

Capítulo 9

LA GESTIÓN EN MATERIA DE PROGRAMAS NACIONALES Y ACCIONES IMPLEMENTADAS EN EL MARCO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO Y EL PROTOCOLO DE KYOTO

Autor
JUAN IGNACIO ÁLVAREZ LANCELLOTTI

1. Introducción

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 se firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) con el objetivo de lograr la “estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, promoviendo un desarrollo económico sustentable”.

Esta Convención reconoce al cambio climático como una preocupación común de la humanidad, pero con responsabilidades diferenciadas entre países con diferentes grados de desarrollo. En ese orden, identifica a los países desarrollados como los principales responsables de las emisiones de GEIs, comprometiéndolos en la reducción de las mismas a través de diferentes estrategias, como la transferencia de tecnologías limpias y la asistencia financiera a países con economías en desarrollo.

La Convención agrupa a las Partes (países que han ratificado el tratado) en tres categorías, de acuerdo con sus compromisos:

- Partes Anexo I: los países industriales miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), más los países en transición a economía de mercado (Belarús, Bulgaria, Checoslovaquia, Estonia, Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania, Ucrania). Deben adoptar políticas y medidas con el objeto de llevar los niveles de emisión del año 2000 a los del año 1990.
- Partes Anexo II: sólo países de la OECD. Deben proveer recursos financieros para facilitar la mitigación y adaptación en los países en desarrollo.
- Partes no Anexo II: los países en desarrollo. Son potenciales beneficiarios de los mecanismos de promoción económica sustentable desarrollados.

La Auditoría General de la Nación realizó una Auditoría donde se propuso examinar en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable la Gestión

en materia de programas nacionales y acciones implementadas en el marco del Convenio de Cambio Climático.

El Informe abarcó el período que comprende desde el año 2004 hasta Agosto de 2006.

2. Protocolo de Kyoto (Ley 25.438)

A partir de lo establecido en el artículo 17 de la citada Convención, se aprueba el Protocolo de Kyoto en 1997, estableciendo que las Partes integrantes del Anexo I deben reducir el total de sus emisiones de GEIs en el período 2008-2012 en un porcentaje de al menos 5% con respecto al nivel registrado en 1990.

A los efectos de poder garantizar el cumplimiento de dichos compromisos cuantitativos de reducción y limitación de emisión de GEIs, el Protocolo de Kyoto creó un conjunto de mecanismos:

- Implementación conjunta de proyectos entre Partes Anexo I (art.6): una parte Anexo I obtiene “Unidades de Reducción de Emisiones” (ERU, emission reduction units) a través del desarrollo de proyectos que reducen emisiones de GEIs o secuestran carbono en otros países Anexo I.
- Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) (art.12): una Parte Anexo I obtiene “Certificados de Reducción de Emisiones” (CER, certified emission reductions) a través del desarrollo de proyectos que reducen emisiones GEIs o secuestran carbono en Partes Anexo I. Los países en desarrollo, como la Argentina, sólo participan en este tipo de transacciones y resultan beneficiados por el aporte al desarrollo sustentable que dichos proyectos deben hacer. La gestión de proyectos MDL comprende una instancia nacional y una instancia internacional.
- Comercio de derechos de emisiones (art.17): consiste en el comercio de cuotas de emisiones entre Partes Anexo I como medida complementaria para compensar las emisiones en otra fuente dentro o fuera del país. Estas cuotas pueden ser: ERUs, CERs, “Unidades de Cantidad Atribuida” o “UCA” (unidades generadas por los países Anexo I a partir de sus inventarios

nacionales en el año base y sus cantidades atribuidas) o “unidades de absorción” o “UDA” (unidades generadas por actividades domésticas de secuestro de carbono en el sector LULUCF (cambios en el uso de la tierra y forestación- Land Use, Land Use Change and Forestry) de acuerdo con los art. 3.3 y 3.4 del Protocolo de Kyoto.

En el caso de las Partes Anexo I, la suma de las unidades provenientes de los mecanismos de flexibilización, las unidades obtenidas a partir de las actividades domésticas de secuestro de carbono y de cantidad atribuída debe ser mayor o igual a las emisiones correspondientes al período 2008-2012 (referenciadas en los inventarios anuales que las Partes deben presentar).

3. Marco Legal.

En 1993, la República Argentina aprueba por Ley N° 24.295 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). En el año 2002, el Decreto N° 2213/02 designa como Autoridad de Aplicación de dicha ley a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Los compromisos asumidos se refieren a:

- Elaborar y actualizar periódicamente inventarios nacionales de emisiones de todos los gases con efecto invernadero (GEIs),
- Formular y aplicar programas nacionales orientados a mitigar y facilitar la adaptación al cambio climático,
- Promover la gestión sostenible y la conservación de los sumideros (cualquier proceso, actividad o mecanismo que retira de la atmósfera un gas de efecto invernadero, o un precursor de gases de efecto invernadero) de GEIs (biomasa, bosques, océanos y otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos),
- Tomar en cuenta las consideraciones relativas al cambio climático en las políticas sociales, económicas y ambientales a fin de reducir los efectos adversos de los proyectos o medidas emprendidos para mitigar el cambio climático o adaptarse a él,

- Promover la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático, estimulando una amplia participación en ese proceso, incluida la de las ONGs.

