

La Iniciativa Yasuní – ITT: Una propuesta verde con un futuro aún gris¹.

No cabe la menor duda que el inicio de la revolución industrial dio origen a una serie de cambios que modificaron drásticamente el estilo de vida los habitantes del planeta tierra. Además, este salto tecnológico trajo consigo el descubrimiento, uso y explotación de los combustibles fósiles, así como la explotación intensiva de los recursos minerales de la tierra, con el objetivo de satisfacer la producción de nuevas tecnologías.

Los cambios productivos que acompañaron a la revolución industrial generaron aspectos trascendentales, tales como una continua expansión de las economías, un continuo crecimiento demográfico (mayormente motivado por desplazamiento migratorio del campo a las grandes ciudades en búsqueda de nuevas oportunidades) y un cambio en los patrones culturales asociados al consumo; pero también provocaron consecuencias no previstas en el ecosistema; esto producto del mal manejo de los residuos resultantes de los procesos productivos y de la ausencia de políticas de cuidado del medio ambiente.

Los cambios en el clima se producen como consecuencia de la variabilidad interna dentro del sistema climático y de factores externos (tanto naturales como antropógenos); en este sentido, el aumento de las emisiones mundiales de GEI² por efecto de actividades humanas. Entre estos se destaca al dióxido de carbono CO₂ como el GEI antropógeno más importante, el cual, ha incidido notablemente en el aumento de la temperatura de la superficie de la tierra.

¹ Econ. Ronald López Pazmiño, asesor financiero y analista económico.

² Gases de efecto invernadero.

En términos generales, el incremento de los GEI por causa de las actividades humanas ejerce un fuerte impacto sobre los sistemas ecológicos (ya afectados por la contaminación), pero pensar que esto no afecta a la humanidad es un razonamiento equivocado (dado que sus efectos se extienden por todo el planeta), el cambio climático trae consigo una gran variedad de fenómenos climáticos que pueden afectar seriamente la vulnerabilidad de la salud humana (algunas comunidades humanas resultan más vulnerables a riesgos como tormentas, crecidas y sequías, debido a la mayor densidad demográfica en zonas sensibles, como cuencas fluviales y llanuras costeras) y de los sistemas socioeconómicos.

Un mercado de carbono: La solución al problema?

Bajo estas circunstancias y como respuesta a este problema, algunos líderes mundiales creyeron necesario la creación de un marco institucional que buscase controlar y reducir las emisiones de GEI y con esto poder reducir o mitigar los efectos del cambio climático. A continuación se presentan los procesos más importantes que han dado origen al mercado de carbono.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (celebrada en mayo de 1992) marco el origen de un sin número de encuentros de los principales países industrializados en aras de buscar una solución para la reducción de emisiones de GEI, que se cristalizaron en diciembre de 1997 mediante la firma del Protocolo de Kyoto (PK³); en este se establecieron obligaciones legalmente vinculantes, dirigidas a los países industrializados con el objetivo principal de lograr reducir las emisiones de GEI un 5% menos que los niveles registrados en 1990.

Bajo este contexto la Unión creó el Régimen de Comercio de Derechos de Emisiones de GEI EU-

³ Protocolo de Kyoto.

ETS, estableciéndose un vínculo con las obligaciones de reducción de emisiones de GEI adquiridas en el PK por los países integrantes del régimen.

El surgimiento y la operatividad del mercado de carbono comprenden un proceso institucional complejo, dinamizado por los adelantos tecnológicos y las relaciones globalizadas de intercambio de bienes y servicios. En el mercado de carbono se encuentran dos tipos de mercados:

i. Mercados de Cumplimiento.

En el contenido del PK y del EU - ETS, se diseñaron un conjunto de mecanismos cooperativos enfocados a reducir la emisión de GEI bajo un esquema de minimización de los costos de conseguir dicha disminución, entre los que se encuentran:

- El comercio de emisiones entre países desarrollados, el cual consiste en la transferencia de reducciones de carbono entre países industrializados basadas en compras de derechos de emisión a países que están por debajo de sus cuotas. Las unidades de venta se denominan: Assigned Amount Units (AAU's).

