

El cierre del Mercado Europeo de Carbono para los países en desarrollo: Análisis de esta medida y nuevos desafíos y oportunidades para Chile

*The closure of the European carbon market for
developing countries: Analysis of this measure and
new challenges and opportunities for Chile*

Felipe Ramírez Parada

Consejo para la Transparencia, Chile

Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Master in Environmental Law and Policy,

University College London.

Diplomado en Recursos Naturales y Energía,

Pontificia Universidad Católica de Chile.

fbramirezp@gmail.com

RESUMEN

El presente artículo analiza las razones fundamentales que existen detrás de la reciente decisión de la Unión Europea de cerrar las puertas de su Sistema de Comercio de Emisiones, a los créditos provenientes de proyectos amparados bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto, ubicados en países en desarrollo. Esta medida, que se ha hecho efectiva a partir de enero de 2013, forma parte de un nuevo fenómeno en la política de la Unión Europea llamado "unilateralismo contingente", por el cual esta última busca imponer a terceros países, su propia agenda en materia de Cambio Climático.

Además, se revisarán los efectos de esta decisión en los países en desarrollo, a la luz de sus necesidades de desarrollo sustentable, reconocidas largamente en uno de los principios fundamentales del régimen jurídico del Cambio Climático, el Principio de "Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas", y recogidas como primer objetivo del mecanismo de flexibilidad ya mencionado. Finalmente, repasaremos la perspectiva y experiencia chilena en materia de Cambio Climático y los desafíos y oportunidades que presenta este nuevo escenario del mercado internacional de carbono.

Palabras clave: Cambio Climático, Mecanismo de Desarrollo Limpio, Desarrollo Sustentable, Unilateralismo Contingente, Sistema de Comercio de Emisiones.

SUMMARY

This paper examines the fundamental reasons behind the recent decision of the European Union to close the door of its Emissions Trading Scheme, to credits from projects covered under the Clean Development Mechanism of the Kyoto Protocol and located in developing countries. This measure, which has been effective from January 2013, is part of a new phenomenon in the politics of the European Union called "contingent unilateralism", by which the latter seeks to impose its own Climate Change agenda on third countries.

Furthermore, we will review the effects of this decision in developing countries, in the light of their needs for sustainable development, long recognized in one of the fundamental principles of the legal regime of Climate Change, the Principle of "Common but Differentiated Responsibilities" and collected as the first objective of the mentioned flexibility mechanism. Finally, we will go through the Chilean experience and perspective on Climate Change and the challenges and opportunities presented by this new stage of the international carbon market.

Key words: Climate Change, Clean Development Mechanism, Sustainable Development, Contingent Unilateralism, Emissions Trading System.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos 25 años el mundo ha sido testigo de los grandes esfuerzos realizados por la comunidad internacional para detener y, en lo posible, hacer retroceder los impactos de la economía moderna en el medio ambiente global. Un paso fundamental en este camino, ha sido el Protocolo de Kyoto de 1997¹ (el Protocolo), de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático² (UNFCCC según su sigla en inglés *United Nations Framework Convention on Climate Change*). Es el primer acuerdo internacional en incluir compromisos vinculantes, por parte de los países desarrollados (o países del Anexo I de la UNFCCC), para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con el fin último de frenar el calentamiento global. Mientras tanto, los países en desarrollo solo han asumido acciones de mitigación voluntarias a nivel nacional, de acuerdo a sus propias capacidades, y atendiendo sus necesidades de desarrollo sustentable.

Con el fin de ayudar a los países con obligaciones bajo el Protocolo a alcanzar sus metas de mitigación, este contempla tres “mecanismos de flexibilidad” destinados a facilitar el cumplimiento de sus compromisos rebajando el costo de reducir emisiones: el Comercio Internacional de Emisiones (CIE)³, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)⁴ y la Implementación Conjunta (IC)⁵. Entre ellos, el MDL destaca por ser el único mecanismo creado bajo el alero del Protocolo que permite la participación de los países en desarrollo, mediante la implementación de proyectos “verdes” en su territorio, financiados por países desarrollados a cambio de “reducciones certificadas de emisiones” (CERs por su sigla en inglés *certified emissions reductions*), cada una equivalente a una tonelada de CO₂ y que constituyen créditos transables para el cumplimiento de los compromisos de mitigación de los países industrializados.

Ahora, en el plano global, desde un comienzo la Unión Europea (UE) ha reclamado el liderazgo en el combate contra el cambio climático. En este espíritu, a través de la Directiva 2003/87⁶, estableció el Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) de la UE, y en 2004

-
- 1 ONU. "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" (adoptado el 12 de diciembre de 1997, entró en vigencia el 16 de febrero de 2005). *International Legal Materials (ILM)*. 1998, vol 37, p. 22-46. (Protocolo de Kyoto)
 - 2 ONU. "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" (adoptada el 9 de mayo de 1992, entró en vigencia el 21 de marzo de 1994). *ILM*. 1992, vol. 31, p. 849-875. (UNFCCC)
 - 3 Protocolo de Kyoto, artículo 17.
 - 4 Ibid. Artículo 12.
 - 5 Ibid. Artículo 6.
 - 6 PARLAMENTO Y CONSEJO EUROPEO. Directiva 2003/87/EC, 13 de octubre de 2003. *Official Journal of the European Union (OJ)*. 2003, vol 275, p. 32-46.

aprobó una “directiva de enlace”⁷ que conectó este último con el MDL. El SCE-UE, como veremos, es por lejos, el mercado de carbono más grande del mundo y ha sido el núcleo de la demanda internacional de CERs procedentes de países en desarrollo como Chile. Teniendo en cuenta lo anterior, el futuro desarrollo de proyectos sustentables en el marco del MDL está ahora amenazado. Las reglas para el reconocimiento de créditos internacionales han experimentado un cambio sustancial en la UE desde la revisión legislativa del SCE-UE por la Directiva 2009/29⁸. De acuerdo a esta última, a partir del 1º de enero de 2013, los CERs generados en proyectos alojados en países en desarrollo, no serán transables en el SCE-UE, a menos que se alcance un nuevo y efectivo acuerdo internacional sobre Cambio Climático, o un acuerdo bilateral con la UE.

Las implicancias de esta nueva postura de la UE sobre el MDL pueden ser graves. Su objetivo primordial de asistir a los países en desarrollo a lograr un desarrollo sustentable, a través de la transferencia de recursos técnicos y económicos, ha quedado virtualmente congelado tras las modificaciones al SCE-UE.

Este trabajo identificará y analizará las razones fundamentales detrás de esta Directiva de la UE, que ha sido relacionada con una nueva estrategia de la UE en la esfera del Cambio Climático que algunos autores han denominado “unilateralismo contingente”⁹, y las repercusiones de esta medida para el mundo en desarrollo.

Para ello revisaremos los orígenes del régimen jurídico internacional del Cambio Climático, para recordar cómo este ha evolucionado de la mano con las aprensiones relativas a las necesidades de desarrollo de los países no industrializados. Lo anterior, se ha hecho más evidente tras el surgimiento del principio de “Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas”¹⁰ (RCPD) y la creación del MDL, que ya analizaremos con mayor detalle. Luego, revisaremos el sistema de comercio de emisiones adoptado por la UE, sus etapas, y el análisis de la reforma que cierra la puerta a los países en desarrollo a partir de 2013.

¿Cuál es el impacto de esta medida en la inversión y en las prioridades de desarrollo de los países no industrializados? Responderemos desde la perspectiva y experiencia de Chile como caso de estudio.

7 PARLAMENTO Y CONSEJO EUROPEO. Directiva 2004/101/EC, 27 de octubre de 2004. OJ, 2004, vol. 338, p. 18-23.

8 PARLAMENTO Y CONSEJO EUROPEO. Directiva 2009/29/EC, 29 de abril de 2004. OJ, 2009, vol. 140, p. 63-87.

9 SCOTT, Joanne; RAJAMANI, Lavanya. “EU Climate Change Unilateralism”. *European Journal of International Law (EJIL)*. 2012, vol. 23, núm. 6, p. 469-494.

10 Articulado por primera vez en el Principio 7 de la Declaración de Río de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (3-14 Junio de 1992). ONU, Doc. A/CONF.151/26, vol. 1.

A la fecha, el MDL ha demostrado en este país un significativo potencial en varias áreas relacionadas con la generación de energía, especialmente en proyectos de energías renovables no convencionales (ERNC), con más de 140 proyectos registrados o en trámite¹¹. No obstante lo anterior, los cambios adoptados por la Directiva 2009/29, pueden afectar seriamente las perspectivas del MDL en Chile si nuevas oportunidades no son tomadas en cuenta.

1. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto

La actual preocupación por el clima global y la concientización internacional sobre la necesidad de avanzar hacia una economía con niveles considerablemente más bajos de emisiones de GEI, están estrechamente vinculadas con el concepto de desarrollo sustentable, esbozado por primera vez en el Informe Brundtland de 1987, publicado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹².

Más tarde, dado el impulso producido tras las conclusiones del primer informe de diagnóstico del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático¹³ (IPCC por su sigla en inglés *Intergovernmental Panel on Climate Change*) de 1990¹⁴, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, estuvo empapada de aprehensiones por el Cambio Climático y significó un foro clave para que los países en desarrollo fueran escuchados y considerados. Un hito fundamental en la Conferencia de Río fue la adopción de la UNFCCC.

Esta última Convención, iluminó el camino para el futuro desarrollo de un proceso de colaboración y acción internacional, y diseñó la primera estructura de principios y objetivos bajo la cual se enmarcaría la futura aplicación de medidas más tangibles contra

11 UNEP, Risoe. CDM/JI Pipeline, Analysis and Database [en línea] <<http://cdmpipeline.org/publications/CDMPipeline.xlsx>> [consulta: 20 de marzo 2014].

