1/hi/scotland/edinburgh_and_east/8585611.stm.
4. *Guardian* (Reino Unido), "Green private jets? Don't make me laugh", 29 de octubre de 2009.
5. Algunos ejemplos típicos de blanqueo ecológico incluyen: ocultamiento que consiste en destacar atributos "verdes" para encubrir un problema ambiental más importante; afirmaciones infundadas que no pueden ser constatadas; afirmaciones vagas, como "respetuoso con el medio ambiente" o "eco"; afirmaciones irrelevantes, como "sin CFC", ya que ningún producto contiene ese compuesto; así como imágenes engañosas.

6. OgilvyEarth, *From Greenwash to Great. A Practical Guide to Great Green Marketing (without the Greenwash)* (Nueva York: OgilvyEarth, 2010), en http://assets.ogilvy.com/truffles_email/ogilvyearth/Greenwash_Digital.pdf.
7. FTC, *Guides for the Use of Environmental Marketing Claims* (Washington, DC: FTC, 1992), en www.ftc.gov/bcp/grnrule/guides980427.htm; *USA Today*, "Eco-friendly claims go unchecked: Enforcer blames lack of resources", 22 de junio de 2009.
8. DEFRA, *Green Claims – Practical Guidance: How to Make a Good Environmental Claim* (Londres: DEFRA, 2003), en www.defra.gov.uk/environment/business/marketing/glc/documents/genericguide.pdf.
9. Cámara de los Comunes, Comisión de Auditoría Ambiental, *Environmental Labelling: Second Report, Session 2008–09* (Londres: Her Majesty's Stationery Office, 2009), en www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmenvaud/243/243.pdf.
10. Ver www.rainforest-alliance.org/agriculture.cfm?id=main.
11. *Guardian* (Reino Unido), "Advertising watchdog receives record complaints over corporate 'greenwash'", 1 de mayo de 2008; ASA adjudication on Renault (UK) Ltd, Complaint ref: 46093, 26 de marzo de 2008.
12. *Guardian* (Reino Unido), "Renault ad banned over green claims", 26 de marzo de 2008.
13. *Guardian* (Reino Unido), "Green advertising rules are made to be broken", 23 de marzo de 2010.
14. Ver www.americanprogress.org/issues/2009/03/big_oil_misers.html/#2.
15. Ver www.treehugger.com/files/2008/12/greenwash-watch-shell-net.php y http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/natural_resources/article5927869.ece.
16. *Guardian* (Reino Unido), "Dong Energy: 'clean' Denmark's dirty secret", 17 de septiembre de 2009.
17. Ver www.rwe.com/web/cms/mediablob/en/315844/data/17906/56684/rwe/responsibility/performance/energy-climate/security-of-supply/power-generation-structure/RWE-Factbook-Renewable-Energy-December-2009-.pdf.
18. Ver www.audi.co.uk/audi-innovation/concept-cars/detroit-showcar-audi-etron.html y *Guardian* (Reino Unido), "Has Audi's electric dream already run out of gas?", 21 de enero de 2010.
19. *Guardian* (Reino Unido), "Supermarkets get cold feet over fridge doors", 1 de octubre de 2009.
20. *Guardian* (Reino Unido), "Sir Richard Branson's green claims are running on hot air", 27 de agosto de 2009.
21. Ver www.easyjet.com/EN/Environment/carbon_emissions_calculator.asp. Este razonamiento tampoco tiene en cuenta la huella de carbono de la alternativa más común: el mismo trayecto en tren casi seguramente tendrá una huella de carbono mucho menor a la del viaje en automóvil o en avión.
22. *Guardian* (Reino Unido), "Lamborghini emits some V12-powered nonsense", 11 de junio de 2009.
23. Ver www.newstatesman.com/pdf/copenhagen.pdf.
24. *Guardian* (Reino Unido), ""Are EDF trying to cut our use of energy? Surely, some mistake", 2 de julio de 2009.
25. El dióxido de carbono sería captado a través de redes de tuberías y enterrado lejos de la atmósfera, en antiguas perforaciones o minas de sal. El sistema y la infraestructura necesarias, que a su vez dejarían una gran huella de carbono propia, no han sido probados, y difícilmente puedan ser comercialmente viables. Ni siquiera se han comenzado a construir sistemas piloto.

26. Ver ec.europa.eu/environment/air/transport/co2/co2_cars_regulation.htm.
27. Ver www.energylabels.org.uk/eulabel.html.
28. Ver www.fern.org/sites/fern.org/files/FERN_PindoDeli-final_0.pdf y *Guardian* (Reino Unido), "The deflowering of the EU's green logo", 15 de abril de 2010.
29. GAO, *Energy Star Program: Covert Testing Shows the Energy Star Program Certification Process Is Vulnerable to Fraud and Abuse* (Washington, DC: GAO, 2010), págs. 7–15.
30. Ver www.greenwashingindex.com.
31. Rina Horiuchi y otros, *Understanding and Preventing Greenwash: A Business Guide* (Washington, DC y Londres: BSR y Futerra, 2009), pág. 23.
32. AccountAbility, *What Assures Consumers on Climate Change? Switching on Citizen Power* (Londres: AccountAbility, 2007), pág. 9.

4.7

¿Podría la corrupción ser un obstáculo para el desarrollo de la energía renovable en África del Norte?

***Nadejda Komendantova y Anthony Patt*[1]**

Se ha prestado gran atención a África del Norte debido a que se la considera una promesa para el desarrollo de fuentes de energía renovable (FER). Egipto, Marruecos y Túnez ya producen energía a partir de fuentes renovables[2] y trabajan activamente para aumentar este porcentaje[3]. La Unión Europea (UE) también se ha comprometido a que, para 2020, el 20 por ciento de su energía provenga de fuentes de energía renovable, parte de la cual se espera que se obtenga de instalaciones solares y eólicas mar adentro en África del Norte[4].

Varios estudios científicos han demostrado la viabilidad técnica de desarrollar proyectos de energía renovable en el Desierto del Sahara para importarlos en Europa[5], y se calcula que todas las necesidades de energía de Europa podrían ser cubiertas por instalaciones de energía solar concentrada (concentrated solar power, CSP)[6] que cubran menos de 1 por ciento del desierto[7].

Sin embargo, los proyectos de fuentes de energía renovable requieren una inversión privada y pública significativa. La distribución a gran escala de energía solar concentrada en África del Norte, incluidos los costos de las líneas de transmisión de electricidad a Europa, requeriría casi € 400.000 millones hasta 2050 para importar 700TWh/y (teravatios-horas por año) de electricidad solar[8]. En la actualidad, la

combinación de fondos provenientes de presupuestos nacionales y organizaciones multilaterales contribuye a que haya una importante inversión en el desarrollo de energía renovable en África del Norte, que se concentra principalmente en instalaciones eólicas y solares, en Egipto, Marruecos y Túnez. Si bien empresas privadas han ganado contratos para proveer componentes o construir plantas, una cantidad significativa de fondos proviene de gobiernos nacionales[9]. Sin embargo, la participación del capital privado es fundamental; las experiencias del pasado sugieren que, cuando los proyectos de infraestructura alcanzan una gran escala, es posible que los gobiernos carezcan de los recursos fiscales necesarios para continuar financiándolos[10].

Lamentablemente, la inversión extranjera directa (foreign direct investment, FDI) europea en África del Norte continúa siendo mínima en comparación con otras regiones[11]. De acuerdo con la Encuesta sobre Perspectivas de Inversión Mundial (World Investment Prospects Survey) 2010–2012, se pronosticó que, después del África subsahariana, África del Norte sería la región con menos prioridad para inversiones extranjeras directas en 2010 y 2012[12]. Donde existe, la inversión extranjera directa suele estar relacionada con la extracción de recursos naturales[13].

Los estudios del Banco Mundial sobre riesgos regulatorios en África del Norte han identificado algunos de los desafíos de atraer capitales. Una evaluación estudió el entorno comercial de la región y detectó falencias de índole regulatoria relacionadas con la exigibilidad de cumplimiento de los contratos, el inicio de un negocio o los trámites para obtener los permisos de construcción[14]. En otra encuesta, más del 45 por ciento de las empresas que realizaban inversiones extranjeras directas en Egipto y Argelia indicó que la corrupción era una limitación importante[15].

El International Institute of Applied Systems Analysis (IIASA) llevó adelante una investigación para identificar los obstáculos a la inversión privada en fuentes de energía renovable, concentrándose en África del Norte y en determinar el costo de estos obstáculos en términos de volúmenes de inversiones. El International Institute of Applied Systems Analysis utilizó métodos cualitativos de investigación basados en entrevistas estructuradas, semiestructuradas y profundas, y modelos cuantitativos[16].

Relevamiento de las perspectivas de las partes interesadas

Durante la primera ronda de entrevistas con expertos[17], el 52 por ciento de todos los entrevistados mencionó la complejidad y corrupción de los procedimientos burocráticos como obstáculos importantes para el despliegue de fuentes de energía renovable en África del Norte (gráfico 4.6). En este contexto, los expertos entendieron

que corrupción hacía referencia, principalmente, a la existencia de nepotismo, a la expectativa de que se realizaran pagos ocultos u obsequios a funcionarios, como el costo por hacer negocios, o a largas demoras en los procedimientos burocráticos, salvo que se dieran sobornos.

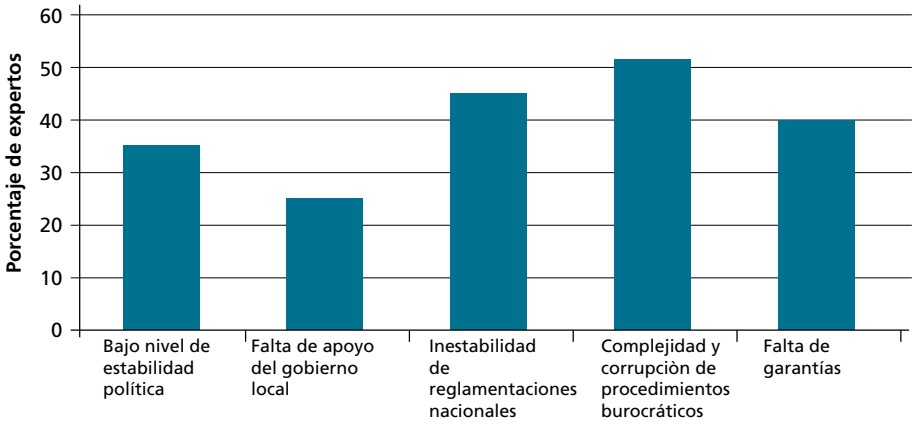


Gráfico 4.6 Obstáculos para la inversión en energía renovable en África del Norte

La siguiente ronda de entrevistas presentó a las partes interesadas una lista de nueve riesgos posibles: regulatorios, políticos, de ingresos, técnicos, de supuestos de fuerza mayor (incluidas catástrofes naturales y actos terroristas), financieros, de construcción, operativos y ambientales. Los participantes fueron consultados sobre el valor de estos riesgos de acuerdo con su gravedad y la posibilidad de que se produjeran. Como se muestra en el gráfico 4.7, se evaluaron tres tipos de riesgos como de alto nivel de preocupación; el 78 por ciento de los entrevistados identificó al riesgo regulatorio (definido como complejidad o corrupción en relación con los procedimientos burocráticos) como de alto nivel de preocupación[18].

Además, el 67 por ciento de todas las partes interesadas entrevistadas consideraron que era muy probable que el riesgo regulatorio estuviera presente en África del Norte, mientras que la posibilidad de riesgo político y de acaecimiento de un supuesto de fuerza mayor se consideraba menor (gráfico 4.8).

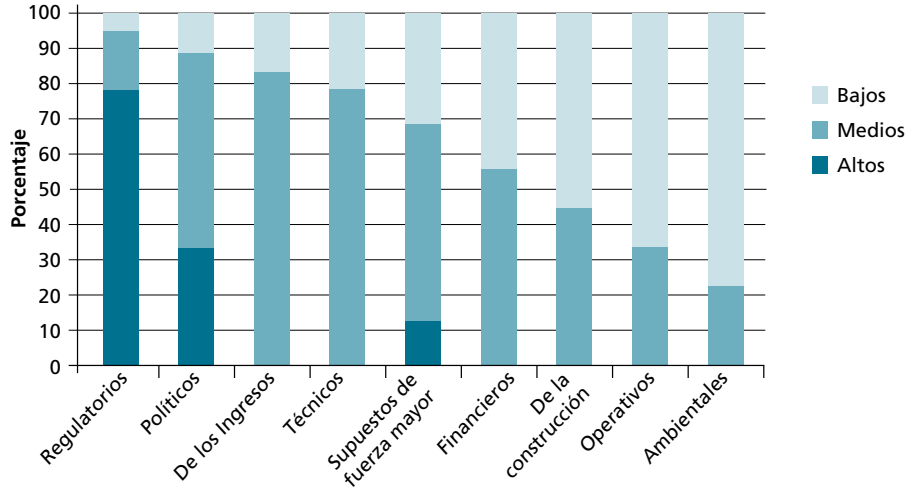


Gráfico 4.7 Riesgos que se perciben como los más serios en relación con la inversión en fuentes de energía renovable en África del Norte

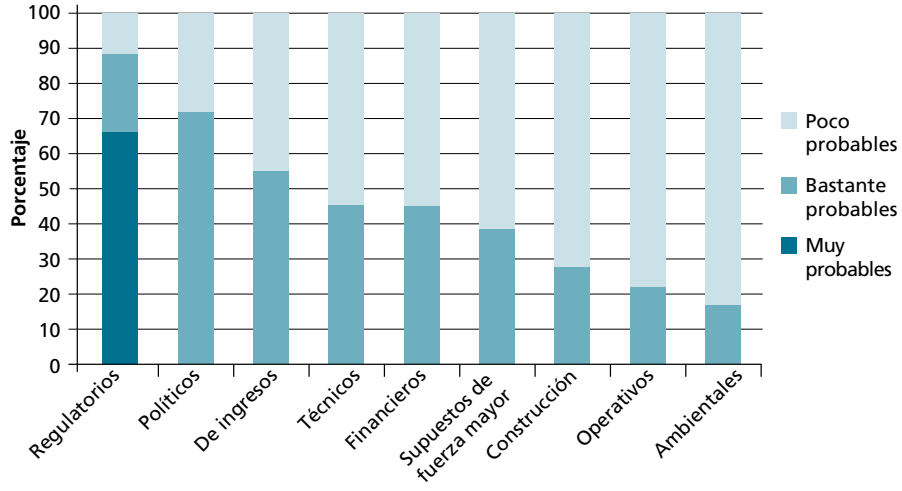


Gráfico 4.8 Riesgos que se perciben como más probables en relación con la inversión en fuentes de energía renovable en África del Norte

Ambas evaluaciones demuestran que el riesgo de procedimientos burocráticos de calidad deficiente era percibido como serio y posible de producirse en relación con la inversión en fuentes de energía renovable en África del Norte. Muchos entrevistados señalaron además que, a menudo, la inversión no se concreta debido a la existencia de procedimientos burocráticos complejos y extensos, y a la incertidumbre que genera

no saber si los funcionarios públicos esperarán algún soborno. Tales riesgos pueden crear dificultades para calcular los presupuestos de los proyectos y generan la posibilidad de que los costos resulten excesivos.

La calidad de los procedimientos burocráticos también preocupa a los inversores en el sector energético convencional, pero en este caso los costos de capital son menores, dado que los bancos perciben que los proyectos con trayectorias previas son menos riesgosos y, por lo tanto, exigen primas de riesgo más bajas por su capital[19]. Este no es el caso de los proyectos de fuentes de energía renovable de África del Norte ni, en especial, de proyectos de energía solar concentrada, que no tienen una trayectoria establecida.

El costo de la inversión

Para la segunda etapa de su investigación, el International Institute of Applied Systems Analysis utilizó su Calculadora de Generación de Energía Renovable en el Área Mediterránea (Mediterranean Area Renewable Generation Estimator, MARGE) para cuantificar el costo económico que los riesgos de procedimientos burocráticos complejos o corruptos tienen en la tasa interna de rentabilidad (TIR)[20]. El modelo de Calculadora de Generación de Energía Renovable en el Área Mediterránea estimó el costo anual de construir plantas de energía solar concentrada, a partir de datos de estudios sobre tecnología de energía solar concentrada y aportes sobre variables proporcionados por usuarios, incluidas tasas de interés y tasas de crecimiento de la industria[21]. Los inversores, por lo general, requerirán una tasa interna de rentabilidad más alta para proyectos que perciban como de alto riesgo debido a la tecnología o a la región de operación. La Calculadora de Generación de Energía Renovable en el Área Mediterránea examinó el costo de estos riesgos en cuanto a la inversión general necesaria entre ahora y 2025, incorporando distintas tasas internas de rentabilidad que suelen estar asociadas con diversos niveles de riesgo.

Los desarrolladores de proyectos de centrales térmicas convencionales suelen garantizar una tasa interna de rentabilidad de entre el 6 y 10 por ciento, mientras que los desarrolladores de centrales de energía renovable (como plantas de energía solar concentrada en España) necesitan garantizar el 15 por ciento, debido a que los bancos consideran que tal vez la tecnología aún no sea viable desde el punto de vista comercial. Considerando la percepción de los riesgos burocráticos, es razonable esperar que los desarrolladores privados de proyectos de energía solar concentrada en África del Norte puedan enfrentar tasas internas de rentabilidad de hasta un 20 por ciento.

A partir de una tasa interna de rentabilidad del 20 por ciento, el modelo de la Calculadora de Generación de Energía Renovable en el Área Mediterránea sugiere

que la inversión total requerida por los gobiernos europeos y de África del Norte, las organizaciones multilaterales y el sector privado para desarrollar la capacidad de energía solar concentrada (incluida la construcción de instalaciones y redes de electricidad, seguros, y costos operativos y de gestión) hasta 2025 podría alcanzar € 1,6 trillón (US$ 2 trillones) con una tasa interna de rentabilidad del 20 por ciento[22], en comparación con menos de € 100.000 millones (US$ 130.000 millones) con una tasa interna de rentabilidad del 5 por ciento y € 580.000 millones (US$ 750.000 millones) con una tasa interna de rentabilidad del 15 por ciento.

Tanto los cálculos de la Calculadora de Generación de Energía Renovable en el Área Mediterránea como las conclusiones de las entrevistas iniciales deberán estar respaldadas por nuevas investigaciones para determinar hasta dónde las percepciones de riesgos regulatorios y los procedimientos burocráticos complejos reflejan la preocupación por la corrupción, en lugar de complicaciones regulatorias o demoras burocráticas legales, aunque inconvenientes. Sin embargo, la conclusión del Banco Mundial de que un porcentaje sustancial de las empresas que operaban en la región[23] consideraban que el problema de la corrupción era significativo sugiere que ella podría ser, efectivamente, un obstáculo para el desarrollo de energía renovable en la región.

Si esto fuera cierto, no abordar la corrupción provocaría que se necesitaran más inversiones para el despliegue de energía solar concentrada en África del Norte. Este es solo uno de los resultados posibles; otro es que los inversores simplemente buscarán otras regiones en las cuales invertir. Sin embargo, dado el singular potencial de la región para el desarrollo solar, debería evitarse este resultado. Dando los pasos necesarios para reducir la corrupción y simplificar los procedimientos burocráticos, los gobiernos de África del Norte podrían impulsar sus economías y contribuir de manera significativa a la reducción de las emisiones globales.

Notas

1. Nadejda Komendantova es una académica dedicada a la investigación, y Anthony Patt es líder de equipos del Grupo sobre Decisiones y Gobernabilidad (Decisions and Governance Group) del International Institute of Applied Systems Analysis (IIASA) en Austria.
2. Observatoire Méditerranéen de l´Energie (OME), *Mediterranean Energy Perspectives 2008* (París: OME, 2009).
3. Por ejemplo, los gobiernos de Egipto y Marruecos se han comprometido a conseguir el 20 y el 42 por ciento de energía renovable para 2020, respectivamente. Climate Investment Funds (CIF), *Clean Technology Fund Investment Plan for Concentrated Solar Power in the Middle East and North Africa Region* (Washington, DC: CIF, 2009), pág. 6.
4. Reuters (Reino Unido), "EU sees solar power imported from Sahara in five years", 20 de junio de 2010.
5. Gregor Czisch, *Szenarien zur zukünftigen Stromversorgung: kostenoptimierte Variationen zur Versorgung Europas und seiner Nachbarn mit Strom aus erneuerbaren Energien* (Kassel: University of Kassel, 2005).

6. La energía solar concentrada es un método prometedor de generación de energía que, mediante espejos, capta la luz solar para calentar un líquido transmisor que, a su vez, genera el vapor necesario para encender una turbina.
7. Banco Mundial, *Informe sobre Desarrollo Mundial 2010: Desarrollo y cambio climático* (Washington, DC: Banco Mundial, 2009), pág. 221.
8. En comparación, la demanda total de electricidad en Europa durante 2000 fue de aproximadamente 3500 TWh/y para todas las fuentes de energía. Franz Trieb, *Trans-Mediterranean Interconnection for Concentrating Solar Power* (Stuttgart: German Aerospace Center, 2006), págs. 34 y 102.
9. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Global Trends in Sustainable Energy Investment 2009: Analysis of Trends and Issues in the Financing of Renewable Energy and Energy Efficiency* (Nairobi: PNUMA, 2009), pág. 56.
10. Clive Harris, *Private Participation in Infrastructure in Developing Countries: Trends, Impacts, and Policy Lessons.* Working Paper no.5 (Washington, DC: Banco Mundial, 2003), pág. 40.
11. Marion Mühlberger y Marco Semmelmann, *North Africa: Mediterranean Neighbours on the Rise* (Frankfurt: Deutsche Bank Research, 2010), pág. 7.
12. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2010: Investing in a Low-Carbon Economy* (Ginebra: UNCTAD, 2010), pág. 25.
13. UNCTAD, *World Investment Report 2008: Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge* (Ginebra: UNCTAD, 2008), pág. 43.
14. Banco Mundial, *Doing Business 2008* (Washington, DC: Banco Mundial, 2007), en www.doingbusiness.org.
15. Banco Mundial, "Enterprise surveys", en www.enterprisesurveys.org. Se pueden consultar los datos completos correspondientes a la encuesta en Argelia (2007) y Egipto (2008).
16. Para un análisis más profundo de la investigación, ver Nadejda Komendantova y otros, "Perception of Risks in Renewable Energy Projects: The Case of Concentrated Solar Power in North Africa", *Energy Policy* (de próxima aparición).
17. Se entrevistó a los participantes en una conferencia internacional sobre desarrollo de energía solar concentrada (ESC) celebrada en Madrid en 2008; el encuentro sobre el Plan Solar Mediterráneo realizado en París en 2009; y un taller especial sobre obstáculos al desarrollo de la ESC organizado por IIASA en Austria en 2008. Se entrevistó a 23 expertos: 5 del sector de la industria, 2 de ministerios gubernamentales, 7 del sector financiero y 9 de la comunidad de científicos sociales. Todos los entrevistados trabajaban en Europa y participaban activamente en el análisis de proyectos de ESC en África del Norte o en la implementación de estos proyectos.
18. La investigación presuponía que se aplicaría la tarifa de inyección europea para apoyar las inversiones en ESC en África del Norte por un período de 20 años.
19. Ver, por ejemplo, Edward Kahn, *Comparison of Financing Cost for Wind Turbine and Fossil Powerplants* (Berkeley: University of California, 1995).
20. La tasa interna de rentabilidad representa el rendimiento del capital invertido. Tiene estrecha relación con el costo del capital y las primas de riesgo, en tanto los inversionistas o los bancos exigen mayores primas de riesgo o tasas de interés más altas para aportar su capital a proyectos que perciben como más riesgosos.
21. Ver www.iiasa.ac.at/Research/RAV/Presentations/MARGE/dist/The_MARGE_Model.html.
22. Esta inversión no incluye las inversiones de empresas de distribución y gobiernos en la compra de electricidad procedente de FER.
23. Según datos del Banco Mundial "Encuestas de Empresas": Argelia (64 por ciento en 2007), Egipto (45 por ciento en 2008) y Marruecos (27 por ciento en 2007).

4.7.1
España
La incentivación de la energía solar ¿puede ser una invitación al fraude?

Tono Calleja[1]

En 2008, España estaba a la vanguardia en el mercado de la energía solar gracias a una tarifa de inyección en virtud de la cual las empresas de servicios públicos debían comprar energía solar a tarifas altas establecidas por el gobierno[2]. El subsidio, implementado en 2007, fue el más generoso a nivel mundial y, al estar sujeto a pocas condiciones, atrajo a desarrolladores de todo el mundo[3]. La promesa de utilidades no solo generó el escenario para que hubiera un auge de instalaciones de energía fotovoltaica, sino que, ante la ausencia de un mecanismo de control riguroso, también resultó un incentivo para el fraude.

Para fines de 2007, la meta de España de producir 400 megavatios (MW) de electricidad solar para 2010 ya se había cumplido[4]. Con la expectativa de frenar este crecimiento inesperado en las instalaciones de energía fotovoltaica, el gobierno español anunció una reducción en las tarifas de electricidad para centrales de energía solar instaladas después de septiembre de 2008 y estableció un límite máximo de 500MW para nuevos proyectos[5]. Ante la perspectiva de que las utilidades disminuyeran, los desarrolladores se apresuraron para terminar las instalaciones antes de la fecha límite, poniendo a prueba la capacidad del organismo de regulación y del operador de las redes de controlar todos los proyectos nuevos[6]. Al tiempo que se presentaba esta competencia, había informes de fraude, con desarrolladores que, supuestamente, declaraban proyectos terminados, a pesar de que no se había completado la instalación de paneles solares o de que se habían instalado temporalmente paneles falsos[7].

Una investigación de 2008 de la Comisión Nacional de Energía (CNE) de España descubrió que más de 4.000

instalaciones de energía fotovoltaica, contenidas en el 13 por ciento de los parques de energía solar del país, estaban registradas indebidamente como operativas y no realizaban aportes a la red de energía a fines de septiembre de ese año[8].

En 2009 el gobierno reconoció que no había contado con suficiente capacidad para auditar todos los proyectos solares que solicitaban beneficiarse con la tarifa de inyección, y la CNE también invocó la necesidad de tener un mecanismo de supervisión para garantizar que las nuevas instalaciones de energía fotovoltaica cumplieran con los requisitos necesarios para recibir subsidios[9]. En enero de ese mismo año, el Secretario de Energía dio a las empresas de energía fotovoltaica un plazo de dos meses para demostrar que sus plantas estaban efectivamente equipadas para conectarse a la red de energía, y previó una suspensión de pagos para aquellas que no lo estuvieran[10].

Desde que se iniciaron las investigaciones en 2008, y durante 2009, la Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF) de España hizo hincapié en que, si bien completar las instalaciones antes de la fecha de terminación de septiembre era un requisito para recibir la tarifa de inyección, contribuir a la red de energía para esa fecha no lo era, y manifestó que las instalaciones que no contribuían a la red para esa fecha no necesariamente eran resultado de fraude; por ejemplo, era posible que algunas instalaciones se hubieran completado, pero que dependieran de la infraestructura local para su conexión[11]. No obstante, la organización vio con buenos ojos las acciones legales interpuestas contra aquellos que se determinó que habían cometido fraude, ya que consideró que las acusaciones constantes sobre irregularidades sembraban dudas sobre todo el sector[12].

Sin embargo, los desarrolladores no fueron los únicos cuestionados. La historia reciente de España de corrupción en el mercado inmobiliario pareció repetirse en la industria de la energía solar[13]. En 2009, administradores regionales concluyeron que 13 empleados públicos de la región de Castilla y León habían procesado y autorizado de manera inapropiada licencias para la instalación de centrales de energía fotovoltaica para empresas en las que ellos o sus familiares directos tenían un interés directo[14]. De acuerdo con versiones de la prensa, a pesar de las decisiones de los administradores regionales de suspender el empleo y los salarios de la mayoría de esas personas por períodos de uno a tres años, casi dos años más tarde, ninguno de ellos había cumplido con estos términos, debido a que había apelaciones en curso o a que los administradores alegaban que la postergación de las sanciones era necesaria para no interrumpir los servicios prestados por los empleados al sector industrial[15]. Las acusaciones, que afectaban a cuatro provincias, solo fueron tratadas por los

administradores regionales, con quienes las personas implicadas tenían un vínculo político[16]. Solamente un fiscal de la provincia de Zamora inició una investigación, cuyos resultados se encontraban pendientes a mediados de 2010.

Tales problemas no son exclusivos del sector de la energía solar. Como en cualquier industria, sin embargo, y en especial en aquella que maneja un tipo relativamente nuevo de infraestructura, es fundamental implementar un control efectivo. Los organismos gubernamentales, quienes abogan por el sector privado y los defensores del medioambiente no podrán tener éxito en sus iniciativas de introducir formas de energía renovables si no existen protecciones sólidas y significativas. Además de desaprovechar recursos públicos y debilitar el éxito del proyecto, los efectos del fraude son aún más perniciosos: cuando el fraude es generalizado y persistente, puede ser una amenaza para la frágil confianza que el público tenga en la viabilidad a largo plazo de la energía alternativa.

Notas

1. Tono Calleja es periodista e investigador especializado en temas ambientales y ha presentado este informe en representación de TI España, organización de la cual es miembro.
2. *Greentech Media* (EE. UU.), "Spain: the solar frontier no more", 29 de mayo de 2009.
3. *New York Times* (EE. UU.), "Solar industry learns lessons in Spanish sun", 8 de marzo de 2010.
4. Ibíd.
5. *Greentech Media* (EE. UU.), "Solar fraud could eliminate Spanish market", 15 de diciembre de 2008. Las instalaciones que no estuvieran en funcionamiento cumplida esta fecha límite recibirían € 320 por megavatio/hora (MWh) de capacidad durante 25 años, en lugar de los € 450 por MWh ofrecidos por la tarifa de inyección de electricidad; ver Lisa Abend, "Spanish solar firms accused of fraud", *Nature*, publicado en línea el 19 de diciembre de 2008, en www.nature.com/news/2008/081219/full/news.2008.1326.html.
6. *European Daily Electricity Markets* (Reino Unido), "Recession turns up heat on solar subsidies in Spain", 12 de marzo de 2010.
7. *Greentech Media* (15 de diciembre de 2008).
8. *European Daily Electricity Markets* (UK), "Spanish regulator demands more photovoltaic supervision", 19 de mayo de 2009; *Nature* (19 de diciembre de 2008).
9. Ibíd.
10. Ibíd.
11. ASIF, "La inyección de electricidad a la red no era un requisito establecido por el RD 661/2007 para acceder a su régimen retributivo", comunicado de prensa, 29 de enero de 2010; ASIF, "Las instalaciones solares indebidamente acogidas al RD 661/2007 no deberían percibir la tarifa fotovoltaica", comunicado de prensa, 15 de diciembre de 2008.
12. ASIF (29 de enero de 2010).
13. Abend (19 de diciembre de 2008). Ver, por ejemplo, Enriqueta Abad, "Corruption fuels housing boom and water stress along Spain's coast", en TI, *Informe Global de la Corrupción 2008: Corrupción en el Sector del Agua* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), págs. 35–36.

14. *El País* (España), "La energía solar pasa factura al PP", 25 de agosto de 2008.
15. *El Mundo* (España), "14 expedientados por la trama solar siguen sin cumplir las sanciones", 13 de abril de 2010.
16. Ibíd.

4.8

Cómo prevenir una maldición de los recursos alimentada por la economía verde

Stefan Bringezu y Raimund Bleischwitz[1]

Idealmente, los recursos naturales deberían ser un beneficio para cualquier país que los posea; sin embargo, los difíciles caminos hacia el desarrollo de muchos países ricos en recursos demuestran que, en ciertas condiciones, la abundancia de recursos puede conllevar consecuencias destructivas y abrir las puertas a la corrupción.

Esta "maldición de los recursos" puede tener varias causas. Es posible que los gobiernos que dependen principalmente de los ingresos provenientes de recursos naturales no necesiten depender de los ciudadanos para establecer una base imponible, con lo cual evitarían una forma importante de rendición de cuentas. Ante la ausencia de una forma de gobernabilidad que incluya la rendición de cuentas, es posible que los fondos generados a partir de recursos naturales sean objeto de una administración fraudulenta, se inviertan de manera poco eficiente o se desvíen a una minoría de elite que busque concentrar poder. A pesar de que se obtengan ingresos adicionales significativos, la inequidad social y la pobreza pueden aumentar, al mismo tiempo que se derrumba el crecimiento económico a largo plazo. En los peores casos, estas condiciones pueden contribuir a que se produzcan disturbios públicos o guerras civiles[2].

A pesar de todas las buenas intenciones, la transición hacia una economía con bajo contenido de carbono fósil (*low-fossil-carbon*) podría generar una mayor demanda de tierras, minerales y otros recursos naturales que antes no se habían buscado con tal intensidad. Será fundamental asegurarse de que la competencia por estos recursos no haga resurgir la maldición de los recursos. Trazar un mapa de los puntos geográficos

conflictivos en los que tales recursos ecológicos de la economía se superponen con zonas de gobernabilidad débil puede indicar los puntos en los que se necesita presionar para lograr transparencia, y la participación pública será fundamental para asegurar que estos recursos se utilicen de manera apropiada y que los ingresos resultantes se manejen con responsabilidad.

Comprender los recursos y riesgos de una economía con bajo contenido de carbono fósil

Entre los grupos de recursos más importantes relacionados con la economía emergente con bajo contenido de carbono fósil se encuentran los biocombustibles, que pueden reducir las emisiones relacionadas con el transporte, y los metales y minerales que tienen amplias aplicaciones en eficiencia energética, energía renovable y otras tecnologías verdes. En ambos casos, existen inquietudes relacionadas con la rendición de cuentas, que podrían aumentar a medida que se expanden los mercados.

Recursos de tierras para biomasa

A medida que países de todo el mundo comiencen a considerar la adopción de biocombustibles como un recurso para mejorar la seguridad energética y mitigar el cambio climático, aumentará la competencia por las tierras y el uso del suelo. Si bien el cultivo de biomasa puede ser una oportunidad económica para las comunidades rurales, si no existe gobernabilidad transparente ni participación pública, las inversiones comerciales a gran escala pueden ser una amenaza a la seguridad y a los medios de subsistencia de los habitantes locales de las tierras.

Muchos gobiernos, incluidos los de la Unión Europea (UE), China, India, Brasil y Estados Unidos, han establecido objetivos y cuotas obligatorias para el transporte de biocombustibles[3]. Algunos cálculos sugieren, sin embargo, que usar biocombustibles de primera generación (derivados de cultivos que, de otra forma, se usarían para alimentos y piensos) para cubrir una participación del 10 por ciento de los biocombustibles en el transporte para 2030 requerirá entre 118 y 508 millones de hectáreas adicionales[4]. En el caso de regiones como la UE, los modelos demuestran que un mayor uso de biocombustibles llevaría a un aumento general en los requisitos absolutos globales para áreas agrícolas[5]. Esto significa que si los biocombustibles se producen en áreas agrícolas existentes, otras producciones (en especial, aquellas destinadas a cubrir la creciente demanda de alimentos) se desplazarán a otras áreas, con diversas consecuencias para las comunidades locales.

Los biocombustibles avanzados, o de segunda generación, derivados de biomasa no alimentaria, como residuos agrícolas o forestales, o plantas no comestibles,

pueden evitar la competencia directa con la producción de alimentos. Sin embargo, Brasil parece ser el único país con un potencial importante para producir biocombustibles de segunda generación transformando pastizales. En muchos otros países (como Camerún, India, Tanzania y Tailandia), se necesitan importantes inversiones en mejoras tecnológicas, nueva infraestructura y desarrollo de las capacidades para mejorar la productividad agrícola. Si, a la larga, se cultivaran acres de tierras naturales o degradadas, estas también podrían usarse para alimentos, con lo cual, una vez más, surgirían cuestiones de competencia en relación con las tierras.

En 2009, Tailandia, Indonesia y Colombia se encontraban entre los mercados más atractivos para la inversión en biocombustibles, después de Brasil, que encabezaba la lista. Las naciones africanas, entre las que se incluyen Egipto, Kenia y Sudán, tienen niveles considerables de producción de caña de azúcar y también podrían convertirse en atractivos mercados de biocombustibles[6]. Muchos de estos países tienen calificaciones bajas en las evaluaciones de gobernabilidad. Los resultados de Sudán, Egipto, Kenia, Indonesia y Colombia son equivalentes o inferiores a los promedios globales de los indicadores del Banco Mundial que miden el control de la corrupción, el estado de derecho, la estabilidad política, el derecho a manifestarse y la rendición de cuentas[7]. Tales indicadores podrían sugerir que hay riesgo de que la afluencia de ingresos sustanciales provenientes de la producción de biocombustibles o de concesiones de tierras no necesariamente beneficien a la mayoría de los ciudadanos de esos países.

En verdad, a medida que la escala de los proyectos de biocombustibles crece, la situación de las comunidades locales puede ser cada vez más desventajosa. En casos recientes en Asia, África y Sudamérica, gobiernos y funcionarios de la comunidad han facilitado negociados con terrenos con empresas extranjeras que tienen previsto producir cultivos para exportación, con un valor económico y social limitado para las comunidades locales. En un informe del Banco Mundial sobre inversión extranjera en tierras de uso agropecuario se sugiere que, luego del importante aumento de 2008 en el precio de los productos básicos, los inversores extranjeros estaban especialmente interesados en países que no reconocían formalmente los derechos sobre las tierras[8]. A partir de la producción de biocombustibles en países como Tanzania, Mozambique, India y Colombia, se ha informado sobre tierras adquiridas mediante títulos ilegítimos, la denegación del acceso a agua a los productores locales, acuerdos de indemnización insuficientes y desplazamiento forzado de comunidades locales[9].

En Indonesia, la producción de aceite de palma ha estado vinculada no solo con una gestión no sostenible de los recursos, sino también con la pérdida del acceso a las tierras por parte de grupos locales[10]. En febrero de 2010, Sierra Leona firmó un acuerdo sobre tierras, por US$ 400 millones, con una empresa suiza de bioenergía,

para el cultivo de caña de azúcar destinada a la producción de bioetanol; a pesar de las garantías que otorgó un gerente de proyectos de que solo se usarían tierras "marginales", un periodista que estaba de visita mencionó que estaba previsto el desplazamiento de decenas de pueblos[11].

Recursos minerales para microelectrónica e infraestructura a gran escala con bajo contenido de carbono fósil

La minería, la segunda actividad necesaria para respaldar una economía verde, conlleva importantes oportunidades para la corrupción. Se considera uno de los sectores comerciales que es más posible que soborne a funcionarios públicos o que ejerza influencia indebida sobre los procesos políticos[12]. Esta industria se caracteriza por la opacidad y la confidencialidad, que permite a las empresas conspirar con funcionarios de gobierno para manipular el proceso de licitación. Al desarrollar relaciones personales con miembros influyentes de la elite política u ofrecer sobornos, los representantes corporativos pueden lograr obtener contratos o decisiones políticas que los favorezcan[13]. Los gobiernos anfitriones pueden lavar dinero extraterritorialmente o dirigir fondos hacia gastos que beneficien los intereses de la elite política.

Sin embargo, el aumento de la energía renovable necesitará recursos minerales significativos para nuevos establecimientos de suministro y distribución de la energía. Las telecomunicaciones y otras tecnologías de la información, que se usan cada vez más para reducir la necesidad de viajes y transportes por todo el mundo, dependen de dispositivos microelectrónicos que requieren metales especiales. A medida que se adopten estas y otras soluciones para reducir los gases de efecto invernadero (GEI), aumentará la demanda de muchos tipos de minerales.

Se prevé que las baterías de ion de litio, que en la actualidad se usan en dispositivos electrónicos, adquieran una preponderancia cada vez mayor en la demanda futura de automóviles eléctricos. Si bien los pronósticos dependen de las políticas públicas que se adopten, el cálculo de Credit Suisse que prevé una tasa de crecimiento anual de aproximadamente el 10 por ciento[14] para la demanda de litio parece ser conservador, pero confiable. Un aumento en la demanda de litio generará nuevas actividades de extracción en una cantidad limitada de salares, como en la Argentina, Bolivia y Chile. En Bolivia, la planificación temprana del gobierno para llevar adelante proyectos conjuntos de explotación con compañías y gobiernos internacionales ha gozado de una gran aprobación del público, aunque también ha generado inquietud en parte de la sociedad civil y de organizaciones ambientales con respecto a la transparencia de las negociaciones y a la confiabilidad de las evaluaciones ambientales[15] (ver el estudio de caso sobre Bolivia más adelante en esta sección).

Las células de energía fotovoltaica para módulos solares e iluminación con eficiencia energética dependiente de LED[16] se basan en el galio, un derivado del aluminio. Se prevé que, para 2030, la demanda de galio para el desarrollo de tecnología ecológica será seis veces superior a la producción mundial total actual[17]. Esto podría incrementar la extracción de bauxita[18] en países como Guinea, China, Rusia y Kazajstán. La extracción de tántalo, que se usa en microelectrónica para capacitores, como por ejemplo en teléfonos celulares y computadoras personales, ha aumentado en la República Democrática del Congo (RDC), en donde se ha constatado la militarización de la extracción minera[19] y se ha asociado la obtención de ingresos comerciales ilegales con el financiamiento de la guerra civil.

Los metales del grupo del platino (MGP) son importantes catalizadores químicos que se utilizan para el control de la contaminación, por ejemplo, en catalizadores de tubos de escape en automóviles y en células de combustible. La extracción minera y refinación de MGP se concentra en unas pocas regiones del mundo, aunque la oferta no es suficiente para cubrir la demanda esperada. El platino se extrae en Sudáfrica, y los MGP se producen como derivados de la extracción de níquel y cobre en Rusia y Canadá.

El mercado de metales de tierras raras, que se utilizan en tecnologías de defensa y que también son esenciales para tecnologías con bajo contenido de carbono fósil, como turbinas eólicas y vehículos híbridos, asciende a aproximadamente US$ 1.300 millones por año. China, uno de los pocos países que, en la actualidad, realiza actividades de extracción de metales de tierras raras, ha considerado reducir en forma significativa o directamente poner fin a sus exportaciones, y ha generado así una corrida hacia las minas de Rusia, Kazajstán, Sudáfrica, Botswana, Vietnam y Malasia[20].

Una mayor demanda de muchos de estos recursos minerales probablemente coincidirá con un cambio en el patrón de la actividad minera. Se prevé que economías emergentes, como Brasil, China e India, lleguen a un período de alta intensidad de metales a medida que su desarrollo se acerque a los niveles de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Puede preverse que, a medida que las empresas mineras de estos países realicen la transición desde el comercio hacia la producción, cumplirán con la demanda interna de materias primas mediante la inversión directa en todo el mundo, y en especial, en África.

Es posible que este nuevo poder adquisitivo no se vea acompañado por elevados estándares de integridad empresarial. En el año 2008, la comunidad empresarial percibía que las empresas de Brasil, Rusia, India y China se encontraban entre aquellas que más probablemente participarían en sobornos al hacer negocios en el extranjero[21]. En verdad, China e India no tienen leyes que penalicen el soborno en el

extranjero[22]. Salvo en Brasil, la adopción de normas internacionales contra la corrupción es endeble. India no ha ratificado ni la Convención de la ONU contra la Corrupción (CNUCC) ni la Convención de la OCDE contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros, mientras que China y Rusia solo han ratificado la primera[23].

País	Importancia	Uso en una economía con bajo contenido de carbono fósil	Indicador ICRG sobre "Calidad de gobierno"[24] 2008 (0–1)
Bolivia	Enormes reservas de litio, antimonio y otros minerales.	Litio: se usa en baterías para automóviles eléctricos.	0,44
China	Proveedor estratégico de acero, indio, antimonio, molibdeno, neodimio, germanio, tántolo y metales de tierras raras (más del 90% de la producción mundial).	Metales de tierras raras: se utilizan en automóviles híbridos y turbinas eólicas. Tántalo: se utiliza en microelectrónica.	0,55
Colombia	Uno de los mercados más atractivos para inversión en biocombustibles.	Biocombustibles: se utilizan para reducir las emisiones de GEI relacionadas con el transporte.	0,42
RDC	Importante proveedor de minerales de casiterita (estaño), cobalto, coltán (tántalo) y germanio.	Minerales: se utilizan en microelectrónica, en especial, en teléfonos celulares, buscapersonas, computadoras personales, electrónica para automotores y tecnologías de energía fotovoltaica.	0,11
Egipto	Importante producción de caña de azúcar; posible futuro mercado de biocombustibles.	Biocombustibles: se utilizan para reducir las emisiones de GEI relacionadas con el transporte.	0,47
Guinea-Bissau	Proveedor más importante de bauxita; también importante para el galio.	Galio: se utiliza en infraestructura ligera con bajo consumo de energía.	0,38
Indonesia	Importante proveedor de biomasa (madera y aceite de palma).	Biomasa: se utiliza en biocombustibles para reducir las emisiones de GEI relacionadas con el transporte.	0,53

País	Importancia	Uso en una economía con bajo contenido de carbono fósil	Indicador ICRG sobre "Calidad de gobierno"[24] 2008 (0–1)
Kenia	Importante producción de caña de azúcar; posible futuro mercado de biocombustibles.	Biocombustibles: se utilizan para reducir las emisiones de GEI relacionadas con el transporte.	0,30
Perú	Importante proveedor de oro y muchos otros minerales, incluido el telurio.	Minerales utilizados en microelectrónica, en especial, en teléfonos celulares, buscapersonas, computadoras personales, electrónica para automotores y tecnologías de energía fotovoltaica.	0,47
Sudán	Importante producción de caña de azúcar; posible futuro mercado de biocombustibles.	Biocombustibles: se utilizan para reducir las emisiones de GEI relacionadas con el transporte.	0,27

Cuadro 4.3 Puntos conflictivos seleccionados de la oferta futura de recursos críticos (en orden alfabético)

Nota: puntajes a partir de datos de la *International Country Risk Guide* (ICRG) (el valor medio de las variables de la ICRG "Corrupción", "Legalidad y orden" y "Calidad de la burocracia", en una escala de 0–1; los valores más altos indican una mayor calidad de gobierno).

Fuente: Compilación de los autores.

Hacia praderas más verdes: Cómo evitar una nueva maldición de los recursos

Si la maldición de los recursos puede resurgir en una economía con bajo contenido de carbono fósil, también pueden encontrarse nuevamente las soluciones para evitarla. Varias iniciativas que apuntan actualmente hacia las industrias del petróleo, el gas y la minería pueden aplicarse a los recursos necesarios para lograr una infraestructura verde. Organizaciones como *Publish What You Pay* (Hagan Público lo que Pagan), el *Revenue Watch Institute* y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industry Transparency Initiative) promueven la divulgación pública de los pagos de la industria y de las ganancias que reciben los gobiernos anfitriones por las concesiones de petróleo, gas y minería. Tales iniciativas ofrecen un modelo también aplicable a recursos de alta demanda en la economía ecológica. Asimismo, los actores de la sociedad civil pueden tomar medidas para garantizar que las concesiones mineras y de tierras se otorguen mediante procesos de licitación pública,

con diseños de contratos transparentes y el consentimiento informado previo de las comunidades afectadas.

El sector privado también desempeña un rol. Las empresas que tengan la intención de destinar tierras a la producción de biocombustibles y materiales biológicos pueden utilizar como modelo los códigos de conducta que comprometen a los empleados y directores corporativos a cumplir con elevados estándares de sostenibilidad y transparencia en la industria minera. Dichos códigos deben promover la adhesión a estándares sociales y ambientales y hacer hincapié en la importancia de mantener consultas permanentes con las comunidades locales afectadas y de que estas lleven adelante un control. Si bien las empresas privadas que han adquirido tierras hasta la fecha han demostrado ser reticentes a adherir a principios o códigos de conducta[25], los grupos multilaterales y organizaciones no gubernamentales (ONG) deberían continuar presionando para lograr que se concrete esta iniciativa mínima y para que haya más transparencia a través de la presentación de informes de las compañías sobre diversas cuestiones de responsabilidad corporativa, incluidas medidas contra el soborno y gobernabilidad.

Las iniciativas voluntarias pueden ser respaldadas por instrumentos legales internacionales. La CNUCC insta a establecer sanciones penales para el soborno de funcionarios públicos y compromete a los países ratificantes a ayudar a ubicar, congelar y confiscar fondos obtenidos mediante actos de corrupción, haciendo que sea más difícil ocultar ingresos robados relacionados con los recursos[26]. Incentivar a todos los países, en especial a aquellos con un poder económico cada vez mayor, a comprometerse a adherir a convenciones contra la corrupción y a exigir su cumplimiento, ayudará a desalentar la especulación tanto por parte de empresas como de funcionarios de gobierno.

Los gobiernos nacionales también están reevaluando sus propias legislaciones. En 2010, Brasil limitó la cantidad de tierras que los inversores extranjeros podían adquirir salvando el vacío legal que había permitido a inversores extranjeros operar mediante subsidiarias brasileras[27]. Ese mismo año, legisladores australianos debatieron sobre los fundamentos de una auditoría o registro de tierras agrícolas comerciales pertenecientes a extranjeros[28].

Las regulaciones que apuntan a mejorar la transparencia en industrias extractivas también tendrán impacto. En julio de 2010, el gobierno de Estados Unidos sancionó una ley que exige a las empresas de petróleo, gas y minería inscriptas ante la Comisión de Valores de EE. UU. que divulguen los pagos de impuestos y utilidades efectuados a gobiernos anfitriones en los países en los que operan[29]. Esta ley afectará a 8 de las

10 empresas mineras más grandes del mundo. Un mes antes, la bolsa de valores de Hong Kong había introducido una reglamentación similar para empresas mineras cotizantes, que afecta a los principales actores del mercado asiático[30].

La ley estadounidense también exige que las empresas que fabrican productos con casiterita, coltán, wolframita u oro informen si dichos minerales se obtuvieron en la República Democrática del Congo o en países de los alrededores, y que demuestren qué medidas se están tomando para evitar que se obtengan de grupos armados[31]. En conjunto, estos requisitos legales establecen un estándar mínimo global de transparencia para empresas extractivas y fabricantes. Además, si las iniciativas en expansión de la sociedad civil exigieran su cumplimiento y las complementaran debidamente, estas leyes podrían sentar un precedente para una mayor transparencia en la adquisición de minerales y tierras para la economía con bajo contenido de carbono fósil. Una mejor gestión de la cadena de suministro y protección de materiales en las industrias fortalecerá aún más estas iniciativas.

También son importantes los hábitos de consumo y producción. En 2012, la Cumbre para la Tierra Río+20 brindará una oportunidad para abordar un sistema de libre comercio para metales críticos y reciclado. Podría facilitar las acciones en este tema estableciendo un compromiso internacional sobre mejora del reciclado de productos de consumo con uso intensivo de recursos. Dicho compromiso debería incluir a los países líderes en cuanto a producción y consumo final de vehículos y dispositivos electrónicos, y establecer principios de protección de materiales, certificación y responsabilidad. Al ofrecer oportunidades de inversión y estabilidad, también podría incentivar a los países en desarrollo a participar. A largo plazo, la mejor manera de abordar la creciente presión sobre muchos recursos naturales será un acuerdo internacional sobre gestión sostenible de recursos[32]. Dicho acuerdo debería ser vinculante, para evitar que se eludan estándares ambientales, sociales y económicos, y deberá abordar la necesidad de reducir la demanda de recursos naturales mediante la conservación y la eficiencia. Un acuerdo internacional tardará años en concretarse, pero las demandas de una economía de recursos verdes ya están con nosotros. Exigir el cumplimiento de los requisitos legales, intensificar el control de la sociedad civil y reclamar que las empresas cumplan con sus compromisos relativos a elevados estándares de gobernabilidad y transparencia debería ayudar a evitar una maldición de los recursos en un futuro con bajo contenido de carbono fósil.