En el año 2003, por Resolución N° 56/03 del Ministerio de Desarrollo Social, se crea en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Unidad de Cambio Climático (UCC). Sus funciones son:

- Proponer y propiciar acciones conducentes al logro de los objetivos y metas contenidas en la CMNUCC, incluyendo el desarrollo de actividades locales de concientización para la mitigación del cambio climático,
- Elaborar y proponer al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable para su aprobación:
 - a- lineamientos de políticas en materia de cambio climático,
 - b- identificación de áreas sectoriales prioritarias para implementar actividades de mitigación,
 - c- determinación de las metas nacionales para la posible reducción de emisiones por sector,
 - d- definición de estrategias y lineamientos para las actividades de mitigación por sector, concordantes con las políticas nacionales de desarrollo sustentable (Estrategia Nacional de Mitigación del Cambio Climático),
- Coordinar la elaboración de las Comunicaciones Nacionales que forman parte de los compromisos resultantes de la Convención Marco.

La Resolución MDS N° 56/03 establece asimismo que la UCC es asistida en todos los aspectos sectoriales vinculados a sus funciones por la Comisión Nacional Asesora sobre Cambio Climático (CNACC), integrada por representantes del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Provinciales, del sector privado, académicos de Universidades públicas y privadas, y expertos con especialidades en temas vinculados a los objetivos de la CMNUCC.

4. Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio.

Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 822/98 se crea la Oficina Argentina de Implementación Conjunta (OAIC), con el objeto de *“llevar a cabo en forma más eficiente las acciones vinculadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, apoyando las actividades a desarrollarse por medio de los mecanismos previstos a tal fin por el Protocolo de Kyoto”*.

El 24 de febrero de 2005, por Resolución SAyDS N° 240/05, la OAIC pasa a denominarse Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio - OAMD L y está compuesta por un Comité Ejecutivo - CE, un Comité Asesor - CA y una Secretaría Permanente - SP.

La Resolución N° 579/03 del Ministerio de Desarrollo Social designa al titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable Presidente del Comité Ejecutivo de la OAMD L y establece la dependencia funcional de la Secretaría Permanente de la Unidad de Cambio Climático. Faculta asimismo al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable para convocar a los funcionarios que representarán a las demás áreas de Gobierno dentro del Comité Ejecutivo de la OAMD L.

De acuerdo con la Resolución SRNyDS N° 849/99, que establece el reglamento de funcionamiento del CE, éste debe contar con más de la mitad de sus miembros para la existencia de quórum.

El Comité Ejecutivo - CE se compone de un presidente designado por la SAyDS de rango no inferior a Subsecretario, y está integrado por funcionarios de rango no inferior a Director, designados por el titular de cada uno de los siguientes organismos:

- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Ministerio de Salud);
- Secretaría de Energía (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios);

- Secretaría de Transporte (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios);
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (Ministerio de Economía y Producción);
- Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa (Ministerio de Economía y Producción);
- Secretaría de Relaciones Exteriores (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto);
- Secretaría de Ciencia y Tecnología para la Innovación Productiva (Ministerio de Educación).

Son funciones del CE:

- Asesorar al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en la formulación de políticas en materia de cambio climático relacionadas con la Convención, especialmente en la identificación de las áreas sectoriales prioritarias para implementar las actividades correspondientes y en la definición de la posición del país sobre el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) adoptado en el Protocolo de Kyoto;
- Establecer metodologías y procedimientos para la identificación, la formulación y la evaluación de proyectos del MDL;
- Asesorar en la aprobación de proyectos del MDL;
- Identificar las fuentes de financiamiento para los proyectos del MDL y establecer los nexos con dichas fuentes.

El Comité Asesor tiene por función aconsejar al CE en todos los aspectos científicos y técnicos vinculados a sus responsabilidades. Está integrado por siete comisiones asesoras: Agropecuaria, Forestal, de Energía e Industria, de Transporte, de Residuos, de Asuntos Legales y de Asuntos Transversales. Estas comisiones están integradas por representantes del sector privado,

organizaciones no gubernamentales relacionadas con la temática del cambio climático, representantes de universidades públicas y privadas y por científicos, profesionales y técnicos.

Las funciones de la Secretaría Permanente - SP son:

- Identificación de áreas sectoriales específicas para implementar actividades de mitigación;
- Identificación y análisis de las opciones de mitigación en los diferentes sectores que puedan encuadrarse como proyectos MDL;
- Formulación de directrices específicas para la presentación de proyectos para el MDL;
- Establecimiento de metodologías y procedimientos para la identificación, formulación y evaluación de dichos proyectos;
- Diseño de los procedimientos para la aprobación de los proyectos;
- Desarrollo de actividades preliminares de evaluación de los proyectos;
- Desarrollo de actividades de promoción para la comercialización de proyectos MDL en el ámbito nacional e internacional;
- Supervisión del diseño de las actividades de monitoreo y verificación de los proyectos;
- Identificación de fuentes de financiamiento para los proyectos MDL;
- Preparación de informes periódicos sobre su desempeño.