12 WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). *Our Common Future*. 1987 [en línea] <<http://www.un-documents.net/ocf-01.htm>> [consulta: 17 de Junio 2013]. El Informe, identificó de manera notable el emergente problema del "efecto invernadero", como una amenaza real a los sistemas de vida del planeta que se desprende directamente de la acumulación de dióxido de carbono (CO₂) y otros gases en la atmósfera.

13 Creado por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), para proporcionar orientación sobre los aspectos científicos, técnicos y socioeconómicos del Cambio Climático y promover la acción internacional para combatir los efectos adversos del Calentamiento Global.

14 IPCC. *First Assessment Report*. J.T. Houghton, G.J. Jenkins y J.J. Ephraums (eds). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press (CUP), 1990. Llegó a la conclusión de que en un escenario *business as usual*, se esperaba un aumento de 0,3 °C en la temperatura media global por década durante el próximo siglo.

el Cambio Climático. Su principal objetivo es "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático"¹⁵, el que ha de alcanzarse en un plazo de tiempo "suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible"¹⁶. Este último punto, fue una de las preocupaciones más importantes de los países no-Anexo I durante las negociaciones, quienes no estuvieron dispuestos a sacrificar su "derecho a desarrollarse económicamente"¹⁷ por asumir obligaciones de mitigación, y apuntaron a los países desarrollados, como los encargados de tomar la delantera en la adopción de medidas de reducción de emisiones, argumentando que "ya que el Norte ha sido históricamente responsable de crear el problema del Cambio Climático, el Norte debe ser responsable de resolverlo"¹⁸. Esta posición de los países en desarrollo y el reconocimiento general de la superioridad técnica y económica de las naciones desarrolladas para manejar y adaptarse al Cambio Climático, fue sintetizada en el ya enunciado principio de RCPD, cuya aceptación se elevó como una de las condiciones necesarias para garantizar una amplia participación de países en desarrollo en los instrumentos de Río¹⁹.

El principio de RCPD, se incluyó en la UNFCCC como una luz guía para lograr el objetivo final de su artículo 2, y es la razón subyacente a la imposición de responsabilidades más exigentes y onerosas para los países del Anexo I, que, desde un comienzo, tuvieron la misión de desarrollar e implementar políticas y planes para restablecer sus emisiones antropogénicas de GEI a los niveles de 1990 para 2000²⁰.

Otra característica notable en la Convención que brota del principio de RCPD, es la conciencia de que los efectos negativos del cambio climático pueden afectar desproporcionadamente a los países en desarrollo, muchos de los cuales son especialmente vulnerables a tales impactos. Atendido lo anterior, su artículo 4, n° 4 establece el deber de los países incluidos en el Anexo II (conjunto de países desarrollados más ricos, que forman

15 UNFCCC, artículo 2.

16 Ibid

17 ONU. "Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo". *Resolución de la Asamblea General (UNGA) 41/128*. 4 de diciembre 1986.

18 BODANSKY, Daniel; RAJAMANI, Lavanya. "The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime". En: SRIPNZ, Detlef; LUTERBACHER, Urs (eds.). *International Relations and Global Climate Change*. 2d ed. Cambridge, MA: MIT Press, 2013. p. 8-42.

19 BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. *International Law & the Environment*. 3a ed. Nueva York: Oxford University Press (OUP), 2009. p.132.

20 UNFCCC, artículo 4, n°2, letra b).

un subgrupo del Anexo I), de ayudar a los países en desarrollo a financiar los costos de adaptación a esos efectos negativos²¹.

Por otra parte, al momento de su adopción la UNFCCC fue duramente criticada por ser casi completamente simbólica. En este sentido, Posner y Weisbach, destacan que la Convención no contiene límites obligatorios para las emisiones; en cambio, su lenguaje es meramente aspiracional, y, aun cuando los países industrializados acordaron tratar de reducir las emisiones a los niveles de 1990 para el año 2000, este acuerdo no se materializó en una obligación jurídicamente vinculante²².

Mientras estas críticas parecen válidas, "la prueba del éxito no radica en los compromisos asumidos en la Convención misma, sino en su posterior evolución"²³. Desde su adopción, se han alcanzado más de 400 decisiones en ámbitos como la mitigación, la adaptación y la transparencia, celebrándose a la fecha 20 Conferencias Internacionales, pero más importante, la UNFCCC trazó una línea entre los países desarrollados y en desarrollo, compensando las inequidades y logrando un balance equitativo y aceptable para la gran mayoría de los Estados²⁴. Lo anterior, en gran parte promovido por el principio de RCPD; la piedra angular sobre la que se va a cimentar la adopción del futuro Protocolo de Kyoto, y que se encuentra en el centro de la postura en contra del nuevo intento de la UE de extender su influencia en el ámbito del Cambio Climático. Por lo expuesto, revisaremos con más detalle este principio antes de avanzar sobre los aspectos más importantes del Protocolo de Kyoto.

1.1 Responsabilidades comunes pero diferenciadas

La historia del diálogo internacional sobre el medio ambiente es una historia de intentos por conciliar premisas ideológicas contradictorias y realidades discordantes, entre los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo para unificar una agenda ambiental común²⁵. Luego, a pesar de que ha habido claros conflictos de prioridades e intenciones, ciertos puntos de convergencia han surgido en el contexto de una emergente

21 Para Philippe Sands "esta disposición equivale a una aceptación implícita por parte los países desarrollados de su responsabilidad en causar el cambio climático (...)". SANDS, Philippe; PELL, Jacqueline. *Principles of international environmental law*. 2a ed. Cambridge, Reino Unido: CUP, 2012. p. 282.

22 POSNER, Eric A.; WEISBACH, David. *Climate Change Justice*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press (PUP), 2010. p. 42.

23 BIRNIE, Patricia. Cit. ant. (19), p. 371.

24 Ibid

25 RAJAMANI, Lavanya. *Differential Treatment in International Environmental Law*. Oxford, Reino Unido: OUP, 2006. p.54.

y compartida idea de justicia ambiental. Uno de estos puntos de consenso es el principio de "Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas", que se ha desarrollado a partir de la noción de equidad en el derecho internacional y el reconocimiento de que las desventajas y debilidades de los países en desarrollo deben considerarse al aplicar e interpretar las normas del derecho internacional del medio ambiente²⁶.

Lo más cercano a una definición del concepto de RCPD se encuentra en el Principio N°7 de la Declaración de Río de 1992²⁸. Sin embargo, este principio ha encontrado su expresión más prominente en el régimen internacional del Cambio Climático. En efecto, el Protocolo de Kyoto "es ampliamente considerado como el más claro intento de transformar, activar y poner en práctica el principio de RCPD de un concepto jurídico a un instrumento político"²⁹.

El principio de RCPD comprende dos dimensiones:

La primera se refiere a la responsabilidad común de todos los Estados por la conservación, protección y restauración del medio ambiente, como resultado del reconocimiento que los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una "preocupación común de la humanidad"³⁰. Luego, en el contexto de la Convención, dado que el clima de la Tierra es por naturaleza un recurso de carácter universal, se requiere de una acción común por parte de todos los estados si las medidas de protección van a funcionar, esto es, una obligación debida por la comunidad internacional en su conjunto.

La segunda dimensión consiste en los diferentes niveles de responsabilidad que recaen en los Estados, sobre la base de sus contribuciones a la degradación ambiental (calentamiento global), y sus respectivas capacidades económicas y técnicas para abordar estos problemas. Lo anterior, descansa largamente en el Principio N° 7 de la Declaración de Río, cuya definición destaca la brecha que separa a los países ricos y las naciones en vías de desarrollo en cuanto a su responsabilidad por la protección y restauración del medio ambiente.

26 SANDS, Philippe. Cit. ant. (21), p. 233.

27 Principio N°7: "(...) En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen."

28 ONU. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. 1992 [en línea] <<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>> [consulta: 21 de mayo 2014]

29 JOYNER, Christopher C. "Common but Differentiated Responsibility". *ASIL Proceedings*. 2002, vol. 96, p. 358-366.

30 UNFCCC, Preámbulo, Recital 1.

Respecto al primer elemento de diferenciación, basado en la contribución de los países a la degradación del medio ambiente, el Principio N° 7 no aclara el elemento temporal envuelto en estas contribuciones, pero existe un consenso más o menos generalizado en que es la escala actual de emisiones de un país, la primera referencia para determinar el nivel de responsabilidad de un Estado bajo el régimen del Cambio Climático. Esto fluye de la obligación nacida de la costumbre internacional de asegurar que las actividades bajo la jurisdicción o control de un país, no causen daño al medio ambiente de otros estados o de áreas más allá de sus fronteras³¹.

En cuanto al segundo elemento de diferenciación, este surge de la capacidad económica y técnica de los estados, no solo para mitigar y adoptar medidas en contra del Cambio Climático, sino también para adaptarse a sus consecuencias. En la práctica esta idea se refleja, por ejemplo, en la clasificación que hace la UNFCCC de los países que son Partes en tres categorías: todas las Partes (no-Anexo I); Partes que son países desarrollados y países con economías en transición (Anexo I) y las Partes que constituyen los países desarrollados más ricos (Anexo II: los miembros de la OCDE).

Sin embargo, lo anterior es solo una cara de la moneda, ya que la falta de capacidad técnica y económica y las necesidades especiales de los países en vías de desarrollo tienen que ser asimismo consideradas para los efectos de asumir diferentes responsabilidades. Consecuente con lo anterior, el Artículo 3 (2) de la UNFCCC señala: "Deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático (...)".

Por último, el principio de RCPD "es parte fundamental del aparato conceptual del régimen del Cambio Climático, de manera tal que forma la base para la interpretación de las obligaciones existentes y la elaboración de las futuras obligaciones legales internacionales dentro del marco del régimen en cuestión"³². En este sentido, dado su esencial rol en el ámbito del derecho ambiental internacional, el principio de RCPD debe operar no solo como un estándar de referencia en el proceso de toma de decisiones o en la interpretación y aplicación de convenios, sino también en las acciones unilaterales de los países *vis-a-vis* con otros.

