

MDL: Expectativas y realidad
Marco G. Monroy y Gautam S. Dutt
MGM International

1. Introducción

Cuando se estaban diseñando los mecanismos flexibles del Protocolo de Kioto, existía cierta visión acerca de las expectativas del Mecanismo de Desarrollo Limpio. Se esperaba que el MDL cumpliera ciertos objetivos de desarrollo y de tecnología, al mismo tiempo que ayudaba a mitigar el cambio climático. Asimismo, también se consideraba al MDL como una herramienta de mercado para ayudar a los países Anexo I a cumplir con sus compromisos mediante alternativas de bajo costo.

Si observamos los proyectos MDL presentados hasta ahora, encontramos que los resultados obtenidos difieren de los originalmente esperados en términos de desarrollo sustentable y de transferencia de tecnología de los países Anexo I. Sin embargo, como herramienta de mercado, el MDL está demostrando ser un modo eficiente para mantener el logro de las reducciones de emisiones de GEI.

Dado que el dióxido de carbono es el principal GEI, y la energía es la principal fuente de las emisiones de CO₂, se esperaba que los temas relacionados con eficiencia energética y proyectos de energía renovable fuesen las piedras angulares de las iniciativas de proyectos MDL. En lugar de ello, notamos que la mayoría de las reducciones de emisiones comprometidas han sido a través de otros GEI distintos de CO₂. Mientras la mitad de los proyectos MDL hasta Julio de 2004 eran de energía renovable, ellos sumaban solamente el 15% del total de las reducciones de emisiones y la tendencia de la contribución de CO₂ parece estar decreciendo.

Los GEIs no CO₂ proveen un suministro adecuado y de bajo costo de las reducciones de emisiones que ayudarían a cumplir los objetivos del Protocolo de Kioto correspondiente al primer período de compromiso. Sin embargo, la necesidad de abordar el tema del cambio climático requerirá mayores montos de reducciones en el futuro y por lo tanto nos obligará a volver a enfocarnos en proyectos energéticos y de dióxido de carbono.

2. Los Temas de la JE del MDL y del Panel de Metodología

Una de las razones por las cuales el MDL ha diferido de lo que originalmente se esperaba tiene su origen en los procedimientos confusos y engorrosos de la Junta Ejecutiva y el Panel de Metodología. Los ejemplos que siguen demuestran que estas complejidades no son un problema del pasado.

a. Proyectos de energía renovable

Los proyectos relacionados directamente con el desarrollo sustentable, tales como los proyectos de energía renovable, han sido cuestionados por no ser “adicionales” debido al impacto menor de los ingresos provenientes del MDL en sus balances.¹

¹ MGM ilustra este punto en su documento titulado “**Obstáculos para el desarrollo de proyectos MDL: Lecciones aprendidas a través de la experiencia**” publicado en el sitio web en japonés de GHG: <http://www.ghg.jp/er/backnumber03.html#er200406>.

Una de las principales áreas de conflicto es la denominada adicionalidad económica, que demuestra que un proyecto no puede ser realizado si no es por sus ingresos provenientes del MDL. Los acuerdos de Marrakech reconocieron ésta como un área conflictiva y eligieron no considerarla como un requisito. Sin embargo, este criterio de adicionalidad económica permanece como la piedra angular de las herramientas de adicionalidad recientemente consolidadas. En la experiencia de MGM, el uso de la adicionalidad económica en proyectos MDL de *pequeña-escala* que involucran electricidad renovable ha demorado la validación ampliamente. Una demora de algunos meses fue originada porque el precio de venta de la electricidad renovable, el cual se encuentra sujeto a decisiones gubernamentales, no había sido definido. Cuando el nuevo precio fue establecido, la tasa de inflación y las tasas de los intereses a aplicarse habían caído tanto que se consideró que la tasa de retorno era elevada, aún sin ganancias provenientes de las RCEs. MGM ha demostrado en reiteradas ocasiones que las ganancias de las RCEs provenientes de proyectos de electricidad son pequeñas, por lo tanto los proyectos son rentables o no, independientemente de los ingresos por la venta de las RCEs. Por lo tanto, frente a los precios esperados para las RCEs, los argumentos de adicionalidad sólo pueden basarse en un análisis de las barreras para implementar proyectos potenciales de energía renovable.

b. Proyectos de eficiencia energética

Se experimentan situaciones similares en proyectos relacionados con eficiencia energética, los cuales se confunden con energía renovable. Otro ejemplo ilustra nuestro punto:

Un ejemplo de contradicción en una metodología aprobada para la línea de base de electricidad renovable (NM0019, basada en la NM0009) y editada como AM0004 demuestra que el Panel de Metodología no requiere el uso de un ‘margen de construcción’ (emisiones de las nuevas plantas generadoras) dado que el proyecto es “pequeño” (22 MW). Al mismo tiempo, el Panel de Metodología insiste en la inclusión de un “margen de construcción” en la metodología de un proyecto mucho menor (3 MW) que involucra cogeneración (NM0018, ahora AM0014).