Notas

1. Stefan Bringezu es director de flujos de materiales y gestión de recursos del Wuppertal Institute, Alemania, y miembro del Grupo Internacional de Gestión Sostenible de los Recursos; Raimund Bleischwitz es codirector de flujos de materiales y gestión de recursos del Wuppertal Institute, y profesor en College of Europe, Brujas, Bélgica.
2. Macartan Humphreys y otros, "Introduction: What Is the Problem with Natural Resource Wealth", en Macartan Humphreys y otros (eds), *Escaping the Resource Curse* (Nueva York: Columbia University Press, 2007), págs. 1–20; Thorvaldur Gylfason, "Development and Growth in Mineral-Rich Countries", en Raimund Bleischwitz y otros (eds), *Sustainable Growth and Resource Productivity* (Sheffield: Greenleaf Publishing, 2009), págs. 42–85.
3. Stefan Bringezu y otros, *Towards Sustainable Production and Use of Resources: Assessing Biofuels* (París: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2009).
4. Esto equivale a entre 1,2 y 5 millones de quilómetros cuadrados; es decir, un territorio, como mínimo, del tamaño de Sudáfrica y hasta un área equivalente al doble del tamaño del Sudán. N. H. Ravindranath y otros, "GHG Implications of Land Use and Land Conversion to Biofuel Crops", en Robert Howarth y Stefan Bringezu (eds), *Biofuels: Environmental Consequences and Interactions with Changing Land Use* (Nueva York: Island Press, 2009), págs. 111–125.
5. Bas Eickhout y otros, *Local and Global Consequences of the EU Renewable Directive for Biofuels: Testing the Sustainability Criteria*, MNP Report no. 500143001/2008 (Bilthoven: Agencia de Evaluación Ambiental de los Países Bajos, 2008); Stefan Bringezu y otros, "Global Implications of Biomass and Biofuel Use in Germany: Recent Trends and Future Scenarios for Domestic and Foreign Agricultural Land Use and Resulting GHG Emissions", *Journal of Cleaner Production*, vol. 17 (2009), págs. 57–68.
6. Ernst & Young, *Biofuels Country Attractiveness Indices*, N.° 6 (Londres: Ernst & Young, marzo de 2009).
7. Daniel Kaufmann y otros, *Indicadores de Gobernabilidad Mundial* (Washington, DC: Banco Mundial, 2008).
8. Klaus Deininger et al., Banco Mundial, *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?* (Washington, DC: Banco Mundial, 2010), pág. 55.
9. Lorenzo Cotula y otros, *Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land* (Londres: Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo [International Institute for Environment and Development, IIED], 2008).
10. Ibíd.
11. Shepard Daniel y Anuradha Mittal, *(Mis)Investment in Agriculture: The Role of the International Finance Corporation in Global Land Grabs* (Oakland, CA: Oakland Institute, 2010), pág. 24.
12. TI, *Índice de Fuentes de Soborno 2008* (Berlín: TI, 2008).
13. TI, *Corruption and the renegotiation of mining contracts* (Bergen: TI y el Chr. Michelsen Institute, 2007); Global Witness, *Digging in Corruption: Fraud, Abuse and Exploitation in Katanga's Copper and Cobalt Mines* (Washington, DC: Global Witness Publishing, 2006).
14. John McNulty and Alina Khaykin, *Extracting the Details of the Lithium Market* (Nueva York: Credit Suisse US, 2009), pág. 18.
15. Rebecca Hollender y Jim Schultz, *Bolivia and Its Lithium: Can the 'Gold of the 21st Century' Help Lift a Nation out of Poverty?* (Cochabamba, Bolivia: Centro para la Democracia, 2010), págs. 42–46.
16. LED (Light-Emitting Diode) significa diodo emisor de luz

17. Gerhard Angerer y otros, *Rohstoffe für Zukunftstechnologien* (Stuttgart: Frauenhofer IRB Verlag, 2009)
18. La bauxita contiene restos de galio.
19. Global Witness, *Faced with a Gun, What Can You Do? War and the Militarization of Mining in Eastern Congo* (Londres: Global Witness, 2008).
20. *Foreign Policy* (EE. UU.), "China's ring of power", 9 de septiembre de 2009; *New York Times* (EE. UU.), "China: Earth-friendly elements, mined destructively", 26 de diciembre de 2009.
21. TI (2008).
22. TI, *Progress Report 2009: Enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention* (Berlín: TI, 2009).
23. TI, *Informe Global de la Corrupción 2009: La corrupción y el sector privado* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
24. Jan Teorell y otros, *The Quality of Government Dataset Codebook*, versión del 27 de mayo de 2010 (Gothenburg: Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2010), en http://www.qog.pol.gu.se; PRS Group, *International Country Risk Guide* (Syracuse, NY: PRS Group), serie cronológica: 1984–2008, N: 3271, N: 145, N: 131, T: 23).
25. AllAfrica.com (Mauricio), "Africa: Land grabs continue as elites resist regulation", 13 de abril de 2010.
26. Joseph Siegle, "Governance Strategies to Remedy the Natural Resources Curse", *International Social Science Journal*, vol. 57 (2009), págs. 45–55.
27. Reuters (Reino Unido), "Brazil curtails land sales to foreigners", 24 de agosto de 2010.
28. Comisión Especial del Senado sobre Industrias Agrícolas y Afines, "Food Production in Australia" (Canberra: Department of the Senate, 2010), pág. 21; ABC (Australia), "Coalition backs Greens' call for register of foreign farm ownership", 29 de julio de 2010.
29. Ver Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, HR 4173, Congreso de EE. UU.
30. *Publish What You Pay* (Reino Unido), "Landmark US legislation sheds light on billions in payments from oil and mineral companies", comunicado de prensa, 16 de julio de 2010; Revenue Watch Institute (EE. UU.), "Hong Kong: Stock exchange to require greater transparency", 28 de mayo de 2010.
31. Global Witness, "US passes landmark reforms on resource transparency", comunicado de prensa, 15 de julio de 2010.
32. Raimund Bleischwitz y otros, "Outline of a Resource Policy and Its Economic Dimension", en Stefan Bringezu y Raimund Bleischwitz (eds), *Sustainable Resource Management. Trends, Visions and Policies for Europe and the World* (Sheffield: Greenleaf Publishing, 2009), págs. 216–296; Raimund Bleischwitz y Stefan Bringezu, "Global Governance for Sustainable Resource Management", *Minerals and Energy*, vol. 23 (2008), págs. 84–101.

4.8.1
Litio boliviano
Oportunidades y desafíos

Marco Octavio Ribera, en colaboración con Cecilia Requena[1]

Debido a su potencial como sustituto del petróleo y a su papel como un prometedor elemento para la mitigación del cambio climático, el interés en el litio es cada vez mayor. Dado que un cambio tecnológico generalizado a vehículos que funcionen con baterías de litio ayudaría a reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), se prevé que, en los próximos años, la demanda global de litio aumentará al ritmo del mercado para los vehículos eléctricos en expansión[2]. Un auge en la demanda de litio generaría tanto la promesa de prosperidad financiera como desafíos socioeconómicos en un país como Bolivia, donde los 5 millones de toneladas de litio estimadas[3] del salar de Uyuni podrían representar hasta la mitad de todas las reservas mundiales conocidas[4].

Los planes de Bolivia para la extracción de litio aún se encuentran en etapas primarias, pero el éxito que alcancen estos planes dependerá en gran medida del nivel y de la calidad de la participación de la sociedad civil, el grado en que el gobierno comparta información sobre sus planes de desarrollo y la claridad con respecto a cómo el gobierno adjudica contratos mineros o de producción, y cómo administra los ingresos derivados de la explotación de litio.

Mientras el gobierno pretende obtener ingresos del litio para expandir los servicios sociales[5] (por ejemplo, proporcionando incentivos en efectivo a madres que cumplan los requisitos de atención prenatal y posnatal), el legado de desigualdad y pobreza que acompaña a muchas naciones ricas en recursos continúa planteando desafíos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia señala que: "Con una larga historia de dependencia de la plata, el estaño, el caucho y los hidrocarburos, subsiste un patrón de desarrollo basado en pocos actores y pocos sectores"[6]. Con una economía mayormente basada en la exportación de materiales extractivos y

materias primas[7], el país ha luchado para que la riqueza en recursos se traduzca en beneficios a largo plazo.

Luego de un período de 20 años caracterizado por políticas económicas impulsadas por el mercado, el gobierno boliviano apunta desde 2006 a reformar las políticas extractivas del país a fin de reestablecer el control del Estado sobre el sector y aumentar los ingresos públicos. Cuando el presidente boliviano Evo Morales inició su segundo período en enero de 2010, reiteró su deseo de desarrollar la industria del litio del país y de exportar productos de litio con valor agregado, no solo materias primas. También se refirió a la necesidad de recibir inversiones extranjeras, e hizo hincapié en que estas inversiones debían provenir de "socios y no patrones"[8].

Si bien las iniciativas conjuntas entre el Estado boliviano y el capital internacional deberían involucrar a la sociedad civil para garantizar la sostenibilidad y maximizar el beneficio público, las primeras discusiones con empresas trasnacionales y gobiernos extranjeros generaron poca información pública. El gobierno boliviano se reunió con representantes de la industria automotriz y electrónica, y con delegaciones de Francia, Japón y Corea del Sur[9], pero los resultados de estos encuentros se describieron solo en términos generales en los comunicados de prensa.

No obstante, el gobierno ha realizado declaraciones alentadoras sobre la importancia de la participación pública y ha intentado que la comunidad tenga intervención en la etapa de planificación de un proyecto piloto para la explotación de litio[10]. A pesar de esto, algunos grupos comunitarios han alegado que el gobierno solo realiza consultas con grupos vinculados a la administración o al partido político de Morales[11].

A medida que los planes para la explotación de litio continuaban desarrollándose al momento de la publicación de este documento[12], subsistían cuestiones de sostenibilidad ambiental, acceso público a la información, debate público y participación. Estas cuestiones deberán abordarse atentamente. Por ejemplo, la nueva constitución boliviana hace referencia a la minería y a los hidrocarburos, pero no hace alusión directa a precauciones ambientales, a pesar de que en todo el resto del texto existen referencias a consideraciones ambientales. Además, si bien la constitución establece un mecanismo para la consulta previa con los pueblos indígenas, el mecanismo carece de procedimientos para garantizar la transparencia. Las empresas petroleras estatales a cargo de socios públicos y privados, por ejemplo, no siempre adhieren a procesos de contratación pública[13] y, en algunos casos, no han consultado a los grupos indígenas antes de iniciar una exploración petrolera[14]. Los grupos de la sociedad civil están resueltos a asegurarse de que no ocurra lo mismo con la explotación de litio.

Algunos grupos han logrado algunas victorias iniciales en respuesta a las inquietudes locales y regionales: a mediados de 2010 el gobierno dio marcha atrás con un decreto para la creación de una empresa estatal de extracción de litio después de que un grupo cívico en Potosí, donde se encuentra el salar de Uyuni, se quejara de que la compañía se había establecido sin consultar a los ciudadanos y que tenía la intención de establecer su sede en la capital del país en lugar de hacerlo en la región afectada[15]. Aun así, estas organizaciones necesitan ampliar significativamente sus capacidades existentes para construir una red y movilizar a un espectro más amplio de ciudadanos formulando una visión clara y compartida de bien común.

Debido a los posibles impactos ambientales y sociales, es especialmente importante que se establezcan reglamentaciones claras y coherentes y que se incorpore la consulta pública en las negociaciones tendientes a la explotación de litio y a la operación de esta actividad. El procesamiento de litio podría representar una amenaza para las comunidades locales y dañar el ecosistema circundante. Si no se la gestiona debidamente, la minería podría afectar la creciente y prometedora industria del turismo en la que es una de las áreas más pobres de Bolivia, y poner en peligro también el escaso suministro de agua[16]. La explotación de litio en Argentina, por ejemplo, ha generado denuncias sobre contaminación del agua con sustancias químicas[17]. En Bolivia, algunos grupos ambientalistas locales dudan de que el gobierno haya tenido en cuenta seriamente estos riesgos. [18]

La creación de la infraestructura necesaria para hacer de Bolivia un proveedor líder de litio y de productos basados en litio insumirá una cantidad considerable de recursos financieros y experiencia técnica. Este ambicioso proyecto tendrá una posibilidad mucho mayor de sostenibilidad y de brindar beneficios a largo plazo a la población boliviana si cuenta con el compromiso de las comunidades locales (en especial, de las comunidades indígenas) y con una mayor participación ciudadana. El gobierno puede adoptar varias medidas para asegurarse de que la explotación de litio se asuma con responsabilidad y con apoyo público. Entre estas medidas, se encuentra la necesidad de aclarar y hacer cumplir las reglamentaciones mineras y ambientales, y de brindar más información sobre los criterios que se usarán para evaluar las asociaciones que el sector público y el privado realicen para llevar adelante proyectos relacionados con el litio. La diseminación pública de información de alta calidad e interpretable en relación con el financiamiento y la contratación debe estar acompañada de acciones proactivas destinadas a comprometer a un amplio espectro de la sociedad civil para que contribuya al proceso.

Uno de los desafíos más significativos que Bolivia deberá superar para beneficiarse de sus recursos de litio de manera sostenible será poder crear un proceso transparente para su explotación.

Notas

1. Marco Octavio Ribera es investigador en temas ambientales de la Liga de Defensa del Medio Ambiente, Bolivia. Preparó este artículo con la colaboración de Cecilia Requena, secretaria técnica de Transparencia Bolivia.
2. *Financial Times* (Reino Unido), "Surge in lithium demand expected", 22 de mayo de 2010.
3. US Geological Survey, *Mineral Commodity Summaries 2007* (Washington, DC, US Government Printing Office, 2007).
4. Lawrence Wright, "Lithium dreams", *The New Yorker* (Estados Unidos), 22 de marzo de 2010.
5. *Guardian* (Reino Unido), "Lithium: The gift of Pachamama", 8 de agosto de 2010.
6. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano: La otra frontera: Usos alternativos de recursos naturales en Bolivia* (La Paz: PNUD, 2008), pág. 3.
7. Banco Mundial, *Strengthening Bolivian Competitiveness: Export Diversification and Inclusive Growth* (Washington, DC: Banco Mundial, 2009).
8. Reuters (Reino Unido), "Morales to firm state grip, exploit Bolivia lithium", 22 de enero de 2010.
9. En agosto de 2010, los gobiernos bolivianos y de Corea del Sur acordaron trabajar conjuntamente en el desarrollo del litio en Uyuni.
10. Rebecca Hollender y Jim Shultz, *Bolivia and Its Lithium: Can the 'Gold of the 21st Century' Help Lift a Nation out of Poverty?* (Cochabamba: Centro para la Democracia, 2010), pág. 46.
11. Ibíd.
12. A mediados de octubre de 2010, el Presidente Morales ofreció una presentación pública sobre la Estrategia Nacional de Industrialización de los Recursos Evaporíticos de Bolivia. De acuerdo con esta presentación, el Estado boliviano asumiría todos los costos de inversión vinculados con la producción de carbonato de litio y cloruro potásico en la etapa piloto (2010–2011) y durante la segunda etapa (2012–2014), y solo buscará establecer emprendimientos conjuntos para conseguir acceso a la tecnología necesaria para la producción de baterías de litio durante la tercera etapa del proceso que, según se anunció, comenzaría en 2014. Ver *La Razón* (Bolivia), "Bolivia inicia sola el proceso para industrializar el litio" (22 de octubre de 2010).
13. *La Prensa* (Bolivia), "Petroandina firma contratos que eluden el control de la Ley Safco", 4 de octubre de 2009.
14. *La Prensa* (Bolivia), "Las organizaciones señalan que aún no existe un rechazo a la exploración porque no se consultó", 22 de julio de 2009.
15. *Latin American Herald Tribune* (Venezuela), "Bolivian government backs off plan to create state lithium firm", 22 de marzo de 2010.
16. Robert Moran, *Minando el Agua: La Mina San Cristóbal, Bolivia* (La Paz: FRUTCAS, FSUMCAS y CGIAB, 2009).
17. Hollender y Shultz (2010), pág. 41.
18. Ibíd., págs. 41–43.

4.9

Geoingeniería

Rendición de cuentas y el último recurso

***Graeme Wood*[1]**

La geoingeniería —alteración intencional de la Tierra y de su atmósfera a escala planetaria— apareció por primera vez en la agenda de cambio climático en 1965[2]. Desde entonces, ninguna iniciativa para desarrollar la geoingeniería ha superado la etapa experimental. Los científicos (incluso aquellos que apoyan la investigación de la geoingeniería) han sido reticentes a considerar esta tecnología, debido a que podría suponer un desvío del objetivo de reducir las emisiones y aletargar al público generando una falsa sensación de seguridad sobre una tecnología no probada y con defectos significativos.

Sin embargo, a medida que los programas de reducción de carbono han demostrado ser difíciles desde el punto de vista político, la geoingeniería ha surgido como una herramienta indeseable, pero posible, para el caso de que el clima llegara a un punto de inflexión catastrófico. Si bien podrían emprenderse proyectos de geoingeniería localmente, las consecuencias serían globales. La casi total falta de un aparato regulatorio plantea desafíos significativos en cuanto a la rendición de cuentas.

Las posibles tecnologías de geoingeniería se dividen en dos categorías. La primera, que en la actualidad es más factible desde el punto de vista técnico, sería esconder u oscurecer el Sol con una neblina de dióxido de azufre[3], una nube artificialmente ampliada[4] o con discos de cerámica suspendidos en el espacio entre la Tierra y el Sol[5]. Los científicos expresan que la más rápida de estas propuestas podría detener los aumentos de la temperatura global en un año o menos[6]. Las propuestas relativas al azufre en la estratosfera son las que tienen más fuerza, debido, en parte, a que ya comprendemos los efectos similares de las erupciones volcánicas en las temperaturas globales (la erupción de 1991 del Monte Pinatubo redujo las temperaturas en 0,5 °C en cuestión de meses). Sin embargo, sigue habiendo obstáculos. La dispersión intencional de dióxido de azufre podría potenciar el aumento de la lluvia ácida[7] o

exacerbar la reducción de la capa de ozono. Además, ninguno de los planes para oscurecer al Sol tendría efectos sobre los niveles atmosféricos de CO_2 ni en la amplia gama de problemas químicos (como la acidificación de los océanos) que plantean para la biosfera.

Una segunda categoría implica retirar y almacenar carbono atmosférico, a menudo produciendo cambios en el ecosistema y utilizando plantas para que ayuden con la remoción. Ya existen iniciativas para estimular la floración de fitoplancton marino, un importante reservorio de carbono natural. Sin embargo, es difícil predecir las consecuencias que tendrá depositar, por ejemplo, nitrógeno o hierro en un ecosistema oceánico complejo. Si bien algunos científicos consideran que las consecuencias serán mínimas o incluso positivas, otros han expresado que les preocupa que puedan crecer algas nocivas o que se termine liberando más CO_2 del que se retenga[8].

Aun cuando la geoingeniería continúe siendo una opción a la que solo se apelaría en caso de emergencia frente a un cambio climático descontrolado, deben tenerse en cuenta sus consecuencias. A diferencia de la mitigación de emisiones, las respuestas de la geoingeniería podrían ser rápidas y unilaterales. Si la eficacia optimista y los cálculos de costos fueran ciertos, muchos de los proyectos propuestos podrían ser financiados por países pequeños o por actores adinerados del sector privado.

Esto plantea varios desafíos relacionados con la rendición de cuentas. En primer lugar, no existe una autoridad de control distinta para proyectos de geoingeniería. Algunas instituciones y acuerdos multilaterales que regulan tangencialmente los efectos de la geoingeniería[9] contienen los inicios de una estructura de control internacional. Sin embargo, no existen instituciones ni acuerdos que rijan la geoingeniería por sí misma y, en algunas pocas oportunidades en que la ley y la geoingeniería se han cruzado, los resultados han sido problemáticos. En 2009, ministerios rivales del gobierno alemán se enfrentaron con respecto a la decisión de detener o no Lohafex, una iniciativa piloto para fertilizar la floración de fitoplancton con sales de hierro[10]. El experimento siguió adelante, aunque se retuvo menos CO_2 que el esperado.

La falta de control público plantea una segunda cuestión que genera inquietud: el rol poco claro de la empresa privada en la ingeniería climática. Las empresas privadas han desarrollado planes de negocios para intentar obtener utilidades a partir de la fertilización con hierro obteniendo y vendiendo bonos de carbono[11]. Estas actividades, que en la actualidad involucran externalidades sustanciales y que se producen en un entorno de extrema ambigüedad regulatoria, tienen el potencial de adjudicar a entes privados papeles significativos en el desarrollo de tecnologías de geoingeniería, y de distorsionar el entorno de investigación de maneras que favorezcan a entes privados por encima del interés público[12].

El tercer desafío aún está en una instancia teórica. Muchos han señalado que los efectos del cambio climático serán desparejos, y que algunas regiones se beneficiarán con un aumento general de las temperaturas[13]. Dado que solo se necesita un país para que la geoingeniería funcione, cualquier país afectado en forma negativa tendrá incentivos suficientes para llevar adelante actividades de geoingeniería, aunque ello perjudique a otros países. De acuerdo con el tipo de geoingeniería que se pretenda realizar, los efectos globales podrían ser sumamente diversos, y algunas áreas experimentarían efectos climáticos peores que los que sufrirían en un mundo con calentamiento pero sin geoingeniería. África Central, por ejemplo, podría experimentar una sequía en caso de que se inyecte azufre en la estratosfera, y la intensidad de los monzones asiáticos probablemente será menor, lo cual tendrá efectos negativos en la agricultura de esa región[14].

Aplicar una moratoria global sobre la geoingeniería para evitar esos resultados requeriría verificar el cumplimiento por parte de los países. Algunos proyectos de geoingeniería, como la construcción de una pantalla espacial o la siembra masiva de cultivos con una gran masa de raíces, serían fácilmente detectables. Sin embargo, otros, como la dispersión de azufre con aerosol o la fertilización con hierro, requieren muy pocos materiales especiales y, en principio, podrían emplearse muy rápidamente.

Si bien un régimen de gobernabilidad para la geoingeniería es fundamental, es difícil establecer su forma precisa, en parte debido a que la tecnología y la ciencia se encuentran en una etapa relativamente temprana, y la forma apropiada de regulación depende de hechos científicos que aún se desconocen. Son posibles tanto escenarios unilaterales como basados en la ONU y en consorcios[15], pero cada uno de ellos acarrea importantes desventajas. El enfoque basado en la ONU gozaría de amplia legitimidad y probablemente tendría más éxito para garantizar una investigación responsable. Sin embargo, la necesidad de consenso podría enlentecer la acción frente a una crisis climática inmediata[16]. Los enfoques o las colaboraciones unilaterales entre una pequeña cantidad de países permitirían una mayor exploración científica, pero no gozarían de legitimidad internacional y tendrían menos posibilidades de evitar que algún particular o un actor del Estado llevaran adelante una geoingeniería irresponsable o egoísta[17].

Es importante reconocer que, debido a los riesgos significativos que esto plantea, algunos grupos de la sociedad civil están instando a que se suspenda directamente toda investigación de la geoingeniería y a que no se la tenga en cuenta como una opción. Aun así, si la investigación en geoingeniería avanza (lo cual es probable que suceda), es importante que se sienten en este momento las bases para una reglamentación transparente y para que se apliquen los estándares de investigación

más exigentes. Ya ha comenzado el análisis de principios. A comienzos de 2010, el Comité de Ciencia y Tecnología de la Cámara de los Comunes del Reino Unido exploró la necesidad de que la geoingeniería fuera reglamentada como un bien público, de acuerdo con los siguientes requisitos: participación pública en el proceso de toma de decisiones; divulgación de la investigación y publicación de resultados; evaluación independiente de los impactos; y una estructura de gobernabilidad sólida antes de cualquier aplicación[18].

Estos principios iniciales deberán ser objeto de mayor análisis y elaboración, y deberán basarse en un debate que incluya no solo a gobiernos y científicos, sino a una amplia representación de la sociedad civil. Independientemente de lo que uno crea acerca de los peligros o beneficios de la geoingeniería, si no se establecen normas claras sobre investigación e implementación para el futuro la sociedad no estará en condiciones de garantizar que, si el cambio climático provoca catástrofes agudas, se pueda aplicar la geoingeniería (o impedir que se aplique) de manera responsable.

Notas

1. Graeme Wood es corresponsal y editor colaborador de *the Atlantic,* con sede en Washington, DC.
2. Comité Presidencial de Asesoriamiento Científico (President's Science Advisory Committee, PSAC), *Restoring the Quality of Our Environment: Report of the Environmental Pollution Panel* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1965).
3. Paul Crutzen, "Albedo Enhancement by Stratospheric Sulfur Injections: A Contribution to Resolve a Policy Dilemma?", *Climatic Change,* vol. 77 (2006), págs. 211–219.
4. Stephen Salter y otros, "Sea-Going Hardware for the Cloud Albedo Method of Reversing Global Warming", *Philosophical Transactions of the Royal Society A,* vol. 366 (2008), págs. 3989–4006.
5. Roger Angel, "Feasibility of Cooling the Earth with a Cloud of Small Spacecraft near the Inner Lagrange Point (L1)", *Proceedings of the National Academy of Sciences,* vol. 103 (2006), págs. 17184–17189.
6. Jason Blackstock y otros, *Climate Engineering Responses to Climate Emergencies* (Santa Barbara, CA: Novim, 2009).
7. Ben Kravitz y otros, "Sulfuric Acid Deposition from Stratospheric Geoengineering with Sulfate Aerosols", *Journal of Geophysical Research – Atmospheres,* vol. 114 (2009), págs. D14109.1–D14109.7.
8. Brandon Keim, "Enviros challenge dumping urea in ocean to sink carbon", *Wired,* 7 de noviembre de 2007.
9. A saber, la Convención de la ONU sobre Modificación Ambiental y el Convenio de la ONU sobre la Diversidad Biológica.
10. *Sydney Morning Herald* (Australia), "Germany OKs Atlantic global warming experiment", 26 de enero de 2009.
11. *Washington Post* (EE. UU.), "Iron to plankton to carbon credits", 20 de julio de 2007.
12. David Victor y otros, "The Geoengineering Option: A Last Resort against Global Warming?", *Foreign Affairs,* vol. 88 (2009), págs. 64–76, pág. 72.

13. Gregg Easterbrook, "Global Warming: Who Loses – and Who Wins?", *the Atlantic,* vol. 299 (abril de 2007), págs. 52–64.
14. Alan Robock y otros, "The Benefits, Risks, and Costs of Stratospheric Geoengineering", *Geophysical Research Letters,* vol. 36 (2009), págs. L19703.1–L19703.9.
15. Ver John Virgoe, "International Governance of a Possible Geoengineering Intervention to Combat Climate Change", *Climatic Change,* vol. 95 (2009), págs. 103–119.
16. Ibíd.
17. Ibíd.
18. Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de los Comunes, *The Regulation of Geoengineering* (Londres: Stationery Office, 2010), págs. 29–35; ver también Steve Rayner y otros, "Memorandum on Draft Principles for the Conduct of Geoengineering Research" (Oxford: Saïd Business School, 2009).

PARTE 5

Adaptación al cambio climático

Desarrollar una resistencia sustentable y capaz de rendir cuentas

5.0

Adaptación al cambio climático

Desarrollar una resistencia sustentable y capaz de rendir cuentas

La adaptación al cambio climático consiste en "ajustar los sistemas naturales o humanos para responder a estímulos concretos o previstos, o a los efectos de estos, de manera que se reduzcan los daños o se aprovechen las oportunidades ventajosas"[1]. Esta adaptación se llevará a cabo dentro de los límites de la estructura global, que hasta el momento ha determinado que quienes tienen menos responsabilidad por el cambio climático —los países más pobres y menos industrializados— sufrirán las más graves consecuencias[2].

Los fondos para llevar a cabo dicha adaptación provienen de diversas fuentes y se instrumentan por distintas vías. El dinero para las iniciativas de adaptación se obtiene principalmente de los países donantes y, en menor medida, de fundaciones benéficas, de partidas presupuestarias de países en desarrollo y del sector privado. Tales fondos se canalizan a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de bancos multilaterales y donantes bilaterales en forma de asistencia para el desarrollo y fondos nacionales específicamente asignados a proyectos vinculados con el cambio climático.

A nivel nacional, inevitablemente, los países desarrollados y en desarrollo continuarán tomando precauciones a fin de preservar sus economías y proteger a sus ciudadanos de los efectos del cambio climático, a través de planes nacionales para mejorar la infraestructura, diversificar la economía y lidiar con situaciones de emergencia. No obstante, en la esfera internacional, el interés por la adaptación radica principalmente en la transferencia de fondos y la implementación de proyectos y programas en países en desarrollo.

Un marco fragmentado implica que diferentes fondos operan bajo sus propias normas de gobernabilidad, lo cual puede tener un efecto perjudicial para las iniciativas de la CMNUCC. Más aún, la existencia de diferentes sistemas operativos hace que

resulte complejo realizar un seguimiento de lo que ingresa en el sistema y adónde se dirige, lo cual compromete la transparencia y debilita el requisito de que los compromisos de aporte de fondos deben ser "nuevos y adicionales" a la asistencia para el desarrollo.

La primera contribución, de Richard Klein, explica cómo se generan, gestionan, entregan y utilizan los fondos establecidos en virtud de la CMNUCC, y destaca las numerosas cuestiones de gobernabilidad que aún quedan por resolver; por ejemplo, los marcados desequilibrios de poder estructurales y la influencia de los países desarrollados en gran parte de las decisiones que determinan en qué se gastará el dinero. Transparency International complementa este trabajo con un debate sobre la gobernabilidad de los fondos bilaterales y multilaterales para proyectos vinculados con el cambio climático. Cuestiona si la preferencia por estos canales manifestada por los países donantes indica la existencia de una estructura paralela a la CMNUCC, que podría llegar a perjudicarla.

Adil Najam analiza la falta de transparencia en el financiamiento de las iniciativas de adaptación y las limitaciones en el acceso a la información financiera. Asimismo, propone la adopción de un registro que se administre internacionalmente y permita identificar y controlar con exactitud los fondos destinados a la adaptación y al desarrollo. Najam señala las dificultades que surgen en el monitoreo de flujos para asegurar que sean verdaderamente "nuevos y adicionales", y la complejidad de establecer criterios para separar los beneficios de la adaptación de los costos tradicionales de los proyectos de desarrollo.

La sección de Britta Horstmann sobre el Fondo de Adaptación analiza los riesgos de corrupción en uno de los modelos más innovadores y equitativos para el financiamiento de proyectos y programas de adaptación concretos. Las características del Fondo de Adaptación, tales como la capacidad de los organismos de implementación nacionales para acceder a fondos de manera directa, destacan la importancia de invertir en la capacidad de gobernabilidad en el ámbito nacional, y ofrecen una perspectiva para el análisis de desafíos de gobernabilidad más amplios a nivel nacional.

La implementación de actividades que serán financiadas a través de los recientemente establecidos fondos de adaptación podría resultar nueva e innovadora en cierta medida, pero fundamentalmente consistirá en "adaptaciones" de las actividades de desarrollo que se encuentran en curso en la actualidad. Las siguientes secciones se enfocan en algunas de las formas de desarrollo actuales y sugieren modos en que el cambio climático puede aumentar o modificar algunos de los riesgos de corrupción.

James Lewis destaca los numerosos riesgos de corrupción que son inherentes al desarrollo de nuevas estructuras y al mantenimiento de las anteriores. Brinda un análisis de algunos de los riesgos que podrían agravarse cuando se asignan grandes cantidades de fondos públicos a proyectos y la mayor especialización técnica hace que la infraestructura resulte más difícil de monitorear. Junto con este trabajo, TI Reino Unido presenta los estándares del Sistema de Prevención de Corrupción en Proyectos (Project Anti-Corruption System, PACS), una herramienta de lucha contra la corrupción que resulta útil para la identificación de riesgos en proyectos de construcción específicos, y Segundo Romero y Aileen Laus destacan las deficiencias de la preparación estructural de Filipinas para eventos climáticos extremos, que sugieren que la corrupción es uno de los motivos por los cuales la preparación y la respuesta ante desastres no cuentan con los fondos suficientes.

Con un enfoque especial en las comunidades más vulnerables, Ingrid Boas y Rebecca Dobson identifican la migración como una forma particular de adaptación climática y destacan los riesgos que afectan a los migrantes y a las organizaciones que puedan intentar brindarles asistencia. Las autoras instan a que los migrantes movidos por razones climáticas sean reconocidos como un grupo específico en virtud de la CMNUCC y a la constitución de un fondo destinado a brindarles asistencia para que puedan reubicarse y volver a asentarse. Posteriormente se presenta un ejemplo proporcionado por TI Kenia, que muestra de qué manera el cambio climático y la deforestación pueden conducir a la corrupción a gran escala y a las migraciones.

Como un aspecto fundamental de las actividades de adaptación, la Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network) presenta a Bangladesh como un estudio de caso para ilustrar de qué manera el agua puede integrarse en la programación para la adaptación, cómo puede evitarse la corrupción y cómo los recursos de agua pueden administrarse de manera equitativa.

En la sección final, Roslyn Hees realiza una evaluación de los riesgos de corrupción que afectan a los programas de ayuda humanitaria y las tensiones adicionales que enfrentarán como resultado del cambio climático. Sugiere que, si bien los riesgos no se modificarán significativamente, las mayores presiones bajo las cuales operarán los organismos pueden agravar la corrupción ya existente. El trabajo concluye con una serie de recomendaciones para que los organismos de ayuda humanitaria se preparen para la corrupción en el contexto del cambio climático.

Notas

1. Martin L. Parry y otros, *Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
2. Ibíd.

5.1
Muéstrame el dinero
Garantizar la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas

Richard J. T. Klein[1]

El dinero se pone frente a nuestros ojos. Y me permito señalar, en términos bíblicos: parece que se nos ofrecieran treinta monedas de plata a cambio de traicionar a nuestra gente y nuestro futuro. Señor Presidente, nuestro futuro no está a la venta.

Estas fueron las palabras de Ian Fry, principal negociador de Tuvalu, en la última noche de la Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo en Copenhague en 2009. Durante la última sesión plenaria, la desconfianza entre los países desarrollados y en desarrollo sobre cuestiones de dinero fue más profunda que nunca. Antes de la conferencia, Benito Müller, un observador experimentado de las negociaciones sobre asuntos climáticos, ya había advertido que el historial de apoyo financiero para los países en desarrollo estaba plagado de decepciones y promesas incumplidas, que erosionaron la confianza hasta un extremo nunca antes visto[2]. Lo que ocurrió en ocasión del cierre de la conferencia de Copenhague no ayudó a recomponer esa confianza.

Un pequeño grupo de países —Brasil, China, India, Sudáfrica y Estados Unidos— negociaron y consensuaron el Acuerdo de Copenhague. Luego se les pidió a otros países que adoptaran este acuerdo en plenario, sin deliberaciones transparentes ni inclusivas. A los países que expresaron reservas, como Tuvalu, se les comunicó que el apoyo financiero al que se hacía referencia en el Acuerdo de Copenhague no estaría disponible para ellos.

Esta sección brinda el contexto para plantear algunas de las razones que explican el porqué de la desconfianza que sigue tiñendo los debates sobre el financiamiento de

las iniciativas de adaptación, y sugiere que existe una diferencia fundamental entre las interpretaciones de los países en desarrollo y los países desarrollados de los conceptos de "equidad, transparencia y rendición de cuentas". Después de presentar una descripción general del "paisaje" actual del financiamiento de las iniciativas de adaptación, se analizan estos conceptos de equidad, transparencia y rendición de cuentas con respecto a la generación, la gobernabilidad, la entrega y la utilización de dinero destinado a la adaptación en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Lograr que los países adopten una perspectiva común sobre estas cuestiones resulta importante no solo para que puedan comenzar a recomponer la confianza, sino también para asegurar que el dinero se utilice de manera efectiva y eficiente.

Fondos para iniciativas de adaptación: una sobreabundancia de riquezas

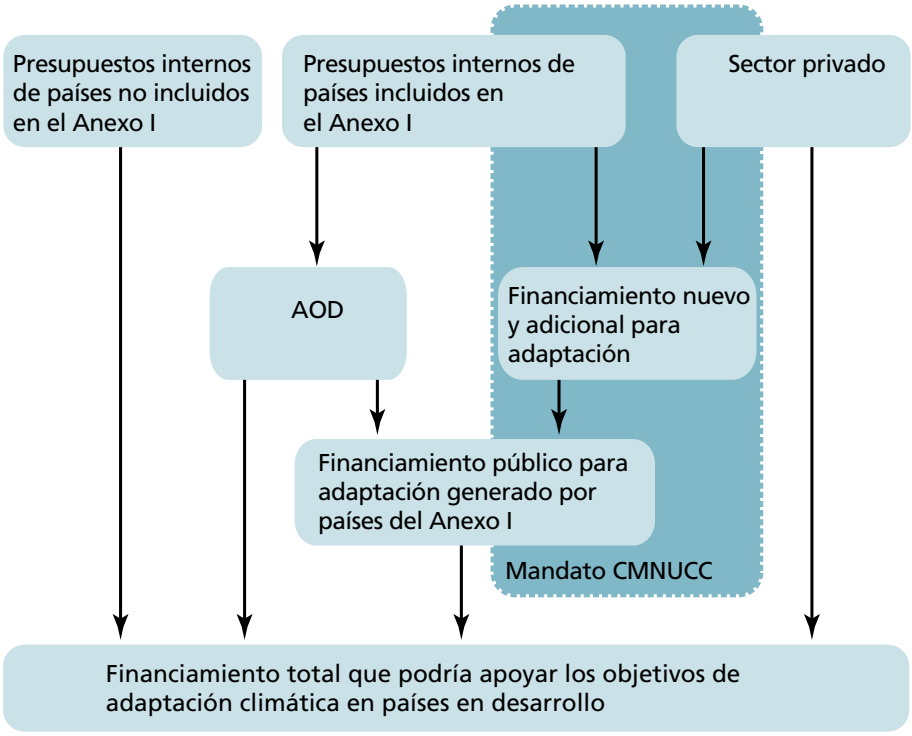
La Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo en Marrakech en 2001, estableció tres fondos para apoyar actividades de adaptación en países en desarrollo: el Fondo para los Países Menos Adelantados (FMPA) y el Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC), establecidos en virtud de la CMNUCC, y el Fondo de Adaptación, creado en virtud del Protocolo de Kyoto.

Los dos fondos establecidos por la CMNUCC son administrados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y se basan en contribuciones voluntarias de países desarrollados. El FMAM brinda financiamiento a los países en desarrollo que reúnen los requisitos, a fin de que puedan cubrir los costos "adicionales" o "incrementales" de la adaptación; los costos de línea de base de un proyecto o programa son sufragados por el país beneficiario, por otros donantes bilaterales o multilaterales, o bien entre ambos[3]. Para mayo de 2010, se habían comprometido US$ 315 millones para iniciativas de adaptación en virtud de estos dos fondos (US$ 221 millones para el FMPA y US$ 94 millones para el FECC); de esta cifra, se asignaron US$ 220 millones (US$ 135 millones del FMPA y US$ 85 millones del FECC)[4]. Además, el FMAM utilizó su Fondo Fiduciario para establecer la Prioridad Estratégica Relativa a la Aplicación Experimental de un Enfoque Operacional de la Adaptación (PEA); y ha asignado la totalidad de los US$ 50 millones que se habían puesto a disposición a través de este[5]. En 2008, el Consejo del FMAM acordó esperar las recomendaciones de la evaluación independiente del PEA y las pautas para el FMAM proporcionadas por la Conferencia de las Partes (COP) antes de tomar una decisión sobre el uso futuro del Fondo Fiduciario para actividades de

adaptación. No se prevé que se brinde apoyo como parte del quinto ciclo de reposición de recursos del FMAM (2010–2014)[6].

El Fondo de Adaptación, que comenzó a operar recién en 2009, es gestionado por una Junta del Fondo de Adaptación (JFA) especial, pero también es administrado por el FMAM. Es el primer instrumento financiero establecido en virtud de la CMNUCC y del Protocolo de Kyoto que no se basa únicamente en contribuciones voluntarias de los países desarrollados. Recibe una participación del 2 por ciento de los fondos provenientes de actividades llevadas a cabo en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), pero también puede recibir fondos de otras fuentes para financiar proyectos y programas de adaptación concretos. El monto real de dinero que estará disponible a partir del Fondo de Adaptación depende de la medida en que se utilice el MDL y del precio del carbono. Hasta julio de 2010, el Fondo de Adaptación había recibido US$ 160 millones, de los cuales US$ 112,5 millones habían sido generados a través de actividades de MDL. Las estimaciones de los posibles recursos disponibles para el Fondo de Adaptación desde el 31 de agosto de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2012 van desde US$ 317 millones hasta US$ 434 millones[7].

Además de los fondos que operan dentro del contexto de la CMNUCC, el dinero para la adaptación se brinda a través de varios otros canales; por ejemplo, a través de los presupuestos internos nacionales, sectoriales y locales de los países en desarrollo; de asistencia para el desarrollo bilateral y multilateral; o de flujos e inversiones del sector privado. Así, se configura un paisaje de financiamiento para las iniciativas de adaptación sumamente fragmentado, lo cual tiene como resultado la proliferación, no solo de fondos, sino también de políticas, normas y procedimientos.



Fuente: Åsa Persson y otros, *Adaptation Finance under a Copenhagen Agreed Outcome* (Estocolmo: SEI, 2009).

Gráfico 5.1 Descripción general de los canales de financiamiento para la adaptación

Existe una serie de iniciativas de lucha contra la corrupción y de responsabilidad corporativa que establecen estándares para los flujos privados de dinero, tales como el Pacto Global de la ONU y los Principios del Ecuador[8]. Los flujos provenientes de asistencia para el desarrollo bilateral o multilateral cuentan con políticas pertinentes, tales como la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005, que incluye medidas y estándares de desempeño y rendición de cuentas, y acciones para abordar la corrupción y la falta de transparencia. Tales iniciativas se plasmaron de manera más concreta en la Agenda de Acción de Accra de 2008, a través de la cual los países se comprometieron a lograr mayores niveles de transparencia en la gestión de las finanzas públicas, lo que incluye la divulgación de información regular, detallada y oportuna acerca del volumen, la asignación y —de ser posible— los resultados de los gastos de desarrollo. También existe el compromiso de garantizar que, para 2010, se implementen las revisiones de evaluación mutua, con el objeto de afianzar los mecanismos de rendición de cuentas y combatir la corrupción[9].

Esta plétora de políticas, normas y procedimientos para los flujos financieros fuera del sistema de la CMNUCC contribuye a la transparencia de sus flujos individuales; no obstante, estos no son coherentes y ninguno de ellos se centra específicamente en garantizar la rendición de cuentas de los fondos para adaptación. Por lo tanto, el resto de esta sección se enfoca en los fondos específicos destinados a iniciativas de adaptación que han sido creados en virtud de la CMNUCC (los fondos administrados por el FMAM y el Fondo de Adaptación), y en las disposiciones para el financiamiento incluidas en el Acuerdo de Copenhague y en los Acuerdos de Cancún posteriores. Se sigue el modelo proporcionado en el cuadro 5.1, que presenta una descripción general de las cuestiones más pertinentes en las negociaciones sobre financiamiento de iniciativas de adaptación.

	Generación	Gobernabilidad	Entrega	Utilización
Equidad	Esfuerzos compartidos entre quienes proporcionan los fondos para las iniciativas de adaptación, teniendo en cuenta el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, y las capacidades respectivas.	Representación equitativa de países desarrollados y en desarrollo.	Criterios de elegibilidad y priorización entre países en función de su nivel de vulnerabilidad.	Establecimiento de prioridades dentro de los países en función del nivel de vulnerabilidad y otros criterios definidos a nivel nacional.
Transparencia	Flujo de fondos transparente proveniente de diversas fuentes y generado a través de diversos mecanismos.	Toma de decisiones transparente en consonancia con normas de procedimiento justas por parte de los órganos de gobierno.	Políticas y pautas operativas transparentes.	Adhesión al principio de subsidiariedad y proceso de selección transparente.

Rendición de cuentas	Monitoreo y revisión de la provisión de financiamiento nuevo y adicional.	Disposiciones en las normas de procedimiento para evitar conflictos de intereses y disuadir a las personas de cometer actos corruptos.	Adhesión a políticas y pautas operativas en la entrega de recursos.	Monitoreo y revisión de la implementación de medidas de adaptación.

Cuadro 5.1 Descripción general de cuestiones vinculadas con la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la generación, la gobernabilidad, la entrega y la utilización de recursos financieros para iniciativas de adaptación

Generación de financiamiento para la adaptación

El artículo 4.4 de la CMNUCC compromete a los países desarrollados a "ayudar a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a esos efectos adversos". Según lo establece el artículo 4.3, se entiende que esta asistencia llega en forma de recursos financieros "nuevos y adicionales"; es decir, más allá de lo que los países desarrollados ya tienen previsto proporcionar como Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).

Este financiamiento debe proporcionarse sobre la base de esfuerzos compartidos en forma equitativa; reconociendo las "responsabilidades comunes pero diferenciadas, y las capacidades respectivas" de todas las partes, lo cual significa que los países desarrollados deberían encabezar los esfuerzos por combatir el cambio climático y sus efectos. Los países en desarrollo han expresado su preferencia por las contribuciones establecidas a nivel nacional, provenientes de países desarrollados, que proporcionen la mayor parte del financiamiento para iniciativas de adaptación y reflejen sus responsabilidades históricas respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Los países desarrollados, por otro lado, consideran que, en los enfoques basados en el mercado, la función primordial es generar recursos para la adaptación, en particular, la subasta de cuotas de emisión[10].

Los fondos administrados por el FMAM dependen de las contribuciones voluntarias de países desarrollados, si bien el Fondo Fiduciario del FMAM se repone cada cuatro años a través de un proceso de negociación que tiene en cuenta las

"responsabilidades y capacidades" de los donantes. La participación del 2 por ciento de los fondos provenientes del MDL que brinda recursos para el Fondo de Adaptación se ha considerado como un "gravamen de solidaridad" impuesto sobre aquellos países en los cuales se implementan los proyectos de MDL. Estos países no necesariamente son los mismos que aquellos que se consideran prioritarios en términos de asignación de recursos financieros; los gravámenes impuestos a los proyectos de MDL en países tales como India y China se canalizarán, de hecho, a países menos desarrollados para proyectos de adaptación establecidos en virtud del Fondo de Adaptación. Por tanto, la contribución de un país al Fondo de Adaptación no está vinculada con su "responsabilidad" frente al cambio climático, sino con su capacidad de atraer proyectos del MDL.

El Acuerdo de Copenhague creó un Fondo Ecológico para el Clima —que se definió en mayor detalle y se acordó en la COP 16, llevada a cabo en Cancún— con el objeto de movilizar US$ 100.000 millones por año para el año 2020, que se asignarían de manera equilibrada entre las iniciativas de adaptación y de mitigación, a fin de abordar las necesidades de los países en desarrollo. El acuerdo también menciona la provisión de recursos "nuevos y adicionales" cercanos a los US$ 30.000 millones para el período 2010–2012 (denominados "financiamiento rápido"), con una asignación equitativa entre las acciones de adaptación y de mitigación. No menciona de dónde provendría el dinero ni cómo se determinaría este factor, pero los fondos podrían llegar desde fuentes muy diversas; como por ejemplo, fuentes de financiamiento públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, y alternativas. Este tema aún debe ser resuelto por un panel de alto nivel conformado por el Secretario General de la ONU Ban Ki-moon. El panel comenzó sus deliberaciones en febrero de 2010 para "estudiar posibles fuentes de ingresos que puedan utilizarse para ayudar a los países en desarrollo a llevar a cabo actividades para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos"[11] . El informe final, que se presentó en Cancún en 2010, llegó a la conclusión de que reunir US$ 100.000 millones por año es difícil, pero viable. Analiza diferentes mecanismos para reunir los fondos, que aún deben ser implementados por los responsables de la toma de decisiones.[12]

La existencia de, al menos, cuatro definiciones diferentes de qué constituye financiamiento "nuevo y adicional" hacen que resulte difícil garantizar la rendición de cuentas en la generación de dinero[13]. En general, los países en desarrollo consideran que los recursos "nuevos y adicionales" son aquellos proporcionados por países desarrollados, por encima de los objetivos de la AOD del 0,7 por ciento del INB, establecidos en la década de 1970[14]. No obstante, estos objetivos aún deben ser cumplidos por la mayoría de los países, lo cual hace que resulte difícil establecer una línea de base a partir de la cual pueda contarse el financiamiento "nuevo y adicional"[15].

Así, la mayoría de los países desarrollados interpretan que los recursos nuevos y adicionales son aquellos que van más allá de los flujos financieros corrientes, pero consideran que la AOD puede ser un componente de estos recursos.

Los países desarrollados informan sus contribuciones financieras bilaterales y multilaterales en sus comunicaciones nacionales a la Secretaría de la CMNUCC[16]. Sin embargo, la calidad de estos informes no es uniforme, y no existe un estándar común para determinar en qué medida los recursos están específicamente dedicados al cambio climático o qué constituye financiamiento "nuevo y adicional"[17]. Al mismo tiempo, estas contribuciones también se informan como AOD al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que establece medios que son igualmente imprecisos e imposibles de comparar para distinguir el financiamiento para el cambio climático de la asistencia para el desarrollo[18]. Al no existir pautas claras, resulta difícil prevenir que el dinero sea doblemente contabilizado como iniciativas de adaptación y como asistencia para el desarrollo. De acuerdo con el Cuarto Estudio sobre los Resultados Globales del FMAM, "el 77 por ciento de las contribuciones al FMAM se registró como AOD. No obstante, la realidad fue reconocida recientemente cuando el porcentaje de AOD para las contribuciones al FMAM fue llevado al 96 por ciento a efectos de la generación de informes para el CAD de la OCDE. Si la intención era que 'nuevo y adicional' se refiriera a no estar incluido en la AOD habitual, solamente el 4 por ciento de los fondos actuales se enmarcan en esa descripción"[19].

El Acuerdo de Copenhague establece que la entrega de fondos por países desarrollados se medirá, notificará y verificará de conformidad con las pautas existentes y cualesquiera otras que sean adoptadas por la Conferencia de las Partes, y se asegurará de que la contabilización de tales objetivos y recursos financieros sea rigurosa, sólida y transparente. Aún no está claro cómo se concretará. Esta falta de claridad ha tenido como resultado una considerable libertad, por parte de los países desarrollados, para actuar según su propio criterio. En enero de 2010, se descubrió que los recursos de financiamiento rápido prometidos por el gobierno del Reino Unido en Copenhague, que ascendían a £ 1.500 millones (aproximadamente US$ 2.400 millones) se obtendrían a partir de los reasignación de fondos correspondientes a proyectos de ayuda a países extranjeros que se encontraban en curso [20]. Y se interpretó que este descubrimiento "contradecía las reiteradas promesas del gobierno de que dicha asistencia para cuestiones climáticas sería independiente de la ayuda para el desarrollo de países extranjeros que se proporciona actualmente"[21]. No solo iba a reasignarse el dinero, sino que gran parte de la promesa incluía "compromisos ya existentes" y, a pesar de haber sido asignada al cambio climático, contaría como

AOD; lo cual, en la realidad, implicaría una doble contabilización de las contribuciones del Reino Unido[22].

En un intento por aumentar la transparencia en la generación de financiamiento para iniciativas vinculadas con el clima, el gobierno holandés creó un sitio web para registrar el dinero prometido en concepto de financiamiento rápido[23]. El sitio web "busca brindar transparencia respecto del monto, la asignación y la utilización del financiamiento rápido para iniciativas climáticas y, a la vez, forjar confianza en su entrega y en su impacto". Si bien esto servirá como un dispositivo útil para el control de los fondos, es probable que sufra las mismas deficiencias que otros mecanismos de control financiero[24].

Gobernabilidad de los recursos financieros para iniciativas de adaptación

El artículo 11 de la CMNUCC establece que "[e]l mecanismo financiero tendrá una representación equitativa y equilibrada de todas las Partes en el marco de un sistema de dirección transparente". De ese modo, la composición de las instituciones que administran los fondos y sus niveles de rendición de cuentas ante la Conferencia de las Partes en virtud de la CMNUCC resultan fundamentales para garantizar que estén a la altura de estos estándares.

Los fondos administrados por el FMAM y el Fondo de Adaptación deben rendir cuentas, en diferentes medidas, ante la COP; en particular, se considera que el Fondo de Adaptación se encuentra "bajo la autoridad de la COP", lo cual significa que la Conferencia de las Partes, que actúa como la Reunión de las Partes (RP) del Protocolo de Kyoto, tiene la autoridad para seleccionar a los miembros de su órgano ejecutivo, y aprobar normas y pautas[25]. Esto se entiende como una manera de inyectar confianza en el Fondo de Adaptación y como una respuesta a la insatisfacción de los países en desarrollo con el desempeño del FMAM como una entidad operativa en virtud de la CMNUCC[26], que funciona con "medios limitados para la rendición de cuentas" sobre la base de "un Memorando de Acuerdo sin precisiones"[27].

El FMPA y el FECC son conducidos por miembros del Consejo del FMAM que han contribuido a los fondos y componen el Consejo del FMPA/FECC[28]. Los miembros del Consejo representan 32 grupos (16 de países en desarrollo, 14 de países desarrollados y 2 de países con economías en transición). Normalmente, las decisiones se toman por consenso, pero si este no puede lograrse, las decisiones pueden ser adoptadas por una mayoría de doble ponderación; es decir, un voto afirmativo que represente tanto una mayoría del 60 por ciento de los miembros del consejo como una mayoría del 60 por ciento de las contribuciones totales a los

fondos[29]. Los votos se "modifican para reflejar las contribuciones relativas [de cada país] a estos fondos"[30]. Este último requisito de mayoría favorece a los donantes más que a los beneficiarios, lo cual perjudica el concepto de "representación equitativa y equilibrada" y, en consecuencia, la confianza de los países en desarrollo en el FMAM.