31 ONU. Cit. ant. (28). Principio 2°. También reconocido por la Corte Internacional de Justicia, véase el caso relativo a los Ensayos Nucleares (Australia v Francia) (Fallo) [1974] CIJ Rep. 253; o el caso relativo al Proyecto *Gabcikovo-Nagymaros* (Hungría / Eslovaquia) (Fallo) [1997] CIJ Rep. 7.

32 SCOTT, Joanne. Cit. ant. (9), p. 477.

1.2 El Protocolo de Kyoto

El Protocolo fue aprobado por consenso en la COP 3, en Kyoto, Japón, el 11 de diciembre de 1997 y entró en vigor siete años más tarde, el 16 de febrero de 2005. El principal logro del Protocolo fue que por primera vez los Estados desarrollados se comprometieron a objetivos y cronogramas de cumplimientos explícitos e inequívocos, con respecto a restricciones cuantitativas de emisiones de GEI, y al desarrollo de mecanismos internacionales para asegurar la observancia de estos compromisos.

El Artículo 3, n° 1 del Protocolo exige que las Partes incluidas en el Anexo I, aseguren, individual o conjuntamente, que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono, en relación a seis importantes GEI: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆ u Ozono a nivel suelo), no excedan sus cantidades asignadas³³, con miras a que el total de emisiones de esas Partes se reduzcan a un nivel al menos 5% inferior al de 1990, en el primer período de compromiso 2008-2012.

Para verificar el cumplimiento de sus obligaciones bajo la Convención y el Protocolo, las Partes con compromisos en el Anexo B, están sujetas a estrictos deberes de reporte y revisión, los que son sometidos al escrutinio de distintos equipos de expertos antes de ser considerados por la Conferencia de las Partes -como máxima instancia de supervisión para la Convención, así como para el Protocolo- y sus órganos subsidiarios.

1.2.1 Mecanismos de Flexibilidad establecidos en el Protocolo de Kyoto

Para Sands, la propuesta de incluir diversos "mecanismos de flexibilidad" dirigidos a reducir los costos de cumplimiento para los países del Anexo B, mediante la compra o adquisición en otros países, de créditos que representan reducciones de GEI, fue "por lejos, el más innovador (y polémico) aspecto de las negociaciones en Kyoto"³⁴.

El primero de estos mecanismos en ser abordado por el Protocolo, es la "Implementación Conjunta". Permite a los países desarrollados cumplir con sus compromisos bajo el Protocolo a través del desarrollo de proyectos en conjunto con otros países industrializados.

33 "Cantidad asignada" es la cantidad máxima de emisiones (en su equivalente en dióxido de carbono) que una Parte puede emitir en un período de compromiso a fin de cumplir con sus objetivos de emisión. Los objetivos, definidos en términos de cantidades de emisiones atribuidas a cada país, se enumeran en el Anexo B.

34 SANDS, Philippe. Cit. Ant. (21), p. 287.

El segundo mecanismo incluido en el Protocolo es el MDL. Básicamente, permite "externalizar" la reducción de emisiones en favor de los países industrializados mediante la inversión en proyectos "verdes" que contribuyan al desarrollo sostenible de los países en desarrollo en que se emplazan. Más adelante volveremos al MDL.

El tercer y último mecanismo de flexibilidad que figura en el Protocolo es un sistema de comercio internacional de emisiones (CIE), que establece un mercado de carbono entre las Partes con objetivos en el Anexo B. Este instrumento permite participar solo a los países desarrollados, para los efectos de asistirlos con sus compromisos de reducción, siempre y cuando dicha participación sea suplementaria a la adopción de medidas a nivel nacional. Bajo el CIE, las partes podrán expedir "unidades de cantidad asignada" (UCAs) hasta el total de sus cantidades atribuidas, y, en el caso de superar sus objetivos de reducción, pueden vender sus "excedentes", a los países que los necesitan para cumplir con sus propios objetivos o a aquellos que les resulte más barato comprar créditos que reducir emisiones en casa, o bien guardarlos para futuros objetivos de reducción. Por otra parte, las UCAs no son los únicos créditos que las Partes pueden transar, también pueden comerciar unidades en forma CERs, de proyectos del MDL, ERUs de proyectos de IC y "unidades de remoción de emisiones" (RMUs por su sigla en inglés *Removal Unit*), provenientes de sumideros que resulten de cambios en el uso de la tierra inducidos por el hombre y de actividades forestales³⁵.

1.2.2 Rol de los países en desarrollo en el Protocolo de Kyoto

Como destaca la profesora Rajamani: "El Protocolo de Kyoto es único, en cuanto a que es el único instrumento actualmente vigente que diferencia entre los países desarrollados y en desarrollo con respecto a sus obligaciones centrales"³⁶. Negociar este tipo de diferenciación, probó ser posible para los países en desarrollo dado el general reconocimiento, en ese momento, que la mayor responsabilidad por las emisiones históricas y actuales de GEI pertenecía a los países industrializados, que las emisiones *per cápita* en los países en desarrollo seguían siendo bajas, y que el porcentaje global de emisiones de los países en desarrollo debía aumentar para satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo³⁷.

35 BIRNIE, Patricia. Cit. ant. (19), p. 367.

36 RAJAMANI, Lavanya. "The Changing Fortunes of Differential Treatment in the Evolution of International Environmental Law." *International Affairs*. May 2012, vol. 88, núm. 3, p. 605-623. 611

37 *Ibid.* p. 612.

No obstante lo anterior, el panorama internacional, ha cambiado dramáticamente desde que la UNFCCC y el Protocolo se negociaron. Potencias emergentes como China –país que superó las emisiones de Estados Unidos en 2006 en un 8%³⁸, la India, Brasil y Sudáfrica, se argumenta, ya no merecen la extensión del tratamiento diferencial que disfrutaban bajo el actual régimen. Hay quienes sostienen, por lo tanto, que futuros acuerdos, deben contener una mayor paridad o “paralelismo” en los compromisos entre países desarrollados y (al menos algunos) países en desarrollo³⁹. Con todo, parece justo sugerir que el principio de RCPD no debiera ser evitado, sino tal vez reformulado, para identificar las circunstancias propias de los países en desarrollo dentro del mismo grupo.

Por último, en el marco de las negociaciones del Protocolo de Kyoto, en la tercera Conferencia de las Partes, en calidad de Reunión de las Partes para el Protocolo de Kyoto (CMP por su sigla en inglés), celebrada en Bali en 2007, se lanzó oficialmente el Fondo de Adaptación (FA), para ayudar a los países en desarrollo especialmente vulnerables a los efectos adversos del Cambio Climático, a financiar los costos de adaptación. El FA facilita el desarrollo y el despliegue de tecnologías que pueden ayudar a aumentar la resiliencia ante los impactos del clima. Durante el primer período de compromiso, el FA se financió principalmente con una participación del 2% del valor de los CERs emitidos cada año en proyectos del MDL. Atendido lo señalado, un importante argumento en contra de las nuevas restricciones de la UE, se refiere a la evidencia de que el FA se verá tremendamente afectado por la falta de fondos resultantes de la drástica disminución del número de proyectos registrados en el MDL a partir de 2013, y, por lo tanto, de los futuros ingresos procedentes de transacciones de CERs. En efecto, si consideramos que el mercado del MDL está dominado por compradores de CERs de la UE, con una participación de mercado de más del 80% en 2012⁴⁰, en el medio plazo, el FA podría ver sus ingresos reducidos sustancialmente.

1.3 Segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kyoto

La COP 17, celebrada en Durban en 2011, representó un punto de inflexión en las negociaciones sobre el Cambio Climático. En esta, se llegó a un acuerdo respecto a un segundo período de compromiso para el Protocolo, a comenzar en 2013. Además, las Partes decidieron lanzar una nueva plataforma de negociaciones, conocida como la “Plataforma de

38 PBL. Netherlands Environmental Assessment Agency. *Global CO2 emissions: increase continued in 2007* [en línea] <<http://www.pbl.nl/en/publications/2008/GlobalCO2emissionsthrough200713-06-2008>> [consulta: 23 de mayo 2014]

39 Ibid

40 UNFCCC. *CDM Insight* [en línea] <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Public/index.html/>> [consulta: 23 de mayo 2014]

Durban", para concluir un nuevo, universal y legalmente vinculante acuerdo sobre Cambio Climático el año 2015, con vigencia a partir del 2020.

Más tarde, en el marco de la COP 18, celebrada en Doha, Emiratos Árabes Unidos, en diciembre de 2012, la CMP, en su octava sesión, lanzó con éxito el nuevo período de compromiso para el Protocolo de Kyoto⁴¹ mediante la adopción de la "Enmienda de Doha para el Protocolo de Kyoto"⁴², cuyas principales características son las siguientes:

- Los gobiernos acordaron un segundo período de compromiso de 8 años, que comenzó el 1 de enero de 2013.
- Durante el segundo período de compromiso (2013-2020), las Partes se comprometieron a reducir las emisiones de GEI en al menos un 18% por debajo de los niveles de 1990.
- Los mecanismos de flexibilidad -MDL, IC y CIE- continuarán más allá de 2012, pero el acceso a ellos será solo ininterrumpida para los países desarrollados que hayan asumido objetivos para el segundo período de compromiso.
- Se incluyó el trifluoruro de nitrógeno (NF3) en la lista de GEI invernadero del Anexo A del Protocolo.

Asimismo, en la reciente COP 19, celebrada en Varsovia, en noviembre de 2013, las Partes confirmaron el acuerdo adoptado en la Conferencia de Doha, y establecieron que a partir del segundo periodo, el FA fuera financiado con el 2% de los ingresos provenientes de los demás mecanismos de flexibilidad, CIE e IC, lo que representa un pequeño aporte si se compara con los anteriores ingresos del MDL.

