

Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Relaciones Internacionales

Trabajo de Investigación Final:

El Mecanismo de Desarrollo Limpio provisto en el

Protocolo de Kyoto:

la situación actual en Argentina

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Autor: Laura Malpeli

Tutor: Profesor Martín Guinart

Abril de 2006



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Índice

Metodología	5
Marco teórico	10
Estado del arte	18
Introducción.....	20
Capítulo I: El Protocolo de Kyoto y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)	26
Capítulo II: Políticas oficiales de cuidado del medio ambiente: la situación actual en Argentina.....	45
Capítulo III: La Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (OAMDL).....	57
Capítulo IV: La cooperación técnica japonesa respecto del MDL hacia la Argentina.....	76
Capítulo V: Memoranda de Entendimiento respecto de la implementación de proyectos de MDL	82
Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la República Argentina y el Ministerio Federal de Gestión de Agricultura, Bosques, Medio Ambiente y Recursos Hídricos de la República de Austria referente a la cooperación para la realización de proyectos en el área del Mecanismo para un Desarrollo Limpio de conformidad con el Artículo 12 del Protocolo de Kyoto	82
Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá sobre iniciativas de Cambio Climático, inclusive proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio	84
Memorandum de Entendimiento entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la República Argentina y el Ministerio de Ambiente del Gobierno de Dinamarca en relación a iniciativas respecto del Cambio Climático.....	86

Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Medio Ambiente de España y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la República Argentina sobre Iniciativas de Cambio Climático, inclusive proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio.....	87
Memorandum de Entendimiento respecto de la cooperación en el ámbito del Mecanismo de Desarrollo Limpio de conformidad con el Artículo 12 del Protocolo de Kyoto celebrado entre el Ministerio de Vivienda, Planificación Espacial y Medio Ambiente de Holanda y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la República Argentina.....	90
Memorando de Entendimiento entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Salud y Ambiente de la República Argentina y el Ministerio de Ambiente y el Territorio de la República de Italia sobre Cooperación en el campo de la protección del ambiente.....	92
Conclusiones.....	96
Anexo.....	104
Decreto N°822/98.....	104
Disposición N°169/01.....	108
Resolución N°825/04.....	119
Resolución N°579/03.....	133
Estado actual de ratificación, aceptación, aprobación y/o adhesión al Protocolo de Kyoto.....	136
Bibliografía utilizada.....	142
Sitios de internet utilizados.....	146
Normativa utilizada.....	144



Metodología

El presente trabajo tiene como objetivo principal describir las disposiciones del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) previsto en el décimo segundo artículo del Protocolo de Kyoto, utilizando como caso de estudio la situación actual en la Argentina, sus recursos y la cooperación que recibe para implementar proyectos basados en dicho mecanismo y para capacitar a los funcionarios y representantes del gobierno en esta temática.

En las siguientes páginas se intentará describir la situación en Argentina en lo que concierne a la implementación de proyectos de MDL, considerando tanto los esfuerzos locales en esta cuestión como la participación de otros actores al respecto. Por este motivo, se tratará el protocolo antes mencionado, enfatizando la disposición concerniente al MDL y se incluirá al análisis la política del actual gobierno argentino al respecto. Asimismo, se detallarán brevemente los aspectos centrales de la cooperación técnica que brinda el gobierno japonés y se describirán los principales documentos legales firmados por representantes argentinos y de otros gobiernos en lo que respecta específicamente al MDL. Es pertinente destacar que se toma al caso de la cooperación japonesa para incluir una faceta de la cooperación que sería de otro modo ignorada, pues la idea subyacente es que la colaboración de representantes de otros países no se circunscribe solamente a la implementación de proyectos de MDL, sino a otras cuestiones tales como la capacitación de funcionarios y empresarios locales. La elección de Japón no es arbitraria en tanto se trata del mayor donante de cooperación hacia la Argentina, la relación de cooperación internacional entre los distintos gobiernos de ambos países data de más de medio siglo y, dentro de los objetivos de la actual dirigencia de Koizumi, se da suma relevancia a la cuestión medioambiental, incluyendo al MDL y a los demás mecanismos flexibles de prevención y erradicación del cambio climático previstos en el Protocolo de Kyoto.