El Fondo de Adaptación es administrado por la Junta del Fondo de Adaptación. Esta junta está integrada por 16 miembros: 10 de países en desarrollo y 6 de países desarrollados. Esto marca que los países en desarrollo tienen la mayoría en este órgano. Las normas de procedimiento establecen que las decisiones de la junta deben ser tomadas por consenso siempre que sea posible. Si se agotan todos los esfuerzos por alcanzar el consenso y no se llega a un acuerdo, las decisiones son tomadas por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes en la reunión, con un voto por miembro. Las normas de procedimiento también incluyen una sección sobre confidencialidad y conflictos de intereses. Por lo tanto, se ha sugerido que "el [Fondo de Adaptación] representa un paso importante para que los países en desarrollo se sientan verdaderamente involucrados"[31].

Al hacerse hincapié en la toma de decisiones por consenso en los tres fondos, nunca se realizó un voto proporcional. Una de las cuestiones principales es que "la toma de decisiones de facto, a través de representantes, basadas en el consenso, suele ser susceptible a 'acuerdos clandestinos' entre los representantes de los países poderosos (en toda la 'división norte/sur') que escapa al control de los miembros más débiles"[32]. Aun así, tal influencia indebida sobre las decisiones pasa inadvertida, ya que el consenso se alcanza cuando el presidente de una reunión está convencido de que no existe oposición a una decisión; de hecho, el consenso se logra cuando no hay objeciones[33]. En este contexto, resulta interesante notar que ni siquiera el controvertido Marco de Asignación de Recursos del FMAM, creado para asignar fondos para la mitigación a países individuales, fue votado[34]. De hecho, la decisión fue "forzada por los donantes, sin autorización de la COP", lo cual indica la naturaleza política de la toma de decisiones en el FMAM[35].

La gobernabilidad de los recursos financieros multilaterales para la adaptación en virtud del Acuerdo de Copenhague debe instrumentarse a través de acuerdos de financiamiento efectivos y eficientes, con una estructura de gobernabilidad que brinde una representación equitativa para los países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, no se menciona específicamente la instrumentación de los fondos a través del Fondo de Adaptación, y esto genera inquietudes a muchos países en desarrollo, que consideran que esta es la vía más equitativa para el financiamiento para iniciativas de adaptación. De hecho, uno de los canales más probables para la instrumentación de los compromisos de financiamiento rápido asumidos en virtud del acuerdo fueron

los Fondos de Inversión sobre Clima (FIC) del Banco Mundial, que son completamente ajenos al proceso de la CMNUCC y, por lo tanto, no están obligados a rendir cuentas ante esta. Se trata de una propuesta que cuenta con la aceptación de muchos países donantes, algunos de los cuales también instan a que los FIC adopten un rol en la administración del Fondo Ecológico para el Clima de Copenhague, cuyo alcance se extiende a más largo plazo[36].

En Cancún, los países acordaron que el Fondo Ecológico para el Clima será gestionado por una junta de 24 miembros, integrada, en igual número, por países en desarrollo y países desarrollados, teniendo en cuenta los grupos regionales. El Banco Mundial fue invitado a desempeñarse como Administrador Fiduciario provisional. Se estableció que el Banco desempeñaría este cargo por el término de tres años, al cabo de los cuales se volvería a decidir qué institución lo reemplazaría. Dado que no se habían especificado detalles acerca del Fondo, los países decidieron establecer un Comité de Transición para diseñar el Fondo, incluidos sus acuerdos legales e institucionales, normas de procedimiento e instrumentos financieros. Si bien la junta de gobierno tiene una representación equitativa, el Comité cuenta con una mayoría de países en desarrollo entre sus miembros, lo cual podría dar como resultado un diseño del fondo que resulte favorable para estos países.

Entrega de recursos financieros para iniciativas de adaptación

Se puede interpretar que el artículo 4.4 (citado anteriormente) define los países que reunirían los requisitos para recibir financiamiento para iniciativas de adaptación: países en desarrollo que son "particularmente vulnerables" a los efectos adversos del cambio climático.

El uso de la frase "particularmente vulnerables" ha generado un intenso debate. La cuestión de qué significa ser particularmente vulnerable y cómo decidir qué países se enmarcan en esta categoría es un interrogante que aún no tiene respuesta. El Preámbulo de la CMNUCC parece proporcionar, al menos, una respuesta parcial al reconocer "que los países de baja altitud y otros países insulares pequeños, los países con zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, o zonas expuestas a inundaciones, sequía y desertificación, y los países en desarrollo con ecosistemas montañosos frágiles, son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático"[37].

El Plan de Acción de Bali de 2007, que brindó el mapa de ruta para las negociaciones que condujeron a Copenhague, es más restrictivo y menciona únicamente "los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y teniendo en cuenta además las necesidades de los países de África afectados por la sequía, la

desertificación y las inundaciones"[38]. El texto de negociación elaborado para la Conferencia de las Partes celebrada en Copenhague en 2009 complicó aún más el problema al establecer que se "debe" o se "debería" dar prioridad a "las poblaciones, grupos y comunidades particularmente vulnerables, especialmente los sectores pobres, las mujeres, los niños, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías y los discapacitados".

Las decisiones sobre la asignación de fondos para el FMPA, el FECC y el Fondo de Adaptación son tomadas por el Consejo del FMPA/FECC y la Junta del Fondo de Adaptación, respectivamente, y por ende, se encuentran sujetas a las limitaciones en términos de gobernabilidad que se analizaron anteriormente. Para que resulten equitativas, transparentes y susceptibles de rendición de cuentas, no obstante, las decisiones "deben basarse en una evaluación en función de criterios acordados, objetivos y medibles"[39].

La asignación del Fondo de Adaptación se basa en los siguientes principios, entre otros: el nivel de vulnerabilidad, el nivel de urgencia y los riesgos que surgen de la demora; y asegurar el acceso al fondo de manera equilibrada y equitativa[40]. Sin embargo, sigue sin resolverse la cuestión de cómo medir los niveles de "vulnerabilidad" y "urgencia", y luego, la priorización exitosa de los proyectos financiados con recursos escasos.

La ambigüedad resultante ha hecho que sea imposible, para los países en desarrollo, alcanzar un acuerdo acerca de qué países priorizar a efectos del financiamiento de las iniciativas de adaptación. Algunos países han sugerido que se desarrolle un "índice de vulnerabilidad", suponiendo que un índice de esa naturaleza podría proporcionar una respuesta objetiva a esta cuestión. No obstante, tal como lo argumenta Klein, un índice de vulnerabilidad no resolverá la ambigüedad; porque el "nivel de vulnerabilidad" no es un atributo que pueda medirse, cuantificarse ni determinarse objetivamente[41]. De hecho, las partes tienen experiencia con el uso de índices que permiten orientar las decisiones de asignación de recursos tendientes a la mitigación. El anterior Marco de Asignación de Recursos del FMAM combinó dos índices para facilitar las decisiones objetivas y transparentes acerca de una cuestión sensible desde el punto de vista político. Sin embargo, este marco ha sido duramente criticado. En la XXV Reunión del Consejo del FMAM, en junio de 2005, los países plantearon fuertes objeciones a la propuesta de un Marco de Asignación de Recursos. Entre otras cosas, expresaron: "[n]os oponemos específicamente al ordenamiento y la categorización de los países beneficiarios a través de evaluaciones carentes de transparencia y basadas en criterios cuestionables. Los recursos del FMAM no deberían preasignarse en función de criterios de esa naturaleza"[42]. Aún no resulta claro si algún otro índice de vulnerabilidad será mejor recibido.

Utilización de los recursos financieros para iniciativas de adaptación

Si bien la priorización de los recursos entre países debería informarse según el nivel de vulnerabilidad de los países, el establecimiento de prioridades dentro de estos es impulsado por los propios países; es decir, basado en criterios que ellos mismos definen. Estos criterios deben ser desarrollados a través de un proceso transparente y participativo. La CMNUCC ha brindado algunas pautas para establecer prioridades dentro de los países respecto de la preparación de programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA), que establecen que, junto con el nivel o el grado de los efectos adversos del cambio climático, los países menos desarrollados deberían considerar la reducción de la pobreza para mejorar la capacidad de adaptación, la sinergia con otros acuerdos ambientales multilaterales y la efectividad en función de los costos al seleccionar actividades de adaptación prioritarias[43].

La necesidad de asegurar que, una vez que los recursos financieros para la adaptación hayan sido brindados, se utilicen para el fin al cual están destinados y tengan un impacto considerable hace que surja la cuestión del monitoreo y la evaluación de los resultados de la adaptación. Medir el desempeño de las actividades de mitigación siempre genera controversias, pero puede expresarse en medidas relativamente comparables de CO_2 equivalentes. Por otro lado, la adaptación carece de una métrica común de esa naturaleza. Por lo tanto, es importante elegir cuidadosamente los indicadores vinculados con la adaptación, a fin de "aumentar la transparencia y evitar los conflictos"[44]. Se han sugerido algunos indicadores, que incluyen la medición de la capacidad de adaptación, y las actividades de adaptación orientadas a los resultados y orientadas a los procesos[45]. El modo en que se implementen estos indicadores y se establezcan las líneas de base para la medición afectará notablemente la efectividad de las medidas[46].

El FMAM ha desarrollado un marco de gestión basado en los resultados que monitorea y genera informes sobre el FMPA y el FECC a nivel de los programas, a nivel de las áreas de financiamiento y a nivel de los proyectos. Este marco incorporará indicadores basados en los procesos y en los resultados a fin de reducir la vulnerabilidad a los impactos adversos del cambio climático y aumentar la resistencia[47]. El Fondo de Adaptación también está desarrollando un marco de gestión basado en los resultados para vincular los objetivos y las prioridades estratégicas del fondo con los diversos programas y proyectos que financia[48]. Si bien el Acuerdo de Copenhague no menciona la rendición de cuentas para el financiamiento de las iniciativas de adaptación, considera que la implementación transparente es un requisito previo para la provisión de fondos, y el nuevo Comité de Transición del Fondo Ecológico para el Clima

recomendará a la COP "mecanismos [...] para garantizar la rendición de cuentas financieras y para evaluar la ejecución de las actividades sustentadas por el fondo... [y] garantizar la aplicación de salvaguardas ambientales y sociales, así como de estándares fiduciarios internacionalmente aceptados y una gestión financiera sólida a las actividades del fondo".

Si bien los marcos basados en resultados han sido considerados, durante mucho tiempo, una de las maneras más efectivas de medir el impacto de la ayuda para el desarrollo, también resultan difíciles de establecer y son proclives a la manipulación. Por ejemplo, trascendió que algunos desarrolladores de proyectos distorsionan las líneas de base a partir de las cuales se miden los avances, lo cual hace que los beneficios de los proyectos aparenten ser mayores[49]. Dicha manipulación es aún más riesgosa cuando los indicadores para medir las acciones de adaptación son tan difíciles de establecer, las líneas de base son tan variables y subjetivas, y los impactos de las medidas de adaptación pueden sentirse a largo, mediano o corto plazo[50].

¿Cuál es el siguiente paso?

Hasta el momento, el financiamiento de las iniciativas de adaptación ha estado en el orden de los millones de dólares, pero se prevé que pronto ascenderá a miles de millones de dólares. De esta manera, se vuelve aún más importante garantizar la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la generación, la gobernabilidad, la entrega y la utilización del dinero. Los estándares establecidos por la CMNUCC, en particular el Fondo de Adaptación, promueven un mayor sentido de pertenencia en los países, imponen menos condiciones y permiten un acceso más directo a los fondos a fin de garantizar una distribución más equitativa de los recursos en comparación con el financiamiento para adaptación proporcionado a través de otros canales. No obstante, tal como lo hemos visto anteriormente, aún existen desafíos pendientes para su implementación.

La promesa de un financiamiento progresivo para la adaptación fue un resultado importante de las conferencias de Copenhague y Cancún. Llevará tiempo crear y poner en funcionamiento el Fondo Ecológico para el Clima, pero es probable que la gestión del financiamiento rápido para iniciativas de adaptación mencionado en el Acuerdo de Copenhague siente las bases para futuros sistemas de financiamiento. Si este dinero se brinda únicamente o principalmente como asistencia oficial para el desarrollo y a través de las instituciones existentes, tales como el Banco Mundial, es probable que se incremente la falta de confianza que actualmente existe entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Cualquier esquema futuro que se aplique para el financiamiento de las iniciativas de adaptación debe mostrar y

garantizar una buena gobernabilidad, que debe incluir una asignación equitativa y transparente de las cargas y los beneficios basada en la necesidad, la capacidad y la responsabilidad, y un sistema de rendición de cuentas adoptado por todos los países.

Notas

1. Richard Klein es investigador principal asociado del Stockholm Environment Institute (SEI) y profesor adjunto en el Centre for Climate Science and Policy Research de Linköping University.
2. Ver www.oxfordenergy.org/comments.php.
3. Para obtener más información, ver http://thegef.org/gef/adaptation.
4. FMAM, *Status Report on the Least Developed Countries Fund and the Special Climate Change Fund* (Washington, DC: FMAM, 2010).
5. FMAM, "Report on the Completion of the Strategic Priority on Adaptation" (Washington, DC: FMAM, 2008).
6. Para obtener más información sobre reposición, ver http://thegef.org/gef/replenishment.
7. Fondo de Adaptación, *Financial Status of the Adaptation Fund Trust Fund* (Washington, DC: Adaptation Fund, agosto de 2010).
8. Ver www.unglobalcompact.org and www.equator-principles.com/principles.shtml.
9. Ver www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html.
10. Persson y otros (2009), pág. 25.
11. Para obtener más información, ver www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/financeadvisorygroup.
12. Informe del Grupo asesor de alto nivel sobre la financiación para hacer frente al cambio climático establecido por el Secretario General, en http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf.
13. Jessica Brown y otros, *Climate Finance Additionality: Emerging Definitions and Their Implications*, Climate Finance Policy Brief no. 2 (Berlin y London: Heinrich Böll Stiftung y Overseas Development Institute [ODI], 2010).
14. Resolución de la Asamblea General de la ONU 2626 (xxv), 1970, párrafo 43.
15. Martin Stadelmann y otros, *Baseline for Trust: Defining "New and Additional" Climate Funding* (Londres: International Institute for Environment and Development [IIED], 2010). Este boletín informativo enumera ocho maneras posibles de definir una línea de base, con sus ventajas y desventajas.
16. Según las pautas para la preparación de comunicaciones nacionales, los países desarrollados indicarán los recursos financieros "nuevos y adicionales" que han proporcionado de conformidad con el artículo 4.3, y brindarán cualquier información sobre recursos financieros vinculados con la implementación de la convención proporcionados a través de mecanismos bilaterales, regionales y otros mecanismos multilaterales (pautas de la CMNUCC sobre presentación de informes y revisión, en http://unfccc.int/resource/docs/cop5/07.pdf).
17. Clare Breidenich y Daniel Bodansky, *Measuring, Reporting and Verification in a Post-2012 Climate Agreement* (Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change, 2009), pág.16.
18. Ver Adil Najam, sección 5.1.2 del presente volumen.

19. FMAM, *Progress toward Impact: Fourth Overall Performance Study of the GEF* (Washington, DC: FMAM, 2010).
20. David Adam, "Climate fund 'recycled' from existing aid budget, UK government admits", *Guardian* (Reino Unido), 29 de enero de 2010.
21. Ibíd.
22. Ibíd.
23. Ver www.faststartfinance.org y *Guardian* (Reino Unido), "UN debuts website for tracking climate aid", 3 de septiembre de 2010.
24. Ver Adil Najam, sección 5.1.2 del presente volumen.
25. Benito Müller, *"Under the Authority of the COP"?* (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies [OIES], noviembre de 2009).
26. Ibíd.; Richard Klein y Annett Möhner, "Governance Limits to Effective Global Financial Support for Adaptation", en W. Neil Adger y otros (eds.), *Adapting to Climate Change: Thresholds, Values, Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), págs. 465–475.
27. Athena Ballesteros y otros*, Power, Responsibility, and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance*, working paper (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2009).
28. FMAM, "Governance of Climate Change Funds" (Washington, DC: FMAM, agosto de 2006).
29. Ibíd.
30. Ballesteros y otros (2009), pág. 19.
31. Jan Cedergren, Presidente, Junta del Fondo de Adaptación, octubre de 2009, cita publicada en www.climate-l.org.
32. Benito Müller, "Nairobi 2006: Trust and the Future of Adaptation Funding" (Oxford: OIES, enero de 2007), pág. 5.
33. Ballesteros y otros (2009).
34. Müller (enero de 2007), pág. 5. Luego, el marco de asignación de recursos fue reemplazado por el Sistema para la Asignación Transparente de Recursos (System for Transparent Allocation of Resources, STAR), que se considera más equitativo.
35. Ballesteros y otros (2009), pág. 24.
36. European Network on Debt and Development (Eurodad), "Why the World Bank is Ill-Fitted for Climate Finance: Key Principles and Recommendations for Equitable Climate Finance Governance", documento sobre posición (Bruselas: Eurodad, abril de 2010), pág. 3. Ver también Rebecca Dobson, sección 5.1.1 del presente volumen.
37. Ver www.un-documents.net/unfccc.htm.
38. Ver Plan de Acción de Bali, en http://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf.
39. Persson y otros (2009), pág. 3.
40. Fondo de Adaptación, "Initial Funding Priorities" (Bonn: Fondo de Adaptación, noviembre de 2009).
41. Klein y otros (2009).
42. Anexo A (sin título) del Resumen Conjunto de los Presidentes, 1 de julio de 2005 (revisado), Reunión del Consejo del FMAM, Washington, DC, 3–8 de junio de 2005, pág. 19.
43. Decisión de la CMNUCC 28/CP.7, "Directrices para la preparación de los programas nacionales de adaptación".
44. Merylyn McKenzie Hedger y otros, "Evaluating Climate Change Adaptation from a Development Perspective" (Brighton: IDS, noviembre de 2008).

45. CMNUCC, *Synthesis Report on Efforts Undertaken to Monitor and Evaluate the Implementation of Adaptation Projects, Policies and Programmes and the Costs and Effectiveness of Completed Projects, Policies and Programmes, and Views on Lessons Learned, Good Practices, Gaps and Needs* (Nueva York: CMNUCC, 2010).
46. Esto ha sido reconocido por el FMAM y el Fondo de Adaptación en el desarrollo de sus programas para una gestión basada en los resultados.
47. FMAM, *Results-Based Management Framework for Least Developed Countries (LDCF) and Special Climate Change Fund (SCCF)* (Washington, DC: FMAM, 2009).
48. El marco fue aprobado por la Junta de Adaptación en junio de 2010, ver http://adaptation-fund.org/node/561.
49. Las líneas de base han sido alteradas para incrementar el valor aparente de los proyectos. Ver Devi Sridhar y Tami Tamashiro, *Vertical Funds in the Health Sector: Lessons for Education from the Global Fund and GAVI* (París: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization [UNESCO], 2009).
50. Ver Adil Najam, sección 5.1.2 del presente volumen.

5.1.1

Financiamiento de implementación rápida

¿Existe una estructura paralela emergente para los recursos financieros vinculados con cuestiones climáticas?

Rebecca Dobson[1]

El Acuerdo de Copenhague del año 2009 instó a la provisión de "financiación mayor, nueva y adicional, previsible y adecuada y un mejor acceso a ella", para poner en marcha iniciativas de adaptación y mitigación en países en desarrollo. En el corto plazo, esto ha dado como resultado un compromiso de US$ 30.000 millones de financiamiento de implementación rápida proveniente de países desarrollados en el período 2010-2012. No obstante, el acuerdo no determina los canales a través de los cuales debería volcarse el financiamiento. El Acuerdo de Cancún del año 2010 avaló formalmente este compromiso y confirmó que se realizaría una asignación equilibrada entre el financiamiento para iniciativas de adaptación y el destinado a iniciativas de mitigación.

Si bien puede parecer razonable que los compromisos financieros asumidos en la conferencia de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) se vuelquen naturalmente a través de los fondos establecidos en virtud de la CMNUCC[2], en 2010 parecía cada vez más probable que los fondos de implementación rápida se instrumentaran bilateralmente o a través de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) junto con los fondos de la CMNUCC[3]. Esta preferencia de los países donantes por las fuentes de financiamiento ajenas al proceso de la CMNUCC está vinculada a la creencia de que los BMD son más idóneos para administrar los fondos y facilitar un mayor control de la asistencia para el desarrollo por parte de los donantes.

Sin embargo, existe la preocupación de que las iniciativas climáticas bilaterales —desde 2006, al menos seis fondos

bilaterales nuevos han sido anunciados por países donantes[4]— y los fondos multilaterales, tales como los Fondos de Inversión sobre Clima (FIC)[5] del Banco Mundial, constituyan una estructura paralela para el financiamiento climático. Se teme que los avances que se han realizado en virtud de la CMNUCC en términos de equidad entre las partes en el ámbito de la participación, la toma de decisiones y la gobernabilidad puedan verse afectados por las estructuras bilaterales y multilaterales que, para muchos, representan una continuación de las antiguas relaciones de poder entre países donantes y países receptores.

Según los análisis de los fondos de implementación rápida comprometidos en Copenhague, los países donantes parecen estar eligiendo los FIC como un canal principal a través del cual se volcarán los fondos[6]. Más de la mitad del compromiso de US$ 800 millones asumido por el Reino Unido ya ha sido desembolsado al Banco Mundial. De los compromisos asumidos por Estados Unidos en 2010, el 39 por ciento se instrumentará a través del Banco Mundial, y se prevé que, en 2011, esta participación aumente al 47 por ciento[7]. También se ha sugerido que, en Copenhague, el Banco Mundial y otros BMD presentaron un "argumento de venta masivo" con el objeto de "persuadir a los ministros y jefes de Estado presentes de que volcaran el financiamiento de implementación rápida que habían prometido [...] a través de los FIC"[8]. Como resultado, el Banco Mundial recibió nuevos compromisos de US$ 90 millones para poner en marcha el proyecto del FIC "Programa de Aumento de la Energía Renovable en Países de Bajos Ingresos" (Scaling-up Renewable Energy Programme in Low-income Countries)[9].

Si bien no se ha creado explícitamente ningún fondo para que compita con los fondos de la CMNUCC —de hecho, los FIC se han autoimpuesto una "cláusula de extinción" que establece que sus operaciones concluirán en 2012—, la posible asignación de los fondos de implementación rápida de Copenhague a los FIC y el considerable apoyo que reciben por parte de los donantes podría sugerir que su vigencia se extenderá[10], y que estos podrían desviar fondos que, de lo contrario, se habrían destinado a los fondos de la CMNUCC. Junto con los fondos bilaterales, en la actualidad ejercen un importante grado de poder en el escenario financiero internacional: de los aproximadamente US$ 5.000 millones que fluyen fuera del sistema de la CMNUCC, se espera que los FIC desembolsen US$ 1.500 millones[11].

Tal como se analizó en la sección anterior[12], los fondos climáticos administrados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo de Adaptación deben rendir cuentas ante la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC en distintas medidas. Los FIC, en cambio, son administrados por el Banco Mundial,

que ha sido criticado por su estructura de toma de decisiones, considerada "exclusiva, ya que en su seno, muchos países miembros tienen una voz demasiado débil y se ofrecen escasas oportunidades de participación"[13]. Los fondos bilaterales también parecen haber sido diseñados con "una participación limitada de los países que son potenciales receptores"[14]. Otra de las preocupaciones es el hecho de que el financiamiento se proporciona como una combinación de préstamos y subsidios, que se cuentan como parte de los compromisos de AOD de los países[15], y que se podrían imponer condiciones directas o indirectas sobre los receptores de los fondos[16].

Estas características enfrentan a muchos fondos bilaterales y multilaterales con los principios generales de los recursos financieros vinculados con el clima: que el contaminador pague; que el financiamiento debe ser "nuevo y adicional", adecuado y previsible; y que se administren con una "representación equitativa y equilibrada de todas las Partes en el marco de un sistema de dirección transparente". De hecho, las preferencias de los países donantes por la asistencia bilateral y por la instrumentación de fondos multilaterales a través del Banco Mundial no han aumentado los niveles de confianza entre los países en desarrollo en cuanto al financiamiento de proyectos climáticos. A principios de 2010, Bangladesh rechazó los términos de un subsidio de £ 60 millones de asistencia para proyectos climáticos proveniente del Reino Unido, porque debía ser instrumentado a través del Banco Mundial[17]. El gobierno puso de manifiesto su clara preferencia por que los fondos se instrumentaran a través de la ONU, por temor a que los términos actuales "trajeran aparejados 'compromisos y condicionamientos' desfavorables". Los comentadores de la sociedad civil interpretaron esto como un ejemplo de que el gobierno del Reino Unido intentaba "debilitar el argumento a favor de la instrumentación de los fondos a través de las Naciones Unidas o de fondos nacionales". No obstante, después de una reunión de los gobiernos que se extendió durante dos días, Bangladesh aceptó los términos y los fondos [18].

Como ejemplo de un fondo creado con el fin de realizar programas piloto para generar resistencia ante el cambio climático (es decir, adaptación), el Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático (Pilot Program for Climate Resilience, PPCR) del FIC no parece estar a la altura de los estándares del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto, que durante mucho tiempo fue el canal preferido por los países en desarrollo para los fondos[19]. El PPCR ha sido acusado de "competir" con el Fondo de Adaptación para obtener compromisos de aporte de fondos[20] y de tener lo que podría considerarse una "estructura de gobernabilidad retrógrada"[21], en razón de que sus organismos de implementación, como

los BMD, tienen "antecedentes de escasa consulta con la comunidad y participación de esta"[22].

Al igual que en el Fondo de Adaptación, el órgano de gobierno del PPCR goza de una "paridad Norte-Sur" en su proceso de toma de decisiones. El Fondo Estratégico sobre el Clima, bajo el cual opera, tiene una estructura de gobernabilidad que "aún se puede mejorar" en términos de control de la junta. Si bien la participación de los países se establece conforme al PPCR, se suma un representante del Banco y otros MDB que participan mediante un sistema de representación, y se agrega la cláusula de que el copresidente permanente debe ser un vicepresidente del Banco Mundial, mientras que el copresidente "del país" debe rotar[23]. De hecho, se ha sugerido que, por ocupar la secretaría y ser el organismo de implementación de los fondos, el Banco Mundial tiene "una influencia significativa sobre las prioridades"[24]. En términos de participación de la sociedad civil, actualmente existen roles formales de observador en la gobernabilidad de los fondos fiduciarios y, si bien hubo escasa participación de la sociedad civil en el desarrollo del Fondo de Tecnología Limpia, el Programa de Inversión Forestal en virtud de los FIC ha promovido un considerable aumento de la participación[25]. Aun así, ha recibido críticas por tener escasos recursos y carecer de mecanismos de reparación para garantizar que se aborden las problemáticas[26].

Si bien es importante reconocer que los países donantes están comenzando a tomar en serio sus compromisos de financiar el cambio climático, lograr una adaptación y una mitigación exitosas requerirá la participación, cooperación y colaboración de todas las partes y exigirá que todos los involucrados depositen su confianza. En el proceso de la CMNUCC se realizaron grandes esfuerzos para que, en la toma de decisiones, exista equidad entre el Norte y el Sur, y para que los actores de la sociedad civil tengan una participación significativa. De hecho, en Cancún, en 2010, se realizaron avances, cuando las partes acordaron establecer el Fondo Ecológico para el Clima, a través del cual debía instrumentarse un "porcentaje significativo de nuevo financiamiento multilateral para la adaptación"[27]. Significativamente, la junta del Fondo tendrá igual representación de países desarrollados y en desarrollo, lo cual es una señal que indica que se lograrán importantes avances a largo plazo. No obstante, en relación con los fondos de implementación rápida, no se ha realizado ningún acuerdo de ese tipo. Estas estructuras de financiamiento paralelo, por fuera de la CMNUCC, conllevan el riesgo de erosionar la confianza en el sistema si se percibe que perjudican el éxito de los mecanismos acordados a nivel internacional para combatir el cambio climático.

Notas

1. Rebecca Dobson trabaja para la Secretaría de TI en Berlín y contribuye con la edición del *Informe Global de la Corrupción.*
2. En relación con la adaptación, serían los fondos administrados en virtud del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo de Adaptación. Ver Richard Klein, sección 5.1 del presente volumen.
3. El World Resources Institute (WRI) elaboró el "Summary of Developed Country Fast-Start Climate Finance Pledges", que puede consultarse en su sitio web en www.wri.org.
4. Ver Gareth Porter y otros, *New Finance for Climate Change and the Environment* (Washington, DC: WWF y Heinrich Böll Stiftung North America, 2008), y Neil Bird y Leo Peskett, "Recent Bilateral Initiatives for Climate Financing: Are They Moving in the Right Direction?", Opinion no. 112 (Londres: Overseas Development Institute [ODI], septiembre de 2008).
5. Los FIC comprenden dos fondos, el Fondo de Tecnología Limpia y el Fondo Estratégico sobre el Clima, y han sido diseñados para llevar a cabo programas piloto de desarrollo con bajos niveles de carbono y resistentes al cambio climático. El Fondo Estratégico sobre el Clima comprende el Programa Piloto sobre la Capacidad de Adaptación al Cambio Climático (Pilot Program for Climate Resilience, PPCR, que se enfoca en las acciones de adaptación), el Programa de Inversión Forestal y el Programa de Aumento de la Energía Renovable en Países de Bajos Ingresos (Scaling-up Renewable Energy Programme in Low-income Countries).
6. Liane Schalatek y otros, *Where's the Money? The Status of Climate Finance post-Copenhagen*, Climate Finance Policy Brief no. 1 (Washington, DC, y Londres: Heinrich Böll Stiftung North America and ODI, 2010), pág. 2.
7. WRI, "Summary of climate finance pledges put forward by developed countries", al 18 de febrero de 2010. Las cifras actualizadas de noviembre de 2010 indican que el Reino Unido se ha comprometido a aportar £ 430 millones al Banco Mundial y EE. UU. instrumentará el 60 por ciento de sus fondos a través de mecanismos multilaterales, y el resto en forma bilateral. Ver: http://pdf.wri.org/climate_finance_pledges_2010-11-24.pdf.
8. Schalatek y otros (2010), pág. 3.
9. Ibíd.
10. European Network on Debt and Development (Eurodad), "Why the World Bank Is Ill-Fitted for Climate Finance: Key Principles and Recommendations for Equitable Climate Finance Governance", documento sobre posición (Bruselas: Eurodad, 2010).
11. Frank Ackerman, *Financing the Climate Mitigation and Adaptation Measures in Developing Countries*, G-24 Discussion Paper no. 57 (Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2009), pág. 7.
12. Ver Richard Klein, sección 5.1 del presente volumen.
13. Yale Center for the Study of Globalization, *Repowering the World Bank for the 21st Century: Report of the High Level Commission on Modernization of the World Bank Group Governance* (New Haven, CT: Yale Center for the Study of Globalization, 2009), pág. ix.
14. Porter y otros (2008), pág. 8.
15. Benito Müller, *International Adaptation Finance: The Need for an Innovative and Strategic Approach* (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies [OIES], 2008).
16. Eurodad (2010), pág. 2. Si bien no se establecen condiciones específicas sobre los países que reciben recursos financieros vinculados con cuestiones climáticas, a fin de reunir los requisitos para recibir los fondos, se les suele exigir que tengan en vigencia programas del Banco

Mundial "que establezcan efectivamente la interdependencia entre préstamos generales del banco y financiamiento climático".

17. David Adam y John Vidal, "Bangladesh rejects the terms for £60m of climate aid from UK", Guardian (Reino Unido), 15 de febrero de 2010.
18. Ibíd.
19. Ver los artículos de Richard Klein y Britta Horstmann en este capítulo. Ver Richard Klein, sección 5.1 y Britta Horstmann, sección 5.2, en el presente volumen.
20. Proyecto Bretton Woods, "Update on the climate investment funds" (Londres: Bretton Woods Project, marzo de 2010), pág. 5.
21. Müller (2008), pág. 10.
22. Proyecto Bretton Woods (marzo de 2010), pág. 5.
23. Müller (2008), pág. 10.
24. Athena Ballesteros y otros, *Power, Responsibility, and Accountability: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance*, working paper (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2009). 26.
25. Ballesteros y otros (2009), pág. 27.
26. Ver Proyecto Bretton Woods, "Update on the Climate Investment Funds" (Londres: Proyecto Bretton Woods, julio de 2010), pág. 1, y Anju Sharma, *The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC: Renegotiating the Role of Civil Society in the Governance of Climate Finance* (Oxford: OIES, 2010), págs. 21-25.
27. Decisión preliminar-/CP.16: Resultado del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención, párrafo 102.

5.1.2

Fondos para el cambio climático y el desarrollo

Cómo garantizar la transparencia y el acceso a la información respecto del financiamiento destinado a iniciativas de adaptación

Adil Najam[1]

La comunidad internacional se ha comprometido a proporcionar financiamiento "nuevo y adicional"[2] para hacer realidad las iniciativas de adaptación al cambio climático. No obstante, aún no queda claro cuál será el nivel de financiamiento requerido, qué cantidad podrá captarse, quienes lo aportarán, en función de qué principios y —lo que es más importante— cómo se tomarán las decisiones de gasto y cuáles serán estas decisiones. Lo que resulta evidente es que, para ser efectivo, cualquier mecanismo de financiamiento que surja de la estructura actual de organismos fragmentados deberá ser transparente y capaz de rendir cuentas[3]. Reducir la corrupción, aumentar la transparencia y lograr que el sistema sea adecuado desde el principio significa asegurar que pueda hacerse un seguimiento de los flujos financieros y que exista información disponible acerca de su procedencia, su destino y su utilización[4].

Aunque existen fondos específicos dedicados al financiamiento de actividades de adaptación[5], una gran proporción de las necesidades de adaptación se satisfacen en la actualidad, y continuarán satisfaciéndose en el futuro, a través de la utilización de los fondos de desarrollo existentes o por constituirse[6]. A nivel de implementación, es necesaria la fusión de desarrollo y adaptación, ya que ambas suelen tener los mismos objetivos; los niveles de desarrollo se cuentan entre los indicadores más confiables de vulnerabilidad o resistencia al cambio climático. Sin embargo, es importante que, en el punto en el cual el dinero ingresa en el sistema, el financiamiento asignado a iniciativas

de adaptación se diferencie de la asistencia tradicional para el desarrollo, a fin de garantizar que sea verdaderamente "nuevo y adicional", y que no se desvíen fondos de otras prioridades. Así, las comunidades de cambio climático y desarrollo deberán colaborar para alcanzar sus metas comunes, que exigen pautas comunes para la presentación de informes y criterios internacionalmente acordados para medir los resultados de adaptación y desarrollo. Brindar un mayor acceso a la información y garantizar la transparencia en el financiamiento destinado a adaptación y desarrollo constituye la manera más segura de garantizar que tanto los fondos de adaptación como los de desarrollo sean efectivos y capaces de rendir cuentas.

Diseñar esquemas de financiamiento para la adaptación efectivos y "contables"

Por tanto, la siguiente etapa consiste en proponer un primer paso modesto, pero significativo, hacia un sistema más efectivo de financiamiento para la adaptación.

Un buen comienzo sería establecer un *sistema de control global del financiamiento para la adaptación*, que pasaría a ser el eje central de cualquier arquitectura de financiamiento para proyectos de adaptación concebida en el futuro[7].El debate sobre cuál sería la manera más efectiva de hacerlo ha sido bastante intenso. Los proponentes de los países en desarrollo han sugerido que se establezca una centralización de los fondos de adaptación en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), a fin de garantizar una gobernabilidad armonizada de los fondos. Por otro lado, los países desarrollados, en su gran mayoría, han propuesto un sistema más descentralizado que se base en las instituciones que existen en la actualidad[8]. No parece probable que esta disyuntiva se resuelva en el futuro cercano, pero la necesidad de controlar los fondos de desarrollo y adaptación es urgente. De este modo, un sistema común para "identificar" y "controlar" la amplia gama de fondos disponibles para iniciativas de adaptación constituiría un avance para combatir la "falta de confianza" en la estructura actual y brindaría datos confiables sobre qué flujos financieros contribuirían efectivamente a la adaptación al cambio climático[9].

En la actualidad, no existe un modo eficaz para controlar tales fondos. Un estudio realizado en el año 2009 sobre los compromisos de los miembros de la UE para la provisión de asistencia financiera en virtud de la Declaración de Bonn de 2001 determinó que la implementación de la declaración era "difícil de monitorear"[10]. El estudio detectó fallas en la "calidad y posibilidad de establecer comparaciones" de las

comunicaciones nacionales a la CMNUCC, y que se necesitaría "mayor calidad y coherencia de la información" para determinar si se habían alcanzado efectivamente los objetivos planteados en Bonn[11]. Tal como ocurrió con la Declaración de Bonn, los compromisos recientes de países donantes, como los del Acuerdo de Copenhague, provendrán de una serie de fuentes: "públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas fuentes alternativas de financiamiento"[12]. Así, es probable que, salvo que se establezca un sistema más transparente y sólido para monitorear los fondos y emitir informes acerca de estos, será igualmente "difícil" determinar si los compromisos de financiamiento se han cumplido o no.

Tal como lo reconoció Benito Müller, Director de Energía y Medioambiente, del Oxford Institute for Energy Studies (OIES), para que los flujos financieros sean monitoreados y para garantizar que los países donantes cumplan sus compromisos, la COP tendrá que enumerar las condiciones para la inclusión de contribuciones[13]. Se debe establecer claramente qué constituye financiamiento "nuevo y adicional" y qué formas de financiamiento privado se pueden incluir. No obstante, en ausencia de tales criterios, se ha puesto en marcha un control experimental de fondos. Por ejemplo, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y los Fondos de Inversión sobre Clima del Banco Mundial han procurado hacer un seguimiento de sus inversiones para cuestiones climáticas. Algunos países donantes han realizado una identificación rudimentaria de la asistencia para el desarrollo destinada a la adaptación climática, tanto en términos de presentación de información a organismos internacionales, como la CMNUCC, como para fines internos[14]. No obstante, estos esfuerzos tienden a ser estimaciones bastante simples de los "ingresos y egresos" de flujos monetarios en sistemas bien definidos y relativamente pequeños, carecen además de un marco común para la rendición de cuentas, a veces no tienen coherencia interna y la información que reportan puede ser "limitada e incompleta"[15].

Tal vez el experimento internacional más interesante, aunque muy reciente, son los Marcadores de Río del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), perfeccionados en enero de 2010, que se proponen identificar los flujos de asistencia de la OCDE en relación con los objetivos de la Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo, y actualmente incluyen un marcador para la adaptación climática[16]. Aunque los datos de la OCDE generalmente se consideran confiables y comparables, no son universales y se limitan a los flujos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Sin embargo, lo que es más importante es que el sistema aún es bastante precario; los marcadores son

muy amplios, tienden a ser aplicados sin uniformidad y miden la intención de uso más que la utilización real[17]. Así, incluso el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE reconoce que esto "*no* representa una cuantificación exacta de la asistencia destinada a la adaptación al cambio climático"[18].

Aunque estos experimentos tienen un alcance limitado y presentan evidentes imperfecciones en lo que hace a poder medirlos y compararlos, surgen de una necesidad de información transparente, accesible y comparable sobre el financiamiento para cuestiones climáticas. Ampliar estos experimentos para abarcar todos los flujos de desarrollo y diferenciar claramente la adaptación y el desarrollo climáticos, y controlar ambos en forma simultánea, exigirá una infraestructura institucional más amplia e importantes inversiones en innovación metodológica. No obstante, esas iniciativas nos brindan una serie de ideas sobre las cuales construir un sistema más amplio.

Identificación amplia

Es evidente que resulta necesario establecer una metodología para monitorear el flujo, a través de múltiples canales, del financiamiento destinado a proyectos de adaptación. El sistema debería promover la identificación de los beneficios que traen aparejadas las inversiones vinculadas con el clima en términos de desarrollo, del mismo modo que en los fondos destinados al desarrollo se identifican los beneficios en términos de adaptación. Esto implicará una relación de colaboración entre los campos del cambio climático y el desarrollo, con el objeto de definir criterios coherentes que puedan utilizarse en ambas esferas, para asegurar que todos los canales de financiamiento se midan de una manera coordinada, coherente y comparable.

Un sistema de control unificado

Múltiples instituciones y fuentes de presentación de informes deberán registrarse, con criterios claramente definidos, bajo un *sistema de control global del financiamiento para la adaptación.* El sistema debería ser acordado, apoyado y administrado por un consorcio de organizaciones internacionales. Podría ser liderado por instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (lo cual es similar a la composición actual del FMAM), e incluir, con funciones de asesoramiento, a la CMNUCC, por su experiencia climática, y al CAD de la OCDE, por su experiencia en control financiero.

Certificación y generación de informes sobre fondos

El formato actual para los fondos de desarrollo en virtud del CAD de la OCDE y los requisitos de presentación de informes en virtud de las comunicaciones nacionales de la CMNUCC deberían adaptarse para presentar informes coherentes acerca de los flujos de fondos. Si bien, en la actualidad, los fondos como los controlados por el CAD de la OCDE son informados y certificados por los países donantes como una forma de "autocertificación", los países donantes y receptores podrían realizar la certificación y la presentación de informes de manera conjunta[19]. Con criterios claros y transparentes para la certificación de las actividades climáticas y de desarrollo, se reduciría el riesgo de que los países receptores sean presionados para pasar por alto algunos criterios a riesgo de perder el financiamiento de los donantes[20]. Más aún, si los receptores presentaran sus propios informes, se garantizaría que no solo se rindieran cuentas de las declaraciones y las "intenciones", sino también del desembolso de los fondos.

Control y cumplimiento

Una vez que se logre que los informes sobre los fondos apliquen criterios coherentes, debería instalarse un sistema para verificar y controlar los fondos, abierto a la mayor cantidad de actores interesados posible. Con el objeto de fomentar una amplia participación, el formato del sistema de control global del financiamiento para la adaptación podría estructurarse en un formato "estilo wiki", con acceso abierto para permitir que los actores interesados e informados validen la información proporcionada sobre los flujos de fondos. El rol de la sociedad civil y los expertos independientes en el monitoreo de los fondos a través de un sistema de verificación cruzada mejoraría el sistema al reducir las oportunidades de corrupción, incluido el desvío de fondos hacia otros sectores[21].

Con criterios claros, sistemas de control, informes coherentes y supervisión independiente, será más fácil identificar el cumplimiento de los donantes con los compromisos de financiamiento, particularmente con aquellos compromisos de aporte de fondos que son adicionales a la asistencia para el desarrollo. En el caso de que se instalen mecanismos de cumplimiento para asegurar que los donantes cumplan con sus compromisos, el acceso a la información y la transparencia tendrá una importancia fundamental para monitorear este cumplimiento.

Conclusiones

Un registro global centralizado capaz de controlar todos los fondos —tanto los relacionados con el clima como los vinculados con el desarrollo— e identificarlos según los beneficios que aportan en términos de desarrollo y adaptación permitiría una mejor coordinación de las actividades, reduciría la duplicación y la fragmentación de los fondos, y aumentaría la transparencia. Esto exige que el sistema emergente vaya más allá de las fronteras de financiamiento tradicional para cuestiones climáticas:

- *Más allá de las declaraciones.* Dados los numerosos antecedentes de compromisos incumplidos en relación con el financiamiento de proyectos climáticos, a los países donantes se les debe exigir la rendición de cuentas. La sensación actual de impunidad que prevalece en el régimen climático, por el cual los compromisos son meras declaraciones y no obligaciones legales, debe erradicarse[22].
- *Más allá de la adicionalidad.* Asegurarse de que el financiamiento para las iniciativas de adaptación sea "nuevo y adicional" resulta fundamental; no obstante, es claro que la escala del desafío de la adaptación es mayor que cualquier objetivo que pueda abordarse a través de los fondos de adaptación específicosúnicamente.Elfinanciamiento efectivo para proyectos de adaptación exigirá que la noción de simple adicionalidad dé paso a un concepto de complementariedad con mayores matices: los fondos de adaptación deben utilizarse de manera que aseguren que las metas de adaptación de los países en desarrollo se cumplan sin comprometer sus prioridades de desarrollo.
- *Más allá de la CMNUCC.* Si bien las instituciones vinculadas con el clima, principalmente la CMNUCC, inevitablemente serán uno de los principales canales a través de los cuales se instrumentarán los recursos de adaptación, es improbable que sean —y no deberían ser— los únicos canales para tales fondos. Se requerirá capacidad adicional, en las instituciones que se ocupan del desarrollo y del cambio climático, para que las necesidades puedan satisfacerse de manera transparente y efectiva en ambas esferas.
- *Más allá del carbono.* Los beneficios en términos de adaptación no pueden medirse con los mismos parámetros que se utilizan para la mitigación: el dinero y el carbono. Por lo tanto, es necesario desarrollar un parámetro que permita medir y rendir cuentas de las acciones de adaptación y asegurar que los fondos se gasten de manera efectiva. Al no haber consenso sobre cuáles deberían ser las métricas, existe la posibilidad de que se libren batallas institucionales por el control entre las comunidades climática y del desarrollo acerca de cómo deberían clasificarse los fondos.

En ausencia de un sistema de colaboración, transparencia y rendición de cuentas con criterios de medición claros y sistemas para controlar los beneficios en términos de adaptación y desarrollo, será imposible asegurar que se cumplan los compromisos de los donantes con la adaptación y con el desarrollo. Instituir un *sistema de control global del financiamiento para la adaptación* en el contexto de las instituciones actuales y los flujos de fondos constituiría un primer paso en el camino para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la efectividad de las medidas de adaptación.

Notas

1. Adil Najam es profesor de política pública global con la distinción Frederick S. Pardee de Boston University. También se desempeña como director del Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future y como profesor de relaciones internacionales y de geografía y medioambiente.
2. Aún no se ha determinado cómo deberían establecerse las líneas de base para un financiamiento "nuevo y adicional", pero en esencia, el término significa que el financiamiento destinado a actividades vinculadas con el cambio climático debe ser "nuevo y adicional" respecto de los compromisos de la asistencia para el desarrollo ya asumidos. Para consultar un análisis de cómo podrían establecerse tales líneas de base, ver Martin Stadelmann y otros, *Baseline for Trust: Defining 'New and Additional' Climate Funding* (Londres: International Institute for Environment and Development [IIED], 2010).
3. Ver Adil Najam y otros, *Global Environmental Governance: A Reform Agenda* (Winnipeg: International Institute for Sustainable Development [IISD], 2006). Se ha presentado una serie de sugerencias respecto de qué tipo de acuerdos institucionales deberían realizarse para la gobernabilidad de los fondos climáticos, principalmente si estos deberían ser fondos consolidados administrados por la CMNUCC o si los múltiples flujos que existen en la actualidad deberían mantenerse con un registro para hacer un seguimiento de los fondos asignados a actividades de cambio climático. Ver Benito Müller, *The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC*, parte II, *The Question of Oversight: Post-Copenhagen Synthesis Report* (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies [OIES], 2010), y David Reed, *The Institutional Architecture for Financing a Global Climate Deal: An Options Paper* (Washington, DC: Technical Working Group on the Institutional Architecture for Climate Finance, 2009).
4. Remi Moncel y otros, *Counting the Cash: Elements of a Framework for the Measurement, Reporting and Verification of Climate Finance*, working paper (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2009).
5. Ver Richard Klein, sección 5.1 del presente volumen.
6. Se estima que, en los países en desarrollo, se requerirán entre US$ 4.000 millones y US$ 37.000 millones para llevar a cabo actividades vinculadas con la adaptación para crear estructuras resistentes al clima. Ver Banco Mundial, *Desarrollo y cambio climático. Marco estratégico para el Grupo del Banco Mundial,* informe técnico (Washington, DC: Banco Mundial, 2008), pág. 65.
7. Para consultar una propuesta relacionada, ver, Adil Najam y Miguel Muñoz, *Tracking Global Environmental Financing: A Proposal*, Global Environmental Governance (GEG) Briefing Paper no. 1 (Winnipeg: IISD, 2008).

8. Para consultar un análisis de los diferentes enfoques de la gestión del financiamiento climático global, ver Reed (2009).
9. Ibíd., pág. 2.
10. Marc Pallemaerts y Jonathan Armstrong, *Financial Support to Developing Countries for Climate Change Mitigation and Adaptation: Is the EU Meeting Its Commitments?* (Londres: Institute for European Environmental Policy [IEEP], 2009), págs. 5-6.
11. Ibíd., págs. 15-16.
12. Artículo 8, Acuerdo de Copenhague, diciembre de 2009.
13. Müller (2010), pág. 73.
14. Por ejemplo, el organismo de desarrollo del Reino Unido, el Departamento para el Desarrollo Internacional (Department for International Development, DfID), asigna códigos de sector a proyectos y programas de financiamiento, tal como lo hacen muchos otros organismos de asistencia para el desarrollo en todo el mundo, para fines de generación de informes internos.
15. Jessica Brown y Nanki Kaur, "Financing Adaptation: Matching Form with Function", Background note (Londres: Overseas Development Institute [ODI], 2009); y J. Timmons Roberts y otros, "Has Foreign Aid Been Greened?", *Environment*, vol. 50 (2009), págs. 24-35, en www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/January-February%202009/RobertsParksTierneyHicks-full.html.
16. Banco Mundial, "Monitoring Climate Finance and ODA", Issues Brief no. 1 (Washington, DC: Banco Mundial, 2010).
17. Moncel y otros (2009).
18. OCDE, "OECD Development Assistance Committee Tracks Aid in Support of Climate Change Mitigation and Adaptation", nota informativa (París: OCDE, diciembre de 2009); énfasis agregado.
19. Müller (2010), pág. 76, analiza los destinatarios y la autocertificación de los fondos.
20. Müller (2010), pág. 76, argumenta que "la simplicidad y la transparencia" son las claves para "evitar que los beneficiarios sientan que se los obliga a certificar".
21. Alex Wilks, *Climate Adaptation Funding: Lessons from Development Finance,* documento de análisis (Bruselas: European Network on Debt and Development [Eurodad], 2010).
22. Adil Najam y Mark Halle, *Global Environmental Governance: The Challenge of Accountability*, Sustainable Development Insights no. 5 (Boston: Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer-Range Future, 2010).

5.2

Promover una utilización efectiva y transparente de los fondos a través del Fondo de Adaptación

Britta Horstmann[1]

Como una nueva institución de financiamiento conforme al Protocolo de Kyoto, el Fondo de Adaptación se apresta a desembolsar fondos para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. Tiene el objetivo de financiar actividades de adaptación concretas, especialmente en los países que son "particularmente vulnerables" a los efectos del cambio climático. Se estima que el monto del financiamiento disponible en virtud del fondo estará entre US$ 297 y US$ 438 millones entre 2010 y fines de 2012[2].

El Fondo de Adaptación marca un cambio en la arquitectura internacional de financiamiento del cambio climático, al introducir características institucionales únicas que satisfacen las demandas de los países en desarrollo, planteadas desde hace tanto tiempo, en las negociaciones sobre cambio climático. Estas características comprenden la independencia de la asistencia oficial para el desarrollo, la posibilidad de que los países en desarrollo accedan a fondos en forma directa y una estructura de gobernabilidad cuya junta está integrada mayoritariamente por países en desarrollo[3]. No obstante, el Fondo de Adaptación aún debe superar la prueba de la práctica y demostrar su capacidad para conducir los fondos del nivel global al nivel nacional, para la implementación de actividades de adaptación. Específicamente, deberá demostrar que las disposiciones institucionales actuales promoverán una buena gobernabilidad; en este caso, el uso del poder conferido y los recursos asignados para los fines establecidos por las Partes del Protocolo de Kyoto y la Junta del Fondo de Adaptación.

La pregunta de cómo el Fondo de Adaptación promoverá el uso efectivo de los fondos adquiere una importancia fundamental para garantizar que cumpla sus objetivos. Para dar a conocer los posibles riesgos de corrupción, así como las vías para su prevención, este breve análisis se enfoca en el mandato y las metas del fondo, sus acuerdos y responsabilidades institucionales y sus disposiciones y oportunidades actuales para promover un uso de los recursos orientado a las metas. Sobre la base de las experiencias de instituciones de financiamiento e iniciativas de cooperación para el desarrollo similares, concluye proponiendo ideas sobre cómo podrían mejorarse las políticas y las pautas del fondo, en relación con el uso transparente y efectivo de sus recursos.

Mandato y metas del Fondo de Adaptación

El objetivo fundamental del Fondo de Adaptación es brindar asistencia financiera internacional a países en desarrollo para que puedan adaptarse a los efectos adversos del cambio climático. Se propone implementar un compromiso central, asumido por los Estados parte de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto que son países desarrollados, de brindar apoyo a las partes que son países en desarrollo y se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, a fin de cubrir los costos de adaptación[4]. Para financiar estas iniciativas, el Fondo de Adaptación recibe un 2 por ciento de los fondos provenientes del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)[5].