En este sentido el régimen EU- ETS, opera bajo un sistema de asignación de cuotas límites anuales a las emisiones de GEI (cap and trade), sobre las instalaciones industriales (energía, producción y procesamiento de hierro y acero, industria mineral, y la industria de pulpa, papel y cartón de madera, etc), los derechos negociados bajo este sistema se denominan EU Allowance Units (EUA)

Cada país es responsable mediante la elaboración de un Plan de Asignación Nacional a la asignación y fijación del máximo de emisiones (cap and trade) a cada industria dentro de su territorio nacional, los mismos que deben ser respetados durante el periodo de compromiso.

El sistema reconoce los derechos de emisión ERU's y CER's como derechos de emisión de GEI equivalentes a los EUA.

- El Mecanismo de Implementación Conjunta (IC), basado en la transferencia de créditos de emisiones entre países desarrollados, es un mecanismo basado en proyectos, permitiendo acreditar unidades de reducción de emisiones a favor del país inversor en proyectos de reducción de carbono. Las unidades de venta se denominan: Emission Reduction Units (ERU's).
- El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Este mecanismo es el único que involucra a países en desarrollo. El MDL permite que proyectos de inversión elaborados en países en desarrollo puedan obtener beneficios económicos adicionales a través de la venta de "Certificados de Emisiones Reducidas" (CER's), mitigando la emisión o secuestrando gases de efecto invernadero de la atmósfera.

ii. Mercados Voluntarios (MV⁴).

El mercado voluntario que actualmente conocemos tiene su origen en las iniciativas de muchas empresas que se han establecido metas de reducción de GEI voluntariamente, estas compañías toman decisiones basadas en estrategias de inversión a futuro, ante las expectativas de cambio en la regulación ambiental y la convicción de que el desarrollo sostenible y la responsabilidad social en temas ambientales fortalecen el negocio. En muchos casos estas empresas invierten en reducción de emisiones de carbono de proyectos en países en desarrollo.

Los derechos de reducción de emisiones de GEI en el MV se denominan Reducción de Emisiones Verificadas (VER's); además, en el MV se permiten el uso de créditos llamados ER (Reducciones de Emisiones No Verificadas) y

⁴ Mercado Voluntario.

PER (Reducción de Emisiones Posibles), así como de CER, ERU, EUA y otros créditos o permisos generados por los mercados obligatorios

iii. Biodiversidad del Yasuní – ITT.

El Yasuní está conformado por el Parque Nacional Yasuní y el territorio del pueblo Waorani, que juntos forman la Reserva de la Biosfera Yasuní (UNESCO 1989). Esta reserva tiene alrededor de 1'600.000 hectáreas (ha) repartidas de la siguiente manera:

- 980.000 ha del Parque Nacional Yasuní
- 615.000 ha del Territorio Étnico Waorani

Los científicos concuerdan en el valor único del Parque por su extraordinaria biodiversidad, en el coexisten 2,274 especies de árboles y arbustos; 593 especies de aves; 80 especies de murciélagos, 150 de anfibios y 121 de reptiles. El número de insectos, estimado en 100,000 especies por hectárea, es el mayor del planeta.

iv. La propuesta Yasuní – ITT.

El presidente de la República, Rafael Correa, presentó en 2007, en el seno de la LXII Asamblea General de las Naciones Unidas propuso al mundo el compromiso del Estado ecuatoriano a mantener indefinidamente inexploradas las reservas de 846 millones de barriles de petróleo (ingresos por 7.611 millones de dólares americanos) en el campo ITT ubicado en el Parque Nacional Yasuní y así evitar la emisión de 407 millones de toneladas métricas de CO₂ provenientes de la quema de combustibles fósiles; a cambio, la comunidad internacional participa con un aporte financiero equivalente como mínimo, al 50% de las utilidades que recibiría el Estado en el caso de explotar las reservas, para lo cual se crea un fondo de capital que será administrado por un fideicomiso internacional, con la participación del Estado, la sociedad civil ecuatoriana y los contribuyentes.

