

# BUEN AIRE PARA KIOTO

## Un análisis de la COP4

### Centro de Desarrollo Sostenible en las Américas



La cuarta Conferencia de las Partes (COP4) de la Convención Marco de Cambio Climático celebrada en Buenos Aires, Argentina, del 2 al 13 de noviembre, 1998, en efecto trajo “buen aire” al avance de la Convención. Esta COP fue la primera a celebrarse después de la acalorada Conferencia de diciembre, 1997, en donde a golpe de mazo se adoptó el Protocolo de Kioto. Aunque admitidamente no se llegó a ningún acuerdo tan trascendental como el Protocolo, la COP4 confirmó la intención y voluntad de los países de progresar hacia a la implementación del Protocolo.

Los parámetros para la reunión de Buenos Aires fueron distintos a los de la COP3, en dos aspectos fundamentales:

- En diciembre de 1997 nos encontrábamos al final de un período de dos años establecidos por el Mandato de Berlín para negociar un instrumento legal: el Protocolo de Kioto. En 1998 estamos al inicio de un período durante el cual se negociarán los términos de implementación del Protocolo. El llegar a un acuerdo sobre plazos límites para este trabajo era precisamente parte de la labor en Argentina.
- Si bien llegamos a Kioto con el reto de lograr consenso sobre los aspectos más críticos del Protocolo, lo hicimos en base a un texto de negociación, el cual había sido producido y discutido a lo largo de dos años. A Buenos Aires llegamos “tabula rasa”, sin texto de negociación, con el propósito de empezar a considerar los muchos aspectos relacionados a la implementación del Protocolo.

Conscientes de los vacíos dejados por el texto del Protocolo, la mayoría de los negociadores de la COP asistieron a Buenos Aires con el deseo de sacar como producto un Plan de Acción para avanzar aspectos de la Convención que quedan sin resolver. Debido a marcadas diferencias que casi quiebran la negociación, la COP4 sesionó más de doce horas adicionales a las programadas, para por fin lograr acordar un paquete de cinco decisiones que constituyen el Plan de Acción. Cuatro de las decisiones se refieren a la Convención en general:

1. **Mecanismo financiero de la Convención-** Desde hace cinco años el Global Environment Facility (GEF) viene funcionando como el mecanismo financiero de la Convención en forma interina. El Grupo de 77 y China no había querido darle status permanente por la falta de satisfacción en el apoyo recibido en la preparación de comunicaciones nacionales de cambio climático, como en el reducido número de proyectos que se han financiado. Sin embargo después de largo debate, la COP decidió otorgar status permanente bajo la condición de una reestructuración que asignara más fondos a la adaptación, al acceso a la información, y a cambio climático en general.
2. **Transferencia de tecnología** - Este tema también tiene trayectoria dentro de las negociaciones. Tradicionalmente el G77 y China se ha quejado que la Convención exige más transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo de lo que se ha dado en el pasado, y que no existe un mecanismo establecido para cambiar esta situación. A través de los años el término transferencia de tecnología se ha venido cargando de confrontaciones emocionales poco productivas. Durante COP4 se adoptó el término “acción significativa y efectiva” para intentar abrir opciones constructivas. Se acordó establecer un proceso de consulta sobre los temas que deberían ser incluidos al considerar una formalización del tema.
3. **Compensación:** Hay dos grupos de países que se presentan como los más afectados dentro del marco de las negociaciones: las pequeñas islas (AOSIS) y los países petroleros (OPEP). Las pequeñas islas recuerdan constantemente que son las más altamente vulnerables al incremento en el nivel del mar debido a cambio climático. Los países petroleros aducen que sus economías serán perjudicadas por las medidas internacionales que va exigiendo la Convención. Aunque por consecuencias diametralmente opuestas, ambos grupos de países han venido solicitando compensación económica por sus pérdidas. Tradicionalmente ha existido más apertura por parte de los miembros de la Convención hacia las consecuencias sufridas por las islas, demostrado por el cargo para la adaptación que se le impuso al Mecanismo de Desarrollo Limpio. Sin embargo, durante COP4 fueron los países petroleros los que exigían prestar atención a su petición. Se decidió recopilar más información sobre los efectos adversos.
4. **Actividades implementadas conjuntamente (AIC):** Según decisión 5 de la COP1, la fase piloto de AIC puede continuar hasta finales de este siglo siempre y cuando ésta sea continuada anualmente por una decisión de la COP. De acuerdo a ello, la COP4 decidió continuar la fase piloto por el último año de su existencia, iniciar una evaluación formal, y emitir una decisión final antes de fin de siglo. Sin definir aún queda el proceso a través del cual los proyectos internacionales de mitigación que se hubieran iniciado bajo la fase piloto de AIC podrían ser evaluados con miras hacia un reconocimiento dentro de uno de los mecanismos establecidos por el Protocolo para tal efecto.
5. **Mecanismos del Protocolo de Kioto:** La quinta decisión es la única relevante al progreso del Protocolo de Kioto. Esta decisión se refiere al diseño de los tres mecanismos de flexibilidad establecidos en el Protocolo (los permisos

negociables entre los países del Anexo 1, la implementación conjunta entre países del Anexo 1, y el Mecanismo de Desarrollo Limpio). A partir de COP4 estos tres mecanismos se conocerán como los “mecanismos del Protocolo de Kioto”.