En este trabajo se asume como premisa la relevancia que siguen teniendo los Estados en la actualidad, pero reconociendo que la misma es consecuencia del

accionar y de la voluntad de los gobiernos de turno en cada Estado¹. Es menester no caer en lo que Carlos Escudé denomina la falacia antropomórfica, considerando al Estado como capaz de actuar como un individuo, asignando características humanas a un ente colectivo como es una nación e incluso caracterizando a la nación como poseedora de tal o cual sentimiento. Por esta razón es que sólo haciendo esta salvedad, y en consecuencia de la misma, se incorporan algunas de las principales características del Neo-realismo, pero no respecto de los Estados en sí mismos, sino de los gobiernos y administraciones que los hayan presidido.

Concretamente, esta investigación se basa en tres supuestos neo-realistas, considerando que los Estados, a través de sus respectivos dirigentes, en primer lugar, son los actores primarios en la política mundial, en segundo lugar, se comportan racionalmente en aras de maximizar todo tipo de beneficio que esté a su alcance y; finalmente, actúan más persiguiendo sus intereses que de modo altruista.

Al tratarse la presente investigación de una temática que involucra a organismos internacionales – específicamente a la Organización de las Naciones Unidas – resulta más que pertinente tomar los aportes de la vertiente racionalista de la Teoría Institucional de las Relaciones Internacionales, como complemento de los tres supuestos antes mencionados. Para esto, nos valemos de la obra de Robert O. Keohane y Lisa L. Martin “International Theory, Endogeneity, and Delegation”², en la cual se añade un supuesto para salvar las anomalías que los autores detectan en el Neo-realismo. En base a esta premisa adicional, los autores arguyen que, dado que la información es una variable medular en las relaciones internacionales, plausible de ser modificada, los Estados (siempre a través de sus representantes) intentarán mejorar y aumentar su información respecto de las acciones de otros Estados y su propia credibilidad. Sin este último supuesto, no podría explicarse el crecimiento en la cooperación entre los dirigentes de distintos Estados a través de determinadas

1 Las definiciones de Estado y gobierno, entre otras, serán dadas en la sección correspondiente al marco teórico en que se sustenta el presente trabajo.

2 Keohane, Robert O. y Martin, Lisa L.; Institutional Theory, Endogeneity and Delegation, preparado para Progress in International Relations Theory: A Collaborative Assessment and Application of Imre Lakatos's Methodology of Scientific Research Programs, enero de 1999, Scottsdale, Arizona.

instituciones, crecimiento que se evidencia en la temática medioambiental a la que se dedican las siguientes páginas.

Sin entrar en una descripción de los principales aspectos de la Teoría Institucionalista y sus similitudes y divergencias respecto del Neo-realismo, es importante destacar un último aspecto respecto de las instituciones que se aplica a la ONU en tanto organización internacional: no se trata de un epifenómeno, tal como sostiene la teoría neo-realista. Desde la perspectiva institucional, se enfatiza más la capacidad de agencia de este tipo de instituciones, en detrimento de la estructura. En otros términos, si bien las organizaciones internacionales han sido creadas por representantes estatales, esto no las hace irrelevantes, sino que hace necesario incorporar al análisis la influencia que éstas puedan tener en los sucesos internacionales. Es desde esta fundamentación teórica que se investigó la situación actual en Argentina respecto del Mecanismo de Desarrollo Limpio provisto en el Protocolo de Kyoto.

En base a las consideraciones antes mencionadas y al objetivo principal de esta investigación, a continuación se definirán los conceptos teóricos que se emplearán a lo largo del trabajo. Luego, se destinará un capítulo a la descripción del MDL, sus características y la evolución desde su creación en Kyoto hasta la actualidad. Los dos capítulos siguientes aluden a la situación interna en Argentina respecto del MDL, respectivamente considerando las principales iniciativas de funcionarios y representantes del gobierno en los últimos años y detallando el funcionamiento de la Oficina Argentina del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (OAMD), su organigrama, principales tareas, así como los proyectos MDL ya aprobados por esta entidad.

Habiéndonos referido a la faceta netamente endógena, es pertinente complementarla con la cooperación que recibe Argentina por parte de países desarrollados. De este modo, el cuarto capítulo, aunque breve, describe los principales esfuerzos en la colaboración respecto del MDL proveniente de la Administración Koizumi, enfatizando las actividades más relevantes.

El siguiente apartado tiene como fin el de enumerar los memorandos de

entendimiento celebrados entre representantes de Argentina y otros países con ocasión de la realización de la Décima Conferencia de las Partes (COP10) en Buenos Aires en diciembre de 2004. Asimismo, se detallarán las principales disposiciones de cada documento.

Una vez descriptos los principales aspectos internos e internacionales y su injerencia en la situación actual del MDL en Argentina, se procederá a la elaboración de conclusiones englobadoras del análisis precedente. No obstante, es menester destacar que al final de cada apartado se realizarán conclusiones parciales, resultantes de lo descripto en las páginas de la sección pertinente.