Considerado por muchos como una propuesta pionera en cuanto al método novedoso para financiar la conservación de un ecosistema de importancia mundial, en tanto que permite bajo un solo instrumento conservar biodiversidad del Parque Yasuní, proteger la forma de vida de las comunidades que habitan en sus inmediaciones, y representar un ingreso al Estado para la implementación de proyectos que buscan reducir la emisión de GEI.

v. Estructura del Fondo Yasuní –ITT.

La Iniciativa Yasuní – ITT, tiene su origen jurídico a partir de la firma del memorando de Acuerdo entre el Gobierno del Ecuador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, donde se estableció la creación del Fondo Fideicomiso Yasuní ITT, el mismo que canalizara las contribuciones financieras.

El Fideicomiso tiene al Comité de Dirección del Fondo Yasuní como el principal ente de gobernabilidad y de coordinación en todo lo que corresponde a la iniciativa Yasuní – ITT, el comité se conforma de la siguiente manera.

- Tres representantes del Gobierno ecuatoriano, de los cuales uno de ellos ejercerá el cargo de Presidente del comité, este tendrá voto dirimente.
- Dos representantes de los Gobiernos Contribuyentes.
- Un representante de la sociedad civil ecuatoriana.
- El principal de la Secretaría Técnica fungirá como Secretaría, tendrá voz pero no voto.
- El representante del PNUD como Agente Administrativo, participará como miembro de oficio, con voz pero sin voto.
- El Comité de Dirección podrá invitar a otras entidades a fin de escuchar sus opiniones y perspectivas concernientes a las actividades financiadas del Fondo Yasuní.

Los valores recaudados, establecidos a través de las contribuciones el Fondo Yasuní se asignaran en dos cuentas, denominadas “ventanas”:

- La ventana del Fondo de Capital.

Establecida a través de contribuciones del Fondo Yasuní, así como a través de la emisión o venta de los Certificados de Garantía Yasuní a entidades publicadas y privadas. La ventana del fondo de capital espera recibir 3.600 millones de dólares en contribuciones (equivalentes al 50% del valor presente neto de las reservas comprobadas de petróleo y el valor económico de los 407 millones de toneladas métricas de emisiones de CO2 evitadas).

Los fondos serán utilizados para financiar propuestas de proyectos de inversión de energías renovables e incremento de la eficiencia energética nacional y ahorro de energía, incluyendo inversión en plantas de energías renovables ambientalmente amigables y socialmente incluyentes: hidroeléctricas, geotérmicas, solares, eólicas, de biomasa y de mareas. Adicionalmente se considera el soporte financiero para eficiencia energética en la industria y en los hogares

- La ventana del Fondo de Rentas.

Contara con recursos provenientes de pagos de rentas anuales obligatorias recibidos de Organizaciones Receptoras en relación con los fondos provenientes de la Ventana del Fondo de Capital. El Fondo financiará los siguientes programas:

- ❖ Prevención de la deforestación y conservación de los ecosistemas;
- ❖ Reforestación, forestación, regeneración natural, ordenación de las cuencas hidrográficas y gestión adecuada de 1 millón de hectáreas de bosques;

- ❖ Promoción del desarrollo social en los ámbitos de actuación del Fondo (salud, educación, capacitación, asistencia técnica y creación de empleo productivo en actividades sostenibles como el ecoturismo, la agricultura, los servicios de protección del ecosistema y la agro - silvicultura);
- ❖ Apoyo a la investigación, las ciencias, la tecnología y la innovación.