5. Fondo Argentino del Carbono

En el marco de la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto (Ley 25.438 del año 2001) y del comienzo de las operaciones del Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea (1º de enero de 2005), el Decreto N°

1070/05 crea el Fondo Argentino del Carbono. Entre sus objetivos se cuentan:

- a) promover nuevas inversiones en tecnologías no contaminantes y generar reducciones de emisiones y absorción de GEIs a través del desarrollo de una cartera de proyectos MDL, aplicando instrumentos financieros para las distintas categorías de proyectos y tipos de fuentes de emisión,
- b) facilitar la mejora de las capacidades nacionales para participar en el mercado del carbono mundial,
- c) mejorar la rentabilidad de los proyectos,
- d) facilitar la implementación de proyectos orientados al desarrollo comunitario. A la fecha, el Decreto N° 1070 /05 no ha sido reglamentado, por lo cual no se han establecido las modalidades para su implementación.

6. Gestión de la Unidad de Cambio Climático – UCC.

Estrategia Nacional de Mitigación del Cambio Climático

De acuerdo a lo informado por Nota de la UCC del 6 de julio de 2006, la Estrategia Nacional contempla todas las opciones de reducción de emisiones y de secuestro y sustitución de carbono en los diferentes sectores, principalmente:

- a) Energético, Industrial y del Transporte,
- b) Uso del Suelo, Cambios en el Uso del Suelo y Actividades Forestales (LULUCF),
- c) Agropecuario,
- d) Gestión de Residuos y Efluentes.

Las principales líneas de acción se refieren a:

- la medición o estimación de los niveles de emisiones, actuales y proyectadas, de GEIs para cada actividad económica y social,
- la evaluación de opciones tecnológicas, cambios de comportamiento y modificación de medios para obtener el mismo fin, como medidas de mitigación,
- la evaluación y ponderación de los costos y beneficios económicos y sociales que involucran las posibles innovaciones en las políticas, programas y actividades,
- los análisis de las vulnerabilidades y oportunidades que presentan las diferentes circunstancias regionales,
- la valoración de las nuevas tendencias internacionales, tanto en materia de regulación ambiental como desde la perspectiva de las acciones tomadas para enfrentar el cambio climático.

Se han elaborado estudios sobre:

- Impacto socioeconómico del cambio climático en la República Argentina,
- Informes sobre vulnerabilidad de campos agropecuarios, ambientes urbanos, navegación, conectividad vial y ferroviaria, presas hidroeléctricas, poblacional y de la infraestructura costera y grandes crecidas del río litoral,
- Vulnerabilidad del sistema y de infraestructura energética,
- Vulnerabilidad de la zona costera,
- Vulnerabilidad de la producción agrícola en la región pampeana argentina,
- Medidas de eficiencia energética,

- Estudio de mitigación de emisiones en el sector transporte,
- Mitigación de emisiones a través del desarrollo de la utilización de energías renovables,
- Estimación de escenarios regionales de cambio climático mediante el uso de modelos climáticos regionales,

La elaboración de la Estrategia Nacional prevé, asimismo, mecanismos de vinculación intersectorial, participación y coordinación institucional, orientados a:

- alentar y coordinar esfuerzos convergentes entre los organismos de la administración pública nacional, provincial y municipal,
- profundizar y extender la interacción entre las instituciones académicas, las instancias gubernamentales competentes y el sector industrial,
- incentivar a empresarios, productores rurales y otros actores sociales a emprender iniciativas de mitigación en sus respectivos ámbitos,
- establecer una instancia especializada en normar, regular y verificar las actividades de mitigación de GEIs, de manera de posibilitar (en los casos en que ello sea posible) su incorporación a los mecanismos internacionales de comercio de emisiones.

En lo relativo a estos mecanismos, por Resolución SAyDS N° 736/04 se crea, en el ámbito de la UCC, la Comisión de Enlace con Organizaciones de la Sociedad Civil.

7. Base científica nacional sobre cambio climático.

7.1. Inventario de la base científica nacional.

La UCC ha preparado una encuesta electrónica de carácter anual con el objeto de conocer las actividades de investigación que se están llevando a cabo vinculadas a los impactos del cambio climático. Está dirigida tanto a

los que realizan estudios sobre impactos del cambio climático, medidas de vulnerabilidad, (universidades, equipos de investigación independientes, organismos técnicos, e investigadores que se desempeñan en las organizaciones no gubernamentales); como así también a las agencias gubernamentales con responsabilidad de gestión frente a los impactos adversos de origen climático, tanto del gobierno nacional, provincial y municipal.

7.2. Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero.

Hasta la fecha se han realizado cuatro inventarios nacionales de gases de efectos invernadero.

El último documento elaborado contiene el inventario correspondiente al año 2000 y revisión de los inventarios 1990, 1994 y 1997, realizado por la Fundación Bariloche para la UCC.

7.3. Programas Nacionales.

En el marco de las acciones relativas al cambio climático, se han formulado los siguientes programas nacionales:

- Biocombustibles,
- Componentes Urbano-Ambientales del Cambio Climático,
- Energías y Combustibles Alternativos,
- Formación y Educación Ambiental en Cambio Climático,
- Indicadores, Instrumentos e Instituciones para el Cambio Climático,
- Participación Ciudadana y del Tercer Sector en la Agenda del Cambio Climático,
- Uso Racional de la Energía y Mejoras en la Eficiencia Energética,

- Impactos del Cambio Climático,
- Escenarios climáticos,
- Programa de anticipación y prevención de desastres naturales y el Cambio Climático,
- Programas de salud, y cambio climático: Chagas, dengue, otras enfermedades infecciosas, salud en los grupos vulnerables urbanos.

