

Posición sobre políticas



Preservar las iniciativas de mitigación para lograr la sostenibilidad

Son cada vez más los países en desarrollo que adoptan proyectos de mitigación del cambio climático. A su vez, suelen ser estos países los que brindan los recursos naturales necesarios para las tecnologías con bajos niveles de emisión de carbono.

Para ser sostenibles, estas iniciativas deben garantizar beneficios para las comunidades locales. Deben promover la rendición de cuentas, generar oportunidades sociales y económicas, y demostrar respeto por los derechos sobre la tierra, los medios de subsistencia y el medioambiente.

Sin embargo, en los países en desarrollo, estos objetivos se ven frustrados cuando los proyectos no cumplen con los criterios de desarrollo sostenible y los estándares de transparencia. Cuando es así, se debilitan los mecanismos internacionales de mitigación, aumentan los riesgos de corrupción y se pone en riesgo la inversión. Para evitar estos resultados, se requieren garantías y reformas institucionales tanto en el ámbito local como global. Es necesario adoptar estructuras de toma de decisiones y mecanismos de supervisión pública más efectivos. Estos cambios son la mejor manera de asegurar que los países en desarrollo contribuyan positivamente a las estrategias que tienen por objeto mitigar el cambio climático y se beneficien con ellas.

Índice

1. El Mecanismo de Desarrollo Limpio: Asegurar la sostenibilidad
2. REDD+: Asegurar el beneficio para las comunidades locales
3. Recursos naturales "verdes": Beneficios para los ciudadanos
4. Recomendaciones

Evaluaciones de impacto ambiental: El caso de Sri Lanka

Es posible que para algunos proyectos de MDL se requieran evaluaciones de impacto ambiental (EIA). En Sri Lanka, se han documentado una serie de deficiencias relacionadas con el proceso de EIA. Los desarrolladores de proyectos seleccionan y emplean en forma directa a la empresa de consultoría que llevará a cabo la EIA. Esta situación compromete la rendición de cuentas y supone un posible conflicto de intereses que podría dar por resultado una evaluación sesgada.

Asimismo, los procedimientos para la revisión pública de las evaluaciones no son uniformes, y esto reduce la transparencia. La legislación requiere que las EIA se anuncien en periódicos de circulación nacional y establece un período de 30 días para la presentación de comentarios públicos. Sin embargo, no existe ninguna disposición para determinar si el desarrollador del proyecto ha actuado en función de los resultados de la consulta.

Los observadores en Sri Lanka también han señalado que hay otras maneras en que los desarrolladores de proyectos podrían menoscabar la rendición de cuentas, por ejemplo, proporcionando datos demasiado detallados o irrelevantes. Esto puede generar confusión entre los comités de evaluación y el público en general respecto de qué información es realmente relevante para la evaluación.

1. El Mecanismo de Desarrollo Limpio: Asegurar la sostenibilidad

Entre las estrategias de mitigación, una de las iniciativas orientadas al mercado más destacadas es el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) de las Naciones Unidas. El MDL es un programa global que certifica créditos correspondientes a proyectos que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero en los países en desarrollo, tales como los proyectos de energía eólica, o los programas de eficiencia energética. Estos créditos pueden ser adquiridos por gobiernos o industrias en los países desarrollados que necesitan compensar sus propias emisiones.

Uno de los principales criterios para los proyectos de MDL es que contribuyan positivamente al desarrollo sostenible. Sin embargo, esta evaluación no es efectuada por la Junta Ejecutiva del MDL, sino por el gobierno del país anfitrión, donde se implementará el proyecto de mitigación.

Esta estructura presenta un riesgo de corrupción inherente, en tanto crea un conflicto de intereses. Si las autoridades nacionales deciden rechazar un proyecto por no cumplir con los criterios de desarrollo sostenible, se enfrentarían a una potencial pérdida de ingresos. Esta distorsión de los incentivos podría contribuir a reducir los beneficios para el desarrollo sostenible que reporta el MDL, como han demostrado algunos estudios¹.

Las reformas que se han propuesto para el MDL se han concentrado en estandarizar a nivel global los criterios de desarrollo sostenible y en revisar la estructura de incentivos. Existe una propuesta para implementar un estándar metodológico acordado internacionalmente. Otra recomendación ha sido elaborar una plantilla de evaluación de proyectos de acuerdo con los beneficios de desarrollo sostenible que se prevén normalmente. Asimismo, se ha propuesto emitir menos créditos ("descontar créditos") para aquellos proyectos que, según determine la evaluación, reportan menos beneficios sostenibles.