Los aportes al Fondo Yasuní, provendrán de dos principales fuentes:

- Contribuciones voluntarias provenientes de gobiernos, entidades intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones privadas, organizaciones del sector privado e individuos; canjes de deuda por conservación; proyectos específicos en fuentes renovables de energía, deforestación evitada, conservación y desarrollo social.
- Transacciones en el mercado de carbono proveniente de la venta parte del Gobierno de los CGY's a entidades públicas o privadas a cambio de mantener indefinidamente las reservas petroleras en el campo ITT.

La fragilidad de los CGY y la garantía no garantizada de la no explotación.

Es claro que dentro de la estructura del planteamiento en los TDR del fondo Yasuní se reconoce la incompatibilidad del modelo a las opciones vigentes a la fecha, por lo cual dentro de las dos fuentes de financiamiento del Fondo la que actualmente se encuentra habilitada es mediante las contribuciones, las mismas que ya han sido explicadas en el capítulo anterior.

Pero en el supuesto del reconocimiento de los CGY's como un instrumento válido en el mercado de carbono dando así la pauta para que otras iniciativas similares puedan ponerse en

marcha quedaría la duda sobre la garantía de la fiabilidad de dichos instrumentos.

Basándome en la realidad de nuestro país; existen múltiples acciones en las cuales hemos irrespetados (con justa o sin justa razón) acuerdos internacionales adquiridos, por lo cual hemos dado luz de poco credibilidad, esto junto a una serie de procesos de cambios políticos y sociales que han viciado el ambiente nacional de incertidumbre.

El país plantea a la comunidad internacional que a cambio de no explotar las reservas de petróleo ITT, otorgara un certificado de garantía, pero deja abierto un escenario de ambigüedades que darían pie a una virtual explotación en el momento que las condiciones políticas, sociales o de mercados sean las propicias, tales como:

Compromiso de Ecuador de indefinidamente abstenerse de extraer las reservas de petróleo. El término “indefinido” nos ubica en una línea de tiempo que no está clara, es decir que es un suceso que puede mantenerse hoy pero no mañana, dado que no está definido el espacio del tiempo; a diferencia de utilizar el término a perpetuidad el que si ubicaría a la propuesta en el plano de una renuncia total a los recursos existentes.

En el caso de incumplir su compromiso de no explotación y decida hacer uso de los recursos petroleros en los campos ITT, el Estado reembolsara el equivalente de los CGY's en dólares de los EEUU, según se construyan acuerdos entre el Gobierno y los Contribuyentes y de la disponibilidad de fondos no utilizados en la ventana de capital al momento de la finalización del compromiso; de aquí nacen aspectos muy curiosos y validos de mencionar:

- La pérdida del valor nominal. Establezcamos el supuesto de una empresa europea que necesita adquirir derechos de reducción de emisiones de GEI y encuentra en el

mercado de carbono a los CGY's como alternativa para poder cubrir su compromiso de límite emisión.

La empresa adquiere consecutivamente por 5 años la cantidad de USD. 200,000.00 anuales y que para el sexto año el Gobierno decide dar por terminado el compromiso de no explotación del Yasuní, tal como lo establece el Acuerdo Administrativo Estándar para el Fondo Ecuador Yasuní ITT, el Estado procedería a la devolución del valor nominal que para el caso de nuestro ejemplo seria de USD. 1`0000.000.00, pero en valores reales la empresa estaría recibiendo aproximadamente USD. 721,000.00 esto debido que en el tiempo transcurrido el dinero habrá perdido su valor por real por efecto de la inflación acumulada; es decir la empresa perdería alrededor de USD. 279,000.00.

Valor presente					
Años	1	2	3	4	5
USD.	200,000.00	200,000.00	200,000.00	200,000.00	200,000.00
Inflación ₁₋₅	12.00%				
Valor presente	720,955.24				

Tabla No. 1 Cálculo del valor presente de reembolso de CGY's producto del incumplimiento del Estado ecuatoriano.