De éstos, sólo cuatro han sido formalmente creados y ninguno de ellos cuenta con financiamiento específico. Las actividades desarrolladas en el marco de los programas son principalmente acciones de capacitación y difusión sobre diversos aspectos del cambio climático.

8. Proyectos de mecanismo de desarrollo limpio – MDL.

8.1. Requisitos que deberán cumplir los Proyectos MDL.

Los requisitos fueron establecidos por la Conferencia de las Partes celebrada en Marrakech en 2001 (Decisión 17/CP.7):

- 1) La fecha de inicio del proyecto deberá ser posterior al 1° de enero de 2000.
- 2) El proyecto debe generar una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La reducción de emisiones del proyecto resulta de restar a las emisiones en el escenario con proyecto, las emisiones que hubieran ocurrido en la situación sin proyecto (línea de base).
- 3) La línea de base representa las emisiones que hubieran ocurrido en la ausencia del proyecto. La metodología para determinar la línea de base a utilizar por el proyecto deberá ser previamente aprobada por la Junta Ejecutiva del MDL (instancia internacional) o, si corresponde, ser seleccionada entre las metodologías ya aprobadas.

4) Debe haber un plan de monitoreo (previamente aprobado por la Junta Ejecutiva del MDL) que permita cuantificar la reducción de emisiones lograda por el proyecto.

5) Adicionalidad: se debe demostrar que la reducción de emisiones que se logra a través de la implementación del proyecto no hubiera ocurrido en su ausencia. No existe una metodología generalizada y acordada para demostrar la adicionalidad, se debe hacer proyecto por proyecto. Una alternativa consiste en demostrar que el proyecto no sigue la práctica que prevalece en la actualidad, ya que existen barreras (financieras, culturales, tecnológicas, institucionales, otras) que impiden que el proyecto se realice y el MDL contribuye a que esas barreras puedan ser superadas.

6) Contribución al Desarrollo Sustentable: los proyectos deben contribuir al Desarrollo Sustentable del país en donde se realicen.

8.2. Instancias de gestión de proyectos.

Para la acreditación de proyectos en el Mecanismo para un Desarrollo Limpio se requiere cumplir con una instancia nacional, donde se evalúa el proyecto sobre todo desde el punto de vista de su contribución al desarrollo sustentable del país y, de una instancia internacional donde se evalúa el proyecto desde el punto de vista de su contribución a la mitigación del cambio climático. Es posible realizar algunas etapas de las dos instancias en forma paralela.

Instancia Nacional.

Comprende dos etapas:

1. Presentación del proyecto a la autoridad nacional designada, la SAyDS en el caso de la Argentina, de acuerdo con el procedimiento establecido por Res. SAyDS 825/04.

2. Obtención de una carta de aprobación del proyecto.

Instancia Internacional.

Comprende cinco etapas:

1. Validación: el Proponente del Proyecto (PP) seleccionará una Entidad Operacional Designada (EOD) a la cual entregará el DDP y la carta de aprobación emitida del país huésped del proyecto. La EOD es la encargada de verificar que las metodologías de establecimiento de línea de base y de plan de monitoreo hayan sido ya previamente aceptadas por la Junta Ejecutiva del MDL. Si esto no es así, se deberán someter las metodologías utilizadas a la evaluación por parte de la JE-MDL.

2. Registro: La EOD solicitará a la JE-MDL que registre el proyecto. El registro del proyecto representa la aprobación oficial por la JE-MDL del proyecto MDL y permite la continuación de las siguientes etapas.

3. Monitoreo: El PP monitoreará las reducciones de emisiones logradas por el proyecto conforme el plan de monitoreo previamente presentado.

4. Verificación - Certificación: la EOD verificará y certificará la veracidad en cuanto a la cantidad de reducciones de emisiones logradas por el proyecto conforme a los resultados del monitoreo.

5. Expedición de CERs: una vez completada la certificación realizada por la EOD, la JEMDL expide CERs.

8.3. Detalle de los pasos a seguir en la Instancia Nacional (Res. SAyDS 825/04).

1. Presentación de proyectos. Los proyectos deben ser presentados a la SP-OAMD, que es la encargada de controlar que la presentación incluya:

a) una Nota de solicitud de los PP dirigida a la OAMD para que el Proyecto sea considerado en el marco del MDL;

b) Documentación sobre el Proyecto: Original del Documento de Diseño de Proyecto (DDP) en español e inglés;

c) Nota de Fundamentación de Contribución del Proyecto al Desarrollo Sostenible;

d) Documentación que demuestre el cumplimiento de la actividad del proyecto con la legislación nacional, provincial y municipal vigente en la materia. La presentación de los Proyectos ante la OAMD L tiene carácter de declaración jurada.

2. Tratamiento de proyectos por la Secretaría Permanente. La SP asigna a cada nota de solicitud de presentación de Proyecto que ingrese a la OAMD L, un número de proyecto bajo el cual se identificará el mismo.