El Fondo de Adaptación financiará proyectos y programas de adaptación concretos[6], y así se distinguirá de los recursos financieros para iniciativas de adaptación proporcionados en el pasado en virtud de la CMNUCC, que durante mucho tiempo habían estado orientados a financiar las comunicaciones nacionales y la preparación de programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA), pero no la implementación de proyectos de adaptación. Un proyecto de adaptación concreto se define como un "conjunto de actividades orientadas a abordar los impactos adversos del cambio climático y los riesgos que este plantea", y los proyectos "comprenden actividades individuales con uno o más objetivos en común, y conclusiones y resultados concretos que se definan más específicamente en términos de alcance, espacio y tiempo"[7]. El apoyo a las actividades de adaptación adopta como guía principios y modalidades que tienen un claro enfoque en la transparencia y la rendición de cuentas[8], y solamente recibirán financiamiento las actividades sobre las cuales se encuentre disponible información suficiente para justificar la actividad de adaptación[9]. El desafío será garantizar que estos principios sean tenidos en cuenta e implementados por las instituciones y los actores involucrados.

Acuerdo y responsabilidades institucionales

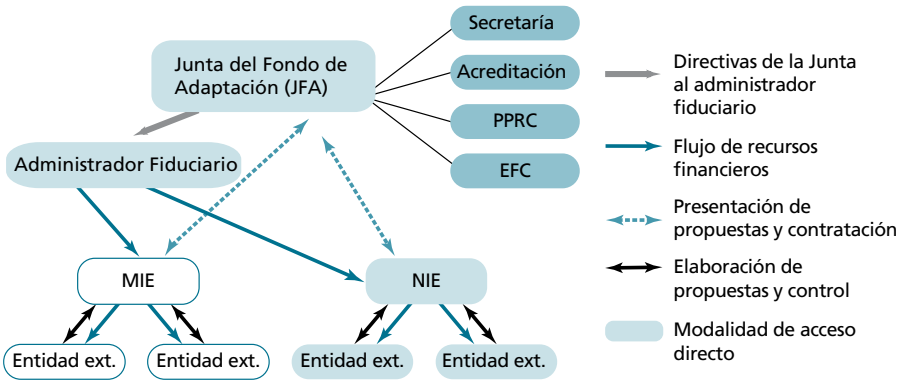
Por ser una institución nueva, el Fondo de Adaptación no puede basarse en acuerdos, normas y procedimientos institucionales ya existentes que sirvan de sustento a estas metas y principios. Para establecer los acuerdos necesarios, la Junta del Fondo de Adaptación, como entidad que opera el fondo, tiene el mandato de poner en funcionamiento el fondo y elaborar los documentos necesarios, con la orientación de las Partes del Protocolo de Kyoto, ante quienes debe rendir cuentas[10]. La junta supervisa y administra el fondo y toma decisiones respecto de la asignación de fondos y propuestas de proyectos, con el apoyo de dos comités: el Comité de Revisión de Proyectos y Programas (Projects and Programme Review Committee, PPRC) y el Comité de Ética y Finanzas (Ethics and Finance Committee, EFC).

La junta es responsable del desarrollo de criterios para garantizar que las entidades que implementan las actividades de adaptación a nivel nacional "tengan la capacidad de implementar las pautas de gestión administrativa y financiera del Fondo de Adaptación", para monitorear y realizar la implementación de las operaciones del fondo y para revisar periódicamente los informes de desempeño acerca de las actividades, incluidas su evaluación y auditoría externas[11].

Si bien la Junta del Fondo de Adaptación decide los criterios de asignación entre países para asegurar un acceso equilibrado y equitativo[12], son los gobiernos nacionales quienes deben definir los criterios de asignación dentro de sus países. Se puede proporcionar financiamiento para actividades a nivel nacional, regional y comunitario[13]. A medida que el fondo adopte un enfoque orientado al país[14], será responsabilidad de los gobiernos o de los actores interesados a nivel nacional definir más específicamente las características de un proyecto o programa de adaptación.

La institución responsable, a nivel nacional, que puede avalar propuestas de financiamiento en nombre de un gobierno será una entidad nacional de implementación (national implementing entity, NIE) o una entidad multilateral de implementación (multilateral implementing entity, MIE), que serán designadas por el gobierno en cuestión y aprobadas por la Junta del Fondo de Adaptación (ver también gráfico 5.2). La entidad de implementación tiene la "plena responsabilidad de la administración general de los proyectos y programas", lo cual incluye "'todas las responsabilidades financieras, de monitoreo y de generación de informes" (por ejemplo, respecto de los informes de desempeño de los proyectos)[15]. Más aún, también supervisa a las entidades de ejecución (executing entities, EE), tales como organizaciones no gubernamentales (ONG) u organismos del gobierno que ejecuten proyectos y programas de adaptación.

La opción de acceder a los recursos directamente a través de una entidad de nivel nacional, la NIE, es una modalidad de financiamiento nueva e innovadora en la arquitectura internacional de financiamiento del cambio climático. Anteriormente, solamente se podía acceder a financiamiento en virtud de la CMNUCC utilizando los servicios y estructuras institucionales establecidas de determinados bancos u organizaciones multilaterales. La introducción de la modalidad de acceso directo exige que la junta establezca nuevas salvaguardas para el uso efectivo de los fondos. A tal efecto, cobran especial importancia las políticas, pautas y estándares operativos que han sido introducidos por la junta.



Source: Adapted from AFB/Operation Policies and Guidelines.

Gráfico 5.2 Estructura institucional del Fondo de Adaptación

Pautas y estándares actuales

Las pautas y estándares operativos definen importantes aspectos de los procedimientos de financiamiento y son fundamentales para salvaguardar la calidad de las operaciones. En particular, los que tienen que ver con la evaluación de propuestas de financiamiento, los procesos de gobernabilidad y las capacidades institucionales a nivel nacional, y el monitoreo de proyectos y programas merecen especial atención.

Transparencia y evaluación de propuestas de financiamiento

Si bien la gobernabilidad del Fondo de Adaptación está orientada por el principio de transparencia, existen relativamente pocas disposiciones específicas para promover la transparencia en la toma de decisiones en términos de propuestas de financiamiento y los procesos relacionados de elaboración de propuestas, administración de fondos

y generación de informes. Existen dos enfoques importantes que suelen redundar en beneficio de la transparencia: la participación de los actores interesados y la divulgación de información. La Junta del Fondo de Adaptación tiene dos requerimientos relacionados, aunque débiles, en este sentido.

El modelo para las propuestas de proyectos y programas requiere una descripción del proceso de consulta, que incluya una lista de los actores interesados que hayan sido consultados durante la fase de preparación del proyecto[16]. No obstante, esto no constituye un criterio explícito para la evaluación de proyectos conforme a las prioridades y pautas estratégicas del Fondo de Adaptación[17] y, por lo tanto, es poco probable que se incluya en la revisión técnica de la propuesta por parte de la secretaría, que luego se envía al PPRC para que continúe su evaluación. Tampoco se realiza una evaluación de la calidad de la participación de los actores interesados. Estas falencias reducen la responsabilidad de las entidades de implementación de asegurar la transparencia y la participación en los procesos de asignación de fondos y toma de decisiones. La participación de actores interesados nacionales y locales puede resultar importante para mejorar la calidad de las actividades financiadas, dado que muchos criterios para la evaluación de propuestas de financiamiento y elegibilidad[18] son sumamente amplios y/o requieren un mayor escrutinio del que podría realizar la secretaría o el PPRC. Esto incluye, por ejemplo, la evaluación de beneficios económicos, sociales y ambientales o la calidad de la información en la cual se basa una actividad.

Los actores interesados enfrentan una dificultad relacionada con esta situación: la información acerca del proceso de consulta puede ponerse a disposición solamente una vez que este proceso ha sido finalizado y las propuestas de proyectos han sido presentadas ante la junta. En virtud de las políticas y pautas operativas actuales, las propuestas de financiamiento deben ponerse a disposición a través de Internet solamente después de haber sido aprobadas por la junta[19]. Como resultado, es posible que los actores interesados o afectados que no han estado involucrados en el proceso de consulta formal no puedan comentar las propuestas hasta que se haya completado el proceso. El nivel de detalle proporcionado por la Junta del Fondo de Adaptación también debería ser lo suficientemente amplio como para permitir que la calidad de las propuestas de proyectos sea juzgada contando con la información necesaria. El nivel de minuciosidad con que la Junta del Fondo de Adaptación debe informar a través de Internet no se encuentra especificado en las pautas. Sin tales pautas o requerimientos para la participación de actores interesados o la divulgación de información, la transparencia puede variar notablemente de acuerdo con las pautas y prácticas que se utilicen en cada país.

Es probable que las normas sean modificadas en el futuro cercano. A pedido de las ONG, la junta ya ha decidido publicar las propuestas de financiamiento en Internet una vez que hayan sido recibidas y evaluadas por la secretaría. Existe un mecanismo que permite que el público vierta sus comentarios acerca de las propuestas hasta que la junta tome una decisión[20].

Asignación de fondos a nivel nacional

Un tema de fundamental importancia a nivel nacional será con qué criterios se seleccionarán propuestas de proyectos y programas para su presentación ante la Junta del Fondo de Adaptación. La definición de un "proyecto o programa de adaptación concreto" proporcionada por la junta es demasiado amplia y no brinda una orientación práctica sobre cómo establecer prioridades. La entidad de implementación o el gobierno nacional aún deberán definir qué se entiende por "objetivos colectivos" y "resultados concretos" de un proyecto de adaptación, para qué son, a quiénes están dirigidos, o dónde y cuándo tendrán lugar.

Una prioridad estratégica del fondo es que las partes elegibles deben brindar especial atención a las necesidades particulares de las comunidades más vulnerables[21]. No obstante, no existe ninguna métrica ni criterio previamente acordado para la evaluación[22], y la junta no ha profundizado en la definición del concepto de vulnerabilidad. Así, los conceptos de "actividades de adaptación" y "vulnerabilidad" exigen la toma de decisiones políticas a nivel nacional. Por lo tanto, es importante que los procesos de gobernabilidad y la información y los criterios sobre los cuales se basa una decisión sean considerados legítimos por la sociedad, se presenten al público de manera transparente y permitan la participación de los actores interesados pertinentes[23].

Capacidades institucionales de las entidades de implementación

Las entidades de implementación tienen un rol clave en el proceso de asignación de fondos y administración a nivel nacional[24]. Los requisitos para la acreditación de estas entidades a fin de acceder al financiamiento del Fondo de Adaptación se concentran en la gestión del riesgo fiduciario. Comprenden la competencia en la administración financiera, capacidad de auditoría conforme a estándares internacionales, capacidad institucional (por ejemplo, para prácticas de contratación reconocidas internacionalmente o para el monitoreo y la evaluación independientes), transparencia, facultades de autoinvestigación y medidas para combatir la corrupción[25]. Los estándares son un requisito previo para la acreditación en el fondo, son verificados por un panel de acreditaciones y tienen una validez de cinco años[26].

Monitoreo a nivel de proyectos y programas

Las entidades de implementación desempeñan un papel central en el monitoreo y la evaluación de la implementación y los resultados de los proyectos y programas[27]. Para lograr su acreditación, las entidades de implementación deben demostrar sus capacidades de monitoreo y probar que cuentan con los sistemas necesarios. Los acuerdos de monitoreo y evaluación deben estipularse en la propuesta de financiamiento y forman parte de la revisión técnica. Las evaluaciones se realizan después de haberse llevado a cabo las actividades financiadas; la evaluación es obligatoria para todas las actividades que impliquen montos superiores a US$ 1 millón, pero los proyectos a pequeña escala por debajo de este importe están sujetos a una evaluación final únicamente si la junta lo considera necesario[28].

Las entidades de implementación deben contratar a evaluadores externos para llevar a cabo evaluaciones independientes[29]. No obstante, la calidad de los informes depende, en gran medida, de lo que se pida que el evaluador analice, y del tipo de metodología que se use. En relación con lo expuesto, en la evaluación de los proyectos surge el desafío que plantea la ambigüedad de los términos de "adaptación" y "vulnerabilidad" y la dificultad para establecer una métrica objetiva, lo cual provoca que cualquier evaluación se transforme en una tarea compleja. En lo que hace a determinar si una actividad conduce a una mayor capacidad de adaptación o no, es poco probable que las evaluaciones arrojen resultados concluyentes.

La junta intenta establecer, para el fondo, un marco de gestión basado en los resultados y analizar el proceso a través del cual este marco sustentará los proyectos y programas[30]. Aún no está finalizado[31], pero constituirá un paso importante para promover la efectividad del apoyo financiero, dado que establecerá objetivos, indicadores y líneas de base para las actividades, aprovechando, por ejemplo, la información proveniente de las evaluaciones de vulnerabilidad y necesidades.

Conclusiones y perspectiva

Este análisis ha demostrado que las capacidades institucionales y el marco de gobernabilidad a nivel nacional desempeñan un papel fundamental en la implementación efectiva de las actividades de adaptación financiadas por el Fondo de Adaptación. Por lo tanto, las disposiciones del fondo sobre eficiencia, transparencia y efectividad son necesarias, pero no suficientes para promover un uso de los fondos orientado hacia metas. La colaboración de diversos actores interesados, particularmente actores interesados a nivel nacional, será necesario para asegurar que las disposiciones se implementen de manera efectiva.

El Fondo de Adaptación se encuentra en las primeras etapas de su desarrollo, y este breve análisis solamente puede destacar algunas oportunidades para la corrupción y su prevención. Dado que existen pocas fórmulas generales para reducir la corrupción de manera sostenida y escasas pruebas empíricas para dar a conocer la efectividad de las actividades de lucha contra la corrupción en las etapas iniciales[32], implementar un enfoque exitoso de la buena gobernabilidad exigirá atención constante y un proceso de "aprendizaje en la práctica" para garantizar que las estrategias resulten apropiadas en el contexto de los diferentes países.

En función de la experiencia de cooperación para el desarrollo y medidas de lucha contra la corrupción en instituciones similares, se sugiere a la Junta del Fondo de Adaptación que considere las siguientes recomendaciones para promover el uso transparente y efectivo de los fondos:

- Proporcionar información sobre corrupción en el sitio web del Fondo de Adaptación, que incluya conjuntos de herramientas analíticas, ejemplos de mejores prácticas o procedimientos de contratación que cumplan con los requerimientos de las auditorías. Muchas de las pautas que existen actualmente podrían adaptarse a este fin; por ejemplo, las notas orientativas del Grupo de Trabajo Conjunto del CAD-OCDE para las Adquisiciones.
- Establecer vínculos con otros actores interesados y ofrecer apoyo para las NIE en relación con sus obligaciones y operaciones; por ejemplo, para cumplir con los estándares de gestión del riesgo fiduciario a lo largo del período de acreditación.
- Divulgar la información y los datos necesarios para el monitoreo del proyecto, la evaluación y el control de los flujos financieros, a fin de asegurar que pueda llevarse a cabo una supervisión independiente. También deberían incluirse las personas de contacto a nivel nacional o información sobre los acuerdos institucionales y responsabilidades a nivel nacional que podrían establecer las Partes elegibles de la Junta del Fondo de Adaptación.
- Verificar la independencia de los especialistas de monitoreo y evaluación que sean contratados por las entidades de implementación.
- Facilitar el intercambio de opiniones, por parte de diferentes actores interesados, acerca de lo aprendido respecto de cómo mejorar la efectividad y la transparencia en el uso de los fondos, incluida la cuestión de cómo deben considerarse las comunidades vulnerables.
- Introducir un mecanismo de quejas para los proyectos y programas financiados.
- Establecer vínculos con las partes interesadas y los donantes a fin de facilitar o apoyar la participación de la sociedad civil, los periodistas o institutos de investigación independientes. Un ejemplo de apoyo internacional es el Partnership for Transparency Fund.

Notas

1. Britta Horstmann es asociada de investigación en el German Development Institute.
2. Junta del Fondo de Adaptación, "Financial Status of the Adaptation Fund Trust Fund and the Administrative Trust Fund (as at 30 April 2010)", código de documento AFB/EFC.1/5 (Bonn: CMNUCC, 20 de mayo de 2010).
3. En la sección 5.1 de Richard Klein del presente volumen, se puede encontrar un análisis más profundo acerca del marco de gobernabilidad institucional de la Junta de Adaptación. Ver también Britta Horstmann, "Operationalizing the Adaptation Fund: Challenges in Allocating Funds to the Vulnerable" (de próxima aparición en *Climate Policy*).
4. Artículo 4.4, CMNUCC, y artículo 12.8, Protocolo de Kyoto.
5. Decisión 10/CP.7, anexo 2; ver también decisión 5/CP.6. Ver Richard Klein, sección 5.1 del presente volumen.
6. Decisiones 10/CP.7, 1/CMP.4, 1/CMP.3, 5/CMP.2 y 28/CMP.1.
7. Junta del Fondo de Adaptación, *Operational Policies and Guidelines for Parties to Access Resources from the Adaptation Fund* (Bonn: CMNUCC, 2009), párrafo 10. El Fondo de Adaptación también puede utilizar la participación en los fondos para brindar apoyo a las actividades que se establecen en el párrafo 8 de la decisión 5/CP.7 o para cubrir los gastos administrativos del fondo; ver la decisión 10/CP.7.
8. Algunas de ellas son: transparencia y apertura en la gobernabilidad del fondo; rendición de cuentas en la gestión, la operación y el uso de los fondos; eficiencia y efectividad en la gestión, operación y gobernabilidad del fondo; gestión financiera sólida, incluido el uso de los estándares fiduciarios internacionales; responsabilidades claramente definidas para el aseguramiento de la calidad, de la gestión y la implementación; monitoreo, evaluación y auditorías financieras independientes; y no duplicación con otras fuentes de financiamiento para la adaptación en el uso del Fondo de Adaptación (decisión 5/CMP.2, párrafos 1 y 2).
9. Decisión 5/CP.7, párrafo 8.
10. Decisiones 28/CMP.1 y 1/CMP.3, párrafo 4. Esta puesta en funcionamiento comenzó en 2008 y se completará pronto.
11. Decisión 1/CMP.3, párrafo 5.
12. Decisión 1/CMP.4, anexo IV, párrafo 16 (c).
13. Decisión 5/CMP.2, párrafo 2.
14. Decisiones 2/CMP.1 y 5/CMP.2, párrafo 2.
15. Junta del Fondo de Adaptación (2009), párrafos 27 y 48.
16. Ver www.adaptation-fund.org/node/7.
17. Ver párrafo 15.
18. Junta del Fondo de Adaptación (2009), anexo 3.
19. Junta del Fondo de Adaptación (2009), párrafos 40 y 41.
20. Junta del Fondo de Adaptación, "Draft Report of the Adaptation Fund Board to the Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol at Its Sixth Session", código de documento AFB/B.11/7/Rev.1 (Bonn: Junta del Fondo de Adaptación de la CMNUCC, 17 de septiembre de 2010).
21. Strategic Priorities, Policies and Guidelines, decisión 1/ CMP.4 anexo IV.
22. Jörn Birkmann (ed.), *Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies* (Tokio: United Nations University Press, 2006); Gilberto C. Gallopín, "Linkages between Vulnerability, Resilience and Adaptive Capacity", *Global Environmental Change*, vol. 16 (2006), págs. 293-303; Horstmann (de próxima aparición).

23. En relación con los conceptos de "adaptación" y los desafíos institucionales vinculados, ver Britta Horstmann, *Framing Adaptation to Climate Change: A Challenge for Building Institutions*, Discussion Paper no. 23/2008 (Bonn: German Development Institute, 2008).
24. Para consultar una descripción general de las entidades de implementación acreditadas, ver www.adaptation-fund.org/node/9.
25. Junta del Fondo de Adaptación (2009), anexo 2, párrafos 53 y 54.
26. Junta del Fondo de Adaptación (2009), párrafos 33-38.
27. Junta del Fondo de Adaptación (2009), párrafos 48 y 49.
28. Junta del Fondo de Adaptación (2009), párrafo 49.
29. Ibíd.
30. Junta del Fondo de Adaptación (2009), párrafos 47 y 50.
31. Se ha programado que esté lista para la reunión n.º 12 de la Junta ante el Fondo de Adaptación.
32. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Synthesis of Lessons Learned of Donor Practices in Fighting Corruption* (París: OCDE, 2003); Jens Andig y Odd-Helge Fjeldstad, *Corruption: A Review of Contemporary Research* (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2001); Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988).

5.3

Desarrollar estructuras de resistencia al clima

Riesgos de corrupción en la infraestructura de adaptación

James Lewis[1]

Desarrollar una infraestructura resistente al clima —ya se trate de muros de contención de inundaciones, sistemas de drenaje o refugios contra tormentas— es una de las principales tareas comprendidas en la adaptación al cambio climático. Los costos anuales estimados podrían ascender a US$ 100.000 millones para el año 2030[2]. Tales flujos de dinero masivos dirigidos a proyectos de infraestructura —principalmente en el mundo en desarrollo—, a lo cual se suma el hecho de que la construcción y las obras públicas constituyen uno de los sectores más corruptos del mundo[3], hacen que la sólida gobernabilidad de este componente del cambio climático sea esencial.

La adaptación al cambio climático, la corrupción y las poblaciones vulnerables están fuertemente interrelacionadas. La corrupción actúa como un motor de la pobreza y de la vulnerabilidad, y crea debilidades que se ven exacerbadas por los cambios climáticos[4]. Los extremos climáticos son más marcados en los países más pobres donde, además de instituciones con problemas de gobernabilidad, suele haber corrupción endémica. En el término de 10 años, en los barrios marginales, habrá una población global de aproximadamente 1.400 millones de personas que vivirán con suministros inadecuados de agua, con las consecuentes condiciones de falta de sanidad y enfermedades, que harán que las instalaciones de agua limpia y saneamiento se transformen en un objetivo atractivo para la corrupción, la codicia, la colusión y la explotación[5]. En los casos en que la corrupción aumenta la vulnerabilidad de las comunidades, la necesidad de implementar medidas de adaptación se vuelve más

imperiosa. En las regiones en que la gobernabilidad es débil, las respuestas de adaptación pueden ser, en sí mismas, particularmente proclives a la corrupción.

Es especialmente preocupante que a la industria de la construcción, que desde hace mucho tiempo es considerada como uno de los sectores industriales más corruptos[6], se le encomiende la misión de reducir la vulnerabilidad humana. El Banco Mundial estima que, en la actualidad, un valor entre el 5 y el 20 por ciento de los costos de la construcción se pierden en maniobras corruptas, lo cual impone una carga sobre los países en desarrollo de aproximadamente US$ 18.000 millones por año[7]. Gran parte de esta cifra se perderá en países que son vulnerables a los impactos del cambio climático. Por ejemplo, existen versiones de que "Baby Doc" Duvalier, el ex dictador de Haití, un país azotado por la pobreza y proclive a los ciclones y terremotos, ha amasado una fortuna personal equivalente a US$ 7 millones[8]. En este contexto, no ha de sorprender que las respuestas de adaptación sean lentas.

Los altos niveles de corrupción en la industria de la construcción no están limitados a las pérdidas financieras iniciales, sino que tienen implicaciones con un alcance mucho más amplio. El hecho de que la corrupción suele llevar a la distorsión de las prioridades en términos de gastos, y a niveles de construcción y operación deficientes tiene una importancia especial para la adaptación al cambio climático, que procura abordar la vulnerabilidad humana de manera urgente y eficiente[9]. La corrupción y la manera en que se utilizan sus fondos no solo pueden hacer que las medidas de adaptación sean más lentas, sino que fundamentalmente pueden perjudicar el proceso, al desviar fondos hacia proyectos ilegítimos o reducir los estándares de la construcción y contribuir a la vulnerabilidad.

Presupuestos abultados, grandes compañías... ¿riesgos de corrupción igualmente grandes?

La infraestructura y la contratación de obras públicas pueden ser proyectos reactivos que responden a desastres u otros eventos extremos, o bien iniciativas proactivas instrumentadas como resistencia a los efectos del clima y nueva infraestructura para reducir la vulnerabilidad. Tales esfuerzos requerirán inversiones de enorme envergadura, principalmente del sector público, y necesitarán protección a través de sistemas transparentes y capaces de rendir cuentas con salvaguardas rigurosas a nivel nacional y local.

Según una estimación, los costos anuales relacionados con la adaptación destinados a agricultura, agua, salud, costas y ecosistemas podría alcanzar US$ 315.000 millones por año, más entre US$ 16.000 y US$ 63.000 millones para mejoras de infraestructura y, posiblemente, US$ 50.000 millones para impactos climáticos extremos que las

iniciativas de adaptación no puedan evitar[10]. La infraestructura urbana, incluidos los drenajes y los edificios públicos, junto con las carreteras, representan el 77 por ciento de los costos de adaptación de la infraestructura[11]. Tales cifras ya están atrayendo bastante atención.

Las grandes firmas internacionales de construcción ya se están preparando para formar parte de los proyectos de mitigación y adaptación. Estas son las mismas compañías que suelen tener registros bastante dudosos de corrupción y falta de sostenibilidad ambiental. La "fiebre de la construcción bajo la iniciativa verde" exige un nivel de capital y experiencia en planificación que solamente las grandes empresas internacionales de ingeniería pueden proporcionar[12]. En los proyectos de adaptación de infraestructura, es probable que los contratos vayan a parar a las mismas manos. La multinacional británica Mott MacDonald, por ejemplo, se está posicionando como un especialista líder tanto en adaptación como en mitigación, destacando su "vasta trayectoria, conocimientos avanzados y alcance internacional" en áreas tales como la gestión de zonas costeras, la ingeniería de infraestructura y la gestión de recursos de agua[13].

No obstante, muchas de dichas compañías han enfrentado acusaciones de corrupción en este mismo tipo de proyectos. En 2003, Bechtel fue acusada de tener un "legado de prácticas destructivas y no sostenibles que han dado como resultado devastación permanente en la esfera humana, ambiental y comunitaria en todo el mundo"[14]. Mott MacDonald enfrentó acusaciones de corrupción en relación con el criticado proyecto de aguas Lesotho Highlands Water Project[15].

Si bien la participación de grandes compañías de infraestructura no necesariamente presagia actividades corporativas corruptas en los proyectos de adaptación, sí subraya algunos de los riesgos que deben considerarse al trabajar con la industria de la construcción.

"Prácticas habituales" y proyectos de adaptación

Existen amplios motivos para creer que la infraestructura relacionada con la adaptación sufrirá los mismos riesgos de corrupción que son inherentes a cualquier proyecto de obras públicas. El sector es particularmente proclive a la corrupción porque generalmente se construyen proyectos de gran envergadura, a largo plazo, para el sector público, sirviéndose de complejas cadenas de suministro[16]. Más aún, cuando las compañías internacionales se disputan contratos en el extranjero, los riesgos de corrupción son mayores y más difíciles de detectar y juzgar, dado que intervienen diferentes leyes y culturas empresariales[17].

La corrupción en los proyectos de infraestructura puede invadir todos los niveles y sectores de las áreas de inversión, áreas rurales y urbanas, proyectos de distintas dimensiones, y pequeñas firmas y grandes contratistas. El riesgo de corrupción está presente en todas las instancias, comenzando por la evaluación de necesidades de un proyecto, pasando por las fases de preparación y diseño de las ofertas, la selección de contratistas y la adjudicación de contratos, hasta la implementación de los contratos y la etapa final de rendición de cuentas y auditoría[18].

Algunos de los riesgos "habituales" de la industria tienen implicaciones específicas para los proyectos de adaptación climática. Por ejemplo, la corrupción o la influencia indebida en la evaluación de necesidades pueden conducir a una distorsión de las prioridades. Los gobiernos y los funcionarios ya son proclives a favorecer a los grandes proyectos de infraestructura, dado que sus propias dimensiones dan lugar a oportunidades de corrupción y sobornos. Tales proyectos de prestigio pueden desplazar a otros que tienen mayor prioridad en la escala de las necesidades sociales, y suelen quedar inconclusos, sin utilizar y, en última instancia, pueden terminar como "monumentos a la corrupción" que resultan destructivos para el medioambiente"[19].

Aún no se ha definido claramente cómo se determinarán y priorizarán las necesidades de adaptación. Para el año 2010, aproximadamente el 6 por ciento de los proyectos de programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA) fueron clasificados como puramente infraestructurales, y muchos otros incluían elementos de infraestructura o construcción[20]. Si bien estos proyectos se han diseñado según lo que se considera una modalidad participativa, aún deben ser implementados y no existen pautas de orientación acerca de cuáles deberían construirse con mayor urgencia. Por lo tanto, la posibilidad de que los proyectos sean priorizados por razones distintas de las necesidades de adaptación urgentes es sumamente real.

Otro riesgo inherente a los proyectos de infraestructura es la tendencia a que la corrupción aumente el precio de los proyectos y, simultáneamente, se reduzca la calidad[21]. Los diseños pueden ser manipulados para aumentar los costos o asegurar que solamente unos pocos contratistas puedan cumplir con los requerimientos; o bien establecerse especificaciones excesivamente sofisticadas. Esto puede aumentar artificialmente tanto el costo como la duración de un proyecto. Cuando se utilizan sobornos para ocultar defectos de calidad, el resultado es un trabajo que no cumple con los estándares mínimos. Como muchos proyectos de infraestructura son de gran envergadura, complejos y específicos, resultan difíciles de evaluar[22]. Más aún, el doble rol del gobierno como cliente y como regulador[23] de muchos de dichos proyectos hace que sean particularmente proclives a la corrupción o al fraude, debido a una capacidad regulatoria insuficiente o fraudulenta.

Una reglamentación débil que diera como resultado trabajos deficientes tendría un alto costo en el contexto de las necesidades de adaptación urgentes, que probablemente se calcularía en pérdidas humanas. Las experiencias anteriores de infraestructura de protección contra amenazas ambientales lo han demostrado, pero es probable que surjan nuevas preocupaciones a medida que los proyectos de resistencia al clima se implementen en países donde las reglamentaciones o la experiencia no resultan adecuadas.

En Turquía, donde un terremoto causó la muerte de aproximadamente 11.000 personas en 1999, más de la mitad del total de las estructuras no cumplían con las reglamentaciones de construcción[24]. Se prevén escenarios similares para desastres relacionados con el clima si las medidas de adaptación no cumplen con los estándares necesarios. En lugar de aumentar la resistencia de las personas al cambio climático, las iniciativas de adaptación cuya administración sea deficiente pueden, de hecho, reducirla.

Los numerosos riesgos que afectan a los proyectos de adaptación

A medida que los gobiernos comiencen a construir muros de contención de inundaciones y diques, grandes sistemas de drenaje y centros para proteger a las personas desplazadas de los ciclones, también deberán asegurar que las antiguas estructuras se adapten para cumplir con los nuevos estándares. Los gobiernos también deben invertir en tecnologías "verdes" para garantizar que los proyectos de adaptación no agraven indebidamente el cambio climático, ya que la industria de la construcción representa el 33 por ciento de las emisiones de CO_2[25]. Estas prioridades interdependientes deben abordarse a fin de preservar los escasos recursos, e incrementarán la complejidad de los proyectos de planificación y construcción.

La respuesta a cambios climáticos que aparecen repentinamente se caracteriza por presentar entornos donde existen grandes presiones, plazos poco realistas, urgencia y apuro. Esto puede dar lugar a múltiples excusas para camuflar prácticas corruptas. La presión por finalizar los proyectos puede afectar los procesos de planificación, incluso las medidas que deben tomarse contra proyectos que no tienen en cuenta las necesidades de mitigación, como por ejemplo, reducir las emisiones de CO_2. La corrupción en las etapas de planificación —que incluyen la adquisición de terrenos, los permisos de construcción y la adjudicación de contratos— se ve favorecida por el apuro y los procedimientos fragmentados[26].

La mayor especialización que trae aparejada la infraestructura de resistencia al clima puede servir para limitar la cantidad de empresas que se perciben como idóneas para hacerse cargo de tales proyectos, lo cual constituye una limitación de la

competencia. Esto resulta preocupante, porque se considera que los altos niveles de competencia son "el factor más importante para la eficiencia de las subastas y para combatir la corrupción"[27]. La colusión a través de cárteles monopólicos, la manipulación fraudulenta de ofertas y los sobornos pueden reducir notablemente los fondos disponibles para infraestructura, lo cual demora la construcción y distorsiona el desarrollo. Así, no se logra el desempeño esperado y se desperdicia la totalidad de la inversión.

Más aún, cuando existen pocas empresas especializadas en construcción, se reduce la competencia y aumentan las oportunidades de que surjan contratistas y actores comerciales sin la experiencia necesaria. Cuando los contratos se adjudican sobre la base de obligaciones, favoritismo, afinidad política, sectarismo o nepotismo, esto no solo constituye un acto de corrupción, sino que puede dar lugar a que los trabajos encargados no cumplan con los estándares mínimos y se pongan en riesgo los objetivos iniciales de las medidas de resistencia al clima destinadas a proteger a las comunidades.

Tal como se mencionó, los proyectos de infraestructura suelen incluir actividades no estándares que son difíciles de evaluar y medir. Esto se acentúa aún más para los proyectos de adaptación: establecer si un centro de protección contra ciclones es "resistente a ciclones" o si un dique es lo suficientemente fuerte como para soportar las inundaciones previstas no son ecuaciones simples. El control de calidad es una oportunidad para determinar el resultado y el rendimiento de los proyectos de adaptación y es esencial cuando se realizan inversiones sostenidas. Los gobiernos, que normalmente son los responsables de evaluar tales proyectos, suelen ser corruptos, tener una actitud parcial o carecer de los equipos necesarios para actuar de manera efectiva. De hecho, se ha reconocido que "suele ser mucho más fácil monitorear y evitar los resultados de la corrupción (un edificio que se desploma) que el propio acto de corrupción (el robo de recursos o un pago para evitar corregir la infracción de una reglamentación)"[28].

En el caso de los proyectos de adaptación —que tienen por objeto salvar vidas—, para ese momento, ya es demasiado tarde. Las estrategias y los controles estrictos contra la corrupción endémica en contextos de aumento de las condiciones climáticas extremas exigen los procedimientos rigurosos de control de calidad que resulten pertinentes. Los trabajos en los emplazamientos requieren contar con inspectores y supervisores independientes, con autoridad, que se rijan por criterios claros como base para sus evaluaciones.

Finalmente, para que la infraestructura resistente al clima siga siendo efectiva, debe recibir mantenimiento. Se ha determinado que, cuando existen altos niveles de inversión en infraestructura nueva en los cuales no se hace hincapié en el mantenimiento,

la corrupción es el factor subyacente[29]. Las consecuencias de las deficiencias en la construcción y el mantenimiento se pusieron de manifiesto, de manera impactante, en Nueva Orleáns, después del huracán Katrina en 2005[30]. El desmoronamiento de los diques de contención marina —construidos para proteger la ciudad— se produjo por negligencia del gobierno de la ciudad, y las pérdidas sufridas ascendieron a un total de US$ 71.000 millones[31]. Este tipo de falla estructural, capaz de devastar a una ciudad estadounidense, seguramente es apenas un adelanto de lo que el futuro deparará a los países en desarrollo si las medidas de adaptación no logran aumentar la resistencia.

Reconstrucción: Mejorar su construcción

Aumentar la resistencia a través de infraestructura frente al clima resulta esencial, pero nunca aliviará completamente los riesgos de que se produzca una catástrofe. Cuando se producen desastres, la reconstrucción de la infraestructura desempeña un papel fundamental en las iniciativas de reconstrucción. El objetivo de la adaptación posterior a un desastre debe ser "reconstruir mejor", a fin de resistir al incremento de los riesgos inherentes al cambio climático.

Un claro ejemplo del enfoque que propone "reconstruir mejor" fue la reconstrucción de la capital macedonia de Skopie después de que esta fue destruida por un terremoto en 1963. No solo se reconstruyó la totalidad de la infraestructura para hacerla resistente a los terremotos, sino que la planificación de la ciudad también se ocupó de reencauzar el río Vardar para controlar futuras inundaciones[32]. Un logro de esta escala requiere que la gobernabilidad y la gestión sean sólidas, y que las administraciones sectoriales y locales sean transparentes.

En los casos en que, antes de un desastre, las instituciones existentes eran débiles y falibles, es probable que, después del hecho, cuando se necesita una planificación y reconstrucción sólidas, dichas instituciones sean aún más débiles, hasta llegar al punto de la ineficiencia. Si no se toman medidas eficientes y coherentes contra la corrupción, las fallas en la reconstrucción agravarán aún más la vulnerabilidad a las condiciones extremas que se susciten en el futuro, y los riesgos de corrupción serán tan grandes como los que contribuyeron a la destrucción original. En la reconstrucción posterior al conflicto, en Irak, grandes porciones de los presupuestos asignados a la construcción desaparecieron completamente, como resultado de la corrupción[33]. La Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de la ONU ha observado que existe una estrecha relación de paralelismo entre la reducción de la corrupción y la reducción de los desastres, pero se han logrado escasos avances en lo que hace a

incluir la reducción de los riesgos de desastres en el eje principal de la planificación y el desarrollo social, económico, ambiental y de infraestructura[34].

Conclusiones: Estrategias de lucha contra la corrupción

Tomando distancia de las cuestiones de rendición de cuentas y corrupción, uno podría preguntarse por qué uno de los puntos que más se enfatizan en las iniciativas de adaptación son los proyectos de construcción a gran escala, y si existe alguna alternativa de menor costo que podría resultar más efectiva para proteger a las poblaciones vulnerables.

La primera pregunta podría responderse diciendo que muchos donantes y organismos de desarrollo tienden a distribuir los fondos rápidamente y necesitan demostrar resultados tangibles, no tienen la capacidad ni la disposición para supervisar muchos proyectos pequeños y quizás no conocen otras opciones de menor costo. La respuesta a la segunda pregunta puede hallarse en un pensamiento estratégico más elaborado y procesos de planificación optimizados y con más posibilidades de participación. Lo que resulta evidente es que existen riesgos considerables en la adaptación vinculada con la construcción a gran escala y a pequeña escala, que podrían afectar todo el proceso y causar mayor vulnerabilidad en lugar de reducirla. Tal como se analiza en la siguiente sección, las estrategias de lucha contra la corrupción en la forma de pautas de contratación claras y la supervisión responsable de los proyectos serían un buen comienzo.

Notas

1. James Lewis es director de Datum International, autor de publicaciones sobre arquitectura y medioambiente, y académico visitante en estudios de desarrollo en la University of Bath.
2. Anthony G. Patt y otros, "Estimating Least-Developed Countries' Vulnerability to Climate-Related Extreme Events over the Next 50 Years", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 107 (2010), págs. 1333-1337.
3. Ver Índice de Fuentes de Soborno de TI en www.transparency.org/bpi.
4. James Lewis y Ian Kelman, "Places, People and Perpetuity: Community Capacities in Ecologies of Catastrophe", *ACME*, vol. 9 (2010), págs. 191-220, pág.199.
5. ONU-HABITAT, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide* (Nairobi: ONU-HABITAT, 2010), pág. 30; Kings College London, "Humanitarian Crisis Drivers of the Future – Urban Catastrophes: the Wat/San Dimension", Humanitarian Futures Programme, octubre de 2009, pág.10.
6. Índice de Fuentes de Soborno.
7. Charles Kenny, *Measuring and Reducing the Impact of Corruption in Infrastructure,* Policy Research Working Paper no. 4099 (Washington, DC: Banco Mundial, 2006), pág. 4.
8. *Observer* (Reino Unido), "Dictators have their plunder confiscated years after they were deposed", 22 de noviembre de 2009.

9. Charles Kenny (2006).
10. Martin Perry y otros, *Assessing the Costs of Adaptation to Climate Change: A Review of the UNFCCC and Other Recent Estimates* (Londres: International Institute for Environment and Development [IIED], 2009).
11. Banco Mundial, *The Economics of Adaptation to Climate Change: A Synthesis Report* (Washington, DC: Banco Mundial, 2010), pág. 11.
12. Reuters (Reino Unido), "Engineering giants follow the money to green power", 29 de septiembre de 2009.
13. Ver Mott MacDonald, "Climate change: how Mott MacDonald is developing solutions to this challenge", en www.sustainability.mottmac.com/expertise/climatechange/adaptation.
14. CorpWatch, Global Exchange and Public Citizen, "Bechtel: Profiting from Destruction: Why the Corporate Invasion of Iraq Must Be Stopped" (San Francisco: CorpWatch, 2003).
15. Para consultar una descripción general del Lesotho Highlands Water Project, ver TI, *Informe Global de la Corrupción 2008: Corrupción en el Sector del Agua* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008). Para consultar una descripción general de la participación de Mott MacDonald, ver *Guardian* (Reino Unido) "No investigation into UK company over alleged corruption in Lesotho", 7 de noviembre de 2008.
16. PricewaterhouseCoopers (PwC), "Corruption Prevention in the Engineering and Construction Industry" (Londres: PwC, julio de 2009).
17. Centro de Recursos Anticorrupción de U4 (U4 Anti-Corruption Resource Centre), "Grand Designs: Corruption Risk in Major Water Infrastructure Projects" (Bergen: Chr. Michelson Institute, noviembre de 2009).
18. TI, *Procurement Handbook: Curbing Corruption in Public Procurement – Experiences from Indonesia, Malaysia and Pakistan* (Berlín: TI, 2006). Para consultar una lista integral de ejemplos de comportamientos corruptos en la industria, ver Catherine Stansbury y Neill Stansbury, "Examples of Corruption in Infrastructure" (Amersham: Global Infrastructure Anti-Corruption Centre, 2008).
19. James Lewis, "The Worm in the Bud: Corruption, Construction and Catastrophe", en Lee Bosher (ed.), *Hazards and the Built Environment* (Abingdon: Taylor & Francis, 2008), págs. 238-263.
20. CMNUCC, "Programas Nacionales de Acción para la Adaptación", marzo de 2010, en http://unfccc.int/cooperation_support/ least_developed_countries_portal/submitted_napas/items/4585.php.
21. Charles Kenny, *Construction, Corruption and Developing Countries,* Policy Research Working Paper no. 4271 (Washington, DC: Banco Mundial, 2007).
22. Ibíd.
23. Ibíd.
24. Ibíd.
25. Chartered Institute of Building (UK), "Industry statistics", www.ciob.org.uk/document/industry-statistics.
26. Jim Kennedy y otros, "The Meaning of "Build Back Better": Evidence from Post-Tsunami Aceh and Sri Lanka", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 16 (2008), págs. 24-36.
27. Antonio Estache y Atsushi Iimi, "Auctions with Endogenous Participation and Quality Thresholds: Evidence from ODA Infrastructure Procurement", ECARES Working Paper no. 2009-006 (Bruselas: Université Libre de Bruxelles, 2009).
28. Kenny (2007), pág. 9.

29. Ibíd., pág. 6.
30. *New York Times* (EE. UU.), "Ruling on Katrina flooding favors homeowners", 18 de noviembre de 2009; *Guardian* (Reino Unido), Ed Pilkington, "Victims of flooding during Hurricane Katrina win compensation", 19 de noviembre de 2009.
31. *National Underwriter* (EE. UU.), "Cat losses dropped 52% over last year", 2 de diciembre de 2009.
32. Vladimir B. Ladinski, "Post 1963 Skopje Earthquake Reconstruction: Long Term Effects", en Adenrele Awotona (ed.), *Reconstruction after Disaster: Issues and Practices* (Aldershot: Ashgate, 1997), págs. 73–107; *New York Times* (EE. UU.), "Rebuilding in Haiti", 2 de abril de 2010.
33. *New York Times* (EE. UU.), "Idle contractors add millions to Iraq rebuilding", 25 de octubre de 2006.
34. ONU, *Informe de evaluación global sobre la reducción de riesgos de desastres 2009: Riesgo y pobreza en un clima cambiante* (Nueva York: ONU, 2009).

5.3.1

Cambio climático, infraestructura y corrupción

Chandrashekhar Krishnan[1]

El cambio climático y la elevación del nivel del mar tendrán grandes impactos sobre la infraestructura, particularmente en el mundo en desarrollo. La adaptación a estos impactos podría incluir: reconstruir la infraestructura clave destruida por los huracanes, los ciclones y las inundaciones; construir nuevos diques de contención marina o reforzar los existentes para proteger las zonas bajas; mejorar la resistencia de los puentes y las autopistas al cambio climático; rediseñar los grandes proyectos de infraestructura para prever los riesgos relacionados con el clima; y construir nueva infraestructura, tal como aeropuertos, en áreas menos vulnerables a la elevación del nivel del mar.

Como consecuencia, la industria de la infraestructura deberá desempeñar un rol importante en la adaptación al cambio climático, pero también se considera que esta industria es una de las más corruptas del mundo[2]. Por eso, sería prudente asegurar que los riesgos de corrupción sean tenidos en cuenta por las respuestas del sector de infraestructura al cambio climático.

No parece probable que los riesgos de corrupción de tales proyectos sean muy diferentes de los que se han observado tradicionalmente. La corrupción puede producirse en todas las fases de un proyecto de construcción: un representante del propietario del proyecto puede sobornar a un gobierno o a un funcionario de la autoridad local a fin de obtener la aprobación para un diseño que no cumple con las reglamentaciones pertinentes para la construcción; un oferente que reúne los requisitos puede ser rechazado en la etapa de preselección como resultado de un soborno pagado a un representante

del propietario o al ingeniero por otro oferente; un oferente que no necesariamente es el mejor puede ganar un contrato como resultado de un soborno pagado al gerente de evaluación de ofertas o a un funcionario del gobierno; un contratista puede pagar un soborno al representante del propietario a cambio de que el propietario introduzca una modificación que aumente sustancialmente el alcance del trabajo del contratista; pueden ocultarse trabajos defectuosos, o pueden reclamarse pagos por equipos o materiales inferiores o inexistentes; o pueden pagarse sobornos para ganar contratos de operación y mantenimiento, y las prácticas fraudulentas pueden dar lugar a costos exagerados de operación y mantenimiento[3].

Transparency International ha desarrollado una serie de herramientas prácticas para reducir los riesgos de corrupción en proyectos de infraestructura, que se aplicarían a los proyectos iniciados en respuesta al cambio climático. TI-Reino Unido y el Centro Global de Lucha contra la Corrupción en la Infraestructura (Global Infrastructure Anti-Corruption, GIAC) desarrollaron y difundieron un Sistema de Prevención de Corrupción en Proyectos (Project Anti-corruption System, PACS) para el sector de la construcción[4]. El PACS, que está orientado tanto a los sobornos como al fraude, establece una serie de estándares y modelos contra la corrupción para ayudar a los participantes del proyecto a implementar estos estándares, que incluyen el monitoreo independiente, la auditoría integral, los compromisos contractuales, los requisitos de contratación, los compromisos del gobierno, los programas empresariales, las normas para las personas físicas, la capacitación, la transparencia, la presentación de informes y el control del cumplimiento[5].

Los estándares del PACS pueden ser utilizados por los responsables de proyectos, ya sean del sector público o privado, para evaluar sus medidas contra la corrupción. Cada estándar del PACS contiene una serie de medidas recomendadas; por ejemplo, en la categoría de transparencia, el PACS recomienda que la información debe "proporcionarse a través de mecanismos gratuitos, de fácil acceso y comprensibles, y de manera inmediata y periódica". De este modo, aun cuando se estén cumpliendo determinados estándares, puede ocurrir que las medidas recomendadas no se implementen en su totalidad, y el PACS identifica áreas que se deben mejorar.

El PACS es una herramienta sumamente flexible que puede utilizarse para evaluar y mejorar los proyectos con el objeto de reducir la corrupción. Tiene una cobertura amplia, pero su adopción es voluntaria, lo cual implica que puede incorporarse total o parcialmente. Por tal motivo, podría ser una herramienta clave para los proyectos de adaptación

que surjan, dado que los usuarios del PACS pueden adaptar las medidas a sus requisitos locales, tomando en consideración las leyes y los procedimientos de cada lugar. La integración de tales iniciativas de lucha contra la corrupción en la agenda del cambio climático es fundamental[6]. No debemos permitir que la corrupción agregue costos adicionales a la carga que representa responder efectivamente a los impactos del cambio climático en el sector de infraestructura. ¡Disponemos de las herramientas para combatirla!

Notas

1. Chandrashekhar Krishnan el director ejecutivo de TI Reino Unido.
2. El Índice de Fuentes de Soborno 2008 de TI mostró que las obras públicas y la construcción se percibían como una de las industrias más corruptas del mundo. Ver www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi.
3. Neill Stansbury y Catherine Stansbury, *Preventing Corruption on Construction Projects: Risk Assessment and Proposed Actions for Project Owners* (Berlín: TI, 2005).
4. Ver www.giaccentre.org/project_anti_corruption_system_home.php.
5. Ibíd.
6. Ver el sitio web del GIAC Centre (http://www.giaccentre.org/) para obtener más información sobre otros programas contra la corrupción del sector. Para obtener más información acerca de la Iniciativa para la Transparencia del Sector de la Construcción (Construction Sector Transparency Initiative, CoST), que ha completado su etapa piloto y se enfoca en las contrataciones del sector público y la divulgación de información, ver www.constructiontransparency.org/.

5.3.2

Resistencia al clima e influencia política en las Filipinas

Segundo Romero y Aileen Laus[1]

Las Filipinas son un archipiélago ubicado en el área de ciclones, que cada año recibe aproximadamente 20 tifones. En septiembre de 2009, el tifón Ketsana (Ondoy) tuvo como resultado las peores inundaciones de las que existen registros en la Gran Manila. Aproximadamente 46.000 viviendas fueron destruidas en su totalidad y 261.000 sufrieron daños parciales[2]. Jerry Velasquez informó que, como "[l]as Filipinas constituyen uno de los puntos más críticos en relación con el cambio climático…, lo que ocurrió durante los [tifones] Ondoy y Pepeng no fue lo peor. Lo peor está por venir"[3].

Estrategias y acciones: ¿cuán efectivas son?

Si bien el gobierno no ha sido ajeno a la necesidad de abordar el cambio climático, su reacción ha sido lenta. En una medida positiva, en 2009 el gobierno sancionó la Ley de Cambio Climático, que busca incorporar las medidas de mitigación y adaptación como asuntos centrales en las políticas gubernamentales y crea una Comisión de Cambio Climático para coordinar los planes para acontecimientos climáticos extremos[4]. Las iniciativas locales también han alcanzado algunos resultados positivos: la Oficina de Manejo de Seguridad Pública y Emergencias de Albay había registrado "cero víctimas" desde que comenzó a operar en 1994, a pesar de haber tenido que enfrentar una serie de tifones y erupciones volcánicas entre 1995 y 2005[5]. También se está brindando asistencia a las comunidades locales a través del proyecto de Integración de la Reducción del Riesgo de Desastres y la Adaptación al Cambio Climático[6], que

brinda a los gobiernos locales capacitación para prever los efectos perjudiciales que pueden tener las condiciones climáticas extremas[7].

A pesar de estos acontecimientos alentadores, la respuesta posterior al tifón Ketsana fue deficiente y puso de manifiesto la ausencia de preparación para el cambio climático: miles de personas quedaron abandonadas sobre los techos durante horas, sin comida, agua ni protección; se registraron casos de personas arrastradas por la inundación y había muy pocos botes y vehículos anfibios que pudieran utilizarse para rescatar a estos miles de personas[8]. En Marikina, la ciudad más afectada por el tifón, solamente había dos botes de goma disponibles para las operaciones de rescate[9]. Tales experiencias indican que el país no cuenta con la preparación necesaria y tiene escasos recursos para enfrentar acontecimientos climáticos extremos. Solamente en el área de desarrollo de infraestructura para la gestión del riesgo de desastres, se estima que las naciones del sudeste asiático deberían presupuestar montos equivalentes al 5 ó 6 por ciento de su PBI. En la actualidad, su presupuesto es de solamente el 2 o el 3 por ciento. Ante tales dificultades en términos de recursos, será complejo salvar esta brecha, particularmente a medida que las condiciones climáticas se vuelvan más extremas como consecuencia del cambio climático[10].

Al igual que en las demás regiones del mundo, gran parte de la adaptación requerida en las Filipinas está vinculada con nueva infraestructura resistente al clima, que supere la prueba de futuros tifones e inundaciones, un sector particularmente susceptible a la corrupción[11]. En 2008, el Departamento de Obras Públicas y Autopistas informó que había completado 1.189 proyectos de control de inundaciones que ascendían a 4.655 millones de pesos filipinos (P) (aproximadamente US$ 105,9 millones), lo cual llevó el total de proyectos de control de inundaciones completados a 9.796 desde 2001[12]. Sin embargo, muchos proyectos que son imperiosamente necesarios ni siquiera se han comenzado o han sufrido graves demoras.

El Departamento de Obras Públicas y Autopistas debía comenzar el Proyecto de Mejora del Río Pasig-Marikina, valuado en US$ 14 millones, en 2007. No obstante, tres años más tarde, en 2010, aún no había sido implementado. Del mismo modo, el Proyecto de Control de Inundaciones y Mejora del Sistema de Drenaje en la región noreste de la Gran Manila, valuado en US$ 15 millones, también se ha demorado, debido a problemas de compensación del "derecho de servidumbre"[13].

Los proyectos que sí se construyen suelen caer en el abandono, ya que los funcionarios no establecen los dispositivos fundamentales para la

gestión del riesgo de desastres. Se informó que el Sistema de Control Eficaz de Inundaciones, un proyecto de P 1.100 millones (aproximadamente US$ 25 millones), financiado a través de un préstamo otorgado por Japón, fracasó debido a que la Autoridad de Desarrollo de la Región Metropolitana de Manila no llevó a cabo el mantenimiento necesario[14]. El principal directivo de la autoridad negó las acusaciones y señaló que los equipos "estaban en funcionamiento, pero eran obsoletos"[15].