Elaborado por: El Autor

- El registro de emisiones. Dentro del marco del PK y del EU-ETS, la medición y registro de las emisiones se realiza a través de unidades contables reflejadas en anotaciones de cuenta, en donde cada unidad corresponde a una tonelada métrica de CO₂ equivalente. Cada unidad a su vez, dispone de un número de serie exclusivo y localizable. Las anotaciones de cuenta se controlan y se almacenan en registros nacionales. También consta en ella las transacciones anuales referentes a los ERU's/CER's y las unidades de absorción.

En el caso de una aceptación de los CGY's como “certificado de emisiones evitadas”, el

reconocimiento de este instrumento como nuevo mecanismo flexible dentro de la UNFCCC estaría vinculado al mencionado sistema de medición y registro de las emisiones, es decir, la contabilidad de las “No – emisiones” asociadas a los CGY’s se daría a través de unidades contables reflejadas en anotaciones de cuenta, en donde cada unidad corresponde a una tonelada métrica de CO₂e no emitida.

Sosteniendo el supuesto planteado, la empresa que adquirió los CGY’s tendría un problema de inconsistencia en el cumplimiento de sus obligaciones de emisiones ante el órgano regulador, dado que los CGY’s que adquirió en el pasado dejaron de ser un instrumento útil.

- Desde otra perspectiva vale analizar la reacción de las personas, empresas, organizaciones y países que contribuyeron al fondo Yasuní, sin recibir a cambio nada más que la satisfacción de aportar con sus recursos económicos a salvaguardar la biodiversidad del Parque Yasuní y a su vez contribuir a la reducción de los GEI en la atmósfera. Esta acción significaría un duro golpe a los anhelos de un mundo sin contaminación así como limitaría a futuro cualquier otra iniciativa emprendida por el Gobierno.

- Desde el contexto nacional, se han observado algunas acciones por parte del proponente de la iniciativa Yasuní, el presidente Rafael Correa que contradicen la Garantía de no explotación y llevan más aun a pensar en una estrategia política que desembocara en una eminente explotación de las reservas:

- ❖ La ausencia del presidente a la Cumbre de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP-15).
- ❖ Cambio inesperado de los términos de referencia del acta de compromiso del fideicomiso Yasuní – ITT.
- ❖ Cambios en la comisión negociadora del fondo Yasuní.

- ❖ Constantes declaraciones públicas de la intención de explotación de las reservas de los campos ITT.
- ❖ El inicio de la explotación del bloque 31 dentro del parque Yasuní, ubicado a 100 kilómetros de las reservas ITT.

Análisis de las recaudaciones actuales.

Como medida para la continuidad de la propuesta Yasuní, el Gobierno estableció como meta mínima la recaudación de USD. 100,000.000.00 hasta diciembre del año 2011. En el informe presentado por el equipo negociador del fondo Yasuní, se dio a conocer que el monto de recaudación alcanzado en el 2011 ascendió a USD. 109 millones con lo cual se había superado la meta trazada para este año; entorno al ambiente internacional para la gestión de la iniciativa se señaló que el ambiente no fue el más propicio al mantenerse una grave crisis económica y financiera, tensiones e inestabilidad política, compromisos inconclusos de parte de la mayor parte de los países desarrollados (creación del Fondo Verde Climático, recursos para alcanzar los Objetivos del Milenio, etc.) lo cual erosionó las capacidades y voluntades de los principales países en los cuales las estrategias de negociación se localizaban.