3. Pre-evaluación. Está a cargo de la SP, quien debe:

- 1) Determinar si el proyecto se ajusta a los requisitos del MDL;
- 2) Verificar la consistencia del Proyecto con las prioridades nacionales de protección del ambiente y del desarrollo sostenible, conforme a las leyes nacionales, provinciales y municipales y los tratados internacionales aplicables;
- 3) Enviar el Proyecto al Comité Ejecutivo para su conocimiento;
- 4) Enviar el DDP a la Autoridad Provincial en donde esté radicado el proyecto, a fin de realizar una consulta directa sobre el mismo. El plazo máximo para contestar es de 10 días hábiles, a partir de la recepción del proyecto;
- 5) Publicar el Proyecto en la página web de la SAyDS, durante 10 días hábiles, para su consideración por las partes interesadas;
- 6) Elaborar un informe con su opinión fundada sobre el Proyecto;
- 7) Girar las actuaciones al CE, incluyendo los comentarios de la Autoridad Provincial y/o Municipal y de las partes interesadas, para su consideración.

4. Evaluación técnica. En un plazo no mayor a los cinco días hábiles, el CE debe designar a una Institución Evaluadora (IE) que realice la evaluación técnica del Proyecto, especificando qué aspectos se deben evaluar. La IE deberá estar inscrita en el RIE y se deberá suscribir un Convenio de Cooperación, en el cual deberán detallarse las pautas a las que habrá de ajustarse la evaluación, los plazos y costos de las mismas.

El CE se reserva la facultad de eximir al Proyecto de la realización de la evaluación técnica cuando a su exclusivo arbitrio ella sea innecesaria.

La Institución Evaluadora analizará:

a) Adicionalidad y línea de base del proyecto, incluyendo:

- la reducción neta de emisiones que generará el Proyecto con respecto a la línea de base,
- el período de crédito seleccionado,
- el Plan de Monitoreo propuesto por los proponentes del Proyecto.

b) Aspectos económicos:

- si el Proponente hace o hizo uso de regímenes promocionales del Estado Nacional, Provincial o Municipal, debiendo en su caso especificar el régimen de que se trate,
- la rentabilidad económica y financiera del Proyecto y
- las fuentes de financiamiento.

c) Factibilidad técnica: incluyendo la metodología propuesta en el Plan de Monitoreo del Proyecto, frecuencia y el equipamiento a utilizar.

La IE deberá expedirse mediante un informe dirigido al CE, en el cual debe detallar las cuestiones evaluadas y la fundamentación de las conclusiones a las que arribe. Recibido el informe de evaluación técnica, la SP deberá

ponerlo a consideración del CE en la primera reunión subsiguiente a la fecha de recepción.

5. Dictamen del CE. El CE, en un plazo no mayor a los 20 días hábiles, deberá evaluar el Proyecto presentado con el objeto de confirmar que la actividad del mismo contribuye al desarrollo sostenible; y deberá elaborar un dictamen con la propuesta de aprobación o rechazo del Proyecto; que será puesto a consideración del Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en el que establecerá, según corresponda:

a) **El rechazo del Proyecto:** La decisión se adoptará por consenso y será comunicada al PP por la SP-OAMD L en un plazo no mayor a los 5 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se resuelva el rechazo.

b) **La ampliación de la información del Proyecto:** será comunicada al PP por la SPOAMD L en un plazo no mayor a los 5 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se resuelva la necesidad de ampliación de la información del Proyecto.

c) **Aceptación del proyecto:** El CE deberá elaborar una recomendación con la propuesta de aprobación del Proyecto, la que será puesta a consideración del Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

6. Aprobación. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable tiene la atribución de aprobar o rechazar los proyectos que sean presentados ante la OAMD L, para lo cual, previamente, deberá contar con el dictamen técnico del CE. La aprobación se materializa mediante una Carta de Aprobación de la Autoridad Nacional, que será otorgada por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dirigida al PP, en la cual se incluya la confirmación de que la actividad de Proyecto ayuda a lograr el desarrollo sostenible del país y contribuye al objetivo último de la CMNUCC. La decisión será comunicada al PP por la SPOAMD L.

En cualquier etapa de la tramitación, el CE podrá solicitar el asesoramiento sobre temas puntuales que estime pertinentes a los miembros del Comité Asesor.

9. Gestión de proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio – MDL.

9.1. Procedimiento de gestión de proyectos

Mecanismo de Consulta Previa

La Resolución SAyDS N° 239/2004 (sancionada el 19/03/2004) aprueba el Mecanismo de Consulta Previa, como mecanismo facilitador de la presentación de proyectos MDL, brindando asistencia a los proponentes de proyectos en el desarrollo de Ideas de Proyecto.

El mecanismo consiste en que el proponente presente ante la UCC un Formulario de Información del Proyecto (FIP), conforme el modelo vigente en la página web de la SAyDS.

La UCC se encarga de: (a) controlar que el FIP incluya la información requerida en el modelo vigente, (b) iniciar un expediente, (c) analizar el FIP a fin de contribuir al desarrollo de la Idea de Proyecto y establecer, a priori, si la misma se encuadra dentro de los requisitos del MDL.

El resultado de dicho análisis es la formulación de una Nota de Idea de Proyecto (Project Idea Note, PIN). *“Una vez formalizado el PIN, y a solicitud del proponente del Proyecto, el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable podrá otorgar una Carta de No Objeción”* (Res. SAyDS N° 239/2004, Anexo I, punto 4).

Hasta septiembre de 2006 se han presentado a la UCC para consulta previa 60 proyectos, de los cuales 20 han recibido la No Objeción.