Asimismo, se construyen muchos proyectos que aumentan los peligros en lugar de reducirlos. La corrupción en el otorgamiento de permisos y licencias hace que se pueda autorizar la construcción de edificios que violan los códigos de zonificación y construcción. En el caso de Marikina y Cainta, la línea de inundaciones estaba fijada en 17 metros por encima del nivel del mar, pero un proyecto de desarrollo de terrenos, que debió ser firmado por 32 personas antes de su aprobación, autorizó la construcción a apenas 9 metros[16].

Cuando se hace caso omiso de esas reglamentaciones de construcción, el resultado es el aumento de la vulnerabilidad de las comunidades ante las condiciones climáticas extremas. Esto resulta aún más perjudicial si, cuando se producen los desastres, las situaciones no se manejan en forma adecuada. Mientras el tifón Ketsana se cobraba víctimas humanas, el gobierno declaró el estado de calamidad, incluso en áreas que no habían sido afectadas por la tormenta[17]. Esta situación se extendió durante un año, y se propuso un presupuesto complementario de P 10.000 millones. Pero esto dio lugar a sospechas de que, al prolongarse el período, se malversarían los fondos y se evadirían las leyes sobre contrataciones del gobierno; de hecho, no resulta claro cómo se gastó el impuesto a los espectáculos, cuyos fondos habían sido destinados al control de inundaciones[18].

Tal como lo ejemplifican los casos mencionados, la corrupción puede perjudicar las iniciativas de adaptación. El acceso inusual que el gobierno tiene a los fondos, particularmente teniendo en cuenta su implicación en una serie de escándalos de corrupción recientes[19], puede servir como explicación de por qué las estrategias de adaptación al cambio climático han resultado inadecuadas. Al parecer, podría ser cierto que "existe un factor que obstaculiza los esfuerzos del gobierno por brindar asistencia a las víctimas de inundaciones y mejorar la preparación del país ante desastres: la falta de confianza por parte del público. Dicha falta de confianza se acrecienta debido a las sospechas de que los fondos apartados para la mitigación de desastres y la mejora de la infraestructura de control de inundaciones podrían terminar en los bolsillos de los corruptos o en los fondos de campaña de los potenciales candidatos para 2010"[20].

Notas

1. Segundo Romero, profesor de De La Salle University, y Aileen Laus, The Asia Foundation - Philippines.
2. Inquirer.net (Philippines), "Conditions still critical for RP typhoon victims – UN", 26 de noviembre de 2009.
3. Jerry Velasquez es coordinador sénior del órgano de la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres de la ONU. El tifón Pepeng azotó a las Filipinas a fines de 2009. Ver Stephen de Tarczynski, "Guarded optimism for new climate change law", *Global Issues*, 10 de noviembre de 2009, en www.globalissues.org/news/2009/11/09/3444.
4. Ibíd.
5. *Philippine Star*, "Albay bags 'Galing Pook' for disaster management", 12 de febrero de 2009.
6. El proyecto es financiado e implementado por la Autoridad Nacional de Economía y Desarrollo (National Economic and Development Authority, NEDA), el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y la Australian Agency for International Development (AusAID).
7. El proyecto tiene un presupuesto de P 107,89 millones (A$ 2,5 millones). Ver Joel Escovilla, "Disaster risk reduction efforts started", *Business World Online*, 23 de noviembre de 2009.
8. *Philippine Daily Inquirer*, "Ondoy exposed flaws in gov't disaster system", 10 de septiembre de 2009.
9. *Philippine Daily Inquirer*, "Survivors seethe with anger", 28 de septiembre de 2009.
10. Ishaan Tharoor, "The Manila floods: why wasn't the city prepared?", Time.com, 29 de septiembre de 2009.
11. Ver James Lewis, sección 5.3 del presente volumen.
12. Lynda B. Valencia, "Driving development through progressive public works projects", Positive News Media, 28 de diciembre de 2009, en http://positivenewsmedia.net/am2/publish/Main_News_1/Driving_development_through_progressive_public_works_projects.shtml.
13. Ver Shay Cullen, "The Scourge of Climate Change", *Impact*, vol. 43 (2009), pág. 11.
14. Aries Rufo, "P1-B flood warning system wasted due to neglect", ABS-CBNnews.com, 7 de octubre de 2009.
15. *Philippine Daily Inquirer*, "MMDA: flood control system working: operational but obsolete P1.1-B equipment", 11 de octubre de 2009.
16. Ador Paglinawan, "Paradox's tell all: typohoon-caused deaths and destruction were not God's acts but were results of criminal negligence", Radio Mabuhay (Filipinas), 25 de octubre de 2009.
17. *Philippine Star*, "Hindrance to disaster preparedness", 8 de octubre de 2009.
18. Ibíd.
19. El excesivo control que el poder ejecutivo tiene sobre las finanzas del país, sin la supervisión adecuada, ha llevado a altos niveles de corrupción. A diferencia de los montos clientelistas a disposición para proyectos locales —que están profundamente afectados por la corrupción y alcanzaron, en promedio, P 8.000 millones entre 2004 y 2008—, se advierte que las apropiaciones bajo el control del presidente, en 2009, llegaron a los P 224.440 millones, lo cual equivale al 16% del presupuesto nacional. Ver Philip Tubeza, "Graft due to Palace 'holding power of purse'", Inquirer.net (Filipinas), 21 de mayo de 2009.
20. *Philippine Star*, 8 de octubre de 2009.

5.4
Vidas alteradas
Migración por motivos climáticos y corrupción

Ingrid Boas y Rebecca Dobson[1]

A medida que el cambio climático se convirtió en una característica que define la política mundial en el siglo XXI, las deliberaciones internacionales comenzaron a concentrarse en la adaptación: encontrar maneras de aumentar la resistencia y disminuir la vulnerabilidad a los cambios del clima. La corrupción es un factor que podría empeorar los impactos del cambio climático y afectar negativamente la efectividad de las estrategias de adaptación. Los efectos adversos de la corrupción sobre el desarrollo han sido ampliamente reconocidos: la corrupción aumenta las presiones sobre muchos problemas socioeconómicos; exacerba la inestabilidad política, debilita la capacidad de gobernabilidad, la efectividad política y la aplicación de las leyes, y desvía recursos financieros[2]. Dado que la corrupción no ha sido profundamente estudiada en relación con el cambio climático, esta sección contribuye al análisis de los riesgos de corrupción en las estrategias de adaptación analizando el caso de la migración climática. Este es un ejemplo importante, dado que es probable que se convierta en una estrategia de adaptación inevitable para muchos cuando otras formas de adaptación fracasan[3].

El impacto del cambio climático y el rol de la corrupción: La migración como ejemplo

El impacto del cambio climático dependerá de la capacidad de los gobiernos, las comunidades locales y la comunidad internacional para adaptarse a cambios tales como la sequía, las inundaciones y la desertificación[4]. En algunas regiones, estos cambios afectarán la abundancia de recursos. Se estima que, con un aumento de entre 1 y 2 °C en la temperatura, entre 800 y 1.800 millones de personas más pueden

quedar expuestas al estrés hídrico para el año 2085[5]. Incluso, la elevación del nivel del mar podría amenazar a millones de personas que viven en las regiones costeras. Esta amenaza ya es palpable para los Estados en islas pequeñas como las Maldivas[6]. Si bien sigue siendo incierto cuál será la escala de estos efectos sobre las comunidades humanas, lo que resulta claro es que "[e]l cambio climático afectará los elementos básicos de la vida para las personas de todo el mundo: el acceso al agua, la producción de alimentos, la salud y el medioambiente"[7].

El cambio climático, que conduce a una escasez de recursos cada vez mayor, también puede desencadenar efectos "dominó". Estos efectos podrían incluir un aumento de la inequidad, la inseguridad y el caos; el potencial de conflictos violentos y el desplazamiento de la población a gran escala[8]. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha destacado los vínculos entre cambio climático y migración, y ha reconocido que el cambio climático es una de las "mayor[es] causa[s]" de desplazamiento futuro[9]. Se estima que, para el año 2050, 200 millones de personas, principalmente del hemisferio sur, se verán obligadas a abandonar sus hogares debido al cambio climático[10]. Estas estimaciones siguen siendo objeto de debate, y muchos señalan que las cifras son excesivamente pesimistas[11], especialmente porque se basan en proyecciones climáticas y tienden a no incluir en sus cálculos la capacidad de adaptación de las comunidades. También es importante tener en cuenta que la migración es un fenómeno de factores de atracción y expulsión de múltiples causas, y no todas ellas se originan con el cambio climático[12]. No obstante, es probable que la combinación de las influencias económicas, sociales y ecológicas sobre los patrones migratorios sea marcada profundamente por los cambios del clima.

Al considerar los procesos socioeconómicos que tienen lugar en torno al desplazamiento de refugiados climáticos, se observa que muchos de los países vulnerables a la migración climática son también aquellos que enfrentan el desafío de la corrupción. Los principales focos de migración se encuentran en África y Asia, en particular en el África subsahariana, y en el sur y el este de Asia[13]. Estas también son áreas que suelen tener puntajes bajos en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International, lo cual indica que se percibe que tienen altos niveles de corrupción, y que es probable que tengan diversos problemas de gobernabilidad[14]. Más aún, con la mayor presión del cambio climático y la consecuente desigualdad e inseguridad que puede traer aparejadas, existe un mayor potencial de que surjan casos de corrupción. Un informe reciente sobre cambio climático y conflicto, por ejemplo, destaca de qué modo, en tiempos de escasez, los recursos podrían ser expropiados por elites a expensas de comunidades marginadas[15].

Migración climática: ¿un nuevo desafío para la gobernabilidad?

La gobernabilidad de la migración climática a nivel global es débil, ya que, en la actualidad, no existen mecanismos institucionales sólidos para tratar, de manera eficaz, la cuestión de los refugiados climáticos[16]. Incluso, tal vez se requieran diferentes tipos de medidas de gobernabilidad, teniendo en cuenta si los refugiados climáticos son desplazados dentro de su país de origen o a países extranjeros, y si se trasladan como consecuencia de un cambio climático que se manifiesta progresivamente o se ven obligados a hacerlo debido a desastres naturales[17]. Asimismo, dado que, hasta el momento, no se han creado mecanismos de gobernabilidad sólidos para asistir a los refugiados climáticos, y que los estándares actuales en las leyes sobre refugiados y derechos humanos son sumamente variables según la fuente y el tipo de desplazamiento de que se trate, "muchas víctimas del clima [quedan] desprotegidas y en situación de vulnerabilidad ante los abusos'[18].

La corrupción puede agravar la situación, que de por sí plantea grandes desafíos, en lo que hace a manejar la migración climática y plantear nuevas necesidades en términos de gobernabilidad. La migración climática y la corrupción interactúan de manera compleja. En primer lugar, la corrupción puede ser un factor agravante, que obligue a las poblaciones a migrar porque una elite se apodera de sus recursos[19]. En segundo lugar, las medidas de adaptación podrían resultar ineficaces como resultado de las actividades corruptas, ya sea en forma directa, a través de las posibilidades de malversación de fondos destinados al desarrollo, o de manera indirecta, cuando las autoridades nacionales de aplicación de la ley, la voluntad política y los sistemas regulatorios son débiles. Son precisamente estos últimos factores socioeconómicos los que hacen que los Estados sean vulnerables al cambio climático y que se produzca la consiguiente emigración climática, y los que los vuelven menos efectivos para manejar las migraciones cuando estas tienen lugar. Finalmente, el propio proceso de migración climática puede multiplicar las oportunidades de corrupción, dado que los refugiados climáticos pueden transformarse en víctimas vulnerables de actividades corruptas al trasladarse a entornos desconocidos llevando consigo sus propias dificultades socioeconómicas.

Los tipos de desafíos generados por la corrupción dependerán también del tipo de patrones migratorios, dado que las diferentes circunstancias pueden plantear distintos problemas y oportunidades con respecto a la corrupción. En el resto de esta sección se analizan los desafíos de corrupción específicos para dos formas distintas de migración climática, que son la migración interna y el desplazamiento, y la migración internacional.

Migración interna y desplazamiento

El desplazamiento interno de grandes partes de una población debido al cambio climático puede plantear enormes desafíos para los gobiernos nacionales. En la actualidad, cuando se producen desastres naturales, los gobiernos tienen la obligación primaria de proteger a sus ciudadanos y de brindar asistencia a las comunidades desplazadas en el ámbito interno[20], si bien los organismos de asistencia y la comunidad internacional también comparten las obligaciones vinculadas con la ayuda humanitaria[21]. Por tanto, la gestión eficaz de las migraciones climáticas internas dependerá de cuán preparados estén los gobiernos para enfrentar los impactos del cambio climático y la posible migración climática repentina y gradual.

Si las poblaciones son desplazadas sin una advertencia previa o si la migración no se maneja adecuadamente, existe la posibilidad de que se incremente la vulnerabilidad y la exposición a la corrupción. Por ejemplo, es posible que se establezcan puestos de control en las carreteras locales para imponer sobornos a los grupos vulnerables; en Costa de Marfil, las poblaciones que se trasladan desde la zona norte —controlada por los rebeldes— hacia el Sur —controlado por el gobierno—, han sido obligadas a pagar entre US$ 40 y US$ 60[22], lo cual constituye una carga considerable para quienes se desplazan con escasos recursos. También es posible que se utilice la coerción para exigir sobornos a personas que requieren la tramitación de solicitudes de cambio de lugar de residencia[23]. Incluso, una vez instalados, los migrantes que viven en asentamientos precarios urbanos pueden quedar expuestos a "amenazas de demolición y desalojo y exigencias monetarias de parte de funcionarios de gobierno"[24].

Si bien los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno[25] han generado conciencia acerca de las necesidades de las personas desplazadas internamente, aún no se les otorgan los mismos derechos que a los refugiados[26]. Como resultado, solamente la mitad de las personas desplazadas internamente en todo el mundo —que se estimó que ascendían a aproximadamente 26 millones a fines de 2008— recibe asistencia[27]. La ayuda humanitaria puede tener un cariz extremadamente político, y "a menudo se invoca la soberanía para justificar las restricciones a la ayuda internacional"[28]. En 2007, países como Sudán, Myanmar y Zimbabwe limitaron la ayuda humanitaria a 1,5 millones de personas[29].

En sus recomendaciones, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señaló que la migración y el desplazamiento no deben olvidarse en las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Sugiere el desarrollo de "soluciones integradas que establezcan un vínculo entre la migración y la adaptación al cambio climático"[30]. Los programas nacionales de acción para la adaptación

(PNAA), que han sido completados por 38 de los países menos adelantados, indican que, en la comunidad de adaptación al cambio climático, existe un nivel de conciencia de que el cambio climático podría derivar en una migración inevitable de gran escala, y que esto requiere que los gobiernos planifiquen cómo se llevará a cabo el reasentamiento[31]. Sin embargo, los PNAA no brindan detalles coherentes sobre la implementación de dichos planes, y la experiencia previa de los programas de reasentamiento plantea inquietudes acerca de la efectividad de tales iniciativas[32].

Los programas de reubicación, incluso los acuerdos para construir refugios temporarios, hogares y aldeas, y los que proporcionan asistencia o compensación a poblaciones que debieron buscar un nuevo lugar donde asentarse, suelen operar bajo un régimen de gobernabilidad débil y ofrecen oportunidades de corrupción. Tales programas pueden dar lugar a la malversación de fondos. Además, los procedimientos burocráticos relativos a la asignación de terrenos y la inscripción pueden regirse por sobornos y tratamiento preferencial. En Kenia, donde aproximadamente 500.000 personas huyeron de sus hogares ante los hechos de violencia que se suscitaron después de las elecciones, en 2007 y 2008, los programas de reasentamiento del gobierno fueron absolutamente desvirtuados por la corrupción y, como consecuencia, 350.000 personas tuvieron que vivir en campamentos provisorios durante largos períodos[33]. Se estima que, de los 2.000 millones de chelines keniatas (Sh) (aproximadamente US$ 28 millones) asignados a estas personas desplazadas internamente, aproximadamente Sh 500 millones han sido malversados[34]. Más aún, los terrenos comprados por el gobierno en el Valle del Rift para el reasentamiento de personas desplazadas internamente se vendieron "al mejor postor"[35]. Es posible que surjan escenarios similares en programas gubernamentales de reubicación vinculados con el cambio climático, salvo que estos sean bien planificados y correctamente administrados. Tal como lo señaló Koko Warner, las personas reasentadas dependen, en gran medida, de la asistencia internacional y gubernamental[36], y esto hace que queden en una situación de particular vulnerabilidad a las arbitrariedades de los funcionarios corruptos.

Migración internacional

La protección otorgada a los refugiados climáticos a través del derecho internacional es limitada, dado que no se consideran refugiados en virtud de la Convención de Ginebra de 1951 ni de su Protocolo de 1967. Otras disposiciones, tales como la Convención por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de Refugiados en África de 1969 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 dirigida a refugiados de América Central, México y Panamá, pueden cubrir a los refugiados climáticos en la medida en que amplíen su ámbito de acción a aquellos

afectados por una alteración grave del "orden público", pero es poco probable que sean suficientes para incluir a las víctimas de cambios climáticos progresivos, tales como la sequía[37]. De hecho, estas convenciones no estaban originalmente destinadas a esta población, lo cual genera incertidumbre respecto de si los refugiados climáticos podrían ser protegidos de esta forma[38]. Los refugiados climáticos también podrían reunir los requisitos para ser incluidos en la categoría de personas protegidas temporalmente; Dinamarca, por ejemplo, brinda asilo humanitario a las poblaciones afectadas por sequías[39]. No obstante, resulta evidente que estas excepciones son bastante acotadas y se aplican según el criterio de cada país, de manera que el sistema solo puede ofrecer legislación fragmentada y presenta grandes vacíos legales[40].

En los cruces de fronteras abundan los riesgos de corrupción, y las oficinas de inmigración se han considerado, durante mucho tiempo, puntos críticos para las prácticas corruptas. El Índice de Sobornos de África Oriental 2009, elaborado por Transparency International, revela que los departamentos de inmigración de Kenia, Uganda y Tanzania están entre las instituciones consideradas más corruptas en la región[41]. De manera más general, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2009* sugiere que "un laberinto de procedimientos y reglamentos, a veces complicado aún más por la corrupción, provoca demoras excesivas y aumenta los costos de partir"[42]. Los migrantes también pueden ser considerados como "blancos fáciles para los funcionarios corruptos" al momento de exigirles sobornos[43]. El informe destaca cómo la policía puede "destru[ir] documentos o n[egar] su validez como medida de extorsión o para justificar arrestos" con la esperanza de exigirles sobornos a los migrantes[44]. Incluso, cuando los migrantes son repatriados, los programas pueden estar afectados por la corrupción, y esto puede causar un tratamiento desigual y demoras. También es posible que se les pida a las víctimas que paguen cargos extraoficiales para obtener la documentación necesaria para viajar, o estas pueden quedar sujetas a riesgos similares a los mencionados en relación con los programas de reasentamiento interno.

Entre algunas formas particularmente perniciosas de migración internacional se pueden mencionar el contrabando de migrantes[45] y la trata de personas[46]. La OIM sugiere que, cada año, millones de personas son transportadas ilegalmente, cruzando las fronteras, "bajo falsos pretextos o, supuestamente, por funcionarios del gobierno corruptos"[47]. La mayor vulnerabilidad debido al cambio climático podría aumentar la prevalencia tanto del contrabando como del tráfico, y la corrupción es un factor clave para comprender ambos procesos[48]. La industria no sería próspera sin la complicidad de funcionarios corruptos en las patrullas fronterizas, en los consulados o en la policía, que pueden participar activamente en la emisión de documentos de viajes, o tolerar o hacer caso omiso de las actividades ilegales en forma pasiva[49]. En

2009, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) lanzó una encuesta que identificaba los elementos más vulnerables a la corrupción dentro de la cadena de la trata de personas. De las personas encuestadas, el 65 por ciento mencionó el control de fronteras, la inmigración y la aduana como los ámbitos más susceptibles a la corrupción; el 50 por ciento indicó que los sectores más susceptibles eran las autoridades de aplicación de la ley y la policía, y el 25 por ciento señaló a las organizaciones de la sociedad civil[50].

El cambio climático puede aumentar los incentivos, la densidad y la complejidad de estos circuitos ilegales, dado que tiene el potencial de hacer que las actividades de contrabando y trata de personas sean muy lucrativas. En las situaciones en que existe una gobernabilidad débil, aumenta la vulnerabilidad de los refugiados climáticos a estas dos industrias. Esa fue la situación que se observó en Bangladesh después de las inundaciones de 2007. Como los medios de vida de las familias fueron destruidos por el agua, muchos jefes de familia aceptaron ofertas de trabajo temporal en India. Pero en realidad, los refugiados climáticos sufrieron torturas y fueron esclavizados[51]. Mientras tanto, las mujeres que permanecieron en sus hogares quedaron en una situación de carencia absoluta de recursos económicos, al no recibir el dinero que habían prometido enviar los hombres que habían viajado hacia India. Como consecuencia, se volvieron vulnerables para la trata de personas, el trabajo forzado o la prostitución[52].

Conclusiones y recomendaciones

Si la migración no se maneja de manera adecuada, algunas de las predicciones más funestas sobre desplazamiento, contrabando y trata de personas pueden volverse realidad para quienes se ven obligados a migrar debido al cambio climático. El análisis planteado anteriormente ofrece un ejemplo de que existen riesgos de corrupción inherentes a las diferentes formas de desplazamiento y migración, y de que las formas nacionales e internacionales de gobernabilidad resultan absolutamente inadecuadas para enfrentar el desafío del cambio climático. Es evidente que, si no existen salvaguardas y mecanismos eficaces de rendición de cuentas, puede aumentar la vulnerabilidad ante la corrupción y las formas más atroces de migración, tales como el contrabando y la trata de personas. Por estos motivos, resulta esencial que la política nacional e internacional integre la migración climática como un componente de programas de adaptación eficazmente gestionados.

A fin de poder enfrentar el desafío de la migración climática en forma efectiva y justa, los refugiados climáticos necesitan reconocimiento legal, apoyo político y asistencia financiera[53]. Más que ampliar el ámbito de acción de la categoría de

refugiados, las características específicas de los refugiados climáticos exigirán que se establezca un régimen especial, adaptado a sus necesidades, con el nivel de apoyo y financiamiento adecuado por parte de la comunidad internacional[54]. Esto podría concretarse incorporando a la CMNUCC un nuevo protocolo para el reconocimiento, la protección y el reasentamiento de refugiados climáticos, tal como lo sugieren Frank Biermann e Ingrid Boas, que incluya un mecanismo de financiación específico y un marco general a través del cual puedan tomarse medidas a nivel internacional[55].

A nivel institucional, este protocolo sería administrado por un comité ejecutivo que funcionaría bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC. En lugar de brindar apoyo a través de asistencia posterior a los desastres, el protocolo posibilita la implementación de programas de reasentamiento voluntario planificados y organizados[56]. Se prevé que estos reasentamientos tendrían lugar, en gran medida, dentro de los países de origen de las comunidades afectadas, pero recibirían asistencia internacional. A nivel de las organizaciones, diversos organismos internacionales, tales como ACNUR y el PNUD, participarían en la gestión de los programas de reasentamiento; el hecho de que deban rendir cuentas a la COP de la CMNUCC ayudará a garantizar una estructura de gobernabilidad equilibrada y equitativa.

El protocolo también permitiría que la comunidad internacional proporcionara apoyo financiero, a través de un fondo para la protección y el reasentamiento de refugiados climáticos[57]. El fondo se basaría en el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas", asegurándose de que los países desarrollados cubrieran la mayor parte de los costos. Por ser un fondo especial para actividades específicas, sería más sencillo identificar el origen de las donaciones y verificar que los países desarrollados cumplan con sus compromisos en esta área.

En suma, existe una necesidad urgente de que las medidas vinculadas con la investigación y las políticas se enfoquen en la gobernabilidad de la migración climática a través de medidas de adaptación. Se realizaron algunos avances en las negociaciones sobre el texto de la CMNUCC en Cancún en 2010, y se incluyó un párrafo sobre la reubicación de las personas que migran por motivos de cambio climático[58]. En estas primeras etapas de las negociaciones, resulta fundamental que los riesgos de gobernabilidad y corrupción sean reconocidos e incluidos en los diseños de las políticas. Simplemente, no podemos enfrentar la migración climática de manera efectiva y humana si no luchamos contra la corrupción.

Notas

1. Ingrid Boas es estudiante de doctorado en la University of Kent e investigadora invitada en el Departamento de Análisis de Política Ambiental del Instituto de Estudios Ambientales de la VU University Amsterdam. Rebecca Dobson trabaja para Transparency International.

2. Robert Smith y Mathew Walpole, "Should Conservationists Pay More Attention to Corruption?", *Oryx*, vol. 39 (2005), págs. 251–256; y Consejo Asesor de Alemania sobre el Cambio Global, *World in Transition: Climate Change as a Security Risk* (Londres: Earthscan, 2007), pág. 43.
3. Es importante destacar que la migración podría identificarse "no solo como uno de los problemas, sino también como una de las soluciones a los desafíos que plantea el cambio climático": Boncour (2008) Philippe Boncour, Jefe de la División de Diálogo Internacional sobre la Migración, Organización Internacional para las Migraciones, evento paralelo en la 14.º Conferencia de las Partes de la CMNUCC, 8 de diciembre de 2008.
4. Ver análisis en Frank Biermann e Ingrid Boas, "Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees", *Global Environmental Politics*, vol. 10 (2010), págs. 60-88, pág. 67.
5. Rachel Warren y otros, *Understanding the Regional Impacts of Climate Change*, Working Paper no. 90 (Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research, 2006), cap. 2. Es importante tener en cuenta que, en tales circunstancias, entre 2074 y 2239 millones de personas podrían estar afectadas por una mayor escorrentía. Sin embargo, "este incremento de la escorrentía probablemente aumentaría los riesgos de inundaciones, y como ocurriría durante la estación lluviosa, no aliviaría la escasez durante la estación seca si no se previeran sistemas de almacenamiento" (Warren y otros, 2006, pág. 16).
6. Reuters (Reino Unido), "For Maldives, climate deal is a survival issue", 28 de noviembre de 2009.
7. Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change (The Stern Review)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), cap. 3.5, pág. 56.
8. Consejo Asesor de Alemania sobre el Cambio Global (2007).
9. Ver ACNUR, "Climate change could become the biggest driver of displacement: UNHCR chief", 16 de diciembre de 2009, en www.unhcr.org/4b2910239.html.
10. Norman Myers, "Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century", *Philosophical Transactions of the Royal Society: Biological Sciences*, vol. 357 (2002), págs. 609-613; ver también análisis en Stern (2006, cap. 3.5).
11. Ver Richard Black, *Environmental Refugees: Myth or Reality?*, New Issues in Refugee Research Working Paper no. 34 (Ginebra: ACNUR, 2001); Stephen Castles, *Environmental Change and Forced Migration: Making Sense of the Debate*, New Issues in Refugee Research Working Paper no. 70 (Ginebra: ACNUR, 2002). Norman Myers y Jennifer Kent proporcionan una cifra relativa a los refugiados ambientales, sobre la base de los escenarios de población, áreas vulnerables, etc. Norman Myers y Jennifer Kent, *Environmental Exodus – An Emergent Crisis in the Global Arena* (Washington DC: Climate Institute, 1995). Tal como lo argumentó Stephen Castles, no obstante, lo han hecho sin brindar "cifras sobre las personas que han sido efectivamente desplazadas por tales problemas. Por el contrario, la vinculación aparece simplemente como una cuestión de "sentido común": si los niveles del agua se elevan, o los bosques desaparecen, parece obvio que las personas deberán desplazarse hacia otros lugares" (Castles, 2002, pág. 3). Aun así, el estudio brinda una base de la cual uno podría apartarse. En ese sentido, *The Stern Review* (Informe Stern) indica que la predicción de Myers y Kent de 150-200 millones de refugiados ambientales "no ha sido rigurosamente testeada, pero coincide con las pruebas presentadas a lo largo de este capítulo de que el cambio climático llevará a que haya cientos de millones de personas más sin agua ni alimentos suficientes para sobrevivir o amenazadas por peligrosas inundaciones y mayor propagación de enfermedades" (Stern, 2006, pág. 77).

12. Black (2001), pág.13.
13. Consejo Asesor de Alemania sobre el Cambio Global (2007), pág. 163. Ver también Biermann y Boas (2010), pág. 69.
14. Muchos países de estas áreas tienen puntajes inferiores a 3,6 en una escala del 1 al 10 en el Índice de Percepción de la Corrupción 2009 de TI (en el cual 10 significa que el país se percibe como "sumamente transparente"): ver www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.
15. Jennifer Smith, *The Rough Guide to Climate Change and Conflict* (Londres: CAFOD, 2008).
16. Ver análisis en Biermann y Boas (2010); ver también: Frank Biermann y Ingrid Boas, "Global Adaptation Governance: Setting the Stage", en Frank Biermann y otros (eds.), *Global Climate Governance beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation* (Cambridge, Cambridge University Press, 2010), pág. 223-234.
17. Michelle Leighton, "Climate Change and Migration: Key Issues for Legal Protection of Migrants and Displaced Persons" (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, 2010); Koko Warner, "Global Environmental Change and Migration: Governance Challenges", *Global Environmental Change,* vol. 20 (2010), págs. 402-413.
18. Leighton (2010).
19. Smith (2008).
20. Leighton (2010), pág. 2.
21. Ibíd. Ver Roslyn Hees, sección 5.5 del presente volumen.
22. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2009), pág. 40.
23. Ibíd.
24. Ibíd.
25. Ver www.idpguidingprinciples.org.
26. PNUD (2009), pág. 63.
27. Ibíd.
28. Ibíd.
29. Ibíd. El informe estima aproximadamente 500.000 personas en cada país.
30. William Lacy Swing, Director General de la OIM, en evento paralelo, "Climate Adaptation Continuum, Migration and Displacement: Copenhagen and Beyond", COP 15, 16 de diciembre de 2009.
31. Susan Martin, *Climate Change, Migration and Adaptation* (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, 2010).
32. Ibíd.
33. Andrew Teyie, "IDPs top 2009 list of shame", AllAfrica.com (Mauritius), 5 de enero de 2010.
34. Ibíd.
35. Phillip Ngunjiri, "Want a piece of IDP land? That will be US$866 only", AllAfrica.com (Mauricio), 28 de diciembre de 2009.
36. Warner (2010), pág. 406.
37. Leighton (2010).
38. Biermann y Boas (2010: "Preparing for a Warmer World"), pág. 73.
39. Leighton (2010).
40. Ibíd.
41. El impacto de los sobornos es la proporción de quienes informan haber interactuado con una organización en particular y haber recibido el servicio previo pago de un soborno que se les

había exigido dentro de los 12 meses anteriores. Ver TI, "Índice de Sobornos de África Oriental 2009", TI Kenia.

42. PNUD (2009), pág. 40.
43. Ibíd., pág. 61.
44. Ibíd.
45. ONU, *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (Nueva York: ONU, 2000).
46. ONU, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (Nueva York: ONU, 2000).
47. OIM, *In Pursuit of the Southern Dream: Victims of Necessity: Assessment of the Irregular Movement of Men from East Africa and the Horn to South Africa* (Ginebra: OIM, 2009).
48. Ver Sheldon Zhang y Samuel Pineda, "Corruption as a Causal Factor in Human Trafficking", en Dina Siegel y Hans Nelen (eds.), *Organized Crime: Culture, Markets and Policies* (Berlín: Springer, 2008), págs. 41-55.
49. Ibíd.
50. Anti-Slavery International, TI y ONUDD, *The Role of Corruption in Trafficking in Persons* (Londres: Anti-Slavery International, 2009).
51. Alice Poncelet, "Bangladesh Case-Study Report: 'The Land of Mad Rivers"', en *Environmental Change and Forced Migration (EACH-FOR)* (Bruselas: Comisión Europea, 2009), págs. 19–20.
52. Ibíd.
53. Biermann y Boas (2010: "Preparing for a Warmer World").
54. Ibíd.
55. Ibíd.
56. Ibíd.
57. Ibíd.
58. CMNUCC (2010), "Resultado del Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención", XVI Conferencia de las Partes, Cancún, México, 29 de noviembre al 10 de diciembre, párrafo 14(f).

5.4.1

El saqueo de los bosques de Kenia

Coordinar el reasentamiento y exigir la rendición de cuentas por las actividades de tala

Sheila Masinde y Lisa Karanja[1]

Las cuestiones forestales nunca habían estado tan presentes en los titulares de los periódicos como durante el año 2009. La destrucción del Complejo Forestal Mau, de 400.000 hectáreas (ha), en el corazón del Valle del Rift, en Kenia, hizo que la población tomara conciencia de temas como la deforestación, la degradación ambiental y la conservación. El Grupo de Trabajo Forestal de Kenia (Kenya Forestry Working Group) ha estimado que Kenia perderá 24.000 millones de chelines keniatas (Sh) (aproximadamente US$ 300 millones) por año en los sectores del turismo, el té y la energía, si la devastación continúa al ritmo actual[2]. En 1963, Kenia tenía una cubierta forestal de aproximadamente el 10 por ciento; para 2006, esta cifra se había reducido a un magro 1,7 por ciento[3].

Como resultado de la devastación de los bosques —por ejemplo, el bosque Mau— mediante técnicas de corte y quema, lo que antes eran bosques densos, verdes y exuberantes se convierten en grandes extensiones de tierra reseca y tocones de árboles. Estos bosques constituyen la base de la captación de agua en todo el territorio de Kenia; al destruirlos, se agrava la presión que sufren los pobladores, que luchan contra el hambre y la escasez de agua y energía. La destrucción de los bosques también tiene implicaciones respecto del cambio climático, tanto en términos de mitigación como de adaptación. Los bosques son importantes para proteger la diversidad ecológica, regulan los patrones climáticos y actúan como sumideros de carbono: la ganadora del premio Nobel Wangari Matthai sugirió

que el 20 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) surgen como resultado de la deforestación y la degradación forestal[4].

La tasa de deforestación en Kenia se ha incrementado vertiginosamente en las últimas tres décadas, debido al aumento de la incidencia de la destrucción de los terrenos forestales, la tala y quema de carbón, la extracción de productos forestales, el uso de tierras para cultivos y los incendios forestales[5]. Un informe publicado por el Servicio Forestal de Kenia (Kenya Forest Service) en 2007 sugirió que este es el resultado de la escasez de recursos con que cuentan los guardabosques del Ministerio de Silvicultura, que no les permite manejar efectivamente los bosques, o que se debe al "abuso de poder, la negligencia en el cumplimiento del deber y/o corrupción"[6]. Los regímenes de gobernabilidad débiles dificultaron el abordaje de la deforestación en lo que respecta a la emisión irregular de licencias para tala, los sobornos para evitar detenciones o juicios por delitos forestales, y la parcelación ilegal de terrenos por parte de funcionarios para devolver u obtener favores políticos[7].

El nudo del problema forestal de Kenia, que se precipitó a raíz de la asignación de terrenos, es la tensión entre la necesidad de conservar los bosques y, al mismo tiempo, la de asegurar que quienes se asientan en esos terrenos reciban un trato justo y equitativo. Algunos de los factores humanos que impulsan la destrucción de los bosques son la pobreza, los medios de vida no sostenibles, la falta de tierras y la presión de las poblaciones sobre las áreas que rodean las reservas forestales. Los sucesivos gobiernos han destruido los bosques movidos por la necesidad de brindar espacios a las comunidades que viven en las inmediaciones de las áreas boscosas. No obstante, este proceso estuvo acompañado de la adjudicación ilegítima de terrenos[8].

El gobierno creó una Comisión de Investigación de la Adjudicación Ilegal/Irregular de Tierras (Commission of Inquiry into the Illegal/Irregular Allocation of Land) en Kenia y, en 2004, esta comisión elaboró un informe[9]. El presidente de la comisión, Paul Ndung'u, sugirió que la iniciativa de aprovechar las tierras del bosque Mau había comenzado como un esfuerzo genuino para brindar un lugar de asentamiento a los miembros de la comunidad Ogiek que carecían de tierras; pero que, en el proceso de asignar tierras a esos asentamientos, "se infiltró la corrupción"[10]. Por ejemplo, en lugar de talar las 2.000 hectáreas que se había pactado asignar a la comunidad Ogiek, los funcionarios públicos tomaron aproximadamente 10.000 hectáreas y destinaron los demás terrenos a "sí mismos y a otras personas influyentes del gobierno"[11].

Es evidente que el agotamiento masivo de los bosques de Kenia podría anunciar una catástrofe ambiental para un país que está enfrentando los efectos del

cambio climático. Lo que no resulta tan claro es cómo conservar los bosques, prevenir la tala ilegal, reubicar a la población y asegurar que este proceso no sea también contaminado por la corrupción. El reasentamiento de las comunidades vulnerables, que consideran que sus tierras les pertenecen, es particularmente preocupante, ya que se estima que, entre 2004 y 2006, más de 100.000 personas fueron desalojadas de sus hogares por la fuerza en las áreas de bosques en Kenia[12]. La falta de confianza se profundizó aún más en agosto de 2009, cuando el Servicio Forestal de Kenia (Kenya Forestry Service) envió una notificación de desalojo con un plazo de 14 días a las personas que vivían en el bosque Mau[13], que pocos días después fue derogada por el primer ministro, Raila Odinga[14].

El debate sobre el reasentamiento de los habitantes del bosque Mau se vio afectado por el trasfondo político y tribal, pero los líderes del Valle del Rift defendieron sus derechos y exigieron que el desalojo no se llevara a cabo sin las reparaciones correspondientes[15]. Ahora, el gobierno se enfrenta al interrogante de cómo determinar quiénes tienen reclamos válidos que deban ser compensados. E incluso, una vez que se hayan concretado los desalojos y reasentamientos, surgirá la necesidad de garantizar que se cumplan las leyes forestales, para evitar retroceder a la situación actual[16].

En septiembre de 2009, en una medida tendiente a proteger los bosques, el gobierno hizo un llamamiento para salvar el Complejo Forestal Mau[17]. La Secretaría de Coordinación Provisional, creada para implementar las recomendaciones del Equipo de Tareas del Bosque Mau, elaboró un plan de intervención de 10 puntos, que incluye la definición de marcos institucionales[18]. El plan prevé la reubicación y el asentamiento de las comunidades, lo cual incluye ayudarlas a "adaptarse a sus nuevos hogares", y llama a "la recuperación y replantación de los sitios degradados"[19].

Llevará años lograr que los devastados bosques de Kenia vuelvan a sus épocas de gloria. No obstante, para que los keniatas sean protegidos desde el inicio de los cambios climáticos, a fin de evitar que se agrave la escasez de agua que vienen sufriendo y, al mismo tiempo, desempeñen un rol en la mitigación de los avances del cambio climático, la rehabilitación de los bosques de Kenia es la clave; pero solo se concretará si se eliminan los obstáculos que interpone la corrupción.

Notas

1. Sheila Masinde y Lisa Karanja trabajan para Transparency International Kenia.
2. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) "Forest fires destroy Kenya's key water catchments", comunicado de prensa, 25 de marzo de 2009.

3. UNESCO, "Fighting desertification in Kenya, one tree at a time", *Courier*, 3, 2006.
4. Ver www.greenbeltmovement.org/a.php?id=431.
5. Winston Mathu, *Forest Law Enforcement and Governance in Kenya* (Nairobi: Kenya Forest Service, 2007), pág. 6.
6. Ibíd.
7. Ibíd., pág. 17.
8. James Makori, "Mau Compensation: The Corruption and Land Politics in Kenya", *Adili* no. 116 (2010), págs. 1–4.
9. República de Kenia, *Report of the Commission of Inquiry into the Illegal/Irregular Allocation of Public Land* (Nairobi: Government Printer, 2004).
10. *Sunday Nation* (Kenia), "How grabbing of forest land started", en African News Online, 31 de julio de 2009.
11. Ibíd.
12. Amnistía Internacional, *Nowhere to Go: Forced Evictions in Mau Forest* (Londres: Amnesty International, 2007), cita del Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) y Hakijamii, "Forest Evictions: A Way Forward", *Kenya Housing Rights Update,* agosto de 2006. La cantidad total de desalojos es objeto de controversias, y no se encuentran disponibles los números exactos.
13. *Sunday Nation* (Kenia), "Rift Valley MPs' fury on new Mau deadline", 25 de agosto de 2009.
14. *Sunday Nation* (Kenia), "Kenya PM tells Mau settlers to ignore quit notice", 26 de agosto de 2009.
15. *Daily Nation* (Kenia), "Raila softens stance on Rift Valley 'rebels'", 16 de agosto de 2009.
16. Además de la Ley Forestal (Forest Act) (2005), Kenia tiene más de 77 leyes sobre silvicultura, que incluyen la política Preliminar sobre Uso de la Tierra, la Ley de Gestión Ambiental y Conservación (Environmental Management and Conservation Act) (1999), la Ley de Vida Silvestre (Conservación y Gestión) (Wildlife (Conservation and Management) Act) de 1976 y la Política de Agricultura/Nacional sobre Alimentos (Sessional Paper no. 2, 1994).
17. Environment News Service (EE. UU.), "Kenya seeks millions to save Mau Forest, avert water crisis", 14 de septiembre de 2009.
18. Ibíd.
19. Ibíd.

5.4.2

Adaptación al cambio climático e integridad del agua

Un desafío global para abordar realidades locales

Grit Martinez y Teun Bastemeijer[1]

"La adaptación climática *es* la adaptación a la problemática del agua": así lo señalan el consorcio del Programa Cooperativo sobre Agua y Clima (Co-operative Programme on Water and Climate, CPWC), el Consejo Mundial del Agua (CMA) y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)[2]. El cambio climático puede observarse muy claramente en la forma de aumento del estrés hídrico y la escasez de agua en todos los sectores y regiones. La vulnerabilidad a estos impactos no está distribuida de manera uniforme; muchas veces, los más afectados por el cambio climático son quienes tienen la menor capacidad de enfrentar dichos cambios[3]. Por lo tanto, resulta esencial enfocarse en el agua como un componente de cualquier medida de adaptación, particularmente en los países en desarrollo, donde los bajos niveles de resistencia a los efectos del cambio climático entrañan mayores riesgos para las personas y para la economía.

El cambio climático interactúa con otros fenómenos políticos, sociales, económicos y ambientales, y estos múltiples factores de presión —tales como el crecimiento de la población y el uso no sostenible de la tierra y los recursos naturales— se combinan y agravan la escasez de agua y el daño causado por acontecimientos climáticos extremos. Por ejemplo, se estima que, para el año 2020, entre 75 y 250 millones de personas de África sufrirán un mayor estrés hídrico como resultado del cambio climático[4].

Existe la percepción de que las medidas de adaptación subestiman la cuestión del agua en los "planes nacionales o en las carteras de inversión internacionales"[5]. No obstante, en los programas nacionales de acción para la adaptación (PNAA) elaborados por los países menos desarrollados en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se advierte un marcado enfoque en las cuestiones vinculadas con el agua. En un análisis de los sectores cubiertos por PNAA, el 13 por ciento está relacionado con los recursos hídricos y el 9 por ciento cubre las zonas costeras y los ecosistemas marinos[6]. No obstante, sigue presente la preocupación por el hecho de que los PNAA no han adoptado "un enfoque integral de las respuestas de adaptación en el sector del agua y su desarrollo"[7].

Si bien el cambio climático contribuye al aumento del estrés hídrico, la escasez registrada se debe, en gran medida, a regímenes de gobernabilidad débiles, a la ausencia de marcos regulatorios y a la falta de aplicación de las leyes. Se estima que la corrupción aumenta el costo de lograr el Objetivo de Desarrollo del Milenio de la ONU sobre agua y saneamiento en US$ 48.000 millones[8]. En este contexto, un elemento importante de cualquier esfuerzo de adaptación debe ser la promoción de la integridad en cuestiones vinculadas con el agua, en todos los niveles. El estudio de caso que se presenta a continuación, que analiza la integración del agua y las actividades de adaptación, será una prueba definitiva, de gran importancia, para abordar los riesgos de corrupción en la implementación de estrategias a nivel nacional.

Un enfoque específico para cada país: Desafíos vinculados con la adaptación y el agua en Bangladesh

Bangladesh se encuentra en una situación sumamente delicada con respecto al cambio climático. Su principal prioridad es la reducción de sus vulnerabilidades relacionadas con el agua[9]. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) determinó que Bangladesh es el país del mundo con mayor riesgo de ciclones tropicales y el sexto con mayor riesgo de inundaciones[10]. Su alto nivel de vulnerabilidad ha sido reconocido por la CMNUCC[11] y tiene un lugar de prioridad en la agenda del gobierno de Bangladesh[12].

En 2005, el gobierno de Bangladesh completó su PNAA. De los 15 proyectos recomendados como urgentes en el informe final, 9 estaban directamente relacionados con el agua[13]. La Estrategia y Plan de Acción de Bangladesh contra el Cambio Climático[14], elaborado sobre la base de numerosas consultas, reconoce

que el agua es un componente esencial de los riesgos que el país probablemente enfrentará como consecuencia del cambio climático[15]. Se estimó que se necesitarán aproximadamente US$ 500 millones en los dos primeros años para mejorar la gestión de desastres, la gestión de la investigación y el conocimiento, el desarrollo de la capacidad y la conciencia pública, así como inversiones urgentes en refugios contra ciclones y programas de drenaje seleccionados[16].

En junio de 2010, el gobierno de Bangladesh y sus socios de desarrollo alcanzaron un acuerdo para establecer un fondo nacional de resistencia al cambio climático. Los socios de desarrollo proporcionarán una contribución inicial de US$ 100 millones[17]. Este fondo deberá ser administrado e implementado por el gobierno con la participación de los socios de desarrollo y la sociedad civil[18]. La participación del Banco Mundial, en términos de proporcionar "apoyo técnico para la implementación", tiene por objeto "ayudar a garantizar que se cumplan los requisitos de auditoría integral"[19].

En apariencia, Bangladesh está tomando con seriedad la cuestión del cambio climático y su relación con el agua, y cuenta con salvaguardas para garantizar la buena gobernabilidad de los fondos. Sin embargo, parece poco probable que estas medidas resulten suficientes, dado que la corrupción se encuentra profundamente arraigada en la sociedad y afecta especialmente al sector del agua. Con el apoyo y la asistencia de la Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network, WIN), un grupo de importantes organizaciones lanzó recientemente la Iniciativa de Integridad del Agua de Bangladesh (Bangladesh Water Integrity Initiative, BAWIN)[20]. Esta iniciativa se enfoca, entre otras áreas, en explorar maneras de eliminar la corrupción en las zonas afectadas por el ciclón Aila en 2009. La BAWIN llevó a cabo una investigación de los motivos por los cuales se producen demoras y especificó cuáles son las medidas necesarias para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. El estudio determinó que las siguientes áreas son particularmente vulnerables:

- planificación, presentación de ofertas y procesos de contratación;
- monitoreo y reparación de represas y diques;
- provisión de agua potable y asignación de recursos a las personas afectadas.

Estas conclusiones tendrán particular relevancia en el contexto de los planes del gobierno para proyectos y programas de adaptación vinculados con el agua en el futuro.

Notas

1. Grit Martinez y Teun Bastemeijer trabajan para la Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network, WIN).

2. WWC, *Don't Stick Your Head in the Sand! Towards a Framework for Climate-Proofing* (Marsella: WWC, 2009).
3. Ibíd.
4. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UN Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO), *Tercer Informe sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: El agua en un mundo en constante cambio* (París: UNESCO, 2009).
5. ONU-Agua, "La adaptación al cambio climático tiene que ver, sobre todo, con el agua" (Nueva York: ONU, 2010), pág. 1.
6. ONU, *Least Developed Countries under the UNFCCC* (Nueva York: ONU, 2009).
7. Gunilla Björklund y otros, *Water Adaptation in National Adaptation Programmes for Action: Freshwater in Climate Adaptation Planning and Climate Adaptation in Freshwater Planning* (París: UNESCO, 2009), pág. 8.
8. TI, *Corrupción Global en el Sector del Agua* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), pág. 12.
9. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) elaboró un ranking de los principales impactos del cambio climático y vulnerabilidades de Bangladesh y estableció que los recursos de agua y costeros deben considerarse como la mayor prioridad en términos de adaptación. Ver Shardul Agrawala y Maëlis Carraro, *Assessing the Role of Microfinance in Fostering Adaptation to Climate Change*, Environmental Working Paper no. 15 (París: OCDE, 2010).
10. Ministerio de Medioambiente y Bosques (Ministry of Environment and Forests (MoEF), *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 2008* (Dhaka: MoEF, 2008), pág. 4, en www.moef.gov.bd/moef.pdf.
11. Informe de la Conferencia de las Partes en su 15.ª sesión (COP 15), que tuvo lugar en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009. Ver http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf.
12. MoEF, *National Adaptation Programme of Action (NAPA) Final Report* (Dhaka: MoEF, 2005); ver http://unfccc.int/resource/docs/napa/ban01.pdf.
13. Ibíd.
14. MoEF (2008).
15. Ibíd., pág. 13.
16. Ibíd., pág. 29. El costo total de los programas para los primeros cinco años podría estar en el orden de los US$ 5.000 millones.
17. Ver http://beta.worldbank.org/content/bangladesh-economics-adaptation-climate-change-study.
18. Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca, "Building resilience to address climate change", 23 de septiembre de 2010, en www.ambdhaka.um.dk/en/menu/TheEmbassy/News/BuildingResilienceToAddressClimateChange.htm.
19. *Daily Star* (Bangladesh), "Bangladesh gets US$110m climate fund", 2 de junio de 2010.
20. Kathy Shordt, "BAWIN concept note" (Berlín: WIN, julio de 2010).

5.5

Cuando sobreviene una catástrofe

Corrupción y respuesta rápida en la asistencia y la recuperación vinculadas con el clima

Roslyn Hees[1]

Las iniciativas para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse al cambio climático están destinadas a fracasar, salvo que la asistencia financiera incorpore, como elementos claves, la buena gobernabilidad y la ética.

(Wangari Maathai, ganadora del Premio Nobel de la Paz)[2]

Cambio climático y desastres naturales: Naturaleza y escala del problema

La comunidad humanitaria es plenamente consciente del crecimiento reciente y proyectado en desastres relacionados con el clima o con acontecimientos climáticos extremos, y sus implicaciones en materia de recursos necesarios para las respuestas de emergencia. El cambio climático aumentaría las situaciones que requerirían respuestas de emergencia, tanto debido a la mayor frecuencia y/o a la mayor intensidad de los desastres de impacto repentino como a la mayor cobertura de los desastres de impacto lento. Se requerirá una asistencia de emergencia más intensa debido a la pérdida de producción agrícola y recursos alimenticios, infraestructura económica, fuentes de agua potable y refugio, y para enfrentar los problemas de salud inmediatos y a mediano plazo ocasionados por los desastres. Es probable que el consecuente

aumento en la demanda de ayuda de emergencia multiplique las oportunidades de desvío corrupto de los recursos de asistencia.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) de la ONU estima que el número de desastres registrados aumentó de 200 a 400 por año en las últimas dos décadas, y que el 90 por ciento de tales desastres están relacionados con el clima[3]. Cada año, un promedio de aproximadamente 240 millones de personas son afectadas por desastres relacionados con el clima; esta cifra se ha casi triplicado desde 1980, y se proyecta que aumente en más del 50 por ciento hasta alcanzar un promedio de 375 millones para el año 2015[4]. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha calculado que, entre 2004 y 2008, se produjeron 315.000 muertes por año debido al cambio climático, una cifra sustancialmente mayor que la cantidad de víctimas fatales atribuidas al tsunami asiático de 2004[5].

¿Son particularmente vulnerables a la corrupción los programas de respuesta ante desastres?

La ayuda humanitaria, en general, se brinda en entornos que plantean desafíos, y las respuestas de emergencia ante el cambio climático no serán una excepción. Según varios estudios encargados por Transparency International[6], la incidencia de la corrupción en la respuesta ante desastres parece estar relacionada tanto con el entorno externo como con la efectividad de los controles internos de los organismos humanitarios. Como podría esperarse, los riesgos de corrupción son mayores en los países afectados por corrupción endémica previa a la crisis, cuyas instituciones públicas son frágiles, con escasa capacidad de absorción y un estado de derecho débil, y bajos niveles de escrutinio independiente por parte de la sociedad civil o de los medios de comunicación y, como consecuencia, bajos niveles de rendición de cuentas por parte del gobierno a los ciudadanos.

El Banco Mundial ha identificado algunos de los puntos críticos más proclives a sufrir desastres vinculados con el clima. En la mayoría de los casos, estos países tienen deficiencias que se manifiestan en la percepción de la efectividad gubernamental y en la percepción de corrupción, como lo muestra el cuadro 5.2 a continuación. Por eso, es probable que las respuestas de ayuda sean vulnerables a los riesgos de corrupción.

