

Nota sobre Políticas, Programas y Paquetes en el MDL *

La primera Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CP/RP1), celebrada en Montreal en diciembre de 2005, se pronunció sobre la consideración de políticas, programas y paquetes de gran escala en el contexto del mecanismo de desarrollo limpio (MDL). Sin prejuzgar aclaraciones más detalladas que pudiera emitir la Junta Ejecutiva en un futuro, la presente nota sugiere definiciones y ejemplos prácticos que podrían utilizarse para distinguir los tres conceptos.

En los párrafos 20 y 21 de la decisión *Further Guidance Relating to the CDM*, la CP/RP1 señala que:

“...una política o norma local, regional o nacional no puede considerarse una actividad de proyecto en el mecanismo de desarrollo limpio”.

“...actividades de proyectos dentro del marco de un programa de actividades pueden registrarse como una sola actividad de proyecto en el mecanismo de desarrollo limpio...” a condición de que se cumplan los requisitos metodológicos del MDL.

“...las actividades de proyectos de gran escala realizadas en el marco del mecanismo de desarrollo limpio se pueden agrupar en paquetes”.

1. Políticas y normas

Por lo tanto, las políticas y normas adoptadas por un país no pueden considerarse como actividades de proyectos en el MDL. Estas políticas podrían definirse como cursos de acción emprendidos por los gobiernos con el propósito de orientar o establecer decisiones y tendencias. Las políticas pueden ser obligatorias o no obligatorias (por ejemplo, una política encaminada a aumentar la proporción de la energía renovable). Las normas son disposiciones del Gobierno destinadas a estandarizar determinadas características de un producto o de una actividad. Las políticas y normas pueden llevar a la reducción de los gases de efecto invernadero, pero según la mencionada decisión no pueden catalogarse como actividades de proyectos en el MDL, posiblemente debido a i) la dificultad de atribuir una reducción efectiva de esos gases a una política o norma concreta y ii) la dificultad de verificar el impacto resultante de la reducción de dichos gases (por ejemplo, un impuesto a los combustibles fósiles probablemente no entraría en la categoría de actividad de proyectos en el MDL).

Si bien una política no puede considerarse como una actividad de proyecto en el MDL, su adopción no necesariamente convertiría en no adicionales aquellas actividades de proyectos que de otro modo fueran elegibles al MDL. En su vigésimo segunda reunión, la Junta Ejecutiva decidió que las políticas que promueven la reducción de emisiones no tiene que tomarse en cuenta en la línea base, si éstas entraron en vigor después de la adopción de las modalidades y procedimientos del MDL en noviembre de 2001. En otras palabras, la línea base puede representar una situación hipotética en la que no se hayan aplicado las políticas o disposiciones nacionales y/o sectoriales.

2. Programa de actividades del MDL

El párrafo 20 define que un programa de actividades puede considerarse una actividad de proyectos en el MDL, aunque no define un programa de actividades. Podría definirse como programa aquél en que las reducciones de emisiones se logran mediante múltiples actividades verificables, realizadas a lo largo del tiempo como resultado de una medida pública o una iniciativa del sector privado. Un programa podría tener las siguientes características:

* Preparado con apoyo financiero de la Unidad de Finanzas de Carbono del Banco Mundial

- Es un programa deliberado, del sector público o privado, destinado a ofrecer un incentivo para la realización de actividades que reduzcan los gases de efecto invernadero. Da lugar a gran cantidad de actividades de reducción de estos gases, realizadas en múltiples sitios, que pueden efectuarse en una ciudad, región o país, según el diseño del programa.
- Las actividades de reducción de los gases de efecto invernadero no necesariamente son simultáneas, sino que tienden a realizarse a lo largo del ciclo del programa.
- Es posible que en el momento en que se registra el proyecto no se pueda especificar el tipo y la escala de las actividades de reducción de emisiones inducidas por el programa. No obstante, deben poder identificarse con anterioridad posibles tipos de actividades previstas, a fin de seleccionar la metodología apropiada de línea base y de monitoreo. Además, todas las reducciones de emisiones deberán verificarse con posterioridad para establecer la reducción real lograda por el programa en conjunto. Las certificaciones de reducciones de emisiones no se expiden en base a la estimación *ex ante*, sino según la cuantificación y verificación *ex post*.
- Si bien las actividades de reducción de los gases de efecto invernadero pueden ser llevadas a cabo por una o más entidades, la responsabilidad del diseño del programa y la supervisión de la ejecución de sus múltiples actividades recae sobre el agente del programa o principal participante del proyecto (ONG, institución pública, federación, compañía de servicios energéticos, empresa, intermediario financiero, etc.). El agente del programa puede tener acuerdos con otros participantes para la distribución de las certificaciones de reducciones.