Proyectos presentados para consulta previa ante la OAMD

Tipo de proyecto	Cantidad	Cartas de no Objeción
Energía	26	6 otorgadas 4 solicitadas
Residuos Forestales	15	8 otorgadas 6 otorgadas
Agropecuario	2	----
Agropecuario/energía	3	----

9.2. Evaluación de Proyectos

El procedimiento para la evaluación de proyectos por parte de la OAMD estuvo inicialmente regulado por las Disposiciones de la Subsecretaría de Ordenamiento y Política Ambiental (SSOyPA - SDSyPA) N° 168/01, que establecía el Servicio de evaluación técnica de los proyectos presentados a la OAMD, y N° 169/01, que aprobaba las Normas de Procedimiento para la Gestión de Proyectos presentados a la OAMD. La evaluación de proyectos sería realizada por Instituciones Evaluadoras previamente seleccionadas por el Comité Ejecutivo y registradas en el Registro de Instituciones Evaluadoras (RIE), creado por Res. SAyDS N° 435/02. Simultáneamente, se elaboró un formato de presentación de proyectos MDL, aprobado por Res. SAyDS N° 345/02, de acuerdo a lo establecido por los Acuerdos de Marrakech, durante la séptima sesión de la Conferencia de las Partes (CP7).

La norma que regula el sistema de evaluación nacional de proyectos es la Res. SAyDS N° 825/04 sancionada el 1 de noviembre de 2004. Dicha resolución deja sin efecto la Disposiciones SSOyPA N° 168/01 y 169/01. Deroga asimismo la Res. SAyDS N° 345/02, y el art. 2° de la Res. SRNyDS N° 849/99, que establecía los Lineamientos Básicos para la presentación de Proyectos ante la ex OAIC.

Los principales pasos del procedimiento determinado por Res. SAyDS N° 825/04 son los siguientes:

1. Presentación de proyectos.

2. Tratamiento de proyectos por parte de la Secretaría Permanente - SP.
3. Pre-evaluación.
4. Evaluación técnica.
5. Dictamen del Comité Ejecutivo - CE.
6. Aprobación.

9.3. Registro de Instituciones Evaluadoras

El Registro de Instituciones Evaluadoras (RIE) funciona en el ámbito de la OAMD. De acuerdo con la Res. SAyDS N° 435/02, puede inscribirse en el RIE toda persona física o jurídica con experiencia en la evaluación de proyectos de reducción de emisiones o remoción de carbono por sumideros. Las Instituciones interesadas deben acreditar experiencia en aspectos relacionados con las tecnologías y metodologías de medición para la reducción de emisiones y la remoción de carbono por sumideros.

Han solicitado inscripción las siguientes instituciones:

- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-consultora

UNICEN (expediente iniciado el 13/07/05),

- Instituto de Estudios e Investigaciones Ambientales (IEIA), UCES (expediente

iniciado el 13/07/05),

- Asociación Argentina de Energía Eólica (expediente iniciado el 13/07/05),

- Comisión interdisciplinaria de Medio Ambiente (expediente iniciado el 13/07/05),

- Departamento de Economía, Organización y legal, Facultad de Ingeniería (expediente iniciado el 13/07/05).

9.4. Proyectos Aprobados

Hasta setiembre de 2006, han sido aprobados diez proyectos referidos a temas de energía y residuos urbanos.

10. Otros aspectos de la gestión de la Secretaría

Se han firmado Memorandos de entendimiento con:

- Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Exterior de Canadá,
- Gobierno de la República de Francia sobre el MDL,
- Ministerio de Ambiente y el Territorio de la República de Italia sobre cooperación en el campo de la protección del ambiente,
- Ministerio Federal de Gestión de la Agricultura, Bosques, Medio Ambiente y Recursos Hídricos de la República de Austria,
- Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca,
- Ministerio de Medio Ambiente de España,
- Ministerio de Vivienda, Planificación Espacial y Medio Ambiente de Holanda.

11. Comentarios y observaciones.

Unidad de Cambio Climático

No se ha elaborado la Estrategia Nacional en Cambio Climático, prevista por la Res. MDS N° 56/03 y el Plan de Acciones 2003-2007 de la UCC. Si bien

se han realizado acciones en los principales ejes temáticos, la Auditoría General de la Nación detectó las siguientes deficiencias:

- No se encontró evidencia de mecanismos formales de coordinación institucional, salvo los referidos a implementación de proyectos MDL, entre la UCC y los organismos de la administración pública nacional, provincial y municipal relacionados con la problemática, así como con la comunidad académica y los sectores productivos.
- No se observa articulación con las políticas y programas vigentes vinculados con la conservación y uso sustentable de los recursos naturales, especialmente en aquellos casos en que los objetivos de dichos programas pueden estar en conflicto con las acciones previstas referidas a mitigación del cambio climático (por ejemplo, manejo y uso sustentable de bosques nativos).
- No se han definido metas ni prioridades nacionales para la reducción de emisiones por sector.
- No se elaboró un inventario de estudios científicos a nivel nacional sobre cambio climático, previsto por el Plan de Acciones 2003-2007 de la UCC. La estrategia aplicada para la recopilación de información, que consistió en la invitación a través de la página web de la Secretaría, no resultó efectiva.
- Se han realizados numerosos estudios sobre vulnerabilidad, impactos y mitigación del cambio climático. Sin embargo, el cúmulo de información generada, no ha sido utilizado para definir políticas o líneas de acción e investigación. No se encontró evidencia de la elaboración de recomendaciones para la asignación de recursos destinados a la investigación sobre cambio climático conforme al Plan de Acciones 2003-2007 de la UCC.