Acontecimiento relacionado con el clima	País/punto crítico (alto riesgo)*	Puntaje de efectividad del gobierno**	Puntaje en el Índice de Percepción de la Corrupción***
Sequía	Malawi	30,3	3,3
	Etiopía	39,8	2,7
	Zimbabwe	2,4	2,2
Inundaciones	Bangladesh	22,7	2,4
	China	63,5	3,6
	India	53,6	3,4
Tormentas	Filipinas	55,0	2,4
	Bangladesh	22,7	2,4
	Madagascar	33,2	3,0
Elevación del nivel del mar	Maldivas	44,1	2,5
	Vietnam	45,5	2,7
	Egipto	43,1	2,8
Reducción de la producción agrícola	Sudán	5,2	1,5
	Senegal	51,2	3,0
	Mali	21,8	2,8

Notas:

* Ejemplos tomados del Departamento de Medio Ambiente del Banco Mundial, *Soluciones convenientes a una verdad que incomoda* (Washington, DC: Banco Mundial, 2009), pág.19.

**Daniel Kaufman y otros, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators* 1996-2008, Policy Research Working Paper no. 4978 (Washington, DC: Banco Mundial, 2009).

***TI, Índice de Percepción de la Corrupción 2009; ver www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009.

Cuadro 5.2 Puntos críticos en relación con el cambio climático y vulnerabilidad ante la corrupción

La inyección repentina, después de un desastre, de grandes cantidades de recursos en un entorno donde estos son escasos resulta especialmente tentadora y brinda oportunidades para que surjan comportamientos corruptos; por ejemplo, en la forma de "corrupción por la supervivencia" entre las víctimas de desastres que están desesperadas por recibir la ayuda de emergencia. A veces, la ayuda también es captada por "controladores" —autoridades locales, líderes comunitarios o milicias que controlan las comunicaciones con los beneficiarios a quienes está destinada la

ayuda— que utilizan la asistencia a favor de sus intereses políticos, sociales, económicos o personales. Esta "captación de la asistencia" también puede hacer que se prolonguen los conflictos o se perpetúe la dependencia, lo cual genera un círculo vicioso en la esfera humanitaria[7]. Se han informado casos en los que controladores y trabajadores de las iniciativas de asistencia exigieron favores sexuales a cambio de brindar alimentos o refugio, o de permitir el ingreso en campos oficiales para refugiados, tal como se denunció en varios países de África[8]. La corrupción también actúa en detrimento de la confianza que depositan las víctimas de desastres en las organizaciones de asistencia, gubernamentales o no gubernamentales, que es un factor esencial para lograr una recuperación efectiva.

Los recursos de asistencia pueden desviarse, de manera corrupta, en formas muy diversas. Los contratos, las facturas, los registros de nómina de los empleados y el número de beneficiarios o los paquetes de ayuda pueden falsificarse o exagerarse, y los recursos extras pueden terminar engrosando los bolsillos de personas que no son beneficiarios o venderse para obtener ganancias. Los sobornos, las comisiones ilícitas o las amenazas pueden distorsionar la elección de los proveedores de bienes y servicios, lo cual puede dar lugar al incremento de los costos de los contratos o al suministro de bienes de calidad inferior a los estándares mínimos. En todos esos casos, se reduce la asistencia que reciben los beneficiarios.

No obstante, la "corrupción no financiera", que no se manifiesta en los estados financieros del organismo y, por lo tanto, no se detecta en las auditorías, también puede tener un efecto perjudicial sobre la misión humanitaria. Las prácticas como el nepotismo/el favoritismo, el desvío de ayuda a grupos que no son los verdaderos destinatarios y la expropiación de recursos de ayuda para fines políticos, sociales o militares no pueden considerarse formas de corrupción, sino "prácticas habituales" en algunos países. No obstante, constituyen abusos de poder y hacen que los recursos no lleguen a los beneficiarios a quienes están dirigidos.

La respuesta humanitaria masiva al tsunami asiático estuvo rodeada de numerosas acusaciones de corrupción; por ejemplo, los contratistas que fueron acusados de haber construido viviendas que no cumplían con las especificaciones de calidad por las cuales se les había pagado en Aceh, o la denuncia de que las viviendas reconstruidas en Sri Lanka habían sido asignadas a amigos y familiares de funcionarios del gobierno en lugar de a otras víctimas que tenían necesidades más acuciantes[9]. Recientemente se informó —si bien el organismo de asistencia lo objetó— que, en Somalia, aproximadamente el 50 por ciento del principal programa de provisión asistencial de alimentos no llegaba a los beneficiarios a quienes estaba destinado, sino que se dividía entre los socios locales de implementación, los transportistas y milicias

armadas[10]. El colapso casi total de las instituciones políticas, económicas y sociales de Somalia no puede ser considerado representativo de todos los programas de asistencia, sino que brinda un ejemplo extremo del desvío corrupto de la ayuda de emergencia.

Planes actuales de reducción de riesgos de desastres

La comunidad humanitaria ha formulado diversos planes de acción para promover la preparación para desastres vinculados con el clima y la adaptación, tales como el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015[11]. No obstante, estos se enfocan principalmente en medidas de reducción del riesgo técnico; como por ejemplo, la mejora de la infraestructura, la planificación del uso de tierras y una mejor predicción de desastres y sistemas de advertencia temprana. La gobernabilidad se aborda en lo que hace a mejorar la gestión de desastres y la coordinación de respuestas, o desarrollando la capacidad de las comunidades afectadas para preverlos y responder a ellos. Pero, en gran parte, el impacto de la corrupción no ha sido tenido en cuenta.

Hasta la fecha, no parece haberse analizado con suficiente profundidad cuáles serían los costos previstos para la implementación de estos planes de acción o qué recursos financieros adicionales se necesitarían para abordar las necesidades humanas que surjan del agravamiento de las crisis relacionadas con el clima. Uno de estos análisis poco frecuentes estima que el gasto internacional anual en ayuda humanitaria podría incrementarse, durante los próximos 20 años (en términos nominales), en un porcentaje que podría situarse entre el 32 por ciento (si solamente se incluyen los aumentos estimados en la frecuencia de los desastres), el 134 por ciento (si se incluyen tanto la frecuencia como la intensidad de los desastres) y el 1.600 por ciento (si se realizan proyecciones lineales de las tendencias de desastres anteriores)[12].

El incremento de los recursos necesarios, sumado a la presión que ejercen los donantes, los medios de comunicación y el público en general sobre las organizaciones de asistencia públicas y no gubernamentales para el escalamiento de las operaciones y el rápido desembolso de la ayuda, podrían constituir una exigencia excesiva para los sistemas y el personal —que ya se encuentran sometidos a grandes presiones— y debilitar la vigilancia y los controles. Las limitaciones que plantea la baja capacidad de absorción en muchos países que se encuentran en riesgo (que se mide, por ejemplo, a través de la efectividad del gobierno en el cuadro 5.2) significan que, ante el escalamiento de la asistencia, existe la posibilidad de que los sistemas existentes no puedan absorber grandes incrementos en los recursos sin que esto implique más desperdicio, "fugas" o corrupción[13]. Ante este crecimiento potencial masivo en el

flujo de los recursos humanitarios, resulta sorprendente que se haya realizado un análisis tan poco profundo de los riesgos de corrupción asociados.

¿Qué se puede hacer?

La gran cantidad de investigaciones de campo que se realizaron en asociación con importantes organizaciones no gubernamentales humanitarias internacionales tuvieron como resultado la publicación de *Prevención de la Corrupción en las Operaciones Humanitarias: Manual de Buenas Prácticas* de TI en enero de 2010[14]. El manual define varias áreas en que la implementación de mejoras a las políticas y los sistemas puede ayudar a prevenir y mitigar la corrupción en las respuestas ante desastres.

La corrupción parece seguir siendo un tema tabú dentro de la comunidad humanitaria y del cambio climático. El debate del impacto de la corrupción sobre los desastres relacionados con el clima debe salir a la luz y reflejarse en la documentación de las investigaciones y las iniciativas de incidencia que se lleven a cabo en estos campos.

Es importante comprender que las percepciones de lo que constituye corrupción varían dentro de una misma cultura y al comparar diferentes culturas, y que dichas percepciones suelen limitarse a las irregularidades financieras y el fraude. La *"corrupción no financiera"* (que se describió anteriormente) suele ser menos valorada como una práctica corrupta; y en algunas culturas, puede no considerarse un acto de corrupción en absoluto. Asegurarse de que las comunidades afectadas, así como los proveedores de ayuda humanitaria, compartan una visión clara acerca de qué constituye un comportamiento corrupto y sus efectos perjudiciales es un elemento importante en su prevención.

Integrar el análisis de los riesgos de corrupción y el entorno político e institucional externo en la *preparación para emergencias*, un elemento esencial en la reducción del riesgo de desastres, resulta fundamental para prever y prevenir la corrupción. Es particularmente importante que tanto la capacidad de absorción de las instituciones en el área afectada como las estructuras de poder político, económico y social formales e informales sean correctamente comprendidas al formular programas de respuesta ante desastres, de manera que estos programas no exacerben los riesgos de corrupción. En función de dicho análisis, se podrán incorporar en la respuesta las medidas específicas para cada contexto tendientes a reducir la corrupción. Dado que muchas de las áreas proclives a sufrir desastres vinculados con el clima ya pueden identificarse, este análisis puede realizarse mucho antes de que se produzcan los desastres.

El *monitoreo in situ* detecta la corrupción y actúa como un factor de disuasión, particularmente en relación con las prácticas corruptas no financieras, y debe recibir

mayor atención en las respuestas humanitarias. El control de las vías a través de las cuales la corrupción puede afectar los resultados de la asistencia debe ser incorporado en la respuesta ante desastres desde la etapa de planificación. Si las comunidades locales propensas a sufrir crisis asumen el liderazgo en la preparación para desastres vinculados con el clima y la respuesta ante estos acontecimientos, como recomiendan numerosos expertos, pueden además monitorear las respuestas de ayuda humanitaria, incluida la incidencia de la corrupción. También es fundamental alcanzar mayor *transparencia* en la información sobre los programas de respuesta que se pone a disposición de los gobiernos locales, las comunidades beneficiarias y las organizaciones de la sociedad civil para lograr un monitoreo eficaz y una rendición de cuentas genuina.

Notas

1. Roslyn Hees es asesora sénior de la Secretaría de TI.
2. Reuters AlertNet (Reino Unido), 11 de diciembre de 2009.
3. EM-DAT: Base de Datos Internacional sobre Desastres, Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, CRED), Université Catholique de Louvain, Bruselas.
4. Tanja Schuemer-Cross y Ben Heaven Taylor, *The Right to Survive: The Humanitarian Challenge for the Twenty-First Century* (Oxford: Oxfam International, 2009), pág. 27.
5. OMS, "Protecting the Health of Vulnerable People from the Humanitarian Consequences of Climate Change and Climate-Related Disasters" (Ginebra: OMS, 2009).
6. Pete Ewins y otros, *Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action* (Londres: Overseas Development Institute [ODI], 2006); Daniel Maxwell y otros *Prevención de la Corrupción en la Asistencia Humanitaria: Informe de Investigación Definitivo* (Berlín: TI, 2008).
7. Fiona Terry, *Condemned to Repeat: The Paradox of Humanitarian Action* (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2002).
8. Corinna Csáky, *No One to Turn to: The Under-Reporting of Child Sexual Exploitation and Abuse by Aid Workers and Peacekeepers* (Londres: Save the Children, 2008).
9. IPS News (Tailandia), "Tsunami recovery hit by corruption, apathy", 26 de diciembre de 2006.
10. Consejo de Seguridad de la ONU, "Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council Resolution 1853", 10 de marzo de 2010.
11. Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) de la ONU, "Marco de Acción de Hyogo para 2005–2015: Aumento de la resilencia de las naciones y las comunidades ante los desastres" (Ginebra: EIRD, 2005).
12. Mackinnon Webster y otros, *The Humanitarian Costs of Climate Change* (Medford, MA: Feinstein International Center, Tufts University, 2008).
13. ODI, "Scaling up versus Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for Reaching the MDGs in Africa", boletín informativo (Londres: ODI, 2005), pág. 2.
14. TI, Prevención de la Corrupción en las Operaciones Humanitarias: Manual de Buenas Prácticas (Berlín: TI, 2010).

PARTE 6

Gobernabilidad forestal

Un tema clave para el cambio climático

6.0
Gobernabilidad forestal
Un tema clave para el cambio climático

Los bosques ocupan el 31 por ciento de la superficie terrestre, pero se están reduciendo a un ritmo de 13 millones de hectáreas (ha) por año[1]. Tienen un rol fundamental en el control de los niveles de CO_2 en la atmósfera y, como resultado, mitigan de manera natural los efectos del cambio climático actuando como sumideros de carbono. Conservar los bosques y promover la reforestación en lugar de la deforestación o la degradación de los bosques reporta un doble beneficio: permite preservar el carbono almacenado y mantener o aumentar la capacidad de los bosques de actuar como sumideros de carbono y absorber el CO_2 atmosférico.

Sin embargo, los recursos forestales ofrecen posibilidades sumamente lucrativas, y pueden ser un elemento importante del desarrollo económico de los países. Dado que en este sector la tala ilegal y la corrupción son frecuentes, los bosques están desapareciendo a un ritmo sin precedente y, pese a esto, no generan ingresos que los gobiernos puedan aplicar con fines de desarrollo. La iniciativa Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD) es un mecanismo que ofrece incentivos financieros a países en desarrollo para que reduzcan las emisiones forestales. Esta sección especial aborda los riesgos de gobernabilidad vinculados con la implementación de REDD en un sector proclive a la corrupción.

En la primera sección, Patrick Alley ofrece una crítica persuasiva de los factores que propician la corrupción en la explotación forestal, como la demanda internacional de madera, las falencias en las leyes que regulan productos forestales obtenidos de fuentes ilícitas y la concepción de los bosques como un componente del desarrollo económico en lugar de la conservación. En un artículo complementario, Iftekhar Zaman y Manzoor-e-Khuda analizan los efectos de la corrupción localizada en Bangladesh en respuesta a una política gubernamental que prioriza las utilidades y fomenta la erosión de manglares esenciales.

Jeffrey Hatcher y Luke Bailey reflexionan sobre las consecuencias de implementar la REDD en países y ambientes forestales con problemas de gobernabilidad, y consideran especialmente el impacto para las comunidades indígenas y su participación. La contribución de Ana Murillo Arguello viene a complementar esta sección y destaca la necesidad de que el gobierno de Nicaragua adopte legislación de apoyo para asegurar que las comunidades que habitan los bosques participen en las políticas forestales.

En una evaluación de los riesgos de gobernabilidad asociados con la medición, notificación y verificación de REDD, Christopher Barr señala aspectos del proceso que podrían ser especialmente vulnerables a la corrupción, como la validación incorrecta de proyectos, la sobrevaloración de los beneficios relacionados con el carbono y la apropiación indebida de derechos de emisión de carbono. Sarah Dix respalda este diagnóstico mediante un ejemplo de venta ilegítima de certificados de carbono forestal en Papua Nueva Guinea, y destaca la importancia de contar con sistemas sólidos para la gestión de los ingresos generados a través de REDD+. Por último, Manoj Nadkarni muestra, con el ejemplo de Indonesia, que incluso antes de la adopción del mecanismo de REDD, las reglas de juego estaban cambiando rápidamente, en algunos casos en detrimento de las garantías de buena gobernabilidad.

Notas

1. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), "Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010: Resultados principales" (Roma: FAO, 2010), pág. 3.

6.1
Corrupción
Una de las causas fundamentales de la deforestación y la degradación de los bosques

Patrick Alley[1]

La industria de la extracción de recursos naturales no está exenta de corrupción e ilegalidad. Sin embargo, se afirma que estas son más visibles y perniciosas en la industria de la madera tropical. El Banco Mundial estima que, cada año, se tala o produce madera en forma ilegal o de origen sospechoso por valor de entre US$ 10.000 y 23.000 millones, de los cuales cerca de US$ 5.000 millones ingresan al comercio internacional. Los gobiernos pierden una cantidad idéntica en concepto de regalías e impuestos no percibidos[2]. Paradójicamente, muchas de estas pérdidas se producen en el sector forestal formal, que se ha impulsado como un factor económico clave para el desarrollo.

Algunos hallazgos recientes, que señalan que los cambios en el uso de los suelos, incluida la deforestación, son la causa de cerca del 18 por ciento de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero, han cambiado el panorama y han asignado a las cuestiones forestales un lugar destacado en la agenda internacional[3]. Las negociaciones claves efectuadas en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) incluyen ahora un mecanismo para ofrecer incentivos a países en desarrollo para la iniciativa de Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques, conocida como REDD, y se han destinado varios miles de millones de dólares estadounidenses para la REDD y otras iniciativas multilaterales relacionadas. Esto podría suponer un flujo de entre US$ 17.000 y 33.000 millones por año y, como consecuencia, la preservación de los bosques resultaría más lucrativa que su tala[4].

Los riesgos de corrupción significativos en la industria de la madera junto al hecho de que muchos países con abundantes recursos forestales presenten altos niveles de corrupción y gobernabilidad deficiente de los ingresos relacionados con los recursos naturales representa una de las mayores amenazas para el éxito de cualquier acuerdo sobre REDD. Interpol advierte que, por su propia magnitud, tal vez no sea posible monitorear las iniciativas de REDD[5].

Un sector propenso a la corrupción

El sector forestal es un ámbito que se distingue por la ilegalidad a gran escala que, a su vez, propicia la corrupción generalizada y depende de ella. Esta afecta todas las instancias del proceso de tala, especialmente las licitaciones para la adjudicación de concesiones, la gestión de los bosques (o su ausencia) en el marco de tales concesiones, la sobreexplotación forestal, la declaración de volúmenes de madera inferiores a los reales, la tala fuera de zonas permitidas, la evasión impositiva y la inacción del Estado frente a los infractores. La capacidad de algunos intereses de captar los recursos forestales y los ingresos generados por estos, en una industria que hasta el momento ha logrado evadir la regulación internacional, ha condenado al fracaso a la mayoría de las iniciativas de reforma.

Esta corrupción es posible, en parte, debido a que la mayoría de los bosques tropicales se clasifican como tierras públicas[6] y, por lo tanto, están sujetos al control de una cantidad reducida de políticos y funcionarios públicos que podrían ejercer amplias facultades discrecionales a cambio de sobornos. Asimismo, los bosques se encuentran en lugares remotos, apartados de la mirada pública, y las poblaciones más afectadas —más de mil millones de personas que dependen de los bosques— pueden ser excluidas de los procesos de toma de decisiones en los que se define el destino de los bosques debido a que carecen de información, recursos, capacidad e incidencia[7].

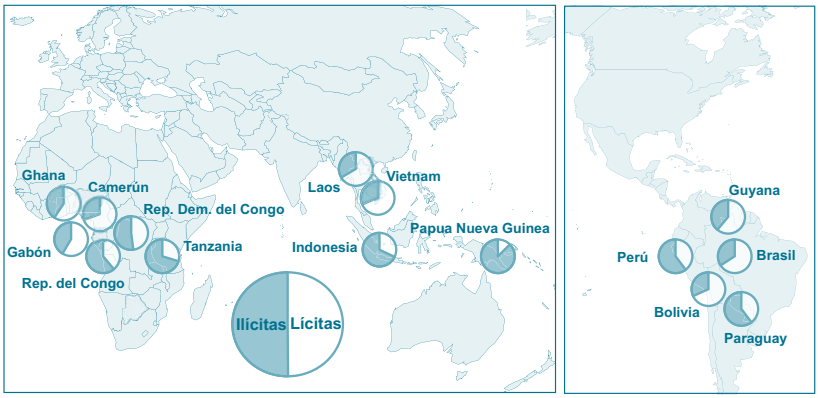
La propiedad privada de las tierras no ofrece ninguna garantía ante la posibilidad de corrupción. Sin embargo, el propio interés colectivo que representa el control comunitario o local de los bosques, sin ser inmune a la corrupción, puede actuar como una importante barrera frente a este problema.

Desde fines de la década de 1980, la comunidad internacional de donantes ha destinado decenas de miles de millones de dólares estadounidenses a iniciativas para reducir la deforestación y utilizar los bosques para el crecimiento económico en países en desarrollo[8]. Si bien la comunidad internacional de empresas de explotación forestal presenta a los bosques tropicales como un recurso renovable, la tala a escala industrial de estos bosques no puede ser, a la vez, sostenible tanto en términos económicos como ecológicos[9]. La mayoría de las inversiones han tenido como

principal objeto mejorar la gestión forestal, su gobernabilidad, la capacidad técnica y los mecanismos legales y de cumplimiento. No obstante, las regiones tropicales de África, América Latina y el Sudeste Asiático perdieron cerca de 1,2 millones de km^2 de bosques entre 1990 y 2005, un área que equivale a la suma del territorio de Francia, Alemania y el Reino Unido[10].

La rotación del cultivo forestal más común, de 30 años, que requieren la mayoría de los planes de gestión de bosques tropicales, no prevé tiempo suficiente para que los árboles puedan regenerarse, por lo que las empresas madereras extienden la tala más allá de límites sostenibles. Con la introducción de sistemas jurídicos, de gobernabilidad y aplicación más estrictos en la actualidad, las empresas pueden obtener utilidades con solo conseguir subsidios —ampliando constantemente sus operaciones en nuevas áreas con bosques vírgenes de alto valor— o engañando al sistema[11]. Con el fin de maximizar las ganancias, las compañías se ven tentadas a recoger madera en exceso dentro de las áreas permitidas, o a talar fuera de estos límites[12].

Una cantidad alarmante de empresas madereras aparentemente habrían recurrido al engaño, la intimidación de observadores y la corrupción. Conseguir transportar madera hacia los puntos de exportación y evadir el pago de diversos impuestos y regalías requiere el pago de sobornos para obtener la documentación necesaria. Una vez obtenida esta documentación, el trabajo se vuelve mucho más fácil ya que, salvo Estados Unidos (ver a continuación), ningún país cuenta con leyes que prohíban la importación de madera de fuentes ilícitas, de modo que esta puede introducirse fácilmente al mercado internacional ocultando su origen ilícito[13].



Fuente: Producido por Global Witness, basado en estimaciones extraídas de www.globaltimber.org.uk/IllegalTimberPercentages.doc.

Gráfico 6.1 Proporción estimada de exportaciones ilícitas de madera durante el año 2007 en 14 países que forman parte de la iniciativa REDD y Brasil

El motor de la corrupción

La corrupción puede ser propiciada por políticos, funcionarios gubernamentales y los empresarios a los cuales responden cuando realizan negocios sobre madera con total discrecionalidad y sin respetar el debido proceso; por la comunidad internacional de donantes, que a menudo impulsa y financia estrategias forestales nacionales y operaciones individuales de tala sin tomar en cuenta los riesgos de corrupción que condenan a casi todas estas iniciativas al fracaso; y por la demanda internacional incesante de madera barata.

La industria de la madera tropical ha propiciado y alimentado la corrupción a gran escala en casi todos los países en los que ha desarrollado sus actividades. Brasil, que alberga el bosque tropical más grande del mundo, tiene un puntaje de 3,7 (sobre 10) en el Índice de Percepción de la Corrupción de TI. La República Democrática del Congo (RDC), donde se encuentra la segunda extensión de bosque tropical más grande, obtuvo un puntaje de 1,9, mientras que los países de la cuenca del Congo, que en total poseen los bosques más importantes de África, ostentan un puntaje promedio de 2,3. Papua Nueva Guinea, que comparte la tercera extensión de bosque más grande con Papua Occidental, tiene un puntaje de 2,1.

País	Área forestal (en miles de ha)	% de área forestal total del país	Clasificación en el Índice de Percepción de la Corrupción de TI 2008 (posición, sobre un total de 180)	Clasificación en el Índice de Facilidad para Hacer Negocios del Banco Mundial 2009 (posición, sobre un total de 181)	Índice de la OCDE sobre Riesgo Crediticio de los Países 2008 (1 = mejor; 7 = peor)	Indicadores de país para la clasificación del Índice de Países Frágiles de Foreign Policy, 2007 (1 = mejor; 7 = peor)	Clasificación de Derechos Políticos de Freedom House, 2008 (1 = mejor; 7 = peor)	Clasificación de Libertades Civiles de Freedom House, 2008 (1 = mejor; 7 = peor)	Clasificación del Banco Mundial sobre Efectividad Gubernamental, 2007 (–2,5 = peor; +2,5 = mejor)	Clasificación del Banco Mundial sobre Estabilidad Política/Ausencia de Violencia, 2007 (–2,5 = peor; +2,5 = mejor)	Clasificación del Banco Mundial sobre Calidad Regulatoria, 2007 (–2,5 = peor; +2,5 = mejor)	Clasificación del Banco Mundial sobre Estado de Derecho, 2007 (–2,5 = peor; +2,5 = mejor)
Ecuador	10.853	0,9	151	136	7	5,18	3	3	–1,04	–0,91	–1,09	–1,04
Vietnam	12.931	1,0	121	92	4	5,11	7	5	–0,41	0,31	–0,43	–0,53
Tailandia	14.520	1,2	80	13	3	4,68	6	4	0,16	–1,07	0,11	–0,06
Surinam	14.776	1,2	72	146	n/a	4,46	2	2	–0,03	0,23	–0,40	–0,24
Guyana	15.104	1,2	126	105	n/a	5,09	2	3	–0,09	–0,32	–0,46	–0,57
Laos	16.142	1,3	151	165	7	5,88	7	6	–0,81	0,00	–1,08	–0,96
Malasia	20.890	1,7	47	20	2	4,41	4	4	1,07	0,20	0,53	0,53
Camerún	21.245	1,7	141	164	7	5,85	6	6	–0,87	–0,39	–0,71	–1,09
Congo, Rep. del	22.471	1,8	158	178	7	6,05	5	5	–1,34	–0,83	–1,20	–1,26
Rep. Centroafricana	22.755	1,8	151	180	7	6,12	5	5	–1,38	–1,78	–1,24	–1,52
Gabón	26.767	2,1	96	151	6	5,13	6	4	–0,66	0,20	–0,49	–0,60
Papua Nueva Guinea	29.437	2,3	151	95	5	5,55	3	3	–0,74	–0,76	–0,51	–0,85
Burma	32.222	2,6	178	n/a	7	5,90	7	7	–1,67	–1,22	–2,23	–1,41
Venezuela	47.713	3,8	158	174	6	5,13	4	4	–0,87	–1,23	–1,56	–1,47
Bolivia	58.740	4,7	102	150	7	5,13	3	3	–0,83	–0,99	–1,18	–0,96
Colombia	60.728	4,8	70	53	4	5,24	3	3	0,03	–1,65	0,21	–0,57
México	64.238	5,1	72	56	2	4,68	2	3	0,13	–0,57	0,39	–0,58
Perú	68.742	5,5	72	62	3	4,92	2	3	–0,44	–0,83	0,20	–0,71
Indonesia	88.495	7,0	126	129	5	5,46	2	3	–0,41	–1,13	–0,30	–0,71
Congo, Rep. Dem.	133.610	10,6	171	181	7	6,50	5	6	–1,68	–2,26	–1,35	–1,67
Brasil	477.698	37,9	80	125	3	4,63	2	2	–0,12	–0,22	–0,04	–0,44
TOTAL	1.260.077											
Promedio			118	119	5	5,29	4	4	–0,57	–0,72	–0,61	–0,80

Fuente: Simon Counsell, REDD-Monitor Risk Table, http://www.redd-monitor.org/2008/12/05/risk-the-fatal-flaw-in-forest-carbon-trading/, REDD-Monitor, 2008.

Cuadro 6.1 Cuadros sobre "Riesgos de bosques tropicales" de REDD-Monitor, diciembre de 2008

Políticos, funcionarios públicos y la industria maderera

En algunos países, pareciera que las elites dirigentes consideran a los recursos naturales como su patrimonio personal, el cual puede ser "vendido" a discreción, independientemente de lo que dispongan las leyes nacionales. Esta captura por parte de elites muestra que la corrupción ha pasado a ser una práctica sistémica en naciones o sectores de recursos enteros. Además del deseo de enriquecerse, los líderes políticos entregan fondos o conceden derechos de explotación a ministros clave y a elites militares o empresariales a cambio de apoyo político, militar o financiero. Apropiarse de los recursos del Estado requiere coordinación y padrinazgo, además de la connivencia de funcionarios en puestos clave.

En algunos lugares, es común que se "vendan" nombramientos para ocupar cargos de alto nivel a los aliados, quienes luego administran estos ministerios o departamentos y adoptan decisiones importantes que favorecen a quienes los apoyan, en vez de estar al servicio de la ciudadanía, como corresponde a su función. A su vez, los funcionarios corruptos pueden procurar que los ingresos se "derramen" y alcancen a estratos de menor jerarquía, a fin de que todos los miembros de estos departamentos centrales puedan beneficiarse[14].

Al final de esta "cadena alimentaria", los funcionarios encargados de la aplicación de las normas forestales en el campo de trabajo por lo general no reciben una remuneración adecuada ni cuentan con recursos suficientes. Su remuneración muchas veces es engrosada por las mismas empresas madereras que deberían controlar, así como por comisiones y sobornos percibidos durante los controles[15]. A su vez, en áreas remotas donde la tala genera gigantescos ingresos no declarados, solo una persona sumamente valiente se atrevería a denunciar a las personas con quienes convive o trabaja. Este es el punto más álgido, donde corrupción e intimidación física van de la mano.

Sectores sumamente propensos a la corrupción

A principios de 2000, Camerún asumió un rol pionero en la lucha contra la corrupción y la tala ilegal, dado que la implementación de reformas forestales permitiría que el país pudiera solicitar la reducción de su deuda internacional[16]. Las empresas madereras realizaron actividades masivas de tala ilegal siguiendo el ejemplo de Frank Biya, hijo del Presidente, quien extendió un permiso otorgado sobre 1000 ha[17] y llegó a controlar, aproximadamente, 130.000 ha de bosques[18].

De manera similar, Teodorin Obiang, el ministro de agricultura y silvicultura de otro país vecino, Guinea Ecuatorial, y también hijo de un Presidente, posee una colección de automóviles por valor de varios millones de dólares y una casa frente a

la playa en Malibu, California, valuada en US$ 35 millones, mientras que percibe un salario mensual de US$ 4.000[19]. Si bien Guinea Ecuatorial ostenta uno de los niveles más altos de PBI per cápita del mundo, el país no se ha beneficiado de la riqueza de sus recursos de petróleo y madera[20]. El sector maderero está dominado por Shimmer International, una subsidiaria del conglomerado de la madera de Malasia Rimbunan Hijau, que según un documento obtenido en 1999 también intervenía como contratista en operaciones de tala en las concesiones madereras de Obiang[21].

Varios estudios importantes que han analizado el sector forestal de Papua Nueva Guinea (PNG) han determinado que es uno de los más corruptos del mundo. En un informe gubernamental contundente de 1989, se indica que la corrupción es "generalizada" e incluye sobornos, incumplimiento de reglamentaciones, violaciones masivas de derechos de propietarios de tierras y destrucción ambiental extrema. Según denuncias, las empresas madereras estarían "recorriendo el interior del país como magnates inescrupulosos, sobornando a políticos y líderes, creando conflicto social y avasallando las leyes para conseguir, extraer y exportar madera valiosa"[22]. Un informe de 2006 comprobó que en Papua Nueva Guinea la industria de tala "es sinónimo de corrupción política, chantaje policial y represión brutal de trabajadores, mujeres y quienes cuestionan sus métodos. Sus operaciones destruyen sistemáticamente las fuentes de alimentos, el suministro de agua y el patrimonio cultural de esas mismas comunidades. Crean un ámbito propicio para el contrabando de armas, la corrupción y la violencia en todo el país"[23].

Factores que facilitan la corrupción, la deforestación y la degradación

La tala no sostenible de bosques tropicales no responde únicamente a la ecuación económica de la oferta y la demanda. La creencia de la comunidad internacional de desarrollo según la cual la tala a escala industrial constituye un factor económico clave para el desarrollo sostenible y la mitigación de la pobreza ha sido impulsada por la comunidad internacional dedicada a la explotación forestal. Esta creencia ha sido aprovechada por la industria de la madera tropical, que se presenta como un socio clave para el desarrollo: los sitios web de las empresas en cuestión destacan su aporte a las economías nacionales, el empleo y la construcción de escuelas y centros de salud.

Empresas madereras multinacionales

Las empresas madereras buscan mejorar sus credenciales ambientales y reunir los requisitos para que se les otorguen concesiones. También desean atraer financiamiento

de fondos bilaterales para el desarrollo y el respaldo de grandes organizaciones no gubernamentales (ONG) de conservación para mejorar las prácticas de gestión forestal que deberían ser un aspecto central de su actividad. En muchos casos, estas intenciones no serían más que un mecanismo cínico para maximizar las utilidades a costa de los contribuyentes, puesto que en la práctica no son coherentes con los compromisos que expresan públicamente sobre objetivos de desarrollo.

Danzer, el conglomerado suizo-alemán de la industria de la madera que administra la concesión maderera más grande de África, encabeza esta campaña de relaciones públicas y afirma en su sitio web: "Una gestión forestal responsable también supone contribuir al desarrollo sostenible de la región y los países en los que operamos, especialmente al combatir la pobreza. Danzer Group... cuenta con personal altamente calificado... y, a través de sus impuestos y exportaciones, ha generado ingresos [para los países]. Asimismo, Danzer Group ha construido escuelas, carreteras y pequeños hospitales en los lugares donde desarrolla sus operaciones"[24].

Mientras tanto, SIFORCO (Société Industrielle et Forestière du Congo), una subsidiaria de Danzer con sede en la República Democrática del Congo, fue acusada por Greenpeace en 2008 de elusión impositiva sistemática mediante precios de transferencia, lo cual inhibió a los gobiernos de la RDC y la República del Congo de recibir, al menos, € 7,8 millones [25]. Danzer negó las acusaciones pese a que se basaban en documentación interna de la compañía, y citó una auditoría efectuada por Ernst & Young bajo su encargo, cuyas conclusiones aún no se han dado a conocer[26]. Si bien la elusión impositiva no es de por sí ilícita, no es una buena señal en una industria que afirma contribuir al desarrollo como parte de su estrategia de lobby internacional.

Asimismo, junto con la maderera multinacional danesa DLH, las empresas del grupo Danzer se encontraban entre las principales compradoras de madera en Liberia durante la presidencia de Charles Taylor. Pese a que existen amplias pruebas de los vínculos entre el comercio de madera y el tráfico de armas a Liberia[27], abusos de derechos humanos, tala ilegal y corrupción, estas empresas importaron troncos de Liberia hasta que las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU interrumpieron este comercio en julio de 2003[28]. Desde diciembre de 2001, mucho antes de que entraran en vigor las sanciones del Consejo de Seguridad, la Oriental Timber Company, la empresa maderera de mayor renombre de Liberia y uno de los principales proveedores DLH y Danzer, exportó troncos a Europa bajo el nombre de Evergreen Trading Company, en una maniobra destinada a ocultar el origen de la madera, y también reemplazó las marcas en los troncos con un código secreto de varios puntos de colores[29].

En Papua Nueva Guinea, el sitio web de Rimbunan Hijau (RH) anuncia: "RH contribuye significativamente al bienestar social y económico del país. [...] RH es

líder del sector en la gestión 100 por ciento lícita y con responsabilidad ambiental de los bosques de Papua Nueva Guinea. [...] RH se enorgullece de contribuir a un futuro sostenible en términos económicos, ambientales y sociales para Papua Nueva Guinea"[30]. En realidad, en octubre de 2008, RH admitió ante la justicia que se le habían concedido derechos de tala en Papua New Guinea de manera ilegal[31]. Ocho meses después, en su sitio web se informaba sobre la participación de la empresa en la "Marcha contra la Corrupción" organizada por TI en Port Moresby. A través de una medida netamente regresiva, el 28 de mayo de 2010 el Parlamento de Papua Nueva Guinea reformó la Ley de Medioambiente y Conservación, y eliminó los derechos de los pueblos indígenas a cuestionar acuerdos relacionados con los recursos naturales del país[32].

Donantes multilaterales y bilaterales

Con el objeto de poner fin a prácticas corruptas, los donantes internacionales han adoptado una serie de medidas, como establecer condiciones para la asistencia, financiar la creación o mejora de leyes forestales, brindar asistencia técnica para actividades de aplicación de la ley, financiar el monitoreo independiente de bosques y, como se manifestó más recientemente, ayudar a definir la totalidad del sector forestal. Algunos ejemplos incluyen la creación de la Iniciativa para los Bosques de Liberia luego del conflicto y un proceso de reforma, con un costo de US$ 20 millones, financiado por partes iguales por el Banco Mundial y la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID)[33].

Sin embargo, como suele suceder cuando la corrupción se encuentra arraigada en los niveles más altos, los donantes no han podido conseguir los resultados deseados. Un programa de financiamiento del Banco Mundial realizado en Camboya y las iniciativas de reducción de deuda internacional en Camerún no han podido impedir que se instalaran prácticas de corrupción. La asistencia política esencial de la comunidad de donantes para Global Witness, que actuó como monitor independiente de bosques en estos países, mermó ante los roces diplomáticos generados por los hallazgos de esta organización, que indicaban que existía corrupción en las más altas esferas[34]. Los donantes internacionales aún no advierten del todo que si la retórica contra la corrupción no se acompaña con acciones concretas, esto solo logra afianzar la corrupción y transmite el mensaje de que, llegado el momento, no se tomará ninguna medida.

La etapa de implementación del proceso de reforma forestal de Liberia se inició en 2008, luego de 5 años de trabajo, con el comienzo de las concesiones y la venta de antiguas existencias de madera. Casi inmediatamente, las reglamentaciones, las pautas

y los diversos controles que habían sido introducidos al proceso de reforma fueron sistemáticamente transgredidos o ignorados[35]. A principios de 2009, la Autoridad de Desarrollo Forestal del país modificó unilateralmente la estructura impositiva de las concesiones cuando ya había comenzado el proceso de licitación, y se redujo la exigencia de que se efectuaran 25 pagos anuales a un único pago inicial. Con esto, el gobierno habría perdido ingresos de hasta US$ 150 millones[36]. Si bien las quejas de la comunidad de donantes —expresadas extraoficialmente— impidieron que esto se concretara, ninguna persona rindió cuentas por lo sucedido y no se ha efectuado ninguna investigación al respecto. Pese a que no se investigó si existió corrupción en este proceso, una Comisión Presidencial Especial creada para examinar un acuerdo sobre carbono forestal publicó recientemente un informe en el que se documentan varias denuncias de corrupción y recomendó que se despidiera e investigara en mayor profundidad a varios funcionarios, algunos de los cuales participaron en ambos procesos[37]. Si bien no hay pruebas de que haya habido corrupción en el proceso de asignación de concesiones, resulta cuestionable la decisión de la Autoridad de Desarrollo Forestal de renunciar en forma unilateral a la posibilidad de percibir varios millones de dólares en un sector que había sido reformado específicamente con el fin de generar beneficios económicos y sociales.

Estos ejemplos ilustran que la capacidad del sector de bosques tropicales de generar beneficios económicos y sociales puede verse frustrada en la práctica por la inacción de los gobiernos y sus socios en iniciativas de asistencia, ya que no toman medidas para resolver los problemas. De hecho, la comunidad internacional de donantes ha mostrado una actitud sumamente tolerante frente a la ilegalidad. Hasta 2008, llamativamente, ningún país contaba con una ley que prohibiera la importación de madera obtenida de fuentes ilícitas. En mayo de 2008, Estados Unidos tomó la iniciativa y reformó la Ley Lacey[38], que no solo prohíbe la importación de madera obtenida de fuentes ilícitas, sino que además exige estrictamente a los importadores que demuestren el origen lícito de la madera e impone sanciones severas en caso de incumplimiento, que incluyen multas de hasta US$ 500.000, la confiscación de mercaderías y penas de hasta cinco años de prisión.

Por el contrario, la Unión Europea (UE), donde se estima que el mercado de madera tropical ilegal representa entre el 16 y el 19 por ciento del total de importaciones[39], analiza la posibilidad de adoptar legislación sobre este tema desde el año 2003. También tardíamente, en julio de 2010 el Parlamento Europeo aprobó una reglamentación destinada a "…frenar el comercio de madera talada en forma ilegal y productos derivados de esa madera en la UE…". La medida fue aprobada por el Consejo de Europa en octubre de 2010, pero la ley recién entrará en vigor en

2012. Si bien esta reglamentación constituirá una medida positiva, no establece requisitos estrictos como los de la Ley Lacey, puesto que delega el proceso de auditoría de compra a los propios importadores, se aplica únicamente a quienes colocan la madera en el mercado por primera vez, en lugar de abarcar la totalidad de la cadena de suministro, y no establece sanciones mínimas para toda la UE, sino que estas son determinadas por los Estados miembros[40].

Pese a estos antecedentes sobrecogedores, la comunidad de desarrollo continúa impulsando la tala a escala industrial como una modalidad de "gestión forestal sostenible"[41]. Esto incluye presiones para que los países tengan en cuenta al sector forestal en sus Programas de Asistencia para la Reducción de la Pobreza de alcance nacional; y fondos (ayuda bilateral, y subsidios y préstamos del Banco Mundial) para mejorar la capacidad técnica, subsidiar a empresas madereras para que formulen planes de gestión forestal y para financiar programas de certificación e inversiones en infraestructura. En general, los fondos de "asistencia" han financiado al sector forestal a un promedio de US$ 750 millones por año[42]. Pese a estas cifras significativas, la pérdida total bruta de bosques primarios entre 2000 y 2005 alcanzó un promedio de 13 millones de hectáreas por año, de las cuales 7,3 millones volvieron a ser plantadas[43].

En conclusión, se han dedicado infinidad de iniciativas y miles de millones de dólares a intentar poner freno a actividades ilícitas en el sector de tala industrial. La pregunta que debemos formularnos es si será posible conseguir algún éxito antes de que los bosques tropicales que aún subsisten en el mundo sean talados con fines comerciales, lo cual no ayudará prácticamente en nada a las comunidades que dependen de los bosques para su subsistencia ni tampoco mitigará los efectos del cambio climático.

El futuro de la explotación forestal sostenible y la iniciativa REDD

Si los regímenes de gestión forestal que protegen los derechos de las personas que dependen de los bosques y son sostenibles en términos ecológicos no resultan económicamente viables, las empresas dedicadas a la tala de árboles tendrán incentivos para incurrir en prácticas ilícitas a fin de obtener ganancias. En los países que ya han puesto en práctica mecanismos de concesión de las actividades de tala, deben tomarse todos los recaudos posibles para mejorar la transparencia y la buena gobernabilidad. Para aquellos países donde aún existan bosques que no estén bajo concesión, como la República Democrática del Congo y Liberia, la única opción razonable sería buscar nuevos usos alternativos para los bosques, que contribuyan a la equidad social,

ecológica y económica, o tal vez aprender de los usos tradicionales de los bosques que posibilitan una relación simbiótica entre los pueblos y los ecosistemas forestales.

REDD ofrece la posibilidad de preservar estos bosques. Si bien prevenir las prácticas ilícitas dentro de la iniciativa REDD y gestionar los bosques respetando los mecanismos de REDD supondrá muchos de los mismos problemas que han asediado al sector de la tala industrial, un acuerdo sobre REDD efectivo deberá tener como objetivo primordial la protección de bosques naturales en lugar de fomentar su tala. Será más fácil detectar la criminalidad en "zonas de prohibición de tala" que identificar árboles que fueron talados ilegalmente entre otros cuya tala haya sido legal una vez que los troncos ya están cargados en camiones que se dirigen a puertos en África, Asia y América Latina.

En un régimen de REDD, los bosques deberán igualmente ser gestionados. Será necesario prevenir la tala ilegal, monitorear aspectos sociales y ambientales, y asegurar la rendición de cuentas sobre carbono. Se deberán establecer y aplicar mecanismos legales que permitan estas funciones. Los ingresos generados por iniciativas de REDD deberán ser captados y distribuidos de manera equitativa, ya que la REDD no podrá ser viable si las poblaciones que dependen de los bosques no obtienen ningún beneficio. Ciertamente, son las comunidades que dependen de los bosques las que han realizado una conservación más efectiva. Pese a ello, esta realidad, y las enseñanzas que podrían extraerse, suelen ser ignoradas por los responsables de formular las políticas que definirán los usos forestales futuros.

Los riesgos que genera la corrupción para las iniciativas de REDD fueron advertidos por un funcionario de Interpol que señaló: "Las organizaciones del crimen organizado han puesto sus ojos en el incipiente mercado del carbono forestal. En mi informe al [Banco Mundial] indicaré que los programas de [REDD] están expuestos a abusos generalizados... y que el fraude en las iniciativas de [REDD] podría incluir la reclamación de créditos por bosques inexistentes o que no estaban protegidos, u originados en la apropiación de tierras. Esto comienza con el soborno o la intimidación de funcionarios, y luego se convierte en amenazas y violencia contra estas personas"[44].

A fines de 2009, el presidente de la República del Congo, Denis Sassou Nguesso, en carácter de portavoz de la Unión Africana en temas de cambio climático, se dirigió a la comunidad internacional —en particular, al presidente estadounidense Barack Obama[45]— y suplicó que enviaran fondos para ayudar a los países pobres que tengan abundantes recursos forestales a proteger sus bosques para el bienestar global. Si bien esta ayuda es indispensable, este sentido reclamo no tuvo en cuenta los tristes antecedentes de su país[46].

A su vez, la República del Congo es miembro de la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales (Coalition for Rainforest Nations, CfRN)[47], que constituye una actor de peso en las iniciativas para conseguir beneficios financieros a través del mecanismo de REDD. La CfRN se define como "un conjunto de países con bosques tropicales que colaboran para conciliar la protección de los bosques con el desarrollo económico"[48]. Pese a estas nobles intenciones, muchos de los miembros de la coalición tienen antecedentes sumamente deficientes en lo que respecta a esta conciliación[49]. Hasta tanto exista una voluntad política genuina para abordar la corrupción, es muy poco probable que ningún régimen de gestión forestal pueda ser efectivo. La retórica no bastará para conseguir logros concretos.

La corrupción en los bosques tropicales ha logrado proliferar, pese al repudio público, en gran parte debido a que también ha sido tolerada. El origen de esta tolerancia han sido políticos ingenuos que han creído, equivocadamente, que la tala industrial es una actividad sostenible tanto en términos ecológicos como económicos que favorece el desarrollo. La realidad es que el mundo debe avanzar hacia una nueva etapa de tolerancia cero frente a la corrupción relacionada con los bosques. Los bosques que aún quedan en el mundo están en riesgo y, sin ellos, no podremos ganar la batalla contra el cambio climático.

Notas

1. Patrick Alley es director de Global Witness.
2. Banco Mundial, *Strengthening Forest Law Enforcement and Governance: Addressing a Systemic Constraint to Sustainable Development* (Washington, DC: Banco Mundial, 2006), pág. xi.
3. Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change* (The Stern Review) (Cambridge: Cambridge University Press, 2006). Ver también: Guido van der Werf y otros, "CO_2 Emissions from Forest Loss", *Nature Geoscience,* vol. 2 (2009), págs. 737–738.
4. Ver Johannes Ebeling y Maï Yasue, "Generating Carbon Finance through Avoided Deforestation and its Potential to Create Climatic, Conservation and Human Development Benefits", *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 363 (2008), págs. 1917–1924; The Eliasch Review, *Climate Change: Financing Global Forests* (Londres: Her Majesty's Stationery Office, 2008).
5. *Guardian* (Reino Unido), "UN's forest protection scheme at risk from organized crime, experts warn", 5 de octubre de 2009.
6. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Situación de los Bosques del Mundo 2007* (Roma: FAO, 2007), pág. 70.
7. Ver Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (International Union for Conservation of Nature, IUCN), "Indigenous Peoples and REDD-plus: Challenges and Opportunities for the Engagement of Indigenous Peoples and Local Communities in REDD-plus" (Gland: IUCN, 2010).
8. Ver Anand Madhvani, *An Assessment of Data on ODA Financial Flows in the Forest Sector* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1999); Uma Lele y

otros, *The World Bank Forest Strategy: Striking the Right Balance* (Washington, DC: Banco Mundial, 2000).

9. Ver Brendan Mackey y otros, *Green Carbon: The Role of Natural Forests in Carbon Storage* (Canberra: ANU [Australian National University] E Press, 2008), págs. 17–18.
10. Global Witness, *Trick or Treat: REDD, Development and Sustainable Forest Management* (Londres: Global Witness, 2009).
11. Ver http://www.idrc.ca/en/ev-28721-201-1-DO_TOPIC.html.
12. Ver www.globalwitness.org para consultar informes sobre Camboya y Camerún que explican estas cuestiones; Gobierno Real de Camboya, Ministerio de Agricultura, Silvicultura, Pesca y Vida Silvestre, *Cambodian Forest Concession Review Report* (Banco Asiático de Desarrollo, 28 de abril de 2000).
13. La reglamentación de la UE, pendiente de aprobación por el Consejo de Europa, entraría en vigor en 2012.
14. Global Witness, *Cambodia's Family Trees, Illegal Logging and the Stripping of Public Assets* (Global Witness, junio de 2007).
15. Diversas entrevistas realizadas por el autor en Camboya y Camerún entre 1995 y 2002.
16. Banco Mundial, "Aide-mémoire_Evaluation Mission_Forestry Component of CAS III_FESP: List of conditionalities for HIPC funding and level of achievement" (Banco Mundial, julio de 2002); Banco Mundial, "International Development Association and International Finance Corporation interim strategy note for the Republic of Cameroon, FY07-08", Informe N.º 37897-CM (Banco Mundial, noviembre de 2006).
17. Autorisation de Récupération de Bois (ARB), "NGO accuses Biya's son of plundering Cameroon's rainforests", Afrique en Ligne, 25 de julio de 2009; Project of Independent Observation in Support of Forest Law Enforcement in Cameroon, Joint mission: Central Control Unit – Independent Observer, Global Witness, 30 de julio – 2 de agosto de 2002.
18. Ver Forest Law Enforcement in Cameroon 2nd Summary Report of the Independent Observer December 2001–June 2003, Global Witness, octubre de 2003. Global Witness, en ese entonces una organización independiente dedicada al monitoreo forestal en Camerún, no pudo avanzar en la investigación del caso debido a obstáculos por parte de las autoridades, e incluso recibió requerimientos desde el Banco Mundial, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y otros donantes para que no mencionara estos vínculos familiares en sus informes, a fin de evitar malestar "a nivel diplomático". Global Witness no cumplió con estos pedidos (comunicación personal con un funcionario del Banco Mundial, junio de 2002).
19. *Financial Times* (Reino Unido), "Taking a cut acceptable, says African minister", 25 de octubre de 2006; Global Witness, *The Secret Life of a Shopaholic: How an African Dictator's Playboy Son Went on a Multi-Million Dollar Shopping Spree in the US* (Reino Unido: Global Witness, noviembre de 2009).
20. Un relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU informó que "el 80 por ciento del ingreso nacional se concentra en manos del 5 por ciento de la población"; ver Comisión de Derechos Humanos de la ONU, "Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in any Part of the World", 27 de enero de 2000. El relator también señaló que "el excepcional auge económico que siguió al descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos a mediados de la década de 1990 no ha redundado en mejoras en los derechos económicos, sociales y culturales de la población, en la que el 65% de las personas vive en condiciones de pobreza extrema". Ver Comisión de Derechos Humanos de la ONU, *UN Report on the Human Rights Situation in Equatorial Guinea – 2001*, 2001.