Las fuentes a emplear son principalmente de origen primario, al tratarse a nivel endógeno de leyes nacionales, decretos, disposiciones y resoluciones; y a nivel internacional de protocolos, acuerdos y convenciones. Asimismo, se prevé la utilización de obras publicadas por entidades gubernamentales y por organismos internacionales intergubernamentales.

La información obtenida a la que se aludirá en este trabajo se basa principalmente en datos provenientes de agencias y ministerios oficiales de la Argentina. De este modo, se tomará como voceros del gobierno nacional a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SayDS), a la Oficina Argentina de Mecanismo de Desarrollo Limpio (OAMDL) y al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto (MRECIC) de la República Argentina. La Japan International Cooperation Agency (JICA) actuará como referente de la gestión de Junichiro Koizumi. En este punto es pertinente aclarar que la JICA es un organismo dependiente del gobierno japonés cuya tarea es ejecutar los programas de cooperación técnica y económica determinados a nivel gubernamental y basados en las necesidades y requisitos de los países en vías de desarrollo. Dado que en estas páginas se tratará solo a la cooperación técnica, otros organismos japoneses no serán incluidos, tales como el Banco Japonés de Cooperación Internacional (JBIC por sus siglas en inglés), encargado de la ejecución de los préstamos bilaterales, vale decir reembolsables. Por este motivo es que se considerará a la información provista por la JICA como válida y referente respecto de la cooperación técnica brindada por el gobierno

japonés.

En lo que respecta a los memorandos de entendimiento, los mismos fueron extraídos de sitios de internet dependientes del Ministerio de Salud y Ambiente de la República Argentina.

En adición a estas fuentes, se tratarán artículos periodísticos locales e internacionales cuando sea pertinente.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Marco teórico

Para poder hacer un análisis preciso del Mecanismo de Desarrollo Limpio, tomando como caso de estudio la situación actual en la Argentina es, en primer lugar, necesario definir los conceptos a utilizar.

En virtud de la hipótesis de la que parte este trabajo, es necesario definir la noción de voluntad política. Para ello, se destacan algunas acepciones contempladas por la Real Academia Española. Comenzando por voluntad, en estas páginas se entiende por ésta al "acto con que la potencia volitiva admite o rehúye una cosa, queriéndola, o aborreciéndola y repugnándola"³. Precisamente en base a esta última condición y, considerando que toda acción humana es en cierto modo política, es que se incorpora el concepto de político como calificativo de la voluntad. Si bien las actividades de todos los individuos, sean gobernados o gobernantes, son políticas, en este trabajo se destacarán aquéllas de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos, en base al poder que estas personas pueden llegar a detentar y que puede implicar que algo suceda o deje de acontecer. A modo de síntesis, por voluntad política se entenderá la intención o resolución de decidir y/o hacer algo por parte de todo funcionario y/o representante estatal involucrado en la temática medioambiental específicamente para el caso de estudio del presente trabajo.

En base al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) de la República Argentina, en este trabajo se entiende por cooperación técnica internacional la "transferencia de capacidad técnica, administrativa (el *know-how* o saber-hacer) y tecnología entre dos países o de un organismo internacional a un país, con el objeto de asistir a los países receptores para emprender actividades de desarrollo"⁴. Al intentar describir una faceta de la cooperación técnica internacional entre dos países, la colaboración se denomina bilateral y, por su naturaleza misma, se trata de recursos no reembolsables.

La cooperación técnica internacional puede adoptar distintas modalidades, tales como la asistencia técnica, la capacitación mediante el envío de expertos y la

3 <http://www.rae.es>

4 <http://www.mrecic.gov.ar>

recepción de becarios, y la provisión de equipamiento. Es posible que un caso de cooperación implique a una o más de estas modalidades de forma simultánea, pero el contenido y las formas de cooperación dependen de las necesidades del país receptor y de las políticas oficiales del donante.

Es necesario aclarar que los Estados – a través de sus representantes – no son los únicos actores involucrados en estas actividades a nivel internacional, por lo que deben incorporarse a nuestro estudio las organizaciones internacionales intergubernamentales como sujetos derivados del Derecho Internacional Público, con funciones específicas pero con autonomía respecto de los sujetos plenos que le dieron origen (los Estados). De este modo, resulta imprescindible incluir el accionar de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en esta temática y en la evolución histórica de conceptos tales como responsabilidad medioambiental y desarrollo sostenible, cuestión que será tratada en la Introducción.