Con referencia a la formulación e implementación de los Programas Nacionales, el organismo de contralor detectó las siguientes falencias:

- Sólo cuatro de los once programas han sido formalmente establecidos,

- No existe documento que detalle objetivos, alcance, acciones previstas, fechas de inicio ni responsabilidades para ninguno de los programas,
- La UCC no cuenta con financiamiento para la ejecución de los programas,
- No se han previsto mecanismos de control ni indicadores de avance de la implementación de dichos programas.

12. Gestión de Proyectos de Mecanismo de Desarrollo Limpio – MDL.

Con relación a este tema no se han definido criterios técnicos para la evaluación de los proyectos. En particular, no se aplican criterios que permitan determinar de qué manera cada proyecto contribuye al desarrollo sustentable a escala local, regional o nacional.

Tampoco se han usado como referencia los indicadores de desarrollo sostenible que se vienen desarrollando en el ámbito de la SAyDS.

El procedimiento de evaluación vigente (Res. SAyDS 825/04) no prevé la obligatoriedad de efectuar un estudio de evaluación de impacto ambiental. Si bien se exige el cumplimiento de la normativa nacional, provincial y municipal aplicable, los proyectos sobre captación y/o recuperación de gases de rellenos sanitarios no presentan estudio de evaluación de impacto ambiental alegando la inexistencia de normativa específica para esta actividad. De este modo, no se evalúan los posibles efectos negativos de la implementación de ese tipo de proyectos.

La evaluación técnica de los proyectos es deficiente debido a las siguientes causas:

- a) En el informe de pre-evaluación elaborado por la Secretaría Permanente de la OAMD, no consta una opinión fundada acerca de la adecuabilidad de los proyectos. Dicho informe se limita a transcribir los principales aspectos enunciados en el Documento de Diseño de Proyecto (DDP),

b) Para la mayoría de los proyectos, sólo intervienen en la evaluación los miembros del Comité Ejecutivo, y en la mayoría de las sesiones no se alcanzó el quórum necesario, previsto por Res. SRNyDS N° 849/99,

c) No consta pedido de asesoramiento a las Comisiones Asesoras,

d) En ningún caso se dió intervención a una institución evaluadora. Tampoco consta la justificación de la excepción de dicha intervención, conforme lo dispuesto por Res. SAyDS N° 825/04,

e) A pesar de que el procedimiento de evaluación prevé la participación de la autoridad provincial competente, en la práctica dicha intervención no está garantizada, ni parece ser vinculante para decidir la aprobación del proyecto.

Esto se manifiesta en que algunos proyectos se aprobaron antes de recibirse la respuesta al pedido de opinión. Además, los proyectos de rellenos sanitarios de Villa Dominico (N° de Expte 1-2002-5351000430/04-5) y Módulo Norte II (N° de Expte. 1-2002-5351002357/05-1) fueron aprobados a pesar de recibir una opinión negativa de la autoridad provincial.

f) El análisis de los DDP no es exhaustivo y homogéneo para todos los proyectos.

Esto se manifiesta en que no se detectó que dos proyectos distintos, Puente Gallego y Módulo Norte III, presentan en sus DDP información idéntica en la sección "F. Impactos Ambientales".

g) Algunos proyectos han sido aprobados incluso cuando no se resolvieron las objeciones surgidas durante el proceso de evaluación. En el proyecto de Villa Dominico (N° de Expte 1-2002-5351000430/04-5) no se dió respuesta a las objeciones acerca de los impactos ambientales. Además este proyecto fue propuesto por el gerente general del CEAMSE (conjuntamente con la empresa privada responsable de ejecutarlo), quien como Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable lo aprueba a posteriori.

En vista de ello, y por haber sido parte interesada, se puede afirmar que, al no haberse apartado en el proceso de evaluación, éste resulta sin la necesaria

objetividad. El proyecto de Parque Eólico (Nº de Expte. 1-2002-5351001581/05-5) fue aprobado a pesar de que se cuestionaron los datos y la metodología utilizados para los cálculos del factor de emisión.

Se detectaron irregularidades en la gestión administrativa de los proyectos, en particular, en lo referido a la confección de los expedientes:

a) No consta documentación sobre el proceso de evaluación efectuado durante las sesiones del Comité Ejecutivo. Por otra parte, no existe Libro de Actas de las Sesiones de dicho Comité. En consecuencia, el procedimiento de evaluación previsto por Res. SAyDS Nº 825/04 no está debidamente asentado.

b) Numerosos documentos y notas están en formato borrador, muchas veces sin fecha ni firma.

c) Dos proyectos referidos a la quema de biogás en rellenos sanitarios, en las localidades de Gonzáles Catán y Ensenada (Nº de Expte. 1-2002-5351002976/05-3), fueron tramitados como un proyecto único.

El mecanismo de incorporación de instituciones evaluadoras no resultó efectivo.