21. Proyecto Conservación y Utilización Racional de los Ecosistemas Forestales (*CUREF*), "Situación de las Concesiones Forestales" (documento obtenido en 1999); Greenpeace International, *The Untouchables: Rimbunan Hijau's World of Forest Crime and Political Patronage* (Ámsterdam: Greenpeace International, 2004).
22. Gobierno de Papua Nueva Guinea*, Commission of Inquiry into Aspects of the Forest Industry: Final Report* (2 vols) (Waigani: Departmento del Primer Ministro, 1989).
23. Centre for Environmental Law and Community Rights (CELCOR) y Australian Conservation Foundation (ACF), *Bulldozing Progress: Human Rights Abuses and Corruption in Papua New Guinea's Large Scale Logging Industry* (Port Moresby y Carlton, Victoria: CELCOR y ACF, 2006).
24. Sitio web de Danzer Group, davidrwebb.com/Africa.2790.0.html.
25. Greenpeace International, *Conning the Congo* (Ámsterdam: Greenpeace International, 2008).
26. Danzer Group, "Danzer Group: Subsidiary IFO in the Republic of Congo obtains FSC certificate" comunicado de prensa, marzo de 2009. Danzer da a conocer los resultados de esta auditoría a pedido y exige antes una "declaración de confidencialidad": mensaje de correo electrónico de Olof von Gagern, Danzer, a Global Witness, 20 de julio de 2009.
27. Hay una extensa documentación de esta cuestión. Ver, por ejemplo, Informe del Grupo de Expertos establecido en virtud de la Resolución 1306 (2000) del Consejo de Seguridad de la ONU, párrafo 19, en relación con Sierra Leona, párrafo 215.
28. Ver www.globalwitness.org para consultar varios informes sobre la industria maderera de Liberia.
29. Documentos internos de Oriental Timber Company en poder de Global Witness.
30. Sitio web de Rimbunan Hijau (PNG), www.rhpng.com.pg.
31. Por ejemplo, www.eventpolynesia.com/newsroom/common/CO2_page_newsroom08088.htm.
32. IRIN News (Papua Nueva Guinea), "Indigenous people lose out on land rights", 1 de junio de 2010, en http://ww.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=89322.
33. Ver sitio web de Liberia Forest Initiative website: http://www.fao.org/forestry/lfi/en/.
34. Reform of the Forest Crime Monitoring and Reporting Project, CMB/99/A05, Global Witness, marzo de 2002.
35. Global Witness, "Credibility of Liberia's forestry reform programme at point of collapse, warns Global Witness", comunicado de prensa, 28 de agosto de 2009.
36. SGS/Liberfor, "Fiscal Year Summary of Forestry Fees Up to 1 June 2010".
37. Palacio de Gobierno, Gobierno de Liberia, "Special Statement by President Ellen Johnson Sirleaf on the Report of the Special Presidential Investigative Committee on Alleged Carbon Credit
    Deal", 12 de octubre de 2010. Ver http://www.emansion.gov.lr/press.php?news_id=1679.
38. La Ley Lacey protege a las plantas y las especies silvestres estableciendo sanciones civiles y penales para los infractores, incluido el comercio de especies silvestres, peces y plantas obtenidos, apropiados, transportados o vendidos por medios ilícitos.
39. WWF, *Illegal Wood for the European Market: An Analysis of the EU Import and Export of Illegal Wood and Related Products* (Bruselas: WWF, 2008).
40. Parlamento Europeo, "MEPs vote to cut illegal timber out of the EU market", comunicado de prensa, 7 de julio de 2010. Ver http://www.illegal-logging.info/uploads/l29520101112en00230034.pdf.
41. La definición del término "gestión forestal sostenible" es imprecisa. Si bien a primera vista parece un concepto razonable, en la práctica suele ser usado por la industria maderera para

referirse a las actividades convencionales de tala a escala industrial. Ver Global Witness, septiembre de 2009.

42. Richard Rice y otros, *Sustainable Forest Management: A Review of Conventional Wisdom* (Washington, DC: Center for Applied Biodiversity Science, Conservation International, 2001).
43. FAO, *Global Forest Resources Assessment 2005* (Roma: FAO, 2006).
44. *Guardian* (Reino Unido), 5 de octubre de 2009.
45. Gobierno de la República del Congo, "*Congo–Brazzaville president calls on US to support financial mechanism to preserve Congo Basin", 1 de octubre de 2009;* República del Congo, "Open letter to President Obama".
46. Este tema ha sido adecuadamente documentado. Ver, por ejemplo, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, Queen's Bench Division, Magistrado Stanley Burnton, Long Beach Limited y Denis Christel Sassou Nguessou y Global Witness Ltd, caso no. HQ07X02371, 15 de agosto de 2007.
47. Para conocer la totalidad de los miembros de la coalición, ver www.rainforestcoalition.org.
48. Sitio web de CfRN, www.rainforestcoalition.org/eng/about/index.php.
49. Los estados miembros de la CfRN tienen una puntuación promedio de 113 sobre 180 en el Índice de Percepción de la Corrupción (excepto Fiji).

6.1.1

El cambio climático y la corrupción ponen en riesgo el manglar más grande del mundo

Iftekhar Zaman y Manzoor-e-Khuda[1]

El Sundarban, ubicado en la costa sudoeste de Bangladesh, es el manglar continuo más grande del mundo. Representa el 51 por ciento de la reserva forestal total de Bangladesh, y aporta el 41 por ciento de los ingresos forestales totales y cerca del 45 por ciento de toda la producción de madera y combustible[2]. Por sobre todo, funciona como un "escudo ecológico" esencial contra ciclones y maremotos, protege de la erosión de las costas y estabiliza los suelos reteniendo los sedimentos. La cadena de manglares podría absorber entre el 30 y el 40 por ciento de la fuerza total que tendría el oleaje violento generado por un tsunami o ciclón, antes de que llegue a la zona habitada contigua[3].

El Sundarban no solo está en riesgo debido al cambio climático y el aumento del nivel del mar —se estima que un aumento del nivel del mar de 45 cm inundaría el 75 por ciento del manglar, mientras que si este fuera de 1 metro el manglar quedaría totalmente cubierto—, sino que además se enfrenta a la amenaza adicional de la corrupción. El manglar es sumamente vulnerable a la tala ilegal, especialmente de su especie de árboles más preciada: los *sundari*. La tala ilegal se lleva a cabo con impunidad, y supone la colusión de consorcios de empresas, funcionarios forestales corruptos y el gobierno local[4]. En la forma más común de contrabando de este tipo de árboles, los trabajadores simulan estar transportando hojas de *Nypa* en balsas

que, en realidad, contienen troncos talados ilegalmente. Se calcula que, tan solo con este tipo de tráfico, el valor de los troncos que se sacan del manglar mediante contrabando cada año asciende a 60 millones de taka (Tk) de Bangladesh[5]. Los troncos también son transportados de manera ilícita por pescadores y *bawalis* (recolectores oficiales de hojas de *Nypa*); según se estima, este proceso permite que cada año se comercialicen en forma clandestina troncos por valor de Tk 1.350 millones[6].

Para que esta tala ilícita pueda funcionar sin trabas, se requiere la complicidad de funcionarios locales. Se estima que, cada año, los funcionarios forestales corruptos obtienen casi Tk 62,5 millones de los *bawalis*, además de los ingresos regulares que reciben al obtener los permisos que les otorgan. Para responder a estas exigencias, los *bawalis* deben recolectar cuatro veces más del volumen permitido de hojas de *Nypa*. De manera similar, los pescadores son obligados a pagar un peaje extraoficial a los funcionarios por cada viaje, a efectuar pagos en los diferentes puestos de control a lo largo de la ruta de transporte y a pagar sobornos cuando renuevan el permiso de sus embarcaciones. Se calcula que, en total, los funcionarios forestales obtienen cerca de Tk 230 millones por año de los pescadores[7]. Asimismo, es común que funcionarios permitan el acceso a oasis naturales protegidos a cambio de sobornos, y fomentan de este modo una mayor degradación del ecosistema[8].

La tala ilegal ha afectado notablemente la capacidad de los manglares de proteger a los asentamientos frente a amenazas ambientales que, a causa del cambio climático, posiblemente sean cada vez más severas y frecuentes. Las mismas políticas de Bangladesh podrían fomentar las prácticas de tala ilegal. El país sigue una política forestal orientada a la generación de ingresos antes que a la conservación. Cada año, el gobierno fija una meta de ingresos que aumenta progresivamente en el tiempo. El logro de estas metas es el principal criterio que se tiene en cuenta para evaluar el desempeño de los funcionarios del sector forestal. Como resultado, los funcionarios se ven presionados a cumplir las metas y, con frecuencia, recurren a medios no autorizados para conseguir estos ingresos.

Es posible que la combinación de prácticas ilícitas —algunas fomentadas por el énfasis gubernamental en los ingresos en vez de la conservación— permita una profunda degradación del Sundarban y, a su vez, tenga consecuencias acumulativas para el cambio climático, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo. Si el manglar se degrada, no podrá cumplir su función de retención de carbono y exacerbará el cambio climático. La pérdida de su rol como escudo biológico frente a ciclones y maremotos, y el deterioro de su capacidad de retener

los sedimentos del suelo y estabilizar el litoral, tendrá graves consecuencias para los 3,5 millones de personas cuyos medios de subsistencia dependen directa o indirectamente de los recursos del manglar[9].

Las prácticas ilícitas y las políticas equivocadas que aceleran la degradación del manglar ponen en evidencia la necesidad de que los planes de adaptación al cambio climático aborden aspectos de gobernabilidad. El primer paso que debería dar el gobierno es redireccionar su política forestal, abandonando el enfoque en los ingresos y centrando tal política en la promoción de la extracción sostenible y la conservación, e incorporando estas iniciativas al desarrollo y la planificación nacional. Esto, sumado a un monitoreo adecuado por parte de funcionarios de los Departamentos Forestales, la policía, el Ejército y las patrullas fronterizas, que a su vez deben rendir cuentas, y a incentivos y facultades de aplicación efectivas, tendría un doble impacto sobre el Sundarban: favorecería la mitigación mediante la preservación de este sumidero de carbono y, a la vez, ayudaría a la adaptación al mantener el escudo biológico, que cobrará una importancia incluso mayor para el desarrollo humano a medida que los efectos del cambio climático inevitable se tornen más severos.

Notas

1. Iftekhar Zaman y Manzoor-e-Khuda trabajan para Transparency International Bangladesh.
2. Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO), citado en Saidur Rahman (sin fecha), "Ecology and Management of Sundarban: A Rich Biodiversity of the World's Largest Mangrove Ecosystem".
3. *Daily Star* (Bangladesh), 28 de diciembre de 2007.
4. Esta sección se basa en un estudio de diagnóstico elaborado por TI Bangladesh, Transparency and Accountability in Forest Conservation and Management: Problems and Way Out (Dhaka: TI Bangladesh, 2008). Ver www.ti-bangladesh.org/research/Eng-ex-summary-forest.pdf.
5. Ibíd. US$ 1 = taka 68 (aproximadamente).
6. Ibíd.
7. Ibíd.
8. Ibíd.
9. Ver www.unnayan.org/env.unit/paper3.pdf.

6.2

Gobernabilidad en los bosques tropicales del mundo

¿Cuál será el futuro de REDD+?

Jeffrey Hatcher y Luke Bailey[1]

Pese a los resultados decepcionantes de la conferencia sobre el cambio climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), llevada a cabo en 2009 en Copenhague, uno de los aspectos más sólidos del consenso internacional ha sido una iniciativa conocida como Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD). La REDD se presentó formalmente durante la conferencia de la CMNUCC de 2007, celebrada en Bali, Indonesia, como un mecanismo de incentivos para ralentizar o detener la deforestación y degradación de los bosques, una de las principales fuentes globales de emisiones de gases de efecto invernadero. A medida que la concepción de la REDD —que ahora se amplió y se conoce como REDD+[2]— fue madurando durante los últimos años, se inició un diálogo más sofisticado sobre los vínculos entre la gobernabilidad y la gestión forestal más efectiva.

Quienes intervienen en las negociaciones internacionales sobre clima y los responsables de la adopción de normas a nivel nacional han comenzado a entender que la REDD+ no se trata solamente de contabilizar el carbono, sino que en realidad analiza las complejas relaciones sociales, ecológicas y económicas en las zonas forestales donde se encuentra dicho carbono. La REDD+ ofrece la posibilidad de alterar radicalmente el modo en que se gestionan los bosques en todo el mundo. Se trata, en esencia, de una reglamentación restrictiva sobre el uso del suelo y, como tal, entraña la posibilidad de que se transgreda el derecho de las poblaciones locales

sobre acceso, uso y gestión de los bosques de los cuales dependen para su subsistencia[3]. Esta preocupación es más acuciante si se tiene en cuenta que muchos países que reúnen las condiciones para los programas de preparación para REDD+ o del Banco Mundial[4] han sido considerados "estados frágiles" que ostentan problemas de gobernabilidad y un crecimiento económico bajo[5]. Las instituciones débiles, los intereses creados de sectores poderosos y la corrupción arraigada representan serios obstáculos para las medidas que buscan reducir la deforestación en estos países.

La REDD+ ofrece el potencial de mejorar la gobernabilidad forestal a través de un mayor financiamiento para las reformas sobre este tema, un escrutinio más amplio de los sectores forestales nacionales y la creación de nuevas oportunidades para que las comunidades de los bosques hagan valer sus derechos frente a los gobiernos centrales. Si bien la REDD+ avanza hacia una implementación a nivel nacional, el optimismo que ha despertado esta iniciativa no debe permitir que se omitan medidas destinadas a asegurar que la REDD+ no contribuya involuntariamente a debilitar la gobernabilidad nacional o local ni exacerbe las desigualdades políticas y económicas.

Los riesgos de la iniciativa REDD+ deberían examinarse teniendo en cuenta dos objetivos. El primero consiste en estudiar el statu quo en materia de gobernabilidad en países que podrían potencialmente sumarse a la REDD+ en relación con los requisitos de gobernabilidad necesarios para reducir las emisiones generadas por la deforestación y la degradación. El segundo pone énfasis en los mecanismos de gobernabilidad y rendición de cuentas necesarios para asegurar que todos los programas de REDD+ refuercen los derechos de las comunidades que habitan los bosques y los pueblos indígenas. Los bosques tropicales se encuentran en puntos remotos del mundo, y desde hace mucho tiempo han sido gestionados de manera deficiente como fuentes de recursos para el desarrollo nacional, donde abundan los abusos de derechos humanos y la corrupción[6]. REDD+ puede generar cambios positivos si tiene en cuenta los problemas de gobernabilidad que prevalecen en relación con los bosques tropicales. De lo contrario, solo servirá para deteriorar aún más la situación.

Gobernabilidad actual en países que podrían sumarse a REDD+

Salvo por una actividad limitada en el mercado voluntario de carbono y otras actividades de preparación, no existe actualmente un programa internacional de REDD+. Se han establecido fondos y programas destinados a preparar a un grupo de países para que participen eventualmente en la REDD+, ya sea mediante la venta de bonos de carbono obtenidos a partir de reducciones verificadas en los mercados

de carbono o a través de una compensación bilateral o multilateral más directa. Los programas más prominentes[7] han identificado a un grupo de países —que en muchos casos son los mismos—[8] en los que se efectuarán diversas intervenciones técnicas y políticas de preparación para la REDD+. Estos países se encuentran mayormente en la región de los trópicos. Si bien la mayoría de las emisiones forestales de carbono a nivel mundial provienen de solamente dos países —Indonesia y Brasil—, los defensores de REDD+ sostienen que, si no se incorpora a otros países con actividades de deforestación de menor escala, como Liberia y Panamá, existe el riesgo de que la deforestación se traslade de un país a otro[9].

No es difícil encontrar ejemplos de problemas de gobernabilidad, corrupción y abusos de derechos en países con potencial para formar parte de la iniciativa REDD+[10]. Los organismos forestales nacionales, que estarán a cargo de muchos aspectos de la implementación de los programas de REDD+, no están exentos de este tipo de problemas. En un informe reciente, por ejemplo, se advierte sobre presuntas irregularidades en la gestión financiera del Fondo para la Reforestación de Indonesia[11]. De manera similar, los informes sobre la desaparición de fondos bilaterales noruegos otorgados a Tanzania permiten intuir el enorme potencial de corrupción que supondría un flujo masivo de fondos de REDD+[12]. Algunos ejemplos más directamente relacionados con la REDD+ provienen de Papua Nueva Guinea, donde las presiones para que los propietarios de bosques vendan sus derechos de emisión de carbono y los supuestos vínculos de colusión entre el gobierno y corredores de bonos de carbono dibujan un panorama sombrío para el futuro de los programas de REDD+[13].

Para conseguir este objetivo y proteger los derechos de las poblaciones que habitan en los bosques, los programas de REDD+ deberán incorporar mejoras en dos niveles: el de la gobernabilidad institucional nacional y el de la gobernabilidad forestal.

Gobernabilidad institucional

Este nivel se vincula con la estabilidad política, la búsqueda de beneficios, derechos de propiedad claros y exigibles, el cumplimiento de los contratos y sistemas judiciales efectivos. Estas consideraciones son especialmente importantes cuando la REDD+ se financia a través del mercado o de fondos para compensar reducciones de emisiones verificadas mediante la emisión y compra de créditos de reducciones certificadas de emisiones (RCE). Por ejemplo, quienes vendan créditos originados en países con un débil estado de derecho deberán asegurar a los compradores que las reducciones que adquieren a través de los certificados existen y se mantienen en los hechos. Lamentablemente, la mayoría de los países con bosques tropicales, especialmente

aquellos que ostentan los índices más altos de deforestación, no obtienen resultados positivos en los parámetros de gobernabilidad relevantes.

Los indicadores de gobernabilidad del cuadro 6.2 ofrecen algunos parámetros relevantes para los programas de REDD+ basados en el mercado o en fondos, que permiten la comparación entre los principales países emisores. La mayoría de las emisiones forestales de carbono provienen de unos pocos países. Según las cifras más confiables, el 61 por ciento de todas las emisiones de carbono generadas por cambios en el uso del suelo y explotación forestal durante 2005[14] proviene de Indonesia y Brasil. Los siguientes 9 emisores principales representaron el 23 por ciento, una proporción inferior a la de Indonesia solamente. Si bien no todos los países en el cuadro 6.2 participan actualmente en programas de REDD+, probablemente participarán en el mercado voluntario de carbono de REDD.

Si vemos cuáles son las naciones que se ubican entre los principales emisores, advertimos que se trata de países con graves problemas de gobernabilidad. En algunos de estos países, el contexto político interpondrá obstáculos insuperables a cualquier iniciativa nueva destinada a combatir la deforestación, sobre todo cuando se trate de iniciativas complejas como las de REDD+, que exigen tecnologías nuevas de monitoreo de bosques, inventarios estandarizados de carbono forestal y consultas con las comunidades en zonas remotas.

Los países en el cuadro 6.2 tienen, en general, un desempeño deficiente en lo que respecta a cálculos cuantitativos sobre corrupción, transparencia, capacidad del gobierno y entorno comercial:

- Hay 11 países que se ubican en la mitad inferior del Índice de Percepción de la Corrupción de TI, y 6 de ellos en el cuartil inferior.
- Estos países muestran un desempeño un poco más positivo en el ranking de Freedom House sobre libertades políticas y civiles, donde tan solo 5 se ubican en la mitad inferior.
- Todos los países, salvo 2, obtuvieron un puntaje superior a 100 en el ranking "Doing business" del Banco Mundial que clasifica a 183 países, con 6 países en el cuartil inferior. Según los "Indicadores de Gobernabilidad" del Banco Mundial, solamente Malasia muestra resultados positivos en las categorías "efectividad gubernamental" y "control de corrupción", en las que tres y dos países, respectivamente, se ubican en el cuartil inferior.
- De los 11 países, 8 recibieron una calificación de "C" o "D" de la agencia francesa de calificación de créditos a la exportación Coface[15].

Desde una perspectiva ambiental o climática, estas consideraciones resultan inquietantes, puesto que el grado de capacidad institucional, corrupción y transparencia de estos países podría imposibilitar la adecuada notificación de las reducciones de emisiones de la que dependen los programas de REDD+. Por lo

tanto, como sugiere Global Witness, será necesario implementar un programa de monitoreo independiente para medir los resultados de REDD+, tanto relativos al carbono como de otro tipo. A su vez, existen dudas acerca de la veracidad de la información presentada por los gobiernos en la única base de datos global sobre cubierta forestal, la *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales*[16] de la FAO, ampliamente citada.

Estos datos señalan posibles problemas en la creación, mantenimiento y monitoreo de programas nacionales de REDD+. Ya son varias las organizaciones que han expresado su preocupación por la forma en que se han llevado a cabo las consultas nacionales con la sociedad civil y los pueblos indígenas en la planificación de REDD+[17]. Estas críticas subrayan la dificultad de implementar REDD+ en países con antecedentes de abusos de derechos humanos y que tradicionalmente han excluido a la población local de los planes de gestión de recursos naturales. El hecho de que se haya instado a los gobiernos a establecer grupos de trabajo nacionales sobre REDD+ y efectuar consultas puede considerarse un avance positivo, siempre y cuando los gobiernos reflexionen sobre estas cuestiones e informen sobre su desempeño para que este sea controlado por los donantes.

Gobernabilidad forestal

Esta categoría incluye las condiciones de propiedad de las tierras forestales, la gestión forestal, la planificación del uso de las tierras, y los ingresos e incentivos[18]. Las causas de la deforestación y la degradación —principalmente, la tala, la agricultura y los incendios, y los nexos entre estos factores— son complejas y difíciles de abordar de manera efectiva mediante políticas nacionales[19]. Sin embargo, algunos ejemplos a lo largo de la historia muestran que algunas condiciones básicas, como la garantía de los derechos de propiedad de la tierra o la delegación de la autoridad de gestión a las comunidades locales, han permitido mejoras en las condiciones forestales, la retención de carbono y los medios de subsistencia locales[20].

Lamentablemente, en la mayoría de los bosques del mundo no se dan estas condiciones básicas. Los problemas de gobernabilidad afectan más directamente a los sectores pobres, puesto que no se garantiza su derecho de propiedad sobre las tierras, se generan costos adicionales para el acceso a servicios administrativos, se debilitan los sistemas de justicia y solución de controversias, y se deterioran las relaciones sociales[21]. Asimismo, la inmensa mayoría de los bosques tropicales del mundo pertenecen legalmente a los gobiernos de los países donde se encuentran, pese a los reclamos legítimos que, desde hace tiempo, vienen planteando los pueblos indígenas y las comunidades locales, que detentan facultades legales mínimas de gestión de los bosques donde viven y de los cuales dependen[22].

Cuadro 6.2 Indicadores de gobernabilidad de los principales países emisores de carbono forestal

		CAIT – emisiones anuales de 2005		FAO, Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales, 2000–5	IPC de TI, 2009	Ranking de Freedom House, 2009	Banco Mundial, Doing *Business 2010*	"Indicadores de Gobernabilidad" del Banco Mundial (– 2,5 a 2,5; 2,5 = mejor nivel de gobernabilidad)		COFACE, calificaciones de "Riesgo de país" (A1–D)	
	País	*$MtCO_2e$*	*Proporción del total mundial (%)*	*Cambio anual en la cubierta forestal (millones de hectáreas por año)*	*Índice de Percepción de la Corrupción (1 – 10, 1 = más corrupto)*	*Puntaje combinado promedio (1 – 7, 1 = libre)*	*Ranking de Facilidad para Hacer Negocios (sobre un total de 183)*	*Efectividad gubernamental*	*Control de corrupción*	*Calificación del país*	*Calificación del entorno de negocios*
1	Brasil	1830	34,0	–3,10	3,7	2	129	0,0	0,0	A4	A4
2	Indonesia	1459	27,1	–1,87	2,8	2,5	122	–0,3	–0,6	B	C
3	Venezuela	187	3,5	–0,29	1,9	4	177	–0,9	–1,1	C	C
4	RDC	176	3,3	–0,32	1,7	6	182	–1,3	–1,3	D	D
5	Myanmar	158	2,9	–0,47	1,4	7	-	–1,7	–1,7	D	D
5	Nigeria	158	2,9	–0,41	2,5	4,5	125	–1,0	–0,9	D	D
7	Bolivia	139	2,6	–0,27	2,7	3	161	–0,8	–0,5	D	C
7	Malasia	139	2,6	–0,14	4,5	4	23	1,1	0,1	A2	A3
9	Zambia	106	2,0	–0,45	3,0	3,0	90	–0,7	–0,5	C	C
10	Camboya	84	1,6	–0,22	2,0	5,5	145	–0,8	–1,1	D	D
10	Ecuador	84	1,6	–0,20	2,2	3	138	–1,0	–0,8	C	C
	Media				2,6	4	129	–0,7	–0,8		
	Total	4520	84								

Notas: El Índice de Percepción de la Corrupción de TI mide los resultados de las encuestas sobre el nivel de percepción de corrupción en 180 países. El índice se basa en una escala de 10 puntos, donde 1 indica máxima corrupción, y tiene por objeto mostrar los efectos de la corrupción, además de la inestabilidad política y los problemas de descentralización.

El ranking de países de Freedom House consiste en un promedio combinado de puntajes obtenidos a partir de un cuestionario sobre derechos políticos y libertades civiles, respondido por analistas in situ. Los países se califican conforme a incrementos de 0,5; 1 representa al país con mayor libertad, y 7 el de menor libertad.

El informe *Doing Business Report 2010* del Banco Mundial clasifica 183 países en función de la facilidad para desarrollar actividades económicas, y toma en cuenta factores como obstáculos regulatorios, impuestos y cumplimiento de contratos. El ranking se centra en empresas nacionales pequeñas y medianas del sector formal.

Los "Indicadores de Gobernabilidad" del Banco Mundial compilan los resultados de encuestas realizadas a empresas, investigadores, ciudadanos y organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre "Estado de derecho" (la percepción sobre el grado de confianza que los actores depositan en las leyes que regulan la sociedad, incluidos los sistemas de derechos de propiedad, orden público, poder judicial y prevalencia del delito). La categoría "control de corrupción" muestra la percepción sobre el grado de incidencia del padrinazgo, el soborno, la captura por parte de elites y otras formas de corrupción.

Las calificaciones sobre "Riesgo de país" elaboradas por Coface, una agencia francesa de calificación de créditos a la exportación, ofrecen una evaluación cualitativa estandarizada sobre la estabilidad general y el entorno de negocios en los países. Las calificaciones van de A1 a A4, seguidas por B, C y D. Una calificación de A1 indica que existe estabilidad política y un entorno de negocios positivo con instituciones sólidas. En los países que obtienen una calificación D, hay altos niveles de morosidad empresarial, las instituciones son débiles, la disponibilidad de información es deficiente y la situación económica y política supone altos riesgos para cualquier emprendimiento.

Fuentes: CAIT Version 7.0 (WRI, 2010); TI, Índice de Percepción de la Corrupción 2008; *Freedom House, Freedom in the World 2009*: Setbacks and Resilience (Washington, DC: Freedom House, 2009); Banco Mundial, *Doing Business 2010* (Washington, DC: Banco Mundial, 2009), pág. 4, cuadro 1.3; Daniel Kaufmann y otros, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996–2008*, Policy Research Working Paper no. 4978 (Washington, DC: World Bank, 2009); Coface, calificaciones de "Riesgo de país", 2009.

América Latina es la región que más ha hecho para reconocer legalmente los derechos de propiedad y gestión de las comunidades forestales: el 32 por ciento de los bosques de esta región se encuentran bajo un régimen de propiedad o uso comunitario o de pueblos indígenas (gráfico 6.2.). En Asia, la proporción es de aproximadamente el 27 por ciento. Sin embargo, en África casi el 98 por ciento de los bosques son reclamados por el Estado. A su vez, en cada región, hay un alto grado de incertidumbre y polémica respecto de los derechos de propiedad de origen legislativo y consuetudinario sobre los bosques y recursos forestales. En la mayoría de los países, aún existe incertidumbre sobre la titularidad de los derechos sobre el carbono, y es posible que la creación de un nuevo tipo de activo —el carbono forestal— intensifique esta polémica en el contexto forestal.

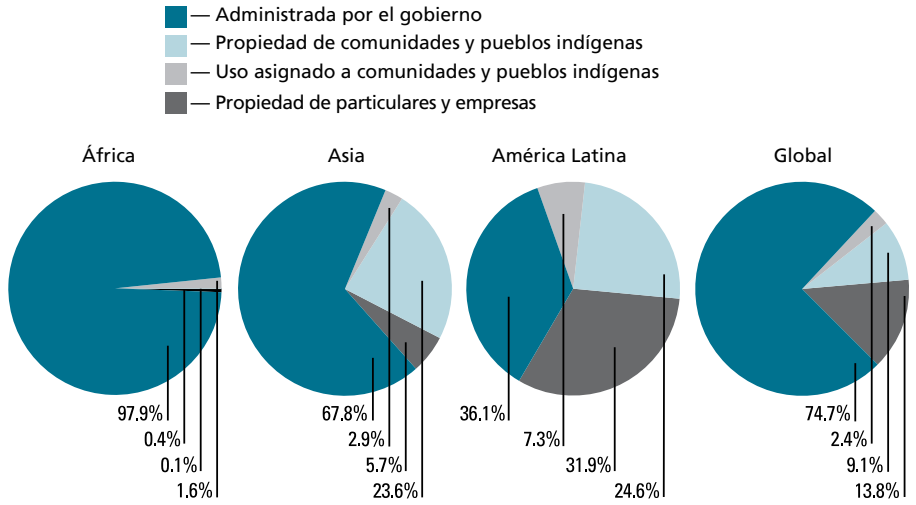


Gráfico 6.2 Distribución de la propiedad forestal regional, 2008

Fuente: Rights and Resources Initiative, *The End of the Hinterland,* 2010.

Requisitos de gobernabilidad: Asegurar que REDD+ promueva los derechos y el bienestar de las comunidades forestales y los pueblos indígenas

Lograr reducir las emisiones generadas por la deforestación y la degradación de los bosques, y promover la ampliación de las capacidades de retención de carbono de los bosques tropicales de todo el mundo requerirá implementar una gobernabilidad forestal y una gobernabilidad institucional nacional más efectivas. El financiamiento anunciado por los promotores de la REDD+ —en Copenhague, se comprometieron

US$ 3.500 millones que se destinarían a la preparación para REDD— ofrece alguna esperanza de que el mundo está tomando en serio el problema de la deforestación. No obstante, también existen factores de preocupación si se tiene en cuenta el entorno institucional donde se inyectarán estos fondos. Las reformas sobre gobernabilidad suponen procesos prolongados, y la ampliación del financiamiento no bastará por sí sola para garantizar su éxito. Si no están acompañadas por una coordinación y fiscalización rigurosas, la afluencia de ayuda podría incluso exacerbar la corrupción[23].

Los países destinatarios de REDD+ deberán implementar reformas sobre gobernabilidad básicas, como la creación de una base de instituciones y sistemas, para sacar el máximo provecho posible de los fondos que reciban sin afectar de manera negativa la vida de las comunidades forestales y los pueblos indígenas. Estas reformas deberían:

- establecer claramente y asegurar los derechos legales y consuetudinarios a la tierra, el carbono y los bosques de las comunidades y los pueblos indígenas que dependen de esos bosques;
- establecer mecanismos nacionales e internacionales de control, recurso y auditoría independientes, a fin de evaluar los impactos, reordenar los programas de REDD+ y ofrecer una reparación cuando se violen derechos;
- brindar compensación a las comunidades que históricamente han mantenido los bosques y dependido de ellos; y
- asegurar que los programas de REDD+ no se limiten a monitorear el carbono sino que además incluyan un sistema sólido de medición, notificación y verificación (MNV) para controlar el impacto para los derechos y el flujo financiero[24].

El cuadro 6.3 muestra algunas consideraciones sobre gobernabilidad de los programas de REDD+ a nivel internacional, nacional y local. Estos parámetros de buena gobernabilidad deben integrarse a los contextos nacionales y locales para que puedan ser relevantes y efectivos.

Desde una perspectiva optimista, cabe destacar que los costos de mejorar la gobernabilidad forestal son relativamente bajos en comparación con los fondos de REDD proyectados. Por ejemplo si bien el reconocimiento de derechos de propiedad forestal puede resultar agotador en términos políticos, entraña costos directos bastante bajos[25]. Un informe de 2008 encargado por el Primer Ministro del Reino Unido estima que el costo para la gobernabilidad de reducir las emisiones forestales en 25 países será de US$ 2.300 millones durante un lapso de 5 años[26]. Sin embargo, limitarse a conseguir financiamiento no bastará para conseguir buenos resultados. Como señala el informe, estos proyectos globales ambiciosos "no siempre han tenido

éxito... debido a fondos insuficientes, al diseño y la gestión deficientes de los proyectos o a la falta de voluntad política"[27].

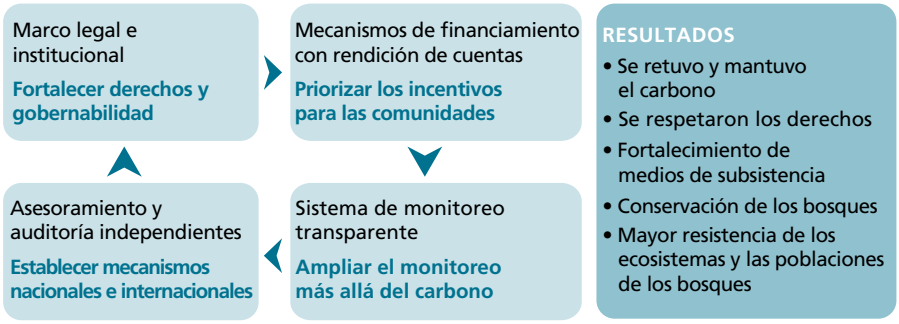


Gráfico 6.3 Marco para las acciones destinadas a asegurar medidas efectivas de adaptación y mitigación del cambio climático en zonas forestales

Fuente: Adaptado de Rights and Resources Initiative y Rainforest Foundation Norway, Foundations for Effectiveness, 2008.

Conclusión

¿Qué conclusiones podemos extraer del análisis de la gobernabilidad en los países en la REDD+? Desde una perspectiva pesimista, se podría decir que los obstáculos que suponen los problemas de gobernabilidad para la reducción de emisiones generadas por la deforestación y la degradación de los bosques —o incluso tan solo para la creación de un programa de REDD+— son demasiado serios e insuperables. Los desafíos son incluso más sobrecogedores si se tiene en cuenta el breve plazo en el cual los promotores de REDD+ pretenden desembolsar el financiamiento inmediato: casi US$ 3.500 millones entre 2010 y 2012[28].

Por otro lado, algunos gobiernos nacionales han tomado medidas drásticas para establecer claramente los derechos de propiedad y, a la vez, han tenido avances constantes y progresivos en el fortalecimiento de la gobernabilidad[29]. A la luz del impulso que han cobrado las iniciativas de REDD+ y el apoyo que han recibido durante la conferencia de Copenhague de 2009 y los posteriores encuentros interministeriales[30], es importante reconocer que los proyectos y el financiamiento posiblemente continúen pese a los problemas de gobernabilidad. Esto significa que el mundo deberá actuar para procurar que los fondos se destinen a las políticas y reformas de gobernabilidad necesarias para conseguir reducciones de emisiones a largo plazo, una mayor retención y la protección de los derechos de las comunidades forestales.

Para conseguir reducciones en las emisiones forestales de carbono, se deberán reordenar las economías forestales buscando una gobernabilidad más viable de los recursos, que reconozca facultades más amplias de decisión a nivel local. Es difícil que las iniciativas de REDD+ generen, a corto plazo, mejoras generalizadas de la gobernabilidad nacional, ya que posiblemente estos cambios excedan el alcance de la REDD+, a saber, sistemas judiciales efectivos y estabilidad política. No obstante, una forma de mejorar la gobernabilidad forestal sería aprovechar este impulso para conseguir el reconocimiento de los derechos y la propiedad de las comunidades forestales y perfeccionar los procesos de toma de decisiones relativos a gestión forestal y uso de tierras.

	Transparencia	Rendición de cuentas	Equidad	Participación	Coordinación
Gobernabilidad internacional de REDD+ (p. ej., procesos de toma de decisiones de la CMNUCC, órganos de regulación del mercado global de carbono, fondos multilaterales y bilaterales)	Se pone a disposición información comprensible sobre procesos de negociación, órganos de regulación del mercado y gestión de los fondos (p. ej., fondos asignados/ transferidos).	Las medidas de los inversores, los órganos de regulación del mercado y los fondos están sujetas a auditorías independientes, controles y recursos (p. ej., Panel de Inspección del Banco Mundial).	Las responsabilidades, los riesgos y beneficios de participar en programas y mercados de REDD+ se informan claramente y se comparten de manera equitativa.	Las negociaciones, los órganos de regulación del mercado y los fondos incluyen la participación efectiva de las partes afectadas por los mercados y programas de REDD+. Se prevé la opción de no participar en la REDD+.	Las regulaciones del mercado, los fondos y las actividades de preparación relacionadas están coordinados para evitar la creación de múltiples estándares de protección de derechos e intereses de las partes afectadas.

	Transparencia	Rendición de cuentas	Equidad	Participación	Coordinación
National (p. ej., estructuras nacionales de toma de decisiones sobre planificación del uso de las tierras, organismos forestales, grupos de trabajo de REDD+)	Se pone a disposición información comprensible sobre las decisiones relativas a políticas de uso de tierras, participación en mercados y fondos de REDD+, y gobernabilidad de grupos de trabajo de REDD+ (p. ej., fondos recibidos/ desembolsados).	Las medidas adoptadas por autoridades decisorias a nivel nacional y los programas de REDD+ están sujetas a auditorías independientes, controles y recursos (p. ej., mediante tribunales nacionales o especializados en temas de dominio).	Las responsabilidades, los riesgos y beneficios de participar en programas y mercados de REDD+ se informan claramente. Las decisiones sobre distribución de responsabilidades, riesgos y beneficios se adoptan mediante procesos transparentes y participativos.	Los procesos de toma de decisiones relativos al uso de tierras y los programas de REDD+ incluyen representaciones de todos los sectores afectados de la sociedad, incluidos grupos marginados, autoridades tradicionales y pueblos indígenas. Se prevé la opción de no participar en la REDD+.	Las políticas nacionales sobre uso de tierras y los programas de REDD+ se coordinan con otros sectores, gobiernos locales y autoridades tradicionales, a la vez que se respetan los procesos tradicionales/ consuetudinarios de toma de decisiones.
Local (p. ej. administración de gobiernos locales, organismos forestales, autoridades tradicionales)	Se difunde proactivamente información en los idiomas locales relativa a estructuras de decisión sobre planificación del uso de las tierras, REDD+ y derechos sobre la tierra (p. ej., fondos recibidos).	La implementación local de políticas sobre uso de tierras y los programas de REDD+ están sujetos a controles locales y mecanismos de recurso, cuando corresponda, y están relacionados con mecanismos de recurso nacionales e internacionales.	Se explica claramente a todos los potenciales afectados cuáles son las responsabilidades, los riesgos y beneficios de participar en programas de REDD+. Se desarrollan mecanismos locales de distribución de beneficios mediante procesos transparentes y participativos.	Los procesos de toma de decisiones relativos al uso de tierras y los programas de REDD+ incluyen representaciones de todos los sectores afectados de la sociedad, incluidos grupos marginados, autoridades tradicionales y pueblos indígenas. Se prevé la opción de no participar en la REDD+.	Las acciones locales de REDD+ se coordinan con las autoridades locales y tradicionales para evitar afectar los medios de subsistencia y asegurar la coherencia en la implementación de las políticas gubernamentales y el respeto por los procesos tradicionales/ consuetudinarios de toma de decisiones.

Cuadro 6.3 Niveles y dimensiones de la buena gobernabilidad para la REDD+

Notas

1. Jeffrey Hatcher es gerente de programas globales y Luke Bailey es asociado sénior de análisis de políticas de la Rights and Resources Initiative (RRI), con sede en Washington, DC.
2. El signo "+" hace referencia a que se reúnen las condiciones de elegibilidad para la gestión forestal sostenible, aforestación/reforestación, y actividades de restauración y conservación.
3. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Making REDD work: A Practitioner's Guide for Successful Implementation of REDD* (Eschborn: GTZ, 2009).
4. El término preparación (*readiness*) puede definirse, a grandes rasgos, como un proceso tendiente a alcanzar una instancia en la cual se considera que un país (o este lo considera por sí mismo) está en condiciones de participar en la REDD+. La determinación de si un país está en condiciones para la REDD+ puede tomarse en función de criterios tecnológicos, económicos, institucionales o de gobernabilidad. Muchos de los programas de REDD+ que existen actualmente intentan preparar a los países para que participen en la REDD+, por ejemplo, fortaleciendo las instituciones nacionales que implementarán las actividades de REDD+.
5. Centre d'Analyse Stratégique, *La lutte contre la déforestation dans les "États fragiles": une vision renouvelée de l'aide au développement*" Nota descriptiva N.º 180 (París: Centre d'Analyse Stratégique, 2010).
6. RRI, *Seeing People through the Trees: Scaling Up Efforts to Advance Rights and Address Poverty, Conflict and Climate Change* (Washington, DC: RRI, 2008).
7. A saber, Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), Programa ONU-REDD, Forest Investment Program (FIP), Amazon Fund, Congo Basin Forest Fund (CBFF), Norway International Climate and Forest Initiative (NICFI) y Governors' Climate and Forests (GCF) Task Force.
8. Uno de los objetivos de la Asociación REDD+, creada en mayo de 2010, es mejorar la coordinación de las iniciativas de los donantes.
9. Los países de REDD+ que participan en el Mecanismo de Asociación para el Carbono Forestal (Forest Carbon Partnership Facility, FCPF) son: Argentina, **Bolivia**, Camerún, **Camboya**, República Centroafricana, Chile, Colombia, la **República Democrática del Congo (RDC)**, la República del Congo, Costa Rica, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Ghana, Guatemala, Guyana, Honduras, **Indonesia**, Kenia, Laos, Liberia, Madagascar, México, Mozambique, Nepal, Nicaragua, **Panamá**, **Papua Nueva Guinea (PNG)**, **Paraguay**, Perú, Surinam, **Tanzania**, Tailandia, Uganda, Vanuatu, **Vietnam**. Los nombres que aparecen en negrita, además de Filipinas, las Islas Salomón y Zambia, son también miembros de ONU-REDD. Actualmente, los países receptores del Programa de Inversión Forestal (Forest Investment Program, FIP) son: Brasil, la RDC, Indonesia, Marruecos, Nepal y Rumania. Noruega participa en programas bilaterales con Brasil y Tanzania, y tiene previsto expandir sus iniciativas en Indonesia, Guyana, Gabón y PNG, entre otros países. GCF es una coalición de gobernadores de estados de Estados Unidos, Brasil, Indonesia, México y Nigeria que impulsan un enfoque nacional de REDD.
10. Ver, por ejemplo, Environmental Investigation Agency (EIA) y Telapak, *Up for Grabs: Deforestation and Exploitation in Papua's Plantations Boom* (Londres: EIA, 2009); Global Witness, *Country for Sale: How Cambodia's Elite Has Captured the Country's Extractive Industries* (Londres: Global Witness, 2009); RRI*, The End of the Hinterland: Forest Conflict and Climate Change* (Washington, DC: RRI, 2010).
11. Christopher Barr y otros, *Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and Post-Soeharto Periods, 1989–2009: A Political Economic Analysis of Lessons for REDD+*, Occasional Paper no. 52 (Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research [CIFOR], 2010).

12. *Development Today* (Noruega), "UN channels Norwegian funds through corruption-tainted ministry", 31 de diciembre de 2009.
13. SBS World News Australia, "PNG climate woes continue", 12 de diciembre de 2009.
14. Los datos de la Herramienta para el Análisis de Indicadores Climáticos (Climate Analysis Indicators Tool, CAIT) muestran las emisiones anuales de CO_2e generadas por la explotación forestal y el uso del suelo, y señalan que la mayoría de las emisiones de dióxido de carbono corresponden a la explotación forestal (un pequeño porcentaje es liberado por el "uso de energía con fines de agricultura", p. ej., tractores). Si bien en muchos países las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por cultivos y ganado son significativas, se trata casi totalmente de metano y óxido nitroso. Ver cait.wri.org/figures/World-FlowChart.pdf.
15. Para un análisis más detallado de Coface y las calificaciones en los "Indicadores de Gobernabilidad" del Banco Mundial sobre gobernabilidad en países de REDD+, ver Global Witness, *Building Confidence in REDD: Monitoring beyond Carbon* (Londres: Global Witness, 2009).
16. Alan Grainger, "Difficulties in Tracking the Long-term Global Trend in Tropical Forest Area", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the USA*, vol. 105 (2008), págs. 818–823.
17. Accra Caucus on Forests and Climate Change, *Realizing Rights, Protecting Forests: An Alternative Vision for Reducing Deforestation* (Accra: Accra Caucus on Forests and Climate Change, 2010).
18. Brenda Brito y otros, *The Governance of Forests Tool Kit (Version 1): A Draft Framework of Indicators for Assessing Governance of the Forest Sector* (Washington, DC: World Resources Institute [WRI], 2009).
19. Helmut Geist y Eric Lambin, "Proximate Causes and Underlying Driving Forces of Tropical Deforestation", *BioScience,* vol. 52 (2002), págs. 143–150.
20. Jeffrey Hatcher, *Securing Tenure Rights and Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD): Costs and Lessons Learned*, Social Development Working Paper no. 120 (Washington, DC: Banco Mundial, 2009).
21. FAO, *Good Governance in Land Tenure and Administration*, Land Tenure Study no. 9 (Roma: FAO, 2007).
22. International Tropical Timber Organization (ITTO) y RRI, *Tropical Forest Tenure Assessment: Trends, Challenges and Opportunities* (Washington, DC: ITTO y RRI, 2009).
23. Lisa Chauvet y Paul Collier, "What are the Preconditions for Turnarounds in Failing States?", *Conflict Management and Peace Science*, vol. 25 (2008), págs. 332–348.
24. Global Witness está desarrollando herramientas para monitorear aspectos de REDD+ que no tienen que ver con el carbono.
25. ITTO y RRI, 2009.
26. Este cálculo incluye las reformas sobre propiedad de la tierra, sistemas de monitoreo y desarrollo de capacidades. Johan Eliasch, *Climate Change: Financing Global Forests (The Eliasch Review)* (Richmond: UK Office of Public Sector Information, 2008), pág. 219.
27. Ibíd.
28. Información de prensa, Conferencia Internacional sobre las Grandes Cuencas Forestales, 11 de marzo de 2010, París.
29. Bolivia, Brasil y Mozambique, por ejemplo, han comenzado a reconocer y determinar con claridad los derechos de propiedad sobre tierras y bosques. Ver William Sunderlin y otros, *From Exclusion to Ownership: Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform* (Washington, DC: RRI, 2008).
30. Conferencia Internacional sobre las Grandes Cuencas Forestales, 11 de marzo de 2010, París; Conferencia de Oslo sobre Clima y Bosques, 27 de mayo de 2010, Oslo.

6.2.1
Bosawás
El "pulmón de América Central" en peligro

Ana Murillo Arguello[1]

La reserva natural de Bosawás en Nicaragua es la zona forestal más extensa al norte del Amazonas y ocupa el 15,25 por ciento del territorio del país[2]. Pese a la riqueza natural del bosque, los habitantes nativos misquitos y mayangnas han presenciado la destrucción de su medioambiente. Como resultado, durante los últimos 17 años Nicaragua ha perdido el 27 por ciento de su cubierta forestal[3].

A la explotación no sostenible de bosques, que incluyó el avance de la frontera agrícola, la expansión de la ganadería y los incentivos para extraer madera en forma indiscriminada, se suman las dificultades que enfrentan las poblaciones locales cuando intentan hacer valer sus derechos[4]. La destrucción del bosque ha afectado negativamente a sus habitantes, y ha logrado mantenerlos en condiciones de extrema pobreza y exacerbar la escasez de alimentos y agua. Los agricultores que viven en los límites de la zona forestal han comenzado a promover actividades sostenibles de extracción de recursos, agricultura y ecoturismo[5], pero las políticas públicas para apoyar a quienes ponen en práctica medidas de conservación han sido escasas.

Sin embargo, durante la primera mitad de 2010, las 23 acciones relativas al Bosawás presentadas durante ese año habían sido resueltas por la justicia[6]. Esto muestra una mejora en la capacidad de reacción frente a prácticas ilícitas vinculadas con el medioambiente, que se habían agravado como resultado de normas insuficientes y falta de coordinación entre los gobiernos locales y central[7].

La degradación de los bosques de Nicaragua incrementa la vulnerabilidad

de la población frente al cambio climático y los desastres naturales. El país necesita mejorar el marco regulatorio y la capacidad de gestión y contar con recursos adecuados para dar curso a los reclamos legales de los pueblos locales. La participación de actores locales en estos procesos es una condición fundamental para asegurar que se respeten sus derechos.

Notas

1. Ana Murillo Arguello trabaja para el Grupo Cívico Ética y Transparencia.
2. Bosawás fue designado Reserva de la Biósfera y Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1997.
3. Ver http://elac.uca.edu.ni/pd/economia/files/82/332/01+-+Recursos.pdf.
4. "Environmental Report of the year 2003", Managua, Nicaragua. Ver también, IPS News, "Nicaragua: Can army protect plundered forest reserves?", 1 de febrero de 2010.
5. Conferencia magistral, Climate Days, 25–26 de marzo de 2009, Managua.
6. Entrevista de TI-Nicaragua con Ana Isabel Sequeira, Fiscal Departamental del Ministerio Público.
7. "Governance analysis of the forestry sector in Nicaragua", CATIE Verifor, 2006.

6.3

Riesgos de gobernabilidad en los programas de REDD+

Cómo la contabilidad deficiente del carbono forestal puede generar oportunidades de fraude y corrupción

Christopher Barr[1]

En el contexto de las medidas globales de mitigación del cambio climático, las inversiones destinadas a desacelerar el ritmo de la deforestación y la degradación de los bosques, especialmente en regiones tropicales, son consideradas una alternativa efectiva en términos de costos para la reducción de las emisiones de CO_2[2]. A través de la iniciativa de Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD), patrocinada por la ONU, se han desarrollado mecanismos institucionales que ofrecen incentivos políticos y financieros a países en desarrollo para que protejan los bosques existentes y rehabiliten los bosques degradados. Una variante de este programa, llamada REDD+, intenta ofrecer mayores incentivos para la conservación y ampliación de las reservas de carbono.

Se espera recibir fondos por hasta US$ 28.000 millones al año cuando los programas REDD estén en plena ejecución, y que esto reduzca en un 50 por ciento el ritmo de deforestación global[3]. Sin embargo, uno de los desafíos ineludibles para la REDD+ tiene que ver con que algunos países en desarrollo donde este ritmo de deforestación es más acelerado también tienen altos niveles de corrupción. Como se describe en las secciones anteriores, los problemas de gobernabilidad forestal en

muchos países en desarrollo han facilitado el avance generalizado de la corrupción y el fraude financiero en el sector forestal, y estos factores, a su vez, se encuentran entre las principales causas de las actividades de explotación forestal ilícitas y no sostenibles.

Por consiguiente, deben formularse una serie de preguntas fundamentales sobre REDD+. ¿La posibilidad de que se destinen decenas o incluso cientos de miles de millones de dólares a países con bosques tropicales generará nuevas oportunidades de corrupción y fraude para actores políticos y económicos poderosos? Si esto sucede, ¿este financiamiento incrementará de manera significativa la deforestación y la degradación de los bosques que la iniciativa pretende desacelerar?

Es común que quienes impulsan las iniciativas de REDD+ descarten estas posibilidades señalando que los pagos se entregarán en función del desempeño que muestren los países[4]. Afirman que, si no se reducen las emisiones de carbono, los fondos no serán entregados. Estas afirmaciones suponen una doble presunción: en primer lugar, que los programas de REDD+ contarán con instituciones efectivas de medición, notificación y verificación (MNV) de la reducción de emisiones forestales y la ampliación de las reservas de carbono; y en segundo lugar, que los fondos entregados en el marco de los programas de REDD+ se basarán en evaluaciones empíricas de estos procesos de MNV. Es importante examinar estas presunciones con un enfoque crítico para poder identificar posibles falencias del proceso de MNV que podrían generar riesgos de corrupción y fraude para la REDD+.

La estructura emergente de los sistemas de entrega de fondos de REDD+

La arquitectura institucional de REDD+ aún se encuentra en la etapa de diseño y, por lo tanto, en desarrollo[5]. Se están evaluando diversos enfoques para brindar incentivos financieros a países tropicales para que reduzcan las emisiones forestales de carbono y/o aumenten las reservas de carbono. A nivel global, los enfoques más notables contemplan modelos "basados en fondos" o "basados en el mercado"[6].

Los modelos que dependen de fondos buscan canalizar el financiamiento de REDD+ hacia los países y proyectos destinatarios a través de fondos específicos creados por la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC[7]. Se han propuesto varias alternativas para la administración de un fondo establecido por la COP, que reflejan distintos niveles de centralización[8]. Un fondo de REDD+ administrado directamente por la CMNUCC o una entidad designada podría concentrar las decisiones a nivel internacional, en tanto la determinación sobre la asignación de los fondos estaría a cargo de una secretaría altamente centralizada. Desde un enfoque

más descentralizado, se podrían consolidar procedimientos de financiamiento a nivel de la COP y, a la vez, prever la participación activa de diversas entidades nacionales e internacionales en el control del desembolso de fondos y la determinación de los criterios y procedimientos para evaluar el desempeño.

En general, los modelos basados en el mercado tienen por objeto establecer un vínculo entre la reducción de emisiones forestales y la demanda emergente de compensaciones de carbono en los mercados globales de carbono[9]. Los países tropicales recibirían una compensación por reducir las emisiones forestales de carbono y/o incrementar las reservas de carbono respecto de una línea de base o nivel de referencia nacional. La compensación se realiza a través de créditos de carbono en el marco de la REDD+ que, en principio, podrían negociarse en los mercados de carbono voluntarios o formales (incluidos los de cumplimiento y de compensación). Puesto que estos últimos están organizados en torno a sistemas de límites máximos y comercio de derechos de emisión (*cap-and-trade*), se prevé que los emisores de carbono de países desarrollados comprarán los créditos de carbono de REDD+ para compensar sus propias emisiones. Los promotores de modelos basados en el mercado sostienen que, al vincular la iniciativa de REDD+ con los mercados de carbono de cumplimiento, los países con bosques que forman parte de REDD podrían conseguir fuentes de financiamiento mucho más significativas y sostenibles que la mayoría de los modelos basados en fondos, que posiblemente dependan en gran medida de donaciones públicas y privadas[10].