41 Durante el primer período de compromiso, 37 países industrializados y la UE se comprometieron a reducir sus emisiones de GEI. Durante el segundo periodo, 38 países desarrollados han asumido nuevos compromisos. Sin embargo, importantes economías siguen ausentes: en diciembre de 2010 Japón y Rusia declararon su intención de no participar en un segundo período después de 2012; Nueva Zelanda confirmó que solo va a adoptar una meta nacional de emisiones en virtud de la Convención en el periodo de 2013 -2020; Canadá se retiró del Protocolo de Kioto en diciembre de 2012 y Estados Unidos se mantiene fuera del cuadro.

42 UNFCCC. *Enmienda de Doha al Protocolo de Kyoto*. Diciembre. 2012 [en línea] <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_spanish.pdf> [consulta: 23 de mayo 2014]

2. El Mecanismo de Desarrollo Limpio

2.1 Definición y objetivos

El MDL es quizás la innovación más notable en la esfera de la política y el derecho del Cambio Climático, ya que congrega a países incluidos y no incluidos en el Anexo I y al sector público y privado, hacia el mismo objetivo general. A través del MDL, proyectos ambientalmente amigables que reducen emisiones de GEI, desarrollados por Estados Anexo I, en países en vías de desarrollo, generan CERs, que pueden transarse como *commodities* en los mercados de carbono y utilizarse como créditos de reducción de emisiones de bajo costo para contribuir al cumplimiento de las obligaciones de reducción de los países desarrollados.

La lógica detrás del MDL es principalmente de carácter económico. Como las emisiones de GEI son fungibles en naturaleza, cualquier forma y lugar donde se lleven a cabo importan el mismo impacto positivo, por lo que el análisis de costo-efectividad exige que las oportunidades de reducción más baratas sean explotadas primero. "La base de esta idea fue que el costo de construir instalaciones industriales y energéticas más eficiente y menos emisoras de GEI en el mundo en desarrollo, sería mucho menor que el costo de retirar prematuramente o reacondicionar el stock de capital existente en el mundo desarrollado"⁴³.

Ahora, con respecto a los objetivos del MDL, la primera declaración del artículo 12 que define el MDL establece claramente: "El propósito del mecanismo de desarrollo limpio es ayudar a las Partes no incluidas en el Anexo I a lograr un desarrollo sustentable y contribuir al objetivo último de la Convención (...)"⁴⁴.

Esto es cierto, pese a que en la literatura del Cambio Climático, la mayoría de los comentaristas hagan hincapié en la importancia del segundo objetivo del MDL; ayudar a las Partes incluidas en el Anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos bajo el artículo 3. Esto se refleja también en la práctica del MDL, que "ha demostrado que los proyectos del MDL se inician en gran medida por la demanda de CERs de bajo costo, lo que conlleva a una serie de proyectos *ad-hoc*, en lugar de servir a las políticas ambientales de los países anfitriones"⁴⁵.

43 WARA, Michael. "Measuring the Clean Development Mechanism's Performance and Potential". *UCLA Law Review*. 2008, vol. 55, núm. 6, p. 1763.

44 Protocolo de Kyoto, artículo 12, n°2.

45 KARAKOSTA Charikleia; DOUKAS, Haris; PSARRAS, John. "Directing clean development mechanism towards developing countries' sustainable development priorities". *Energy for Sustainable Development*. 2009, vol. 13, p. 77-84.

No obstante lo anterior, la razón de ser del MDL es asegurar el desarrollo sustentable mediante la promoción y facilitación de la inversión en tecnologías para una energía limpia y la construcción de capacidades en los países en desarrollo. Aquí, además, hay una razón operativa. Antes de su registro en el MDL, el diseño de los proyectos debe recibir la aprobación escrita de la Autoridad Nacional Designada (AND) del país en desarrollo, y “es prerrogativa de la Parte anfitriona confirmar si un proyecto del MDL contribuye a su desarrollo sustentable”⁴⁶, por lo tanto, la capacidad de abaratar costos de reducción de emisiones por parte de un proyecto, en el papel resulta ser irrelevante ante el análisis de sus beneficios ambientales, tecnológicos y sociales. El objetivo de facilitar el cumplimiento de los objetivos del Anexo B de una manera rentable, está subordinada a las prioridades de desarrollo sustentable del país anfitrión. Al menos esa es la idea.

2.2 Requisitos para los proyectos del MDL

El MDL está sujeto a la autoridad y orientación de la CMP, y es supervisado por una Junta Ejecutiva. A nivel doméstico, la AND, como se mencionó, es la autoridad pública designada para verificar la conformidad de los proyectos con la normativa nacional, así como su contribución al desarrollo sustentable del país anfitrión. Otros actores importantes son las Entidades Operacionales Designadas (EOD). Estas pueden ser personas jurídicas de derecho privado u organizaciones internacionales, que deben estar acreditadas por la Junta Ejecutiva del MDL y que actúan como certificadores, en la validación de los proyectos y la verificación de las reducciones de emisiones.

Ahora, antes de que cualquier proyecto del MDL pueda ser beneficiado con CERs, existen ciertos requisitos obligatorios que estos deben cumplir. El artículo 12, n° 5 del Protocolo establece que “La reducción de emisiones resultante de cada actividad de proyecto deberá ser certificada por las EOD (...) sobre la base de:

- a. La participación voluntaria en el MDL aprobado por cada Parte involucrada;
- b. Beneficios reales, mensurables ya largo plazo relacionados con la mitigación del cambio climático; y
- c. Reducciones de emisiones que sean adicionales a las que se producirían en ausencia de la actividad de proyecto certificada.”

46 SANDS, Philippe. Cit. ant. (21), p. 289.

El primero de estos requisitos tiene que ser acreditado en la carta de aprobación de la AND. El segundo, debe ser sopesado por la EOD contratada e implica una extensa evaluación del potencial de reducción de emisiones del proyecto, y de las necesidades de tecnología y prioridades de desarrollo del país de acogida. En lo que respecta al requisito de adicionalidad, este ha demostrado ser altamente polémico. Para verificar la adicionalidad de un proyecto propuesto, se debe establecer una línea de base, esto es, el escenario que representa de manera razonable las emisiones de GEI que se producirían en ausencia del proyecto propuesto, según las metodologías aprobadas por la CMP⁴⁷. Por lo tanto, a pesar de las mejoras introducidas en los últimos años a través de un proceso de "estandarización" de las líneas de base, "la pregunta de si un proyecto hubiera sido de todas formas implementado sin el incentivo del MDL, es hipotética y contra-fáctica, es decir, no se puede probar con absoluta certeza"⁴⁸. No es de extrañar entonces que un gran número de proyectos no-adicionales hayan sido registrados.

2.3 Críticas al MDL

El MDL ha sido criticado por no lograr sus objetivos de desarrollo sustentable, por la dificultad de verificar el requisito de la adicionalidad, por tener largos y burocráticos procedimientos de aprobación, y por la escasa participación de los países menos desarrollados. Sin embargo, debido a la extensión y el enfoque de este artículo, solo se abordará la primera de estas críticas.

Las preocupaciones acerca de la capacidad del MDL para desplegar beneficios de sustentabilidad en los países en desarrollo se han expresado desde el principio. "Una explicación para esto es que no existe una definición generalmente aceptada de desarrollo sustentable"⁴⁹. En efecto, esto es debido en parte a que "los países en desarrollo estaban preocupados de que la uniformidad de criterios y estándares con respecto al concepto de desarrollo sustentable dentro del MDL, podría infringir su soberanía nacional"⁵⁰.

47 UNFCCC. Modalidades y procedimientos del mecanismo para un desarrollo limpio, según se define en el artículo 12 del Protocolo de Kyoto (Decisión 3/CMP.1). 30 de marzo de 2006 [en línea] <<http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/spa/08a01s.pdf#page=6>> [consulta: 23 de mayo 2014]

48 SCHNEIDER, Lambert. *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives. An evaluation of the CDM and options for improvement*. Berlin: Oeko-Institut, 2007, p. 17.

49 TORVANGER, Asbjørn; SHRIVASTAVA, ManishKumar; PANDEY, Nimisha; TRNBLAD, Silje H. "A two-track CDM: improved incentives for sustainable development and offset production". *Climate Policy*. 2013, vol. 13, núm. 4, p. 471-489.

50 *Ibid.* p. 473.

Como resultado, se tomó la decisión de asignar a los gobiernos anfitriones la responsabilidad de establecer los criterios de desarrollo sustentable. Idealmente, esta independencia de las ANDs ayudaría a los países no-Anexo I a dirigir los proyectos de MDL y canalizar fondos hacia sus propias prioridades de desarrollo, por ejemplo, la necesidad de expandir y optimizar el sector energía a través de nuevas tecnologías de ERNC. Sin embargo, “en la mayor parte de los países, los proyectos no tienen que cumplir con todos o la mayoría de los criterios de desarrollo sustentable, sino sólo [sic] con alguno de ellos (por ejemplo, la creación de empleos)”⁵¹. En otros casos, los criterios de desarrollo sustentable se han relajado para atraer inversiones debido a su considerable valor económico, en la llamada “carrera hacia el fondo”⁵².

Por otra parte, muchos problemas pueden plantearse con respecto a la distribución no equitativa de los proyectos del MDL. Desde 2005 hasta mayo de 2014, el MDL ha experimentado un crecimiento relativamente constante, totalizando 7.719 proyectos registrados o en trámite⁵³. Sin embargo, desde un punto de vista geográfico, es claro que los proyectos se reparten de manera desigual a lo largo del mundo en desarrollo.