13. Recomendaciones

- Arbitrar los medios para la elaboración de la Estrategia Nacional de Mitigación del Cambio Climático, articulando las políticas existentes en los diversos niveles jurisdiccionales, e incorporando actores de todos los sectores involucrados.

- Implementar la elaboración y actualización permanente del inventario de base científica nacional sobre cambio climático.

- Aprovechar la base de información creciente sobre vulnerabilidad, adaptación y mitigación del cambio climático para definir líneas prioritarias de acción y elaborar recomendaciones para la asignación de recursos

destinados a investigación en función de los vacíos de información identificados.

- Perfeccionar la planificación de los programas nacionales, especificando responsabilidades, plazos de ejecución y mecanismos de seguimiento y control de las acciones previstas. Arbitrar los medios para que los programas cuenten con el financiamiento necesario.
- Establecer criterios técnicos que permitan determinar la pertinencia de los proyectos MDL presentados, en función de su contribución al desarrollo sustentable, de acuerdo con lo previsto por el Protocolo de Kyoto (Ley 25.438).
- Establecer la obligatoriedad de presentación de un estudio de impacto ambiental para todos los proyectos MDL, de acuerdo con lo previsto en la Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente.
- Perfeccionar el análisis técnico de los proyectos, a fin de garantizar un tratamiento exhaustivo, homogéneo y en profundidad de los aspectos cuestionables. Establecer mecanismos que garanticen la intervención de las autoridades provinciales y municipales correspondientes.
- Cumplir con los procedimientos administrativos de manejo de expedientes a fin de asegurar que todos los pasos del proceso de gestión de proyectos estén debidamente asentados.
- Revisar el mecanismo de incorporación de instituciones evaluadoras, a fin de contar con una base técnica sólida para la evaluación de los proyectos.

14. Conclusión

Los efectos del cambio climático global están en marcha y continuarán actuando de manera creciente en las próximas décadas. La Argentina ha tenido una actitud proactiva al ratificar rápidamente la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto (PK). Sin embargo, esto no se ve reflejado en la implementación de las acciones previstas. En particular, se destaca la falta de planificación estratégica: ausencia de Estrategia Nacional, falta de

articulación con políticas relacionadas, y débil implementación de programas.

A pesar de que la Argentina no tiene compromisos cuantitativos de limitación y reducción de emisiones de GEIs de acuerdo a lo establecido por el PK, la determinación de metas nacionales para la reducción de emisiones es una de las funciones explícitamente establecidas de la UCC. En este sentido, es importante señalar que se registra en el país una tendencia creciente en las emisiones, provenientes principalmente del sector energético y del sector agropecuario (INVGEI 2000). Además, las emisiones totales de GEIs fueron propuestas como un indicador de desarrollo sostenible en el sistema desarrollado por la SAyDS5. La importancia de este indicador se relaciona con el objetivo de lograr *“una mejora sostenible en las emisiones de carbono de las actividades socioeconómicas sin afectar la capacidad de desarrollo del país”* (SAyDS 2005, pág. 105).

A nivel mundial, en el año 2007 existen 1200 proyectos de MDL presentados a la instancia internacional; 349 de ellos, que representan aproximadamente 90.000.000 de CERs anuales, ya han sido registrados. La proyección total estimada para el año 2012 es de 590.000.000 CERs6. De ese total, los proyectos ejecutados en Argentina representan un 1,72% (6 proyectos registrados por la Junta Ejecutiva).

La Argentina posee una importante capacidad receptiva de este tipo de proyectos debido a sus condiciones socioambientales. Por otra parte, la mayoría de las actividades de difusión y capacitación sobre cambio climático encaradas por la SAyDS se orientan a promover el desarrollo de proyectos MDL en distintos lugares del país. En vista de ello, es esperable un número creciente de proyectos MDL para los próximos años, por lo cual resulta necesario revisar y optimizar el procedimiento de evaluación de estos proyectos, a fin de asegurar la mitigación y control de los eventuales impactos negativos que puedan generar.

Finalmente, resulta necesario remarcar la necesidad de la reglamentación del Decreto N° 1070/05 que creó el Fondo Argentino de Carbono, instrumento que constituirá un impulso económico para la implementación de actividades

de reducción de emisiones. Esto a su vez, contribuirá a la definición de posiciones nacionales para la negociación internacional.

15. Bibliografía

- Informe de Auditoria - Resolución N° 122-2007- Auditoria General de la Nación- Gestión en materia de programas nacionales y acciones implementados en el marco del Convenio de Cambio Climático – Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable.
- Ley N° 24.295 - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).
- Ley N° 25.438 – Protocolo de Kyoto.
- Ley N° 25.675 – Ley General del Ambiente.
- Decreto N° 822/98- Creación de la Oficina Argentina de Implementación Conjunta.
- Decreto N° 2213/02- Designación de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable como Autoridad de Aplicación de la ley 24.295.
- Decreto N° 1070/05- Creación del Fondo Argentino del Carbono.
- Resolución MDS N° 56/03- Creación de la Unidad de Cambio Climático.
- Resolución SAyDS N° 239/2004- Aprobación del Mecanismo de Consulta Previa.
- Resolución SAyDS N° 240/05- Identificación de la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (OAMD- Decreto N° 822/08).
- Resolución SAyDS N° 825/04- Aprobación de las Normas de Procedimiento para la evaluación de proyectos presentados ante la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio.