Es esencial destacar la Cumbre del Milenio y su posterior Declaración homónima como referentes de la injerencia de los organismos internacionales intergubernamentales (de ahora en más OII), en tanto sientan las bases para los temas de cooperación entre los actores del sistema y precisan los lineamientos básicos de la cooperación técnica internacional, con el propósito de lograr los objetivos allí enunciados. Las cumbres y conferencias globales que tuvieron lugar en los '90 bajo el auspicio de la ONU fueron sintetizadas en septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio, cuya declaración fue adoptada por ciento noventa y una naciones y por ciento cuarenta y siete jefes de Estado y Gobierno. Los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (Millenium Development Goals) agrupan no sólo a ocho propósitos, sino a cuarenta y ocho indicadores cuantificables, incluyendo cuestiones como la reducción de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad de género, la reducción de las mortalidades infantil y materna y la sustentabilidad medioambiental. De todo esto se desprende que la cumbre en cuestión priorizó la reducción de la pobreza, el desarrollo social y la sostenibilidad y regeneración del medio ambiente.

Por su parte, la administración argentina también da suma relevancia a la cuestión

medioambiental y al desarrollo sostenible, tal como será señalado en los apartados pertinentes.

Retomando la definición de conceptos a emplear en estas páginas, se aplicarán las nociones de nación, país, Estado y gobierno en base a los aportes de Carlos Escudé en su obra **El Realismo de los Estados Débiles**. De este modo, aludir a nación implica considerar “una población humana relacionada con un territorio, y hasta cierto punto unida por un lenguaje y una cultura, con un sentido de identidad común desarrollado”. El concepto de país alude a “una unidad territorial internacionalmente reconocida que es gobernada por un conjunto de instituciones nativas”, mientras que el Estado está compuesto por “el conjunto de instituciones públicas que regulan la vida de un país”. Finalmente, la “administración transitoria del Estado” es la definición de gobierno que se adoptará en este trabajo⁵.

Las nociones de dependencia, subdesarrollo, centro y periferia pueden parecer a simple vista sinónimos, pero no lo son. Considerando las definiciones dadas por Cardoso y Faletto, la dependencia alude a las condiciones de existencia y funcionamiento de los sistemas político y económico, mostrando sus vinculaciones, las nociones de desarrollo y subdesarrollo denotan un grado de diferenciación del sistema productivo y los conceptos de centro y periferia surgen a raíz de las funciones de las distintas economías en el mercado, sin destacar los factores socio-políticos que conlleva la situación económica⁶.

Respecto de la noción de desarrollo sustentable, tomo los aportes de Lester Brown, quien sostiene que “una sociedad sustentable es aquella que satisface sus necesidades sin poner en peligro las posibilidades de las generaciones futuras”⁷.

Otra definición plausible de utilizar en este trabajo pertenece a la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en cuyo informe de 1987 – también conocido como Informe Brundtland – define al desarrollo sustentable como aquel

5 Escudé, Carlos; **El Realismo de los Estados Débiles**, GEL, 1995. Capítulo 1. Páginas 27 a 28.

6 Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo; **Dependencia y Desarrollo en América Latina**, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967. Páginas 24 a 25.

7 Brown, Lester R.; **Un mundo sustentable**, Grupo Editorial Planeta, Buenos Aires, 1994. Capítulo 10: Recuperar el futuro. Página 288.

desarrollo que cubre las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades⁸. Este es el sentido que se da al aludir a la sostenibilidad y sustentabilidad en estas páginas.

Debido a su importancia como concepto englobador que en gran medida determina las relaciones e interacciones entre los actores del sistema, así como a la relevancia como noción rectora de la visión de la que se parte en este trabajo, es necesario definir al 'desarrollo humano'. Puede vérselo como una evolución respecto de nociones como sustentabilidad y sostenibilidad que son incluidas dentro de esta definición, pero de modo más abarcativo. El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1992 define al desarrollo humano como un proceso mediante el cual se ofrece a las personas mayores oportunidades, que van más allá del acceso al ingreso y el crecimiento económico, tales como una vida prolongada y saludable, educación, acceso a los recursos necesarios para una vida decente, libertad política, garantía de los derechos humanos y el respeto a la dignidad de la persona⁹. La libertad a la que se alude implica que todas las personas puedan realizarse y alcanzar sus objetivos individuales, pero también una ampliación de las oportunidades de la comunidad.