La estructura de los aportes recibidos se transforma en un instrumento de medición de la aceptación de la iniciativa a nivel mundial y del cual se desprenden algunas conclusiones:

- Las contribuciones en depósitos en efectivo equivalen apenas al 2.2 por ciento del total del valor de contribuciones recaudado. Dentro de este monto, el aporte que realizaron el Gobierno español (con el 54 por ciento) y el Gobierno Regional de Wallonia (16 por ciento) suma el 70 por ciento del efectivo recaudado.
- En la lista de compromisos concretos, se encuentra el aporte del Gobierno italiano, el

mismo que equivale al 87.50 por ciento del total de los compromisos concretos y al 43.50 por ciento del total del valor de contribuciones recaudados; la polémica de este aporte nace a raíz de que proviene de un convenio de canje de deuda que mantiene el Gobierno ecuatoriano con su par italiano relacionado con el proyecto “Daule- Peripa” y que fue considerado por la comisión de auditoría del crédito público como ilegítima.

- En la estructura de las contribuciones receptadas a la iniciativa Yasuní, la comisión negociadora en su informe incluye los aportes por concepto de Cooperación Técnica No Reembolsable, pero llama la atención que se halla decido sumarlos a la meta de recaudación del Fondo Yasuní, dado que estos fondos no se contabilizan dentro del fideicomiso.

Estos recursos serán destinados a proyectos de desarrollo y protección del Yasuní; siendo los contribuyentes los que aprueben el proyecto a implantarse. Dentro del total del monto de cooperación, el aporte del Gobierno Alemán, constituye el 96.90 por ciento del total del monto de cooperación y el 40.20 por ciento del total del valor de contribuciones recaudados.

- Se informa de contribuciones en procesos, que no involucra que exista algo formalizado al respecto más que ciertas conversaciones sobre el tema, en este esquema se presenta la contribución del Gobierno español, la cual es aún incierto la fecha de su desembolso ; este valor corresponde al 89.80 del monto de aportes en procesos.

Es evidente la manipulación en el discurso optimista de los objetivos de recaudación mínimos esperados al fondo Yasuní emitido en el informe del equipo negociador, lo que sustenta un contundentemente rechazo de la comunidad internacional direccionada no al conservación de la incalculable reserva natural del Yasuní sino a la propuesta y el manejo con el que el Gobierno ha llevado la iniciativa.

Contribuyente	% Parcial	% Global
Aportes depositados	100,00%	2,20%
Gobierno de España	54,42%	1,20%
Gobierno Regional de Wallonia	15,90%	0,35%
Otros	29,68%	0,65%
Compromisos Concretos	100,00%	49,75%
Gobierno de Italia	87,51%	43,54%
Otros	12,49%	6,21%
Cooperación Técnica No Reembolsable	100,00%	41,46%
Gobierno de Alemania	96,90%	40,17%
Otros	3,10%	1,28%
Contribuciones en Procesos	100,00%	6,59%
Gobierno de España	89,79%	5,92%
Otros	10,21%	0,67%

Tabla No. 2 Estructura porcentual de las Contribuciones al Fondo Yasuní, diciembre 2011.

Fuente: Informe de la comisión negociadora del Fondo Yasuní, diciembre 2011.

Elaborado por: El Autor

Cabe preguntarse cuál es el propósito real de la comisión al manejar la información de manera tal de aparentar el alcance del objetivo mínimo que garantizara la continuidad de la iniciativa. Y es que esta se encuentra ligada a las inconsistencias de forma y de fondo que han sido reveladas en el presente documento y que en sí mismas resultan las causas de su fracaso, resaltando que la propuesta de conservación de la reserva natural del Yasuní es incalculable y no cabe la menor duda de la necesidad de su preservación pero que el planteamiento expuesto a la comunidad internacional no cumple con las garantías que establezcan la perpetuidad de no explotación así como no existen las herramientas que validen a los CGY's como un derecho de comercialización valido en el mercado de carbono, mecanismo que constituye la principal fuente de financiamiento del fondo Yasuní.

Quedan muchas interrogantes sueltas relacionadas al propósito en sí que el Gobierno tiene para con el Yasuní, en recientes declaraciones el Presidente Correa ha manifestado de la existencia de un plan C para el Yasuní del cual no quiso dar más detalles.