Al 30 de abril de 2014, China por sí sola representa más de un 50% del total de proyectos registrados y más de un 60% de los CERs emitidos por país anfitrión, seguido por la India con un 20% y un 13% respectivamente. También un número importante de proyectos de MDL se están implementando en América Latina y el Caribe, con una participación del 13% de los proyectos registrados, mientras que solo un 2,9% se encuentra en África. Por último, un número limitado de 119 proyectos registrados, representando el 1,4% del total se encuentra en el grupo de países menos desarrollados (PMD)⁵⁴. Con todo, dadas las restricciones impuestas por la UE a los países en desarrollo, durante la tercera fase del SCE-UE, el número de proyectos del MDL en los PMD se encuentra en aumento.

51 SCHNEIDER, Lambert. Cit. ant. (51), p. 10.

52 Del inglés *race to the bottom*. Concepto socioeconómico que describe el fenómeno de la competencia entre países, estados o regiones, por la desregulación comercial, tributaria o ambiental, entre otras, con miras a atraer y fomentar la inversión externa, lo que provoca una reducción general del nivel de vida.

53 UNFCCC.CDM *Insight*. [en línea] <<http://cdm.unfccc.int/Statistics/Public/index.html/>> [consulta: 23 de mayo 2014]

54 UNEP, *Risoe*. Cit. ant. (12)

3. Sistema Europeo de Comercio de Emisiones: nuevas reglas para admisibilidad de créditos internacionales

3.1 El Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea

El SCE-UE, es el emblema de la política de Cambio Climático de la UE y la herramienta clave para reducir sus emisiones industriales de GEI de manera rentable y efectiva, siendo decisivo en los esfuerzos de la UE por cumplir con su objetivo de 8% de reducción de emisiones en el primer período de compromiso del Protocolo. El SCE-UE, además, es el primer y más importante régimen internacional de límites y comercio de derechos de emisión. Incluye los seis GEI enumerados en el Anexo A del Protocolo de Kyoto, generados por diversas fuentes, desde plantas de energía, a una amplia gama de sectores industriales energéticamente intensivos y la aviación comercial.

Con los años, este régimen se ha convertido, individualmente, en el mayor mercado de carbono en el mundo, con un valor total de US\$ 148 mil millones (€ 106 mil millones) en 2011⁵⁵ y cubriendo alrededor del 45% de las emisiones totales GEI procedentes de los 28 miembros de la UE más Islandia, Liechtenstein y Noruega⁵⁶.

El SCE-EU se puso en marcha en 2005 como un sistema o régimen de tres fases:

La primera fase fue una etapa de 2 años para aprender sobre la marcha (2005-2007), donde se pidió a cada Estado miembro que desarrollara su propio Plan Nacional de Asignación (PNA), estableciendo la cantidad prevista de permisos o derechos de emisión y la forma de asignarse. Luego, cada PNA debió ser notificado a la Comisión Europea (la Comisión) para su aprobación. El resultado de esta primera experiencia de auto-asignación fue la aprobación de PNAs excesivamente generosos que derivaron en la fijación de un límite global de emisiones de GEI completamente excesivo. Finalmente, "la primera fase tuvo un pésimo despegue cuando el mercado se desplomó, perdiendo más del 70% de su valor"⁵⁷.

55 KOSOY, Alexandre; GUIGON, Pierre. *State and Trends of the Carbon Market 2012*. Washington: TheWorld Bank, 2012. P. 9. El mercado global de carbono en su totalidad tuvo un valor de US\$176 mil millones (€126 mil millones) el mismo año. El mercado de CERs fue el segundo más grande en 2011, con un valor total de US\$23 mil millones (€17 mil millones).

56 COMISIÓN EUROPEA. *The EU Emissions Trading System* [en línea] <http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm> [consulta: 23 de mayo 2014]

57 BIRNIE, Patricia. Cit. ant. (19), p. 368.

En 2004, la UE adoptó la Directiva 2004/101 para conectar el MDL al SCE-UE, dando un decisivo paso hacia la transformación del sistema de transacción de emisiones de la UE en un régimen mundial. Conocida como la “directiva vinculante”, fue diseñada para aumentar las opciones de cumplimiento de bajo costo dentro del régimen comunitario.

Durante la segunda fase (2008-2012), la Comisión optó por una reducción general del 10,4% de la cantidad de derechos de emisión propuestos en los PNAs. El objetivo fue fijar un tope a las emisiones a un nivel que pudiera conseguir una reducción del 6,5% de emisiones de GEI en relación con una línea de base al año 2005. Además, en esta fase se permitió a los participantes del SCE-UE comprar créditos provenientes del MDL y de la IC (que no fueran de instalaciones nucleares y actividades agrícolas y forestales), convirtiéndose pronto en los mayores demandantes de CERs en el mercado.

Para la tercera fase (2013-2020), se llevó a cabo una importante revisión del SCE-UE. Esta consistió en un proceso legislativo establecido por la Comisión como parte de un plan más amplio conocido como el “Paquete para el Clima y la Energía”⁵⁸. La Directiva 2009/29 intenta remediar las inconsistencias de las fases anteriores mediante la creación de un sistema más armónico. En síntesis, los principales cambios en el SCE-EU fueron:

- Un único límite comunitario sobre los permisos de emisión fijado por la Comisión (en lugar de 27), con una disminución anual lineal de 1,74% en los permisos, hasta y más allá de 2020. Esta disminución es equivalente a una reducción de emisiones al año 2020, de un 21% menos que los niveles de 2005.
- La subasta, no la libre asignación, pasa a ser el método por defecto para la asignación de derechos de emisión.
- Normas más estrictas sobre el tipo de créditos internacionales que se pueden usar en la UE.

La revisión del SCE-EU por la Directiva 2009/29, representa un marcado giro en el discurso de la UE hacia el mundo en desarrollo. Las duras restricciones a la aceptación de créditos internacionales de países en desarrollo, no parece obedecer a ningún otro interés sino al deseo de la UE de extender su influencia y usar su poder político para provocar los cambios que considera necesarios en la esfera del Cambio Climático.

58 COMISIÓN EUROPEA. *The 2020 climate and energy package* [en línea] <http://ec.europa.eu/clima/policies/package/index_en.htm> [consulta: 25 de mayo 2014]

3.2 Nuevas reglas para el uso de créditos internacionales en el SCE-UE

El reconocimiento de créditos internacionales en el SCE-EU ha experimentado un cambio significativo desde la dictación de la Directiva 2009/29. De acuerdo con el artículo 11 bis, nº 5 de esta última, a partir del 1º de enero de 2013 solo CERs originados en proyectos del MDL registrados antes de esa fecha, son elegibles para usarse en la tercera fase del SCE-UE. Sin embargo, estas nuevas reglas de elegibilidad tienen 3 excepciones:

- CERs provenientes de nuevos proyectos situados en países menos desarrollados.

Esta es una clara demostración de la firme voluntad de la UE por impulsar la inversión en proyectos del MDL en los PMD y mejorar la desigual distribución de este tipo de proyectos en todo el mundo. En este mismo espíritu, la UE permite que un proyecto situado un país que a la fecha de ser registrado, se encontraba incluido en la lista de los PMD que lleva la ONU, continúe generando créditos hasta 2020, pase lo que pase con esa lista⁵⁹.

- CERs provenientes de nuevos proyectos situados en un país que ha firmado un acuerdo con la UE especificando niveles y condiciones para su uso.

En vista del nuevo unilateralismo que la UE ha adoptado activamente en su política internacional sobre el Cambio Climático, es justo prever que cualquier acuerdo en este sentido tendrá la forma de un "contrato de adhesión", con una serie de cláusulas y condiciones previamente establecidas por la Comunidad Europea y la presión de los países del sur por firmar para reactivar sus créditos.

Otra observación importante respecto de esta segunda excepción, es la evidencia de que la opción de un acuerdo bilateral entre un país en desarrollo y la UE solo será tomada en consideración como un "Plan B", "en el caso que la celebración de un acuerdo internacional sobre el Cambio Climático se retrase"⁶⁰.

59 ONU. *List of Least Developed Countries* [en línea] <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf> [consulta: 24 de mayo 2014]

60 UNIÓN EUROPEA. Cit. ant. (9), p. 30.

Por último, incluso en el escenario de la imposibilidad de llegar a un acuerdo internacional, “la Comisión prevé que el primer foco de los posibles acuerdos bilaterales va a estar en la creación de demanda para créditos de nuevos mecanismos de mercado, y para pilotear la implementación de estos nuevos mecanismos de mercado”⁶¹. Adicionalmente, estos posibles acuerdos bilaterales están diseñados para ser negociados de preferencia con los mayores anfitriones de proyectos del MDL.

- CERs provenientes de nuevos proyectos situados en un país que es Parte de un nuevo acuerdo internacional sobre el Cambio Climático.

La tercera excepción depende de la conclusión de un nuevo acuerdo internacional vinculante sobre el Cambio Climático en 2015. Sin embargo, alcanzar este acuerdo no reabrirá automáticamente el SCE-UE a CERs de proyectos en países en desarrollo registrados después del 2012. De acuerdo con el artículo 11 bis, nº 5 de la Directiva 2009/29: “Una vez que se haya alcanzado un acuerdo internacional sobre Cambio Climático, sólo [sic] los créditos de proyectos de terceros países que hayan ratificado dicho acuerdo, se aceptarán en el régimen comunitario a partir del 1 de enero de 2013”. Luego, también los PMD, tendrán que ratificar el acuerdo con el fin de abrir las puertas del SCE-UE a sus CERs.