2a. Ejemplos de programas en el MDL

Un ejemplo de programas en el MDL podría ser un programa de préstamos en condiciones concesionarias para promover el uso de la energía renovable. Un banco de desarrollo, una empresa de servicios públicos o una ONG podría establecer un programa de préstamos blandos para quienes deseen comprar e instalar calentadores de agua solares. Un segundo ejemplo sería el de una empresa privada que vende equipos eficientes y que utilice ingresos del MDL para ofrecer descuentos en el precio, o el de una compañía de servicios energéticos que ofrezca financiamiento para la compra de equipos de más eficiencia, que se pagarían con los ahorros de energía generados. Un tercer ejemplo podría ser el de un programa de etiquetado de electrodomésticos. La comisión de normas, el organismo de eficiencia energética o la empresa eléctrica de un país podría establecer un programa de etiquetado y verificación basado en el desempeño, para promover la venta de electrodomésticos de mayor eficiencia energética. En todos los casos, el agente del programa pone en marcha el programa, y los consumidores finales (hogares, oficinas, etc.) que compran los equipos más eficientes concretan las medidas de reducción de los gases de efecto invernadero a lo largo de cierto tiempo y como resultado del programa. El nivel de reducción de estos gases sólo se conocerá una vez que el equipo esté instalado y funcionando, y no se emitirán certificaciones de reducciones sino hasta que se haya realizado la verificación.

2b. Alcance de los programas

La inclusión de programas en el MDL amplía el acceso al mecanismo. La estructura de programas ofrece al MDL la posibilidad de llegar a los hogares, las pequeñas empresas y al sector transporte, que actualmente no están bien representados en el MDL en virtud de su dispersión y de los altos costos de transacción que conllevan. Los programas son especialmente apropiados para las actividades de eficiencia energética y sustitución de combustibles, muchas de las cuales no se realizan en forma aislada, sino que más bien son el resultado de un programa deliberado que tiene como objetivo proporcionar un incentivo para gran número de actividades llevadas a cabo durante cierto período en varios lugares. Los programas se pueden aplicar en forma creciente a sectores, regiones o países enteros, lo que podría promover la tan necesaria transformación sistémica en los sectores de energía y transporte.

3. Paquetes

El párrafo 21 define que las actividades de proyectos de gran escala se pueden agrupar en paquetes ("bundles"). Un paquete no es lo mismo que un programa. En un paquete, cada

proyecto puede ejecutarse por separado como una actividad de proyectos del MDL (puede haber, por ejemplo, tres proyectos de energía eólica) y agregarse con otros proyectos en un paquete a los solos efectos de reducir los costos de transacción relacionados con el MDL. En el siguiente cuadro se resumen las diferencias que podrían existir entre un paquete y un programa.

	PROGRAMA	PAQUETE
Función del participante principal del proyecto	El agente de programa pone en marcha el programa para suscitar actividades que mitiguen los gases de efecto invernadero; luego coordina el programa completo.	El participante del proyecto agrupa proyectos individuales para reducir los costos de transacción.
Actividades de proyectos	Gran cantidad de actividades de reducción de los gases de efecto invernadero que se realizan en el marco de un programa y en virtud del programa.	Varios proyectos individuales e independientes entre sí que no se realizan en virtud de determinado programa.
Composición	Habitualmente no se conoce en el momento del registro y varía a lo largo del tiempo.	Identificada al momento del registro; no varía a lo largo del ciclo del proyecto.

4. Necesidad de aclaraciones por parte de la Junta Ejecutiva

Más allá de la decisión de la CP/RP1, la Junta Ejecutiva no ha impartido directrices referentes a las modalidades de los programas o de los paquetes de gran escala en el MDL. Sin modificar las modalidades y procedimientos establecidos en los Acuerdos de Marrakech, la Junta Ejecutiva podría garantizar la integridad ambiental de tales actividades de proyectos del MDL impartiendo directrices para los siguientes aspectos:

Exclusivamente para los programas:

- La definición de programa de actividades.
- El agente de programa deberá ser un participante del proyecto.
- El tipo y la escala de las actividades de reducción de gases de efecto invernadero previstas deben identificarse por adelantado para elegir las metodologías más apropiadas, pero la reducción de emisiones de todas las actividades debe medirse y verificarse con posterioridad (inter alia mediante técnicas de muestreo reconocidas), como base para la expedición de las certificaciones de reducciones.

Para los programas y los paquetes:

- En los casos en que haya diferentes tipos de actividades de reducción de gases de efecto invernadero, cada tipo deberá cuantificarse de acuerdo con la metodología de línea base apropiada y aprobada, aunque ello implique utilizar varias metodologías en el mismo documento de diseño del proyecto.
- En los casos en que haya muchas actividades menores de reducción de gases de efecto invernadero, el participante del proyecto deberá proponer adecuados mecanismos de muestreo en el documento de diseño del proyecto.
- Todas las normas y aclaraciones del MDL, incluidas las relativas a políticas nacionales o sectoriales, se aplican a los programas y a los paquetes.

Para información adicional:

Christiana Figueres
christiana@figueresonline.com