A nivel nacional, se observa la necesidad de otras iniciativas de reforma del MDL. Por ejemplo, en virtud de las normas vigentes del MDL, un país anfitrión puede optar por requerir una evaluación de impacto ambiental (EIA) si considera que los riesgos ambientales (una dimensión del desarrollo sostenible) son significativos. Sin embargo, las EIA no siempre son un indicador confiable de sostenibilidad ambiental (ver recuadro lateral). En el contexto del MDL, un proceso menos riguroso podría tener impactos negativos en el medioambiente y la biodiversidad locales y esto, a su vez, podría dañar los medios de subsistencia y la calidad de vida de las comunidades locales. Una manera de evitar esta situación sería fortalecer la independencia y la supervisión del proceso de EIA a nivel nacional, asegurando que no haya conflictos de intereses ni incentivos perversos.

2. REDD+: Asegurar el beneficio para las comunidades locales

El programa para la Reducción de Emisiones procedentes de la Deforestación y la Degradación de los Bosques (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD+) es otra iniciativa de la ONU destinada a mitigar el cambio climático. En virtud del sistema REDD+, se ofrecen incentivos financieros a los países en desarrollo para reducir las emisiones forestales de carbono mediante la conservación de los bosques y la promoción de la reforestación. Una vez que el programa esté en plena ejecución, se estima que se destinarán hasta US\$ 28.000 millones por año para reducir a la mitad el ritmo de la deforestación global.

Estos fondos deberán administrarse de manera transparente a fin de controlar los riesgos de corrupción y beneficiar a las comunidades locales. Sin embargo, la manera en que se lleva adelante el proceso de REDD+ puede comprometer su propia rendición de cuentas y transparencia. Ya se han recibido denuncias sobre funcionarios gubernamentales que negocian contratos de retención de carbono sin hacer partícipes a las comunidades locales que dependen de estos bosques para su subsistencia (ver recuadro lateral). Representantes de organizaciones que congregan a los pueblos que habitan los bosques han manifestado que estas negociaciones no suelen llevarse a cabo de manera libre ni abierta. Aun cuando se incluye a las comunidades que habitan los bosques, las asimetrías en la información y el poder pueden limitar la rendición de cuentas, agravar la corrupción y favorecer la apropiación indebida de derechos de emisión de carbono que corresponden a los propietarios locales de las tierras. Dado que la mayoría de los bosques tropicales del mundo pertenecen a los gobiernos de los países, las comunidades que los habitan suelen tener facultades legales mínimas para administrar las tierras de las que dependen.

El éxito del programa REDD+ dependerá de asegurar la buena gobernabilidad, promover la supervisión por parte de la comunidad y responder a los señalamientos sobre transparencia y rendición de cuentas. Se trata de un desafío particularmente difícil si se tiene en cuenta que la explotación forestal se percibe ampliamente como un sector con altos niveles de corrupción. Para asegurar una gestión adecuada del programa REDD+, deberán tomarse medidas que garanticen que el gran volumen de financiamiento no agrave la corrupción, debilite la gobernabilidad local y nacional ni reduzca los beneficios para las comunidades locales que habitan los bosques.

3. Recursos naturales “verdes”: Beneficios para los ciudadanos

Para contribuir con las iniciativas de mitigación, se ha producido una inversión a gran escala en tecnologías verdes con bajos niveles de emisión de carbono, como biocombustibles, energía solar y vehículos eléctricos. La implementación de estas tecnologías suele depender de minerales y otros recursos naturales provenientes de países en desarrollo.

Si bien la demanda de tierras y recursos minerales para la producción de tecnologías verdes puede impulsar la economía de un país, las estructuras de gobernabilidad débiles y los bajos niveles de rendición de cuentas pueden conducir a una administración deficiente, o a que la inversión extranjera se desvíe a una minoría de elite. Por ejemplo, la producción de biocombustibles en países como Tanzania, Mozambique, la India y Colombia ha estado acompañada por denuncias de adquisiciones ilegítimas de tierras, denegación de acceso al agua a agricultores locales y desplazamiento forzado de comunidades locales. En los lugares donde esas prácticas son comunes, la mayoría de los ciudadanos no obtendrán mayores beneficios del desarrollo de los recursos naturales de su país.

Los riesgos de gobernabilidad en el desarrollo de recursos “verdes” se aplican a los países a ambos lados de la ecuación de oferta y demanda de recursos. Por el lado de la oferta, muchos de los recursos naturales necesarios para las tecnologías verdes se encuentran en áreas que tienen un desempeño deficiente en los indicadores de legalidad, calidad burocrática y corrupción (ver recuadro lateral). Con respecto a la demanda, los mercados florecientes para estos recursos naturales incluyen Brasil, China, la India y Rusia. La comunidad empresarial considera que estos cuatro países se encuentran entre los más propensos a participar en sobornos al hacer negocios en el extranjero.

Papua Nueva Guinea: Controversia sobre la tierra y los derechos de emisión de carbono

En Papua Nueva Guinea, se han formulado críticas y acusaciones de conducta indebida y falta de rendición de cuentas contra el organismo gubernamental a cargo de la implementación del programa REDD+: la Oficina de Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental (Office for Climate Change and Environmental Sustainability, OCCES).