3.3 Razones y objetivos del cierre del mercado europeo a los CERs de países en desarrollo

La decisión que la UE de restringir la entrada de CERs a su mercado de carbono, ha hecho mella en el núcleo de su herramienta más importante para luchar contra el Cambio Climático, transformándola en un eficaz instrumento para controlar el ritmo del mercado mundial y, últimamente, la política de terceros países. Luego, tras haber revisado las disposiciones de la Directiva 2009/29 en específico, corresponde analizar los objetivos fundamentales que han impulsado a la UE a adoptar esta medida. Al hacerlo, agruparé estos objetivos en tres grandes ideas. Así, y de acuerdo a la Comisión: “los objetivos generales que persigue la Unión Europea en el reconocimiento de los créditos internacionales se han extendido”⁶², por lo tanto, cabe preguntarse cuáles son esos objetivos y por qué se han extendido:

61 COMISIÓN EUROPEA. *Questions and answers on use of international credits in the 3er trading phase of the EU ETS* [en línea] <http://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2012011101_en.htm> [consulta: 25 de mayo 2014]

62 Ibid

3.3.1 Porque la UE quiere

La primera idea detrás de la decisión de la UE en cuestión, es que esta quiere utilizar las restricciones a la aceptación de los CERs en el SCE-UE post 2012, como un aliciente para asegurar que cualquier futura respuesta internacional sobre el Cambio Climático, se tome según su propia agenda.

Como un actor clave en las negociaciones internacionales, la UE ha buscado asiduamente jugar un rol de liderazgo en la lucha contra el Cambio Climático. Su “bien establecida reputación como el defensor más incansable del mundo, respecto de la idea de adoptar compromisos internacionales vinculantes en materia de Cambio Climático”⁶³, le ha permitido a la UE, extender el alcance de su política en esta materia. Sin embargo, a partir de los disímiles resultados de sus experiencias de negociación en Copenhague y Durban, la UE ha aprendido que, mientras que tener una buena credibilidad y liderazgo es importante para hacerse escuchar y dar peso a las propuestas, para aumentar las posibilidades de lograr un acuerdo en el futuro, se requiere el apoyo de un gran número de países en desarrollo, incluidos los países del grupo BASIC⁶⁴.

En este sentido, las restricciones al uso de CERs durante la tercera fase del SCE-UE, han entregado a la UE la seguridad de que cualquier país en desarrollo que busque la restitución de sus CERs en el mercado europeo, tendrá que remar hacia la conclusión del futuro acuerdo y luego ratificarlo. De esta forma, tratándose del grupo BASIC, que concentra la mayor cantidad de proyectos MDL a nivel mundial, la restricción impuesta sirve a dos propósitos igualmente beneficiosos para los intereses de la UE: convencer a dichos países a asumir acciones de mitigación apropiadas, y en segundo lugar, incentivarlos a llegar a un acuerdo y ratificarlo.

Por último, mientras la UE cree que la participación de los PMD en el MDL debiera fortalecerse, aceptando sus créditos de manera ininterrumpida, en caso de que se alcance un nuevo acuerdo internacional, tendrán que ratificarlo, en orden a mantener su acceso al sistema de la UE.

63 HEYVAERT, Veerle. “Governing Climate Change: Towards a New Paradigm for Risk Regulation”. *Modern Law Review (MLR)*. 2011, vol. 74, núm. 6, p. 817-844.

64 Bloque conformado por los 4 mayores países en desarrollo del mundo –Brasil, Sudáfrica, India y China- que se unieron por acuerdo el 28 de noviembre de 2009, como un grupo de diálogo de cara a la Conferencia de Copenhague (COP15).

3.3.2 Porque la UE puede

En efecto, como lo ha señalado la profesora Joanne Scott, “la UE está comprometida en un ambicioso, controvertido, y riesgoso experimento para extender el alcance de su legislación en materia de Cambio Climático”⁶⁵. Para ponerlo en palabras más simples, la UE está utilizando el poder de su mercado interno para demandar cambios regulatorios más estrictos, a la altura de los estándares que manda la ley europea, forzando, de este modo, el avance de sus propias políticas y regulaciones sobre el Cambio Climático a través de las puertas que terceros países, especialmente aquellos en desarrollo, se han visto en la necesidad de abrir. Luego, independiente de los objetivos específicos que persigue esta medida, la UE ha tomado esta ruta, porque tiene la capacidad y la habilidad para hacerlo. Porque la UE puede.

Ahora, el nuevo fenómeno en cuestión, que se ha denominado “unilateralismo contingente” por Scott y Rajamani, no se limita a la prohibición de usar CERs para cumplir en el SCE-UE, sino que también puede ser percibido con respecto a la inclusión de la aviación comercial en el SCE-UE o la introducción de criterios de sostenibilidad para los biocombustibles, por parte de la UE. Este fenómeno político-regulatorio, comprende dos elementos:

- a. La aplicación del Derecho de la UE para el Cambio Climático a emisiones de GEI generadas en el extranjero.
- b. La aplicación extraterritorial de la ley europea contingente, en el sentido de que “puede ser evitada si los bienes o servicios están sujetos a una adecuada regulación en materia de Cambio Climático, a nivel internacional o por parte de otros estados”⁶⁶.

En el caso de las restricciones que la UE ha establecido sobre la elegibilidad de los CERs de nuevos proyectos en el tercer periodo del SCE-UE, la contingencia está dada por la posibilidad de los países en desarrollo de recuperar el acceso al régimen, mediante la celebración de acuerdos bilaterales con la UE o mediante la ratificación de un futuro acuerdo internacional sobre el Cambio Climático, que sea ambicioso, comprensivo y vinculante para todos los países. Luego, se puede decir que esta medida funciona como una “cláusula penal por defecto” para los países en desarrollo⁶⁷.

65 SCOTT, Joanne. Cit. ant. (9), p. 469.

66 Ibid. p. 472.

67 SCOTT, Joanne. *EU Global Action on Climate Change and Regulatory Penalty Defaults* [en línea] <<http://ssrn.com/abstract=1954667>> [consulta: 22 de mayo 2014]

Por otra parte, el gran bloque de los países en desarrollo cuenta con las mayores desproporciones entre Estados, tanto en términos de responsabilidad por emisiones actuales, como en sus capacidades evaluadas en referencia su PIB per cápita.

Por lo tanto, si la UE hubiera de cumplir con el principio de RCPD en la aplicación de cualquier tipo de restricción que afecte a países tan disímiles como, por ejemplo, Ecuador y China⁶⁸, esta debería tomar en cuenta la responsabilidad y la capacidad de cada Estado, a partir de datos confiables y transparentes, y evaluar esta información, junto con otras variables como el número de proyectos MDL o la cantidad de CERs emitidos, para elaborar un criterio objetivo y representativo respecto de cada país. Luego, en el contexto de su "unilateralismo contingente", la UE podría aplicar este criterio país estableciendo diferentes condiciones de acuerdo a cada situación, por ejemplo, mediante la fijación de un máximo en la cantidad aceptada de CERs por país, el alzamiento de las restricciones a ciertos Estados más vulnerables o por medio de compromisos adicionales para los países en desarrollo más avanzados.

3.3.3 Porque la UE lo necesita

En noviembre de 2012, la Comisión envió un informe al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo abordando la situación del mercado de carbono de la UE⁶⁹. En este informe, la Comisión culpó a la crisis económica gatillada en 2008 como la principal responsable del gran excedente de derechos de emisión y créditos internacionales que sufre el SCE-UE. Esta denunció que a principios de 2012, se acumuló un exceso de 955 millones de derechos de emisión y que un rápido y continuo aumento de este excedente era de esperar en 2012 y 2013. La alta oferta de créditos internacionales jugó un papel fundamental, en la medida de que "sin créditos internacionales, el excedente en el SCE-UE para el año 2020 sería, potencialmente, sólo [sic] una cuarta parte (25%) del excedente que en la actualidad se espera"⁷⁰.

68 Ecuador y China, comparten un ingreso per cápita similar, pero China triplica las emisiones per cápita de Ecuador. Una diferencia más increíble se da al comparar sus emisiones anuales de CO₂: en 2011, China totalizó 7,7 mil millones de toneladas, mientras que Ecuador solo 30 millones de toneladas. Datos obtenidos en: THE WORLD BANK. Data Bank [en línea] <<http://data.worldbank.org/indicator?display=default>> [consulta: 20 de mayo 2014]

69 COMISIÓN EUROPEA. *The state of the European carbón market in 2012* [en línea] <http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/docs/com_2012_652_.pdf> [consulta: 20 de mayo 2014]

70 Ibid. p. 9.

Lo anterior significa que incluso si la UE quisiera dar marcha atrás a sus restricciones al uso de CERs de proyectos *post* 2012 en países en desarrollo, le sería extremadamente difícil dada a la situación actual del mercado de carbono de la UE.

Finalmente, la Comisión propuso, como medida inmediata un *back-loading* de permisos, es decir, posponerla subasta de 900 millones de permisos de emisión para el periodo 2019-2020, con lo que se pretende reequilibrar la oferta y la demanda en el corto plazo y reducir la volatilidad de los precios, sin ningún impacto significativo en la competitividad. A continuación, en enero de 2014, la Comisión propuso soluciones más permanentes, como la creación de una reserva de estabilidad en el mercado a principios del próximo período de negociación en 2021. Sin embargo, el anuncio más relevante fue la presentación de "La Política Marco para el Clima y la Energía al 2030"⁷¹. En el centro de esta propuesta, que la UE espera aprobar antes de octubre de 2014, está el objetivo de reducir las emisiones GEI en un 40% por debajo del nivel de 1990 para el año 2030. Para alcanzar esta meta y, al mismo tiempo, reducir el excedente de permisos en el mercado, la Comisión propone un aumento en el factor actual de reducción lineal de permisos de 1.74% a 2,2% por año a partir de 2021.

En la actualidad, la magnitud del problema es considerable, "en el inicio de la tercera fase, el excedente se situó en casi dos millones de derechos de emisión, el doble de su nivel a principios de 2012"⁷². Bajo estas circunstancias, las restricciones al uso de CERs en el SCE-UE para el período *post* 2012, parecen más una necesidad que una decisión.