Notamos cierta mejoría en las metodologías consolidadas de electricidad renovable conectada a la red (que sería también aplicable a cogeneración y eficiencia energética) aprobadas por la Junta Ejecutiva del MDL a principios del mes de Septiembre. Esta versión deja abierta la posibilidad de no utilizar un coeficiente de 50% para el “margen de construcción.” MGM considera que este coeficiente debería ser menor para aquellos proyectos que involucran una producción o ahorros pequeños de energía (MW) y/o tienen una vida más corta en comparación con las plantas generadoras típicas construidas en el país.

En la práctica, sin embargo, resulta extremadamente difícil determinar los márgenes operativos utilizando el procedimiento recomendado, que involucra el análisis de datos horarios de todas las generadoras correspondientes a años recientes y a lo largo de todo el período crediticio. Aún el margen de construcción no puede ser determinado satisfactoriamente siguiendo los procedimientos recomendados, por ejemplo las generadoras de ciclo combinado se instalan por etapas pero el factor de emisión de la

planta en su totalidad es mucho menor que el correspondiente a las turbinas que constituirían el margen de construcción.

Además, la metodología consolidada asume que todas las generadoras dentro del denominado “sistema eléctrico del proyecto” se encuentran ubicadas en el mismo punto. En caso de aplicarse la misma metodología a los proyectos que comprenden eficiencia energética, por el cual la demanda de energía se reduce, la metodología no reconocería ninguna pérdida en la transmisión o distribución entre la planta generadoras y el punto de uso. Esto disminuye significativamente las reducciones de emisiones que podrían ser acreditadas. De modo similar, los proyectos de cogeneración ubicados en centros de carga son considerados del mismo modo que otras plantas generadoras en el sistema del proyecto eléctrico.

Los proyectos de eficiencia energética y de cogeneración efectúan una contribución considerable al desarrollo sustentable y consideramos que la metodología consolidada es discriminatoria en relación con dichos tipos de proyectos. No es una sorpresa entonces que los proyectos MDL en estas categorías sean escasos.

3. El MDL como una herramienta de respuesta al mercado

De modo alternativo, hay instancias en las cuales la adicionalidad económica puede aparecer como trivial para los proyectos MDL donde el único (o principal) ingreso del proyecto surge de la reducción de emisiones de GEI y la venta de las RCEs. Ejemplo de ello es la captura de biogás de relleno sanitario para su posterior quemado y la destrucción de HFC 23 y óxido nitroso, los cuales no presentan otros beneficios económicos. Estos proyectos cumplen los requisitos de adicionalidad de inmediato y proveen una gran fuente de RCEs para el mercado.

Los proyectos de HFC y óxido nitroso constituyen un buen ejemplo de respuesta a las necesidades del mercado. Ellos proveen grandes cantidades de RCEs y costos muy bajos de producción en un mercado que eventualmente necesitará competir con “aire caliente” donde el costo de las reducciones de emisiones es básicamente de cero para el vendedor. Si el volumen de RCEs obtenidas mediante dichos proyectos MDL es liberado al mercado con precaución, el mercado mostrará liquidez mediante precios que permiten la existencia de otros proyectos MDL, tales como los que involucran grandes reducciones de emisiones de metano y dióxido de carbono.

Por otro lado, cuestionar los proyectos de destrucción de HFC 23 basándose en fugas indirectas² u otros temas, luego de la publicación de una Metodología Aprobada, socavaría seriamente el potencial que los mecanismos de mercado tienen para proveer una rápida reducción de emisiones de GEI a bajo costo.

4. ¿Dónde está China y dónde están los países más pobres del mundo?

Según las primeras estimaciones, se esperaba que China dominaría los proyectos MDL, proveyendo muchas oportunidades para reducciones de emisiones al mismo tiempo que se beneficia con el desarrollo sustentable. Sin embargo, hoy, vemos que China tiene una

² MGM International ha refutado este reclamo en una presentación a la Secretaría del MDL en respuesta al pedido de opinión pública a la metodología AM0001: “Consideraciones de fugas en AM0001: Incineración de corrientes de residuos de HFC 23”, presentada el 7 de octubre de 2004.

pequeña participación en el MDL. La estructura centralizada de China está todavía estableciendo su política en relación con la participación del MDL. Los socios potenciales de RCEs necesitarán negociar las condiciones para las transacciones de RCEs, aún antes de proseguir con el desarrollo técnico de proyectos. Hasta que dichas negociaciones entre China y los compradores gubernamentales e institucionales sean exitosas y se celebren acuerdos factibles, sólo entonces comenzaremos a ver proyectos MDL significativos en China.