En 2009, la OCCES emitió certificados para, al menos, 40 créditos de REDD futuros (cada uno por un valor estimado de 1 millón de toneladas de carbono). Sin embargo, el organismo ha sido objeto de críticas públicas debido a que no tendría en cuenta los derechos tradicionales sobre la tierra al llevar a cabo estas negociaciones.

La postura de la OCCES es que, en tanto el Estado tiene potestad sobre los acuerdos de gestión forestal, le corresponde el derecho a vender el carbono. Hasta el momento, no queda claro si las regalías de la venta de los derechos de emisión de carbono serán compartidas con las comunidades locales en la misma proporción en que se han distribuido en el país los ingresos provenientes de concesiones de actividades de tala.

Comprender los riesgos para el desarrollo de recursos “verdes”

En la carrera por los recursos naturales “verdes”, se han observado problemas de corrupción y crisis de gobernabilidad, en particular en la industria minera.

En la República Democrática del Congo, donde se extrae tántalo para utilización en microelectrónica, las relaciones entre minería, militarización y corrupción han sido extensamente documentadas.

En Bolivia, que tiene la mitad de las reservas de litio (un metal que se utiliza para baterías de vehículos eléctricos) del mundo, el problema no es de corrupción sino de gobernabilidad deficiente. Debido a que la participación y la supervisión son limitadas, algunas organizaciones de la sociedad civil temen que la explotación de litio pueda representar una amenaza para el ecosistema circundante y poner freno a una industria turística en crecimiento.

Posición sobre políticas de TI N.º
04/2011

Esta Posición sobre Políticas
fue preparada por Krina
Despota de la Secretaría de TI.

Las conclusiones y
recomendaciones se basan en
el *Informe Global de la
Corrupción: Cambio Climático*,
publicado por TI. A menos que
se indique lo contrario, todos
los datos y cifras han sido
tomados del informe.

El IGC sobre cambio climático
reúne a más de 50 expertos y
profesionales destacados
para analizar los principales
riesgos de corrupción
relacionados con cuestiones
climáticas. Para obtener más
información, visite:

www.transparency.org/publications/gcr.

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Teléfono

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

Secretaría Internacional

Alt-Moabit 96

10559 Berlín

Alemania

IMPRESO EN PAPEL RECICLADO

Preservar las iniciativas de mitigación para lograr la sostenibilidad

Para abordar estas inquietudes, los gobiernos y el sector privado por igual deben cumplir con los más altos estándares de transparencia e integridad en todas las etapas del proceso: desde la negociación de concesiones de recursos hasta la administración de los ingresos. Las iniciativas globales, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (Extractive Industries Transparency Initiative) y Hagan Público lo que Pagan (Publish What You Pay), promueven la divulgación, desglosada por país, de los pagos efectuados por compañías de petróleo, gas y minería, a los gobiernos anfitriones. Estas iniciativas, así como los códigos de conducta empresarial, proporcionan modelos de cómo aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de las concesiones de recursos naturales que se aplican al desarrollo y a tecnologías con bajos niveles de carbono.

4. Recomendaciones

El éxito a largo plazo de las iniciativas de mitigación requiere no solo que contribuyan a combatir el cambio climático, sino también que proporcionen beneficios reales para las comunidades y el medioambiente que afectan. Para que ocurra esto, TI propone las siguientes recomendaciones:

Gobiernos

- Aclarar cómo se determinan los beneficios para el desarrollo sostenible de los proyectos de MDL en el ámbito nacional y contribuir a procesos locales que incrementen la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones.
- Acordar un estándar metodológico internacional que permita determinar los beneficios para el desarrollo sostenible de los proyectos de MDL.
- Trabajar para mejorar la gobernabilidad forestal estableciendo claramente los derechos y la propiedad de las comunidades forestales, y asegurando su respeto.
- Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los procesos de toma de decisiones relativos a gestión forestal y uso de tierras.

Empresas

- Asegurar que los proyectos de MDL en los que invierten cumplan con las obligaciones de desarrollo sostenible.
- Adoptar y suscribir códigos de conducta que cumplan con altos estándares de transparencia e integridad.
- Promover la adhesión a estándares sociales y ambientales que hagan hincapié en la importancia de mantener consultas permanentes con las comunidades locales afectadas y de que estas lleven adelante un control.

Sociedad civil

- Incidir para que se establezcan claramente y se garanticen los derechos legales y consuetudinarios a la tierra, el carbono y los bosques de las comunidades locales y de los pueblos que dependen de esos bosques.
- Ayudar a desarrollar la capacidad de las comunidades locales para que desempeñen un rol de control en la gestión del financiamiento de REDD+ y sus resultados.
- Desarrollar y ampliar iniciativas que reconozcan a las empresas como un actor clave en los proyectos de transparencia, como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y Publish What You Pay.

© 2011 Transparency International. Todos los derechos reservados.

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

ISSN 1998-6432