4. Desafíos y oportunidades para Chile en el nuevo escenario mundial

4.1. Desarrollo energético: el principal desafío para Chile

Chile como nación solo contribuye 0.26% de las emisiones de GEI del mundo, y ha desempeñado un rol menor en la generación del fenómeno del calentamiento global. Sin embargo, desde un comienzo ha sido un participante activo en las distintas iniciativas que han reunido a la comunidad internacional para hacer frente a este problema global. Consecuente con ello, como parte del componente de mitigación del Plan de Acción de

71 COMISIÓN EUROPEA. *2030 Framework for Climate and Energy policies* [en línea] <http://ec.europa.eu/clima/policies/2030/index_en.htm> [consulta: 21 de mayo 2014]

72 COMISIÓN EUROPEA. *Structural reform of the European carbon market* [en línea] <http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform/index_en.htm> [consulta: 21 de mayo 2014]

Bali acordado en la COP13⁷³, Chile comunicó sus "Acciones Nacionales de Mitigación Apropriadas" (NAMAs por su sigla en inglés *Nationally Appropriate Mitigation Actions*) con el fin de lograr una reducción del 20% por debajo de la trayectoria de crecimiento de las emisiones al 2020, según la proyección del año 2007. Eficiencia energética, energía renovable y medidas relacionadas al uso de la tierra, al cambio en el uso de la tierra y la actividad forestal (LULUCF por su sigla en inglés), serían el foco principal de las 4 NAMAs presentadas por Chile. Además, en 2006 elaboró su propia Estrategia Nacional de Cambio Climático, sobre la base de tres ejes: mitigación de emisiones, adaptación al Cambio Climático y creación y fomento de capacidades; en 2008 lanzó su visionario Plan de Acción de Cambio Climático 2008-2012 y, el año 2010, luego de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, se crea la Oficina de Cambio Climático, como un ente dependiente directamente de la Subsecretaría.

Por otra parte, desde la adopción del Protocolo de Kyoto en 1997, Chile ha estado muy interesado y activo en la promoción y ejecución de proyectos en el marco del MDL⁷⁴. Fiel a su interés de hacer un temprano uso de este mecanismo, Chile estableció su Autoridad Nacional Designada (AND) en 2003, convirtiéndose en un jugador importante en América Latina y el mundo en términos de proyectos registrados y metodologías aprobadas⁷⁵.

Con respecto al potencial de Chile para ser sede de nuevos proyectos del MDL, el país se ha fijado el objetivo de ser una nación desarrollada en el mediano plazo, y por lo tanto, enfrenta el gran desafío de crear las condiciones correctas para alcanzar este desarrollo en las próximas décadas. Para cumplir esta meta, el país necesita crecer, lo que impulsará inevitablemente la demanda de energía. Como primer paso entonces, Chile ha considerado necesario contar con directrices y políticas claras e instrumentos regulatorios sólidos, por lo que, en febrero de 2012 publicó una completa Estrategia Nacional de Energía (ENE) para el período 2012-2030. Esta ENE anticipa que la demanda energética en Chile se duplicará para el año 2020 si el país mantiene inalterable su objetivo de desarrollo, por lo que existe una imperiosa necesidad de promover el desarrollo de fuentes limpias, seguras

73 UNFCCC. Decision 1/CP.13 *Bali Road Map. Key Steps, Bali Road Map* [en línea] <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>> [consulta: 21 de mayo 2014]

74 Para promover el MDL, la antigua CNE, publicó en 2006, la "Guía del Mecanismo de Desarrollo Limpio para Proyectos del Sector Energía en Chile" [en línea] <<http://www.cne.cl/images/stories/public%20estudios/raiz/mdl.rar>> [consulta: 20 mayo 2014]

75 La temprana designación de su AND, le ha permitido a Chile, otorgar al 27 de marzo de 2014, un total de 142 cartas de aprobación nacional. Información obtenida en respuesta a una solicitud de acceso a la información, de fecha 18 de marzo de 2014, de conformidad con la Ley de Transparencia.

y económicamente eficientes, para evitar la dependencia energética o un retorno a los combustibles fósiles. En este sentido, debido a las características únicas de su territorio, Chile posee un potencial excepcional para la inversión en nuevos proyectos de energías limpias y renovables, como la energía hidroeléctrica, que actualmente alimenta el 34% de la matriz eléctrica del país.

Asimismo, la Ley N° 20.257, de 1 de abril de 2008, dictada para promover las fuentes de ERNC, estableció el objetivo de aumentar la participación de éstas en la matriz, a un 10% para el 2024. Sin embargo, dado que el mecanismo resultó ser eficaz, que las tecnologías han seguido su proceso de maduración y la información de precios proyectados hoy, tanto de tecnologías ERNC como del mercado eléctrico chileno, permiten ser más “agresivos”, el Congreso chileno aprobó recientemente la iniciativa de aumentar esta meta a un 20% de participación para el año 2025⁷⁶. Esto significa en la práctica, que las empresas generadoras que suscriban contratos después del 1 de julio de 2013, deberán acreditar que un porcentaje de la energía suministrada, que aumentará todos los años hasta alcanzar el objetivo “20/25”, provino de ERNC. Luego, si tomamos en cuenta que a la fecha la capacidad instalada total renovable asciende a 1.589 MW, representando un 8,35% de la matriz, y que para lograr la meta 20/25 se estima que se requerirá una inyección al sistema aproximada de 4.200 MW a 5.000 MW⁷⁷, Chile debe triplicar la participación de estas fuentes de energía, lo abre enormes oportunidades para los inversores locales y extranjeros interesados en participar en proyectos energéticos de este tipo.

Pero no obstante sus potencialidades, Chile, como el resto de los países en desarrollo, han visto el flujo de inversiones en tecnología para su desarrollo sustentable gravemente afectado por la ya analizada decisión de la UE. El efecto de esta medida en el mercado internacional de CERs ha sido claramente observable. Durante el segundo semestre de 2012, movidos por el próximo cierre del primer periodo de compromiso de Kyoto, así como del plazo para la inscripción de proyectos para asegurar su elegibilidad en el SCE-UE, el número de proyectos MDL a nivel mundial aumentó dramáticamente ascendiendo a más de 860 proyectos registrados solo en diciembre. Luego de eso, los números se derrumbaron en 2013, con 57 proyectos en proceso de registro enero y solo 1 proyecto en febrero de 2013⁷⁸.

76 CHILE. Ley N° 20.698, Propicia la ampliación de la matriz energética, mediante fuentes renovables no convencionales. 22 de octubre 2014 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20698&tipoVersion=0>> [consulta: 22 de mayo 2014]

77 CER. *Estado de Proyectos ERNC en Chile*. Mayo 2014 [en línea] <<http://cer.gob.cl/sobre-las-ernc/datos-y-estadisticas/>> [consulta: 24 de mayo 2014]

78 UNEP, *Risoe*. Cit. ant. (12).

En Chile, el efecto de esta medida es observable en la tendencia y número de cartas de aprobación nacional emitidas. Mientras durante el año 2012 se entregaron 49 cartas de aprobación a proyectos del MDL, a partir del 1 de enero de 2013, con las restricciones de la UE operando, solo se han emitido 4 cartas de aprobación a marzo de 2014.

4.2 Buscando nuevas oportunidades

En la actualidad, resulta evidente que la UE ha dejado de lado el MDL. Incluso en el caso de alcanzarse un futuro acuerdo internacional, no existe garantía de que el MDL vaya a salir victorioso de las negociaciones. Considerando que aproximadamente el 75% de los proyectos del MDL en Chile son ERNC, a la luz de lo ya señalado, nuevas oportunidades de inversión tienen que ser sopesadas si Chile quiere aprovechar todo su potencial para hacer frente a los nuevos desafíos domésticos e internacionales. De este modo, se presentan aquí 3 alternativas que entregan buenas oportunidades para Chile.

4.2.1 Nuevo Mecanismo de Mercado

El nuevo mecanismo basado en el mercado (NMM) está siendo desarrollado bajo la Convención, como un intento de ampliar los esfuerzos de mitigación y la cooperación de todas las Partes, teniendo en cuenta sus diferentes circunstancias.

Las modalidades y procedimientos del NMM todavía no están definidos, sin embargo, se está pensando con el mismo espíritu que el MDL, pero remediando sus inconsistencias y fomentando sus fortalezas. "El NMM es ampliamente entendido como un mecanismo con base en la Convención, que aumentará la escala de reducción de emisiones de GEI en amplios segmentos de la economía, como sus distintos sectores, en los países en desarrollo"⁷⁹. Como parte de la visión de la UE, el NMM debiera cubrir sectores económicos por entero, no solo proyectos como el MDL, ir más allá de la pura externalización de emisiones y ser un primer peldaño hacia un sistema globalmente vinculado de regímenes de límites y comercio de derechos de emisión. Asimismo, el NMM debiera ayudar a los grandes países en desarrollo a ampliar sus esfuerzos de mitigación de la manera más rentable. Finalmente, mientras continúan las negociaciones, la UE no ha dicho nada acerca de reemplazar el MDL.

79 BOLSCHER, Hans. *Design options for sectoral carbon market mechanisms*. Rotterdam, Holanda: ECORYS, 2012. Reporte para la Comisión Europea [en línea] <http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/linking/documentation_en.htm> [consulta: 25 de mayo 2014]

4.2.2 Nuevos mercados de carbono

Uno de los objetivos adicionales del SCE-UE al ser creado, fue la de servir como un ejemplo de alto estándar y convertirse en el “núcleo de un solo mercado global del carbono”⁸⁰. Consecuente con ello, en los últimos años, han nacido varias iniciativas internacionales para desarrollar sistemas nacionales y regionales de comercio de emisiones, basadas o inspiradas en el SCE-UE. Este creciente interés, representa una tendencia tanto en las economías desarrolladas y como en las en desarrollo. Así, existen varios regímenes de comercio de emisiones ya legislados y algunos operando a nivel nacional en Nueva Zelanda, Australia, Suiza, Corea del Sur y Kazajistán. También se han desarrollado alrededor de 20 sistemas subnacionales en los EE.UU., Canadá y Japón. Por último, muchos otros países como México, Vietnam y China, y estados subnacionales como Río de Janeiro y Sao Paulo en Brasil, tienen planes de desarrollar sus propios SCE.