Desarrollo humano significa tanto el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos, como el nivel de bienestar que alcanzaron. Denota la formación de capacidades humanas (como ser un mejor estado de salud) y la forma en que los individuos emplean las capacidades adquiridas. Esto contribuye a que éstos mejoren sus condiciones de vida, a saber: su nivel de vida en lo material, su potencial autónomo de actualización y aprendizaje, y las nociones de solidaridad y pertenencia – en base a la definición de oportunidades de vida como una combinación de la trilogía "*having, being, loving*"¹⁰.

8 UNEP RISO Centre on Energy, Climate and Sustainable Development; **CDM. Information and Guidebook**, Riso National Laboratory, Roskilde, 2004. Página 17.

9 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; **Informe Mundial sobre Desarrollo Humano**, 1992.

10 Tomamos este aporte del cuarto capítulo del Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires de 1996, donde el concepto de "*having*" está vinculado al nivel de vida (al tener o poseer bienes materiales), "*being*" al potencial autónomo de actualización y aprendizaje y "*loving*"

Antes de continuar, es menester definir aquellas nociones relacionadas al medio ambiente, que serán empleadas en el presente trabajo. Para esto, se considerarán los aportes del primer artículo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de 1992. En base al segundo párrafo de dicho artículo, se entiende por cambio climático a "un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables"¹¹. Resulta pertinente destacar que la variabilidad natural alude a la variación del clima por causas naturales. En algunos casos, para referirse al cambio en el clima cuyo origen sea humano, también se usa la expresión cambio climático antropogénico o antropógeno.

Aquellas modificaciones en el medio ambiente resultantes del cambio climático que tengan efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos son los denominados efectos adversos del cambio climático, definidos en el primer párrafo del artículo 1¹².

Los gases de efecto invernadero (GEI) son "aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja"¹³.

Si bien algunos GEI ya existían en la atmósfera antes de la aparición del hombre, debido principalmente al uso intensivo de los combustibles fósiles en las actividades industriales y el transporte, desde la Revolución Industrial incrementó la cantidad de óxidos de nitrógeno y dióxido de carbono emitida a la atmósfera, con el agravante de que otras actividades humanas, como la deforestación, limitaron la capacidad

alude a las nociones de solidaridad y pertenencia. Para una explicación más detallada de estos conceptos, véase Fundación Bapro; **Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires**, 1996. Capítulo 4: Medición del Desarrollo Humano.

11 Organización de las Naciones Unidas; **Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático**, 1992. Artículo 1, párrafo 2.

12 Íbid. Párrafo 1.

13 Íbid. Párrafo 5.

regenerativa de la atmósfera para eliminar el dióxido de carbono, principal responsable del efecto invernadero.

Antes de definir al efecto invernadero, es necesario destacar, en base a lo estipulado en el cuarto párrafo que por emisiones “se entiende la liberación de gases de efecto invernadero o sus precursores en la atmósfera en un área y un periodo de tiempo especificados”¹⁴.

Si bien la CMNUCC no define al efecto invernadero, es posible describir este fenómeno como “la absorción en la atmósfera terrestre de las radiaciones infrarrojas emitidas por la superficie, impidiendo que escapen al espacio exterior y aumentando, por tanto, la temperatura media del planeta”¹⁵. De este modo, el calor del Sol recibido por la Tierra no deja la atmósfera y vuelve al espacio, lo que produce un efecto similar al observado en un invernadero, pero en todo el planeta.

Cuando la radiación solar llega a la superficie de la Tierra, le aporta energía que eleva su temperatura. La energía absorbida es emitida luego como radiación infrarroja. Sin embargo, no toda esta radiación vuelve al espacio, pues en su mayoría es absorbida por la atmósfera. Por consiguiente, el equilibrio térmico se establece a una temperatura superior a la que se obtendría sin este efecto.

Estos cambios como consecuencia del efecto invernadero causan un paulatino incremento de la temperatura terrestre, lo cual, a su vez, es origen de otros problemas ambientales, como ser la desertización, sequías, inundaciones y la fusión de los casquetes polares, y otros glaciares, que causa un ascenso del nivel del mar, sumergiendo ciudades costeras.

Los últimos tres conceptos a definir en base a la CMNUCC son depósito, sumidero y fuente, en base a los párrafos 7, 8 y 9 del artículo 1, respectivamente.

De este modo, depósito implica “uno o más componentes del sistema climático en que está almacenado un gas de efecto invernadero o un precursor de un gas de efecto invernadero”¹⁶. Por sumidero se entiende “cualquier proceso, actividad o

14 Íbid. Párrafo 4.

15 <http://www.es.wikipedia.org>

16 Organización de las Naciones Unidas; Op. Cit. Artículo 1, Párrafo 7.