Es probable que, en el futuro, el mecanismo de pago de REDD+ incluya tanto modelos basados en fondos como en el mercado, con variaciones entre los países participantes. Brasil, por ejemplo, se ha inclinado por el modelo basado en fondos, mientras que Indonesia ha impulsado el modelo que depende del mercado[11]. Independientemente de esta alternativa, los países participantes cuentan con diversas opciones institucionales para canalizar el financiamiento internacional de REDD+[12]: directamente a los proyectos de REDD+ gestionados por actores del sector público o privado; a fondos nacionales de REDD+ administrados por un gobierno u organismo independiente encargado de coordinar la distribución de los pagos; y/o a gobiernos nacionales bajo la modalidad de apoyo presupuestario[13]. Algunos países que forman parte de la iniciativa REDD+ pueden optar por varias de estas opciones.

Medir y verificar los créditos de carbono forestal

Tanto en los modelos basados en fondos como en el mercado, la mayoría de los pagos de REDD+ se entregan como compensación por los resultados, es decir, a

cambio de reducciones verificadas en las emisiones forestales de carbono y/o del aumento de las reservas de carbono[14]. Para que funcione de manera efectiva, las instituciones de REDD+ deberán contar con herramientas confiables para medir estos cambios y determinar en qué medida son el resultado de actividades financiadas a partir de la REDD+. Algunos pasos clave en este proceso son la determinación de niveles de referencia nacionales, la validación de las metodologías de los proyectos y la medición, notificación y verificación.

Niveles de referencia

Un nivel de referencia nacional es una proyección de las emisiones forestales de carbono de un país, así como de las absorciones, durante un período determinado, formulada en función de los niveles anteriores de deforestación y degradación forestal documentados y los previstos para el futuro[15]. Tiene por objeto ofrecer una referencia para la acreditación de reducciones de emisiones de carbono y/o aumentos de las reservas de carbono en el marco de la REDD+. Los expertos no han acordado una única metodología para la fijación de niveles de referencia nacionales y, al menos hasta fines de 2009, la CMNUCC tampoco había brindado demasiadas pautas al respecto[16]. Los niveles nacionales de referencia se negocian en gran medida a nivel político, y suelen dar lugar a intensas polémicas[17]. Los distintos enfoques para el cálculo de los niveles de referencia pueden incidir profundamente en el volumen de financiamiento de REDD+ que finalmente reciben los países[18]. Un nivel de referencia que se base en un cálculo exagerado de las emisiones históricas de carbono forestal de un país podría permitir que se compense a ese país por una reducción de las emisiones muy superior a la real.

Validación

Los proyectos propuestos deberían someterse a un proceso de validación que asegure que reúnan los requisitos para el financiamiento de REDD+, y que incluya un análisis de si las metodologías cumplen las condiciones de REDD+ y la probabilidad de que las actividades previstas generen las reducciones de emisiones y/o los aumentos de reservas de carbono proyectados[19]. Fundamentalmente, se espera que la validación determine si se conseguirá "adicionalidad", es decir, si las reducciones o aumentos proyectados serán superiores a los que se habrían producido sin el financiamiento de REDD+[20]. Cuando el proyecto podría haberse concretado sin los fondos de REDD+, entonces los beneficios no serán "adicionales" y el proyecto no reuniría los requisitos para recibir financiamiento.

Medición, notificación y verificación

Se espera que los programas nacionales de REDD+ cuenten con mecanismos para la medición, notificación y verificación periódica de las actividades de los proyectos, que permitan determinar si efectivamente se están logrando los beneficios relativos al carbono previstos[21]. Las actividades de MNV se llevarán a cabo en múltiples escalas, que incluyen desde el nivel del proyecto hasta el nivel nacional. Un objetivo central de los programas nacionales de MNV es asegurar que no se produzcan "fugas", es decir, el desplazamiento de las emisiones de carbono correspondientes a zonas de actividad de REDD+ hacia zonas que no forman parte de programas de REDD+[22].

Según las pautas formuladas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), el proceso de verificación debería medir los cambios en dos variables clave: la superficie de la deforestación y degradación forestal, y la densidad de las reservas de carbono por unidad de superficie[23]. Estas mediciones luego pueden ser usadas para calcular las emisiones y absorciones netas de carbono en una sección específica de un bosque durante un período determinado. A menudo también es posible medir con precisión la deforestación mediante teledetección corroborada *in situ*, o la verificación del análisis a través de la "validación en terreno". Por el contrario, la medición de la degradación forestal y la densidad de las reservas de carbono es una tarea mucho más compleja y, en general, requiere de mayores niveles de recolección de datos *in situ*[24].

Pese a los importantes avances en cuanto a tecnología y metodologías, la medición de los cambios en el carbono forestal se enfrenta frecuentemente a obstáculos informativos considerables, tales como:

- desacuerdos respecto de definiciones clave, como por ejemplo, definición de bosque y clasificación de tipos de suelos;
- falta de información histórica y sobre la escala de los proyectos, como por ejemplo, imágenes satelitales, cubierta vegetal, mapas de suelos, gestión;
- falta de información sobre promotores locales de cambios en el uso de los suelos;
- información dispersa e incomparable;
- incongruencias entre los tipos de mediciones y los métodos de monitoreo utilizados; y
- requisitos exigentes sobre información debido a la cantidad, minuciosidad y complejidad de las metodologías de los proyectos[25].

Falta de capacidad suficiente y apoyo político incierto a las actividades de MNV

Pese a la importancia central de la validación y de las actividades de MNV, la gran mayoría de los países que participan en la Asociación Interina sobre REDD+ no están en condiciones de medir y verificar los cambios en las emisiones forestales de carbono y las reservas de carbono. Un análisis reciente de la capacidad de monitoreo del carbono forestal entre 99 países no incluidos en el Anexo I (países en desarrollo) comprobó que, en la mayoría de los casos, la capacidad de calcular las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y la pérdida de bosques de manera precisa y completa es limitada. Menos de un quinto de estos países han presentado inventarios completos de GEI, y solamente tres cuentan con buena capacidad para monitorear cambios en zonas forestales y efectuar inventarios forestales[26].

Como parte del proceso de preparación para REDD+, diversos donantes bilaterales y multilaterales están trabajando con países en desarrollo que tienen bosques para generar la capacidad institucional que necesitan los programas de MNV nacionales y subnacionales[27]. Sin embargo, estas iniciativas demandarán bastante tiempo y hay muchos países que forman parte del programa REDD+ que posiblemente no cuenten con mecanismos de MNV adecuados para verificar créditos de cumplimiento durante, al menos, una década[28].

A menudo no se toma en cuenta que generar la capacidad necesaria para el monitoreo y la contabilidad del carbono no es simplemente un proceso técnico. En muchos contextos, también representa un desafío político para los organismos gubernamentales de gestión de bosques[29]. De hecho, la desorganización y alta opacidad que presentan las estadísticas forestales en muchos países que forman parte de REDD+ es un reflejo de otros problemas más fundamentales relativos al modo en que se gestionan los bosques[30]. Al limitar al mínimo las actividades de monitoreo y notificación, las burocracias forestales públicas pueden evadir la rendición de cuentas por la corrupción generalizada, la tala ilegal y otros problemas de gobernabilidad. Las iniciativas de REDD+ destinadas a generar la capacidad de monitoreo del carbono forestal podrían verse frustradas ante la resistencia burocrática de las instituciones forestales del Estado[31].

En muchos países que posiblemente participen en la REDD+, también es previsible que elites del Estado con amplio poder intenten controlar las instituciones de MNV para influir en el modo en que asignen los pagos. En países con importantes recursos de madera, es común que líderes políticos o militares de alto rango intenten controlar los mecanismos institucionales a través de los cuales se distribuye la renta generada por los bosques, una conducta que se conoce como *apropiación de renta*[32]. Al

controlar el desembolso de las rentas forestales, por ejemplo, distribuyendo las concesiones madereras, normalmente pueden conseguir el apoyo político de personas e instituciones poderosas, tanto dentro como fuera del aparato del Estado[33]. En la medida en que los sistemas de pago de REDD+ generen nuevas oportunidades de captación de renta, la posibilidad de controlar las decisiones sobre MMV revestirá una importancia estratégica. Concretamente, la capacidad de influir en los procesos de validación y verificación podría permitir que elites estatales bien posicionadas canalicen los pagos de REDD+ hacia los proyectos que estas favorecen, independientemente de si reúnen las condiciones para recibirlos.

Con el objeto de reducir el riesgo de parcialidad en los programas de MNV, los promotores de REDD+ están evaluando distintas modalidades para que terceros independientes intervengan como auditores en la validación y verificación, como la creación de un órgano internacional de monitoreo de carbono forestal, bajo la modalidad de una nueva entidad o en el marco de una organización internacional existente; la creación de asociaciones regionales de MNV entre países con recursos forestales dentro de un área geográfica compartida[34]; y la contratación de empresas independientes del sector privado para la contabilidad del carbono[35].

Cada una de las alternativas ofrece beneficios potenciales a efectos de asegurar procesos de MNV precisos, objetivos y confiables. Sin embargo, todos estos enfoques tienen riesgos. Por ejemplo, en 2008 y 2009, la ONU suspendió en forma provisional a dos de las principales agencias del sector privado dedicadas a la contabilidad del carbono —SGS, con sede en Suiza, y la firma noruega Det Norske Veritas (DNV)— debido a irregularidades en el control de sus auditorías y a la formación y capacitación deficiente de su personal de auditoría[36]. Este hecho alerta sobre la necesidad de asegurar la rigurosidad del control de los órganos encargados de la contabilidad del carbono que participan en la validación y verificación de los proyectos de REDD+[37].

Riesgos de corrupción y fraude cuando hay intereses que afectan las medidas de MNV

Algunos países que forman parte de la REDD+ han tenido problemas de gobernabilidad forestal en el pasado, que incluyeron el robo de ingresos forestales por parte de funcionarios corruptos y el fraude financiero por parte de actores del sector privado que intervienen en actividades de explotación forestal con fines comerciales. REDD+ prevé la entrega de pagos a cambio de la reducción de emisiones forestales de carbono y, de este modo, intenta modificar los incentivos financieros del sector y generar una nueva mercancía —los créditos de carbono forestal—, a la

vez que se ralentizan la deforestación y la degradación de los bosques. En países donde los mecanismos de MNV no son del todo operativos o están sujetos a intereses políticos, los pagos efectuados en el marco del programa REDD+ podrían generar incentivos de corrupción y fraude por parte de funcionarios gubernamentales y patrocinadores de proyectos que buscan manipular el sistema.

Si bien el programa de REDD+ aún se encuentra en la instancia de planificación, hay cada vez más casos que muestran que la corrupción y el fraude podrían frustrar los sistemas que prevén pagos por la reducción de las emisiones forestales de carbono. Algunos de estos casos se han producido en países que se encuentran actualmente en proceso de preparación para la REDD+, mientras que otros se relacionan con proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) o mercados globales de carbono que no están vinculados específicamente con bosques. Algunos de los ejemplos presentados a continuación también son en gran medida especulativos, si bien se basan en prácticas ilícitas que se manifestaron en otros tipos de actividades forestales comerciales en países en desarrollo que podrían participar en la REDD+. En conjunto, muestran que la iniciativa REDD+ podría tornarse susceptible al fraude y la corrupción.

Validación indebida

También es posible que los agentes autorizados para la validación aprueben proyectos que no reúnan los requisitos para recibir fondos de REDD+, como por ejemplo, un proyecto que posiblemente no genere los beneficios proyectados relativos al carbono o que no pueda demostrar que las reducciones serían "adicionales". Esto podría suceder si el patrocinador del proyecto soborna al responsable de la validación; si el patrocinador presenta información engañosa o declaraciones imprecisas; si existe un conflicto de intereses que afecta al responsable de la validación; si quienes evalúan la propuesta no tienen la idoneidad técnica necesaria; o cuando se combinen varios de estos factores.

Se han documentado numerosos ejemplos de validación indebida de proyectos de MDL que permiten extraer importantes enseñanzas para la REDD+[38]. Según estimaciones recientes de un funcionario de la ONU, entre el 15 y el 20 por ciento de los créditos de compensación se han emitido incorrectamente sobre la base de cálculos errados de adicionalidad[39]. "Las validaciones son un punto débil del sistema", manifestó este funcionario. "[Los responsables de la validación] comenzaron a aprobar todo lo que los desarrolladores incorporaban a los proyectos. Luego, una vez que los proyectos están en marcha, ya es muy tarde[40]".

Otro crítico, que estimó en dos tercios la proporción de créditos por reducción de emisiones en proyectos de MDL que se concedieron de manera cuestionable, señaló

que: "Juzgar la adicionalidad ha resultado ser una tarea inteligible e inviable... Una de las 'estafas' más comunes consiste en presentar un proyecto y asegurar que, por sí solo, daría pérdidas, pero que sería rentable si se incorporan las compensaciones[41]".

Valoración excesiva de beneficios relativos al carbono

Una vez que un proyecto de REDD+ está en marcha, puede haber fuertes incentivos para que quienes participan en actividades de MNV realicen una valoración excesiva de la reducción de emisiones de carbono y/o del aumento de las reservas de carbono. Cuando los patrocinadores de proyectos incluyen a elites estatales o sus socios comerciales, los organismos nacionales de MNV o sus miembros individuales pueden sufrir presiones políticas o recibir sobornos a cambio de "verificar" beneficios relativos al carbono superiores a los que efectivamente consigue el proyecto. Los implementadores de proyectos pueden beneficiarse tanto de ofrecer un cálculo exagerado de las emisiones que lograron evitarse como de minimizar los problemas relativos a la permanencia de reservas de carbono[42]. Al menos a corto plazo, los organismos gubernamentales a cargo de la contabilidad del carbono también podrían considerar rentable exagerar sus informes sobre reducciones de emisiones y aumento de reservas de carbono para conseguir mayores fondos de REDD+[43].

Un examen reciente de la contabilidad del carbono en el marco de proyectos de MDL también evidencia que existen conflictos de intereses entre los responsables de la verificación y los patrocinadores de proyectos, y señala que los responsables de la validación y verificación son remunerados por estos desarrolladores y, a menudo, deben "competir enérgicamente para conseguir clientes"[44]. Esto sugiere que los organismos de verificación podrían tener un incentivo financiero directo no declarado para evaluar los proyectos de manera favorable. Si sus evaluaciones son muy rigurosas, los verificadores podrían tener problemas para conseguir contratos en el futuro.

Los beneficios de un proyecto en relación con el carbono pueden sobrevalorarse de distintas maneras. En la modalidad más flagrante, la información se manipula intencionalmente o se declara información incorrecta. En una variante más sutil, los responsables de la verificación distorsionan su análisis seleccionando las metodologías que utilizarán para medir variables clave, la cantidad de validaciones en terreno que realizan, los sitios donde se recolectará la información de campo, y los datos que darán por supuestos en sus cálculos. Por ejemplo, las estimaciones acerca de cuánto carbono podrá ser retenido como resultado de un proyecto de aforestación pueden ser sumamente diversas, según las presunciones sobre densidad de plantación, tasas de crecimiento anual, densidad de carbono de las especies utilizadas, mortalidad de las plántulas, las prácticas de gestión de los emplazamientos y otras variables[45].

Verificación de proyectos ficticios

En algunos países, es posible que debido a problemas de gobernabilidad en la función de MNV se "verifiquen" proyectos de REDD+ que luego no se ponen en práctica. De una manera más directa, los organismos de validación y verificación podrían ser persuadidos —posiblemente mediante presiones políticas o sobornos— para que autoricen proyectos que ni siquiera existen.

En teoría, desarrolladores de proyectos o funcionarios gubernamentales inescrupulosos podrían intentar conseguir fondos de REDD+ para zonas forestales que no estén expuestas a un riesgo inmediato de deforestación o degradación. En la medida en que puedan elaborar un relato convincente (aunque engañoso), podría ser difícil distinguir estos proyectos ficticios de otros proyectos legítimos de REDD+. Aun si se efectúan visitas de campo, podría mostrarse que los bosques permanecen intactos durante la duración del proyecto y que, supuestamente, se evitaron las emisiones de carbono. Este resultado aparentemente exitoso luego se atribuiría engañosamente a intervenciones de REDD+.

Si bien supuestamente se están desarrollando sistemas de MNV que impedirían que prosperen casos de fraude evidentes como estos, el financiamiento de proyectos ficticios en el sector de silvicultura y otros sectores es algo frecuente en algunos países que se espera que tengan un rol importante en la iniciativa REDD+[46]. En Indonesia se han documentado numerosos casos en los que el Fondo para la Reforestación del gobierno financió proyectos de plantación y rehabilitación de bosques que existían únicamente en papel[47]. Esto ha sido posible, en gran medida, debido a que el programa ha sido administrado con poca transparencia en lo que respecta al uso de fondos, y a que han sido pocas las medidas de monitoreo de los emplazamientos de los proyectos. De manera similar, es probable que muchos proyectos de REDD+ se sitúen en zonas remotas donde el control externo es mínimo.

Doble contabilización y comercialización fraudulenta de créditos de carbono

Con el rápido crecimiento de los mercados globales de carbono, se ha manifestado un grave delito que consiste en el fraude en el comercio de créditos de carbono. Hay casos de corredores inescrupulosos que habrían vendido créditos ficticios correspondientes a proyectos de carbono que en realidad no existen[48]. Las empresas también pueden vender los mismos créditos (a veces, correspondientes a proyectos que sí existen) a varios compradores, una práctica que se conoce como "doble

contabilización"[49]. Según se cree, estas prácticas serían comunes en los mercados voluntarios de carbono, donde la regulación es insuficiente y las transacciones no requieren más que un simple acuerdo entre compradores y vendedores[50].

Una de las razones principales que permiten que los mercados de carbono sean vulnerables a prácticas fraudulentas es que el bien de cambio —el bono de carbono— es intangible y, además, son pocos los compradores que entienden su naturaleza. La complejidad de los mercados de compensación de carbono creados en virtud del Protocolo de Kyoto ha sido expresada del siguiente modo:

> *[L]as compensaciones de carbono... son distintas a cualquier tipo de título valor que haya sido creado hasta el momento... A diferencia de las mercancías tradicionales, que en algún momento durante el curso de su intercambio comercial se entregan físicamente a una persona, el mercado de carbono se basa en una sustancia invisible que no se entrega a ninguna persona*[51].

En este contexto, los compradores de bonos de carbono dependen fuertemente de las garantías que ofrezcan los corredores y desarrolladores de proyectos sobre la legitimidad de los proyectos en los que se generaron los créditos que están comprando. A su vez, los corredores dependen directamente de la credibilidad de los procesos de validación y verificación para determinar si estos proyectos han logrado efectivamente reducir las emisiones. Esta dependencia de múltiples intermediarios muchas veces no permite que los compradores sepan exactamente qué es lo que están comprando y esto propicia las condiciones para que haya fraude en el mercado[52]. Como señaló un gestor de fondos de cobertura: "Abundan los aventureros del carbono, dispuestos a concretar cualquier operación que les permita ganar dinero rápidamente"[53].

Previendo estos problemas, los promotores de REDD+ han propuesto crear un registro nacional de créditos de carbono forestal para cada país que participa en la REDD+[54]. Otro registro de créditos similar es el Diario Internacional de las Transacciones de la ONU, creado en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio para hacer un seguimiento de la compra o venta de cada crédito emitido. Cabe mencionar que cuando los créditos se compran como compensaciones de carbono, se supone que deben ser "cancelados" en el registro para que no puedan venderse nuevamente. No queda claro qué garantías se ofrecerán para impedir que los créditos de REDD+ se comercialicen en los mercados voluntarios una vez incluidos en el registro y para garantizar que realmente se cancelen cuando sean vendidos como compensaciones.

Apropiación indebida de derechos de emisión de carbono

Cada vez en más países, las comunidades que dependen de los bosques son víctimas de maniobras de fraude en relación con el carbono. Los corredores de bonos de carbono y los desarrolladores de proyectos han vislumbrado la posibilidad de obtener jugosas ganancias del carbono forestal una vez que la iniciativa REDD+ se ponga en marcha, y han actuado enérgicamente para conseguir derechos de emisión de carbono para amplias secciones de bosques tropicales. A menudo trabajan en estrecha colaboración con funcionarios gubernamentales, y en varias ocasiones han negociado contratos que les permiten vender el carbono retenido en bosques que pertenecen a comunidades locales.

Los representantes de organizaciones que congregan a los pueblos que habitan los bosques han expresado con preocupación que estas negociaciones no siempre se llevan a cabo de manera libre y abierta, y que las marcadas desigualdades en términos de información y poder podrían permitir la apropiación fraudulenta de los derechos de emisión de carbono que corresponden a los propietarios locales de las tierras[55]. En algunos casos, los desarrolladores de proyectos y los funcionarios gubernamentales han formulado afirmaciones falsas o engañosas para conseguir derechos de emisión de carbono bajo términos claramente desfavorables para los actores locales[56].

Riesgos de "permanencia" y titulización de créditos de carbono

Uno de los desafíos centrales de REDD+ se vincula con el riesgo de que las reducciones de emisiones forestales de carbono no sean permanentes. De hecho, existe una posibilidad muy concreta de que los beneficios relacionados con el carbono conseguidos por medio de un proyecto específico de REDD+ puedan ser revertidos si los emplazamientos se degradan o deforestan luego de la verificación. Las razones para que esto suceda son variadas e incluyen causas naturales adversas, como sequías; plagas; incendios; el incumplimiento por parte de patrocinadores de proyectos del compromiso de mantener la cubierta forestal; interferencia de otros actores interesados; cambios en las políticas que favorezcan la conversión del emplazamiento para un uso distinto del suelo; o los efectos negativos del cambio climático[57].

El riesgo de que no sean permanentes es especialmente problemático para los créditos generados por REDD+ que se comercializan en mercados de carbono[58]. Si damos por supuesto que se cumplen estándares de verificación estrictos, una vez que ingresan al mercado los créditos de carbono forestal pasarían a ser fungibles con los créditos de mitigación y las cuotas correspondientes a otros sectores. Esto adquiere especial importancia cuando los créditos de REDD+ se utilizan como compensación por las emisiones de otros sectores. En palabras de un analista:

Cuando se reclama una compensación y luego no funciona, se perjudica doblemente al clima: en primer lugar, porque en definitiva se taló el mismo porcentaje de bosques y, en segundo lugar, porque se liberó en la atmósfera una cantidad inmensa de gases de efecto invernadero adicionales pensando que estos serían absorbidos por árboles que ya no están en pie. De este modo, la compensación no solo no ha impedido las emisiones, sino que las ha duplicado[59].

También desde una perspectiva comercial, es poco probable que los mercados de compensación de carbono funcionen de manera eficiente a menos que los compradores tengan suficiente confianza de que los créditos que compran conservarán su valor en el tiempo. Si el carácter no permanente de las reducciones se percibe como un riesgo significativo de los créditos generados a partir de programas de REDD+, es probable que los compradores se vuelquen hacia otros sectores para adquirir compensaciones de cumplimiento.

Para gestionar los riesgos comerciales asociados con esta falta de permanencia, los planificadores de REDD+ están evaluando diversos mecanismos de responsabilidad, que incluyen estrategias para la titulización de estos riesgos[60]. Las opciones incluyen desde la emisión de créditos para períodos más limitados y el mantenimiento de un porcentaje de los créditos del proyecto en depósito, hasta diversas modalidades de mutualización de riesgos, aseguramiento y responsabilidad compartida entre países desarrollados y en desarrollo[61]. Al establecer responsabilidad por las emisiones forestales de carbono, estas opciones servirán básicamente para determinar quién deberá pagar la compensación, y a quién corresponde recibirla, si llegaran a revertirse las reducciones de emisiones.

Sin embargo, la incorporación de mecanismos de responsabilidad en los programas de REDD+ podría traer aparejado un cierto grado de riesgo moral[62]. Si los titulares de proyectos saben que el éxito a largo plazo de sus proyectos está garantizado, podrían tener un incentivo perverso para reducir al mínimo los recursos que asignan a la gestión de los emplazamientos, especialmente si una parte importante de estos pagos se entrega al inicio del período de crédito. En algunos casos, los patrocinadores de proyectos podrían directamente incumplir sus obligaciones cuando esto sea más rentable que continuar la gestión después de que se obtuvo la verificación inicial.

Dado que en muchos países que posiblemente participen en iniciativas de REDD+ la aplicación de leyes comerciales y sobre explotación forestal no es eficiente, es posible prever también que se exigirá a los gobiernos nacionales que ofrezcan garantías de que los titulares de proyectos cumplirán con sus compromisos. Si los titulares de proyectos con créditos permanentes no cumplen sus obligaciones o desaparecen, la responsabilidad probablemente recaerá en el gobierno del país vendedor[63]. En este

caso, el riesgo privado sería asumido por instituciones públicas, y estaríamos ante una situación sumamente propicia para actos de corrupción y fraude. Los titulares de proyectos que mantienen vínculos con elites estatales podrían aprovechar estos acuerdos para maximizar sus utilidades, trasladando las responsabilidades o las pérdidas al gobierno.

En términos más generales, la creación de nuevos tipos de títulos valores financieros como medida para abordar los riesgos de "permanencia" vinculados con la REDD+, así como los créditos de emisión correspondientes a otros sectores, alerta sobre las deficiencias sistémicas del comercio global de carbono. De hecho, cada vez son más los analistas que se preguntan si la rápida expansión de los mercados de créditos de carbono en todo el mundo no será otra burbuja financiera que explotará tarde o temprano[64]. Es inevitable que encontremos similitudes con la burbuja inmobiliaria que afectó a Estados Unidos poco tiempo atrás y que también fue favorecida por la aparición de instrumentos financieros novedosos.

En términos simples, los bonos de carbono son una nueva clase de contrato de derivados, en el cual un proveedor se compromete a entregar una determinada mercancía (reducciones de emisiones de carbono) en un momento determinado en el futuro. Sin embargo, al encuadrar los riesgos asociados con los créditos de carbono bajo la modalidad de títulos valores financieros complejos y novedosos, las instituciones involucradas no solo distribuyen los riesgos entre un grupo mucho más amplio de actores, sino que, posiblemente, también los amplifican[65].

Dado que todos los créditos se generan a través de las reducciones de emisiones, el valor del activo depende en gran medida de la fiabilidad de la validación y la verificación. Los actores del mercado se enfrentarán a obstáculos específicos relacionados con la determinación del valor de los créditos generados mediante REDD+: la mayoría de los emplazamientos de los proyectos se encuentran en lugares remotos; es posible que en muchos países en desarrollo los procesos de MNV sean poco rigurosos y estén afectados por presiones políticas; y que la permanencia de las reducciones de emisiones de carbono no pueda asegurarse fácilmente. Quienes compren títulos valores respaldados por créditos de carbono forestal posiblemente cuenten con pocas herramientas para saber exactamente cuál es su valor[66].

En conjunto, estos factores deberían ser considerados como señales de alerta que advierten sobre la posibilidad de fraude financiero y riesgo sistémico. Ante la falta de transparencia y regulación efectiva, existe una posibilidad más que concreta de que muchos inversores adquieran activos con un valor real significativamente menor del que creen. Es probable que los actores del mercado que sepan cómo "manipular el sistema" obtengan un importante rédito, y que otros sufran pérdidas significativas.

Y, del mismo modo en que en el pasado inmediato el mercado de hipotecas de alto riesgo provocó una crisis de proporciones mundiales, podría suceder lo mismo con un mercado de créditos de carbono de alto riesgo, con dramáticas consecuencias para la vida en el planeta.

Notas

1. Christopher Barr es director de Woods & Wayside International y ex científico sénior del Center for International Forestry Research (CIFOR).
2. Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change (The Stern Review)* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006).
3. Georg Kindermann y otros, "Global Cost Estimates of Reducing Carbon Emissions through Avoided Deforestation", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 105 (2008), págs. 10302–10307.
4. Lydia Olander y otros, *International Forest Carbon and the Climate Change Challenge: Issues and Options* (Durham, NC: Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University, 2009), págs. 26–27.
5. Ya se están emitiendo créditos de carbono forestal en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio de la ONU, que se comercializan en los mercados voluntarios de carbono. En tanto la comunidad internacional no alcanzó un acuerdo legalmente vinculante sobre la REDD+ durante la 15.° Conferencia de las Partes (COP 15) en Copenhague en diciembre de 2009, se espera que las negociaciones sobre la estructura continúen más allá de la COP 16, celebrada en Cancún, México, en noviembre/diciembre de 2010. No obstante, en mayo de 2010, durante la Conferencia de Oslo sobre Clima y Bosques, cerca de 58 naciones acordaron establecer una Asociación Interina sobre REDD+, en la cual los países asociados colaboran en actividades de REDD+ dentro de un marco voluntario no vinculante.
6. Charlotte Streck y otros, *REDD+ Institutional Options Assessment: Developing an Efficient, Effective, and Equitable Institutional Framework for REDD+ under the UNFCCC* (Washington, DC: Meridian Institute, 2009).
7. Ibíd. Este fondo establecido por la COP podría crearse específicamente para apoyar las actividades de REDD+, o estar vinculado con un mecanismo más amplio para financiar la mitigación del cambio climático.
8. Ibíd.
9. Ibíd.
10. Ibíd.
11. Peter Riggs, "Foundations for REDD? The Debate on 'Avoided Deforestation' at the Bali UNFCCC Conference of Parties", manuscrito no publicado, 2008.
12. Sheila Wertz-Kanounnikoff y Arild Angelsen, "Global and National REDD+ Architecture: Linking Institutions and Actions", en Arild Angelsen y otros (eds), *Realizing REDD+: National Strategy and Policy Options* (Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research [CIFOR], 2009), págs. 13–24.
13. Arild Vatn y Arild Angelsen, "Options for a National REDD+ Architecture", en Arild Angelsen y otros (eds), (2009), págs. 57–74.
14. Según las pautas de la CMNUCC, los pagos en virtud de programas REDD+ también podrían destinarse a actividades de desarrollo de capacidades y preparación, así como a políticas y medidas que apuntan abordar las causas del cambio del carbono forestal. Ver Vatn y Angelsen, (2009).

15. Arild Angelsen "How Do We Set the Reference Levels for REDD Payments?" en Arild Angelsen (ed.), *Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications* (Bogor, Indonesia: CIFOR, 2008), págs. 53–64.
16. Martin Herold y Margaret Skutsch, "Measurement, Reporting and Verification for REDD+: Objectives, Capacities and Institutions", en CIFOR, (2009), págs. 85–100.
17. Louis Verchot y Elena Petkova, *The State of REDD Negotiations* (Bogor, Indonesia: CIFOR, 2010).
18. Wertz-Kanounnikoff y Angelsen (2009).
19. Ver Avoided Deforestation Partners.org, "REDD methodology framework: version 1.0", abril de 2009.
20. Arild Angelsen y Sheila Wertz-Kanounnikoff, "What Are the Key Design Issues for REDD and the Criteria for Assessing Options?, en Arild Angelsen (ed.), *Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications* (Bogor, Indonesia: CIFOR, 2008), págs. 11–22.
21. Sheila Wertz-Kanounnikoff y Louis Verchot, "How Can We Monitor, Report and Verify Carbon Emissions from Forests?", en Angelsen (ed.) (2008), págs. 87–98.
22. Herold y Skutsch (2009).
23. Global Observation of Forest and Land Cover Dynamics (GOFC-GOLD), *A Sourcebook of Methods and Procedures for Monitoring and Reporting Anthropogenic Greenhouse Gas Emissions and Removals Caused by Deforestation, Gains and Losses of Carbon Stocks in Forests Remaining Forests, and Forestation* (Ottawa: Natural Resources Canada, 2008). Para la estimación de las emisiones netas de carbono vinculadas con cambios en el uso de los suelos (es decir, no solo el cambio en las condiciones forestales), también debe medirse el nivel de emisiones vinculadas con el nuevo uso del suelo. Como señalan Wertz-Kanounnikoff y Verchot (2009), los niveles de emisión pueden variar considerablemente según el tipo de cambio específico: la conversión de bosques tropicales para el cultivo de soja, maíz o arroz puede producir un 60 por ciento más de emisiones que la conversión para el cultivo de palmeras de aceite.
24. Daniel Murdiyarso y otros, "How Do We Measure and Monitor Forest Degradation?", en Angelsen (ed.) (2008), págs. 99–106.
25. Tanja Havemann y otros, *Measuring and Monitoring Terrestrial Carbon as Part of "REDD+" MRV Systems: The State of the Science and Implications for Policy Makers*, Policy Brief no. 5 (Washington, DC: Terrestrial Carbon Group, 2009).
26. Martin Herold, *An Assessment of National Forest Monitoring Capabilities in Tropical Non-Annex I Countries: Recommendations for Capacity Building* (Jena: GOFC-GOLD Land Cover Project Office, Friedrich Schiller University, 2009).
27. Herold y Skutsch (2009).
28. Brian Murray y otros, *Forging a Path for High-Quality Compliance REDD Credits*, Report no. 09–06 (Durham, NC: Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University, 2009).
29. William Sunderlin y Stibniati Atmadja, "Is REDD+ an Idea Whose Time Has Come, or Gone?", en Angelsen y otros (eds) (2009), págs. 45–53.
30. Emily Harwell, *"Wild Money": The Human Rights Consequences of Illegal Logging and Corruption in Indonesia's Forestry Sector* (Nueva York: Human Rights Watch, 2009). Un informe reciente de CIFOR sobre el Fondo para la Reforestación de Indonesia describe esta dinámica con términos que podrían aplicarse a muchos otros países con bosques: "Durante la [era de Soeharto] (y, en muchos aspectos, desde entonces), la recolección de información y los registros relativos a cada etapa de la extracción comercial de madera en Indonesia —por ejemplo, desde inventarios forestales hasta planificación de tala, informes de producción maderera, pagos de regalías forestales, planes de suministro de madera industrial y monitoreo

de regeneración forestal— se han organizado de manera deficiente. La disponibilidad sumamente limitada de información confiable ha logrado que sea extremadamente difícil tanto para los observadores externos como para los actores del sector saber a ciencia cierta qué sucede realmente con los recursos forestales del país. En este sentido, la calidad deficiente de los registros forestales ha incidido de manera crítica en la proliferación de altos niveles de actividad ilícita en el sector". Christopher Barr y otros, *Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and Post-Soeharto Periods, 1989–2009: A Political Economic Analysis of Lessons for REDD+*, Occasional Paper no. 52 (Bogor, Indonesia: CIFOR, 2010).

31. Luca Tacconi y otros, "Anti-corruption Policies in the Forest Sector and REDD+", en Angelsen y otros, (eds.) (2009), págs. 163–174.
32. Michael Ross, *Timber Booms and Institutional Breakdown in South East Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).
33. Ibíd.; David Brown, "Addicted to Rent: Corporate and Spatial Distribution of Forest Resources in Indonesia; Implication for Forest Sustainability and Government Policy" (Yakarta: Indonesia–UK Tropical Forest Management Program, 1999).
34. Un ejemplo de esta asociación regional es el Central African Forest Watchdog, actualmente conformado por miembros de la Comisión de los Bosques del África Central (Central African Forest Commission), incluidos Camerún, la República Democrática del Congo (RDC), la República del Congo, Guinea Ecuatorial y Gabón; Wertz-Kanounnikoff y Verchot (2009).
35. Murray y otros (2009).
36. Mark Schapiro "Conning the climate: inside the carbon-trading shell game", *Harper's Magazine (EE. UU.),* febrero de 2010, pág. 36.
37. Ibíd. Mark Schapiro, periodista de investigación, sostiene que estas suspensiones, por rigurosas que parezcan, en realidad muestran los límites del control de la ONU respecto de las "entidades operativas designadas" (EOD) a las que ha delegado la tarea de validar y verificar los proyectos de reducción de emisiones de carbono: "El único mecanismo que la ONU tiene para evaluar las EOD es la prueba que ellas mismas crean y presentan: los informes de validación que escriben y los datos que recaban en los emplazamientos. Cuando la ONU efectúa verificaciones al azar, como sucedió en el caso de DNV (Det Norske Veritas) y SGS, lo hace en las oficinas de los validadores, y no en el campo. Los proyectos cada vez más complejos y en lugares más recónditos, y los desarrolladores que invocan miles de supuestas reducciones en zonas remotas de todo el mundo, superan ampliamente la capacidad de la ONU de llevar un control adecuado".
38. Michael Brown, "Limiting Corrupt Incentives in a Global REDD Regime", *Ecology Law Quarterly,* vol. 37 (2010), págs. 237–267.
39. Schapiro, febrero de 2010.
40. Ibíd.
41. Patrick McCully, "Guardian: Kyoto Carbon Trading Strategy discredited", 21 de mayo de 2008, en www.internationalrivers.org/node/2851.
42. Luca Tacconi y otros, "Anti-Corruption Policies in the Forest Sector and REDD+", en Angelsen y otros (eds) (2009), págs. 163–174.
43. Si bien estas prácticas pueden ser difíciles de mantener —y, de hecho, podrían provocar la interrupción de los pagos en virtud de programas de REDD+ a estas jurisdicciones si resultan expuestas— los actores estatales podrían tener un incentivo para maximizar los ingresos generados a partir de recursos a corto plazo debido a que no saben por cuánto tiempo permanecerán en el cargo. Ver Ross (2001).

44. Schapiro (2010). En algunos casos, el conflicto de intereses entre verificadores y desarrolladores de proyectos podría ser incluso más directo: "En esta nueva actividad, sumamente especializada, tal vez haya mil personas que sepan realmente cómo funcionan los proyectos de MDL in situ... Es común que los responsables de la validación y verificación de proyectos opten por cruzar de acera y dedicarse a desarrollar sus propios proyectos de carbono —una actividad, por cierto, mucho más lucrativa— y luego pidan a sus ex colegas que los auditen".
45. Omar Masera y otros, "Modelling Carbon Sequestration in Afforestation, Agroforestry and Forest Management Projects: The CO2FIX V.2 Approach", *Ecological Modelling* 164 (2003), págs. 177–199.
46. Greenpeace, *A Future for Forests: An Amazon Case Study* (Ámsterdam: Greenpeace, 2008). Phil Oyono y otros, "Green and Black Gold in Rural Cameroon: Natural Resources for Local Governance, Justice and Sustainability", *Environmental Governance in Africa*, Working Paper 22, 2006.
47. Barr y otros (2010), pág. 15; *Reuters*, "Graft threatens Indonesia's carbon offset billions: report", 12 de enero de 2010.
48. Deloitte, *Carbon Credit Fraud: The White Collar Crime of the Future* (Sydney: Deloitte, 2009), pág. 2: "Interpol advierte a los Estados miembros de la UE sobre la venta de créditos de carbono 'ficticios' en el mercado".
49. *Financial Times* (Reino Unido), "Beware the carbon offsetting cowboys", 26 de abril de 2007.
50. Ibíd.
51. Schapiro (2010).
52. Ibíd.
53. *Financial Times*, 26 de abril de 2007.
54. Streck y otros (2009).
55. Forest Peoples Programme (FPP), *Indigenous Peoples' Rights and Reduced Emissions from Reduced Deforestation and Forest Degradation: The Case of the Saramaka People v. Suriname* (Moreton-in-Marsh, Reino Unido: FPP, 2009); Tom Griffiths, *Seeing "RED"? "Avoided Deforestation" and the Rights of Indigenous Peoples and Local Communities* (Moreton-in-Marsh: FPP, 2007).
56. *The Age* (Australia), "Carbon scandal snares Australian company", 4 de septiembre de 2009; *The Age* (Australia), "PNG's PM nephew 'pushing carbon deals'", 3 de julio de 2009.
57. Michael Dutschke, "How Do We Ensure Permanence and Assign Liability?", en Angelsen (ed.) (2008), págs. 77–86.
58. Ibíd.
59. *The Nation* (EE. UU.), "The wrong kind of green", 22 de marzo de 2010.
60. Dutschke (2008).
61. Ibíd.
62. Barr y otros (2010), pág. 33.
63. Ibíd., pág. 80.
64. Michelle Chan, *Subprime Carbon?: Re-thinking the World's Largest New Derivatives Market* (Washington, DC: Friends of the Earth, 2009); Larry Lohmann, "Neoliberalism and the Calculable World: The Rise of Carbon Trading", en Steffen Böhm y Siddhartha Dabhi (eds), *Upsetting the Offset: The Political Economy of Carbon Trading* (Londres: Mayfly Books, 2009), págs. 25–40; *Rolling Stone* (EE. UU.), "The great American bubble machine", 9–23 de julio de 2009.
65. Ibíd.
66. Chan (2009).

6.3.1

Compensaciones hipotéticas

Comercio de carbono y derechos sobre la tierra en Papua Nueva Guinea

***Sarah Dix*[1]**

Papua Nueva Guinea (PNG) alberga al tercer bosque tropical más grande del mundo, y el gobierno ha mostrado un fuerte interés por convertir este activo en ingresos mediante la comercialización de bonos de carbono en el marco del programa para la Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD). No obstante, existen importantes obstáculos para la gestión y la gobernabilidad, como la falta de leyes, las controversias generadas por el marco institucional y la complejidad que supone el trato con, literalmente, miles de propietarios tradicionales de tierras[2].

En marzo de 2008, el gobierno suscribió un acuerdo con Australia por el cual este último país se comprometía a "cooperar con la Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD) y brindar asistencia a Papua Nueva Guinea a fin de que pueda participar en futuros mercados internacionales de carbono", así como a participar en un "diálogo estratégico sobre políticas de cambio climático"[3]. En junio de 2009, se firmó el Memorando de Acuerdo Forestal entre Australia y Papua Nueva Guinea (Australia–PNG Forestry Memorandum of Understanding), que allanó el camino para una cooperación más amplia en el sector forestal.

Pese a estos acuerdos, a mediados de 2009 en Papua Nueva Guinea no se había adoptado una política interna ni una ley específica sobre comercio de carbono[4]. Si bien se habían formulado varios planes estratégicos de REDD, ninguno había recibido el apoyo del gobierno: a saber, el Marco Preliminar

para la Acción en Política Forestal y de Cambio Climático, preparado por la Autoridad Forestal Nacional, y la estrategia preliminar de REDD preparada por la Oficina de Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental (Office for Climate Change and Environmental Sustainability, OCCES). La OCCES fue creada en 2008 bajo la órbita del Primer Ministro, con la finalidad principal de gestionar los fondos que se recibirían a través de la REDD[5]. Ha sido objeto de diversas críticas del público.

Principales desafíos para la REDD en Papua Nueva Guinea

En 2009, la OCCES emitió certificados correspondientes a, al menos, 40 créditos futuros de REDD, cada uno de 1 millón de toneladas de carbono[6]. Uno de los proyectos se desarrolla en las 800.000 hectáreas (ha) de bosque tropical virgen de Kamula Duso, que ha sido objeto de una prolongada batalla legal por la propiedad de las tierras y que, hasta tanto la justicia no se pronuncie, "no podrá ser tocado por nadie"[7].

Se han expresado denuncias de que esto constituiría una violación tanto del derecho vigente como de la constitución[8], que entrañaría una privación de la propiedad y los derechos de carbono de los propietarios tradicionales de las tierras. En respuesta, la OCCES ha señalado que, dado que los Acuerdos de Gestión Forestal (AGF) o las concesiones sobre actividades de tala en estas áreas habían sido adquiridos por el Estado, tenía derecho a comercializar el carbono. Si bien es cierto que la Ley Forestal no impide que los AGF se utilicen para otros fines, hasta ahora solo han sido usados por el Estado para actividades de tala[9], y los AGF existentes en virtud de los cuales se emitieron los créditos de REDD no hacían referencia alguna al carbono.

A su vez, la Ley Forestal y la política sobre explotación forestal vigente determinan la distribución de los ingresos generados por los bosques en Papua Nueva Guinea. Según un cálculo, las regalías madereras generalmente se distribuyen entre propietarios de tierras y el gobierno en una proporción de 3:1[10]. En el caso del comercio de carbono, no queda claro si los propietarios de las tierras se beneficiarían de igual manera. A los grupos ambientales les preocupa especialmente que la mayoría de los fondos obtenidos a partir del comercio de carbono se consuman en gastos de administración de la OCCES y en pagos a los intermediarios para que realicen operaciones en representación de los propietarios de tierras. Si el gran volumen de ingresos que se espera que genere la REDD no se administra de manera transparente y bajo la supervisión de los actores interesados, existe un alto riesgo de que las comunidades forestales perciban pocos de los beneficios de la REDD.

Notas

1. Transparency International Papua Nueva Guinea
2. Con respecto a los problemas técnicos y políticos, ver Stephen Howes, "Cheap but Not Easy: The Reduction of Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Papua New Guinea", *Pacific Economic Bulletin*, vol. 24 (2009), págs. 130–143.
3. Papua New Guinea-Australia Forest Carbon Partnership, 6 de marzo de 2008. Ver www.climatechange.gov.au.
4. Borrador del Programa ONU-REDD de Papua Nueva Guinea, presentado a la Junta Normativa de ONU-REDD, 9 y 10 de marzo de 2009, Port Moresby, en www.un-redd.org/UNREDDProgramme/CountryActions/PapuaNewGuinea/tabid/1026/language/enUS/Default.aspx. Ver también Chalapan Kaluwin, *Understanding Climate Change: Developing a Policy for Papua New Guinea*. Occasional Paper no. 1 (Port Moresby: National Research Institute, 2008).
5. Decisión 56/2008 del National Executive Council.
6. *The Economist* (Reino Unido), "Money grows on trees", 6 de junio de 2009.
7. Ibíd.
8. El cuarto objetivo de la constitución de Papua Nueva Guinea es "asegurar que los recursos forestales del país se utilicen y se renueven teniendo en mira el bien común de todos los ciudadanos de Papua Nueva Guinea en el presente y para las generaciones futuras".
9. Ley Forestal [Forestry Act] (1991, con las reformas de 1993, 1996, 2000, 2005 y 2010).
10. Nalau Bingeding, "Carbon Trade: Do We Know What We Are Doing?", *Spotlight with NRI*, vol. 3, N.º 5 (Port Moresby: National Research Institute, 2009).

6.3.2

¿Podría Noruega desestabilizar la iniciativa REDD?

Manoj Nadkarni[1]

En medio de los vaivenes de las negociaciones y las posturas de los países en relación con la Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD), han comenzado a afluir fondos para estas iniciativas. Además de los fondos de la ONU y el Banco Mundial, también hay acuerdos financieros bilaterales. Entre estos, se destaca el acuerdo suscripto en mayo de 2010 por Noruega e Indonesia. En este acuerdo, por valor de US$ 1.000 millones, Indonesia se ha comprometido, entre otras actividades, a no emitir nuevos permisos de explotación de bosques naturales y turberas de carbono[2]. Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a temas forestales, tanto a nivel global como en Indonesia, señalan que se trata de un cambio innovador.

Podría afirmarse que este acuerdo preventivo —previo a que se convenga algún tipo de mecanismo global de REDD— constituye una medida positiva, en tanto acelera el ritmo de avance y muestra que algunos países tienen confianza en la REDD y en su efectividad. Sin embargo, este acuerdo también ha generado una profunda incertidumbre. Por un lado, esta intranquilidad se origina en la creencia de que los mecanismos de REDD deberían estar basados en un consenso global en vez de acuerdos bilaterales, y de que la estrategia de Noruega podría poner en riesgo los procesos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Otra inquietud, tal vez más inmediata, es la capacidad del ministerio forestal y otros ministerios de Indonesia de administrar los US$ 1.000 millones establecidos en el acuerdo.

En el pasado, Indonesia no llevó a cabo una gestión precisamente transparente de sus bosques. Por ejemplo, los auditores comprobaron que el Fondo para la Reforestación del país, gestionado por el Departamento de Silvicultura, perdió US$ 5.250 millones entre 1994 y 1998 debido a "irregularidades financieras y fraude sistemáticos"[3]. A su vez, Wandojo Siswanto, uno de los principales actores de Indonesia que intervienen en las negociaciones climáticas y uno de los arquitectos del programa REDD de ese país, también ha sido alcanzado por denuncias de corrupción formuladas por el organismo anticorrupción de Indonesia[4]. En 2008, Siswanto admitió haber tomado 50 millones de rupias indonesias (Rp) (aproximadamente US$ 4.600) "a cambio de favorecer a determinados oferentes en las licitaciones"[5].

Otro factor interesante es el anuncio de que Indonesia tiene previsto crear un organismo especial para coordinar las actividades de REDD y administrar los fondos noruegos. Este organismo no rendiría cuentas al ministerio de silvicultura sino que dependería directamente del presidente, Susilo Bambang Yudhoyono[6]. Si bien podría tratarse de un paso positivo, también podría concentrar el poder en manos de unos pocos funcionarios y generar una superposición de competencias, agravando la complejidad y los obstáculos burocráticos en la toma de decisiones. En todos los casos, se trata de señales que nos advierten sobre riesgos de corrupción.

El presidente Yudhoyono insinuó en abril que gran parte de la deforestación en Indonesia era llevada a cabo por una organización mafiosa dedicada a la tala ilegal, y creó un Equipo de Acción Judicial Anti-Mafia para investigar el tema, que paradójicamente ha sido objeto de críticas que señalan la existencia de conflictos de intereses entre sus miembros[7].

Notas

1. Manoj Nadkarni es responsable del Programa de Integridad en la Gobernabilidad Forestal de Transparency International.
2. *Jakarta Post* (Indonesia), "Government may name local firm as fund manager", 16 de agosto de 2010.
3. Reuters (Reino Unido), "Graft could jeopardize Indonesia's climate deals ", 17 de septiembre de 2010; *Jakarta Globe* (Indonesia), "KPK: corruption jeopardizes lucrative climate-change deals", 17 de septiembre de 2010.
4. Ibíd.
5. *Jakarta Post* (Indonesia), "Bribes went to Forestry Ministry officials: trial witness", 31 de octubre de 2008.
6. *Jakarta Post* (Indonesia), "SBY's new hard act: to make REDD+ work", 6 de octubre de 2010.
7. *Indonesia Today,* "Judicial mafia eradication task force under pressure", 2 de agosto de 2010.

"Superar el cambio climático será el desafío más importante del siglo XXI. Ya ha comenzado el desembolso de fondos destinados a ayudar a los países en desarrollo a combatir el cambio climático, y es posible que en los próximos años este financiamiento se incremente y alcance un volumen anual de varios miles de millones de dólares estadounidenses. La utilización transparente de estos fondos será la clave de su efectividad. El *Informe Global de la Corrupción* ofrece una evaluación exhaustiva de las garantías que deben establecerse para fomentar la confianza y fortalecer la integridad en estos procesos. Esta obra ofrece una referencia indispensable para todos aquellos involucrados en políticas y decisiones sobre clima".

Saleemul Huq, Director, International Centre for Climate Change and Development, Independent University, Bangladesh

"Para que la humanidad pueda hacer frente al cambio climático de manera efectiva, debemos proteger frente a la corrupción el inmenso volumen de recursos relacionados con el clima que comenzarán a circular en todo el mundo. Esta obra nos acerca análisis de riesgos elaborados por expertos, demuestra el alcance y la complejidad de los temas y propone diversos enfoques y soluciones. Se trata, a la vez, de una fuente de consulta y un llamado a la acción".

David Nussbaum, Director Ejecutivo, WWF-Reino Unido

La respuesta global al cambio climático exigirá un grado de cooperación internacional sin precedentes, una profunda transformación económica y transferencias de recursos a gran escala. La corrupción amenaza con frustrar estos esfuerzos. El *Informe Global de la Corrupción: Cambio climático*, elaborado por Transparency International, es la primera publicación que analiza en forma exhaustiva los principales riesgos de corrupción relacionados con cuestiones climáticas. El libro ofrece análisis esenciales que ayudarán a los responsables de la adopción de políticas, profesionales y otros actores relevantes a comprender los riesgos y desarrollar respuestas efectivas en un momento crítico, en el cual se están sentando las bases de la arquitectura de la gobernabilidad climática.

Han contribuido al Informe más de 50 expertos y profesionales destacados, que abordaron cuatro áreas clave:

- Gobernabilidad: Investigar los principales desafíos de gobernabilidad para hacer frente al cambio climático.
- Mitigación: Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero con transparencia y rendición de cuentas.
- Adaptación al cambio climático: Identificar los riesgos de corrupción en el desarrollo de la resistencia al clima, el financiamiento y la implementación de las estrategias de adaptación.
- Gobernabilidad forestal: Responder a los desafíos de corrupción que prevalecen en el sector forestal, e incorporar la integridad a las estrategias internacionales destinadas a frenar la deforestación y promover la reforestación.

Transparency International (TI) es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo. A través de más de 90 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania, TI crea conciencia acerca de los efectos nocivos de la corrupción y trabaja junto a distintos socios en el gobierno, las empresas y la sociedad civil en el desarrollo y la implementación de medidas efectivas para combatirla.

www.transparency.org

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

Portada: Pankhali, Bangladesh. Cada año se aumenta la altura del principal muro que protege a la región de subidas del nivel del mar. © Laurent Weyl/Collectif Argos