A modo de ilustración, algunos sistemas que permiten el uso de CERs u otros créditos internacionales y, por lo tanto, ofrecen oportunidades para Chile son los siguientes:

- En funcionamiento desde 2008, el Sistema de Comercio de Emisiones de Nueva Zelanda (SCE-NZ) tiene una conexión excepcional con los mercados internacionales. Los participantes en el SCE-NZ pueden comprar y rendir CERs, así como ERUs y RMUs, emitidos en otros países sin ningún tipo de límite. Sin embargo, como la Enmienda de Doha dispuso que a partir del 1 de enero de 2013, solo los países con compromisos en el segundo periodo del Protocolo de Kyoto fueran elegibles para adquirir y transferir CERs, al no sumarse, Nueva Zelanda se ha excluido a sí mismo de participar en la transacción de CERs post 2012. Solo CERs generados antes del 2013 pueden seguir siendo comercializados en el SCE-NZ hasta el año 2015⁸¹.
- En julio de 2012, el Mecanismo de Precios de Carbono de Australia (CPM según su sigla en inglés *Carbon Pricing Mechanism*), comenzó una fase inicial de tres años, con un precio fijado de antemano para facilitar la transición a un futuro régimen de comercio, durante la cual los participantes no pueden

80 BOJEVIC, Sanja. “The EU ETS Revised: Yet Another Stepping Stone”. *Environmental Law Review (ELR)*. 2009, vol. 279, p. 280.

81 NZ GOVERNMENT. *The New Zealand Emissions Trading Scheme* [en línea] <<https://www.climatechange.govt.nz/emissions-trading-scheme/>> [consulta: 22 de mayo 2014]

rendir créditos internacionales. No obstante, partir de julio de 2015, en un segundo período, con precios libres, los participantes podrán satisfacer hasta el 50% de sus obligaciones de reducción mediante créditos internacionales. Por consiguiente, Australia puede ser una interesante fuente de demanda para esos CERs que ya no son elegibles en el SCE-UE a partir de 2013⁸².

- En mayo de 2012 Corea del Sur aprobó un SCE a nivel de toda su economía y se prevé que comience en 2015⁸³. Está diseñado como un régimen de tres fases y abarcará alrededor de un 60% del total de emisiones de ese país. Durante el primero (2015-2017) y segundo (2018-2020) períodos, no se permitirán créditos internacionales. A partir de la tercera fase (2021-2026), CERs y otros créditos internacionales, se permitirán hasta un 10% de las emisiones del participante.

4.2.3 Asociación del Banco Mundial para la Preparación de Mercado

The World Bank's Partnership for Market Readiness (PMR) es una asociación internacional de 31 países desarrollados y en desarrollo que "proporciona financiamiento mediante donaciones y asistencia técnica para la construcción de capacidades y la puesta a prueba de instrumentos de mercado para la reducción de emisiones de GEI."⁸⁴ El objetivo del PMR es ayudar a los países en desarrollo para explorar y desarrollar formas innovadoras y rentables de extender sus esfuerzos de mitigación, basándose en sus propias prioridades de mitigación y enfocándose mayormente en planes domésticos de comercio de emisiones. En otras palabras, se trata de una iniciativa internacional que permite a Chile financiar el costo de los estudios e implementación de un potencial sistema nacional o sectorial de comercio de emisiones.

El proceso de diseño e implementación una actividad en el marco del PMR sigue tres fases: una fase de expresión de interés; una fase de preparación, en el que el participante elabora una Propuesta de Preparación de Mercado (PPM); y una fase de ejecución. Chile es uno de los cuatro países en tener su PPM aprobada⁸⁵ y, de acuerdo a lo informado por el Ministerio de Energía, actualmente hay una delegación de Chile reunida con el Banco

82 AUSTRALIAN GOVERNMENT. *Carbon pricing mechanism* [en línea] <<http://www.cleanenergyregulator.gov.au/Carbon-PricingMechanism/Pages/default.asp>> [consulta: 22 de mayo 2014]

83 KOSSOY, Alexandre. Cit. ant. (55), p. 90.

84 PARTNERSHIP FOR MARKET READINESS. About the PMR [en línea] <<http://www.thepmr.org/content/about-pmr>> [consulta: 23 de mayo 2014]

85 Junto a México, Costa Rica y China. Información obtenida en Partnership for Market Readiness [en línea] <<http://www.thepmr.org/content/shaping-next-generation-carbon-markets>>

Mundial para revisar la inclusión de un eventual impuesto verde como mecanismo de mercado en la PPM. Esta reunión se llevó a cabo en Colonia, Alemania, bajo la Carbon Expo, del 28 al 30 de mayo de 2014. Luego, solo restará firmar el acuerdo de cooperación para gestionar la transferencia de los fondos asignados al proyecto y pasar a su ejecución, que se espera comience el 2do semestre de 2014.

Según la PPM de Chile⁸⁶, el objetivo general del aporte será la potencial implementación de un SCE para el sector energía. En particular, el financiamiento permitirá la realización de los análisis reglamentarios, económicos e institucionales necesarias para diseñar el SCE, apoyará el diseño e implementación de los sistemas de medición, reporte, verificación y registro de GEI, y la generación de conocimiento y capacidades a través de los grupos de interés.

86 MINISTERIO DE ENERGÍA, Chile. *Market Readiness Proposal for Chile*. 20 de febrero 2013 [en línea] <http://www.thepmr.org/system/files/documents/Chile_MRP_Final_20-02-2013.pdf> [consulta: 23 de mayo 2014]

CONCLUSIONES

No existe una única explicación detrás de la rigurosa postura de la UE frente a la elegibilidad de los créditos internacionales, durante la tercera fase de negociación del SCE-UE, pero a través de este trabajo hemos podido descubrir cómo la falta de avances significativos en la materia y el ímpetu europeo por impulsar la acción internacional por el clima, ha ido convirtiendo las necesidades de desarrollo sustentable de países como Chile, y su dependencia en la inversión generada, en último término, por el SCE-UE, en la moneda de cambio para presionar y comprometer a las grandes economías del mundo que aún se consideran teóricamente “en desarrollo”, a adoptar obligaciones de mitigación.

El fundamento específico detrás esta reforma, parece perderse dentro de una tendencia mayor que está dando forma a las políticas de la UE frente a terceros países: el unilateralismo contingente. En este nuevo espíritu, la UE está utilizando activamente su influencia política y su poder de mercado para generar incentivos (o sanciones) con el objetivo de inscribir a terceros países en su propia estrategia de Cambio Climático.

Por otra parte, incluso cuando el objetivo ambiental detrás de la decisión de frenar el flujo de CERs al SCE-UE fuera legítimo, los medios utilizados no responden a un deseable estado equidad internacional y parecen chocar con las premisas de justicia distributiva sobre las que está construido el régimen internacional del Cambio Climático. Esto es más evidente cuando, las medidas que la UE ha tomado al adoptar este nuevo unilateralismo, amenazan con dejar atrás a aquellos países incapaces de utilizar las “vías de escape” previstas por la UE, para eximirse de su aplicación. En efecto, el peso de la decisión latamente analizada, se ha aplicado por igual a países en desarrollo explícitamente distintos. Así, mientras las grandes economías emergentes pueden asumir sin mucha dificultad el costo económico y social que implica el cierre del mercado europeo de emisiones, cumpliendo finalmente con las condiciones de mitigación que la UE puede llegar a imponerles, en las pequeñas economías la decisión de la UE puede afectar a toda una industria de desarrolladores de proyectos y comunidades que necesitan de la inversión para estimular el desarrollo sustentable y la generación de beneficios sociales. Luego, siguiendo a Scott “la UE debe distinguir no sólo [sic] entre bloques de países desarrollados y en desarrollo, sino entre distintos países en desarrollo también”⁸⁷.

87 SCOTT, Joanne. Cit. ant. (9), p. 488.

Asimismo, el unilateralismo contingente adoptado por la UE, plantea muchas interrogantes acerca del tratamiento y el peso que la UE le da al principio de RCPD y de su autoridad para ir en contra del primer y más importante objetivo del MDL.

En Chile, los efectos de la medida de la UE sobre el uso de los CERs son claramente visibles en la aprobación de proyectos del MDL por parte de la AND, que durante el año 2013 cayó en un 92% en relación al año anterior. Esto ha supuesto una gran pérdida de potencial, justo cuando en nuestro país una nueva y auspiciosa Agenda Energética⁸⁸ ha sido lanzada, proporcionando un gran impulso en favor de la inversión "verde", con metas y objetivos ambiciosos. Luego, dado su propósito de alcanzar el desarrollo durante la próxima década, y la urgente necesidad de invertir en la matriz eléctrica del país para asegurar el suministro energético, Chile se ve obligado a buscar otras alternativas para el MDL. Nuevos mecanismos de mercado para fomentar el desarrollo sustentable, naciendo mercados de carbono como destino para los créditos internacionales y alianzas internacionales que permitan desarrollar y financiar nuestro propio sistema nacional de comercio de emisiones, son las más factibles.

Finalmente, la cuenta atrás para la consecución de un posible acuerdo en el año 2015 ya comenzó. Chile y el resto de los países en desarrollo estarán expectantes por un posible acuerdo. Pero estarán también expectantes por que la UE no incurra en ningún nuevo y dañino unilateralismo en caso de no alcanzarse el objetivo.

Recibido: 30 de mayo de 2014

Aprobado: 30 de junio de 2014

88 MINISTERIO DE ENERGÍA. Chile. *Agenda de Energía*. 14 de mayo 2013 [en línea] <<http://www.minenergia.cl/documentos/estudios/2014/agenda-de-energia-un-desafio-pais.html>> [consulta: 23 de mayo 2014].