Los países menos desarrollados han sido casi excluidos del juego del MDL. Los compradores y actores institucionales en el mundo MDL están compitiendo ferozmente con entidades privadas por proyectos MDL en los países y regiones que ofrecen los mejores proyectos y el mejor clima para las inversiones. Dado que el MDL es en gran parte un concepto de negocios, aquellos países que no poseen buenas condiciones para las inversiones serán excluidos. Los precios relativamente bajos de las RCEs no cubren los riesgos asociados con el desarrollo de proyectos MDL en los países menos desarrollados. Hay también necesidad de fortalecimiento institucional de modo que las empresas en dichas naciones puedan garantizar la entrega de RCEs durante los próximos 7 u 8 años. En los países más pobres, necesitamos ver al MDL como una herramienta de desarrollo más que como un concepto comercial y actuar de acuerdo a ello. Debe haber participantes para ambos tipos de proyectos, es decir instituciones de desarrollo que actúan en los países menos desarrollados y en el sector privado donde las condiciones de inversión se encuentran en un momento propicio. Esto asegurará una distribución justa de los beneficios del MDL entre los países no Anexo 1.

5. Transferencia de Tecnología

La transferencia de tecnología de los países Anexo 1 ha sido también de poca relevancia dado que la mayoría de los proyectos MDL se han originado hasta ahora en países no Anexo 1. En algunos casos, tales como la generación de energía a partir de biomasa y cogeneración, sin lugar a dudas podríamos estar viendo lo contrario: las partes no Anexo 1 que transfieren tecnología a participantes de Anexo 1. Sin embargo, podemos ver un elevado componente de transferencia de tecnología, en algunos proyectos no CO₂ tales como proyectos de óxido nitroso, HFC y rellenos sanitarios.

6. Expectativas de los patrocinadores de Proyectos

Algunos gobiernos de países no Anexo 1 y patrocinadores de proyectos poseen expectativas excesivamente elevadas en relación con el MDL. Algunos gobiernos esperan que el MDL sea una fuente importante para financiar todos sus problemas de desarrollo y/o medio ambiente. En lugar de considerar los ingresos provenientes de las RCEs como contribución al financiamiento de los proyectos de desarrollo sustentable, algunos patrocinadores de proyectos esperan que los inversores cubran no sólo *todos* los costos del proyecto sino también que paguen elevadas “regalías” a los promotores de proyectos. Esta actitud, que llamamos el principio de “el que contamina cobra”, ha hecho virtualmente imposible desarrollar proyectos de recuperación de gas en dos de las mayores ciudades de América del Sur.

7. Conclusiones

La contribución del MDL para promover el desarrollo sustentable, la transferencia de tecnología y como herramienta eficaz para reducir las emisiones de GEI dependerá de la urgente aclaración de varios temas:

- Los actores potenciales deben creer en el proceso: las RCEs existirán aun cuando el PK no entre en vigencia;
- Las cuestiones metodológicas que impiden los proyectos de energía renovable y cuestionan los proyectos de HFC deben ser resueltas;
- Es probable que el MDL eluda a los países más pobres;
- Los patrocinadores de proyectos no deberían tener expectativas inusualmente elevadas en relación con las metas que se pueden alcanzar mediante el MDL.

Nuestra conclusión es que el MDL está operando y operará como un mecanismo de mercado para mitigar el cambio climático, pero podría no proveer incentivos suficientes como para tener un efecto mayor en el desarrollo de fuentes de energía renovable ni permitir que las naciones del tercer mundo tengan acceso a las últimas tecnologías, salvo que las RCEs aumenten radicalmente, lo cual es improbable.

Perfil de la Compañía:

MGM International es una firma dedicada a la gestión integral (desarrollo, inversión y comercialización) de proyectos de reducción de emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero en el marco del Mecanismo para un Desarrollo Limpio. La gestión de proyectos abarca la identificación, el diseño, la negociación, la ejecución y el respaldo de las actividades asociadas a los mismos. Su equipo internacional y multidisciplinario, con base en Argentina, Brasil, Chile, India, México, Perú y Estados Unidos, aportan en conjunto la combinación poco usual de máximas credenciales académicas y años de experiencia práctica que llevan a la ejecución exitosa de los proyectos.