Al llegar a Buenos Aires un grupo mayoritario de países latinoamericanos tenía interés en que el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), el único al cual pueden acceder los países en desarrollo, se diseñara con prioridad sobre los otros dos. Este deseo se vio incorporado en una iniciativa por establecer una fase interina del MDL. Sin embargo, los Estados Unidos ejerció una fuerte presión por lograr que los tres mecanismos procedieran en paralelo. Por otro lado hubo una dura controversia entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea sobre el tema de la “suplementariedad”. Los Estados Unidos aboga por no poner ningún límite al uso de los mecanismos, logrando así la mayor costo eficiencia en la reducción de sus emisiones. La Comunidad Europea quisiera imponer un techo en el uso de reducciones internacionales, obligando a los Estados Unidos a lograr una mayoría de sus reducciones domésticamente.

Las múltiples diferencias sobre los mecanismos del Protocolo quedaron insertas como temas a discutirse dentro del programa de trabajo que acordaron las Partes. El programa de trabajo le da prioridad al Mecanismo de Desarrollo Limpio, pero exige decisión final sobre los tres mecanismos para la COP6, a celebrarse en el año 2000. Con esta decisión se logró el objetivo principal de COP4: acordar una agenda de trabajo, y poner ésta bajo la disciplina de un plazo fijo. La comunidad internacional se ha impuesto un término de dos años para diseñar los tres mecanismos que harán posible el cumplimiento de las reducciones del Protocolo de Kioto. Los próximos 24 meses verán un intenso trabajo primero por presentar ideas de diseño, y luego por conciliar la multitud de visiones. Es una labor de creatividad, que debe arraigarse en la credibilidad del sistema.

Interesantemente algunos de los temas más importantes de la COP4 no resultaron en decisiones de la Conferencia, precisamente por su carácter controversial.

**Compromisos voluntarios de países en desarrollo.** El Protocolo de Kioto obliga solamente a los países industrializados a comprometerse a reducciones obligatorias, eximiendo a los países en desarrollo por su menor responsabilidad histórica. Sin embargo, la industria petrolera y automotriz de los Estados Unidos está ejerciendo una fuerte presión sobre el gobierno de ese país por lograr que algunos países en desarrollo también acepten reducciones obligatorias. Aducen esas industrias que en ausencia de ese compromiso la industria norteamericana perderá su competitividad. De hecho, la ratificación del Protocolo por parte del Senado de los Estados Unidos está íntimamente ligada a lograr compromisos de reducción por parte de ciertos países en desarrollo. Ultimamente también Europa ha empezado a interesarse por la inclusión de los países en desarrollo en esfuerzos de reducción de emisiones.

Una visita del Presidente Clinton a la República Argentina en 1997 logró el compromiso argentino de apoyar los esfuerzos de Estados Unidos. Al iniciarse la COP, la delegación argentina solicitó incluir el tema de compromisos voluntarios dentro de la

agenda de la sesión. Esta solicitud fue categóricamente rechazada por el Grupo de 77 y China, el cual argumentó que los países industrializados estarán todavía 13% sobre el nivel de 1990 en el año 2010, y que las “emisiones de sobrevivencia” de los países en desarrollo no se pueden comparar con las “emisiones de lujo” de los industrializados. El tema quedó fuera de la agenda oficial, pero la presidencia argentina se tomó el derecho de invitar a grupos informales de discusión. Durante las dos semanas que duró la COP hubo numerosas pequeñas sesiones que constituyeron “un espacio de reflexión” sobre posibles opciones en el futuro para algunos países en desarrollo.

El momento de impacto vino al iniciarse la sesión de alto nivel de la COP, la cual fue inaugurada por el Presidente Menem. En su discurso, el Presidente dio datos específicos sobre el crecimiento económico del país, y prometió que Argentina anunciaría su meta de emisiones en COP5, después de una amplia consulta nacional. Asimismo explicó que Argentina estaría buscando nuevas opciones dentro de la Convención y el Protocolo, indicando la posibilidad de una enmienda al Protocolo.

El anuncio de Argentina rompió el tabú que existía sobre este tema entre los países en desarrollo. De ahora en adelante será inevitable este tema, el cual se insertará cada vez más dentro de las negociaciones. Es predecible que el término “compromisos voluntarios” sea cambiado por otro término con menos recargo histórico, y que algunos países en desarrollo empiecen con metas cualitativas expresadas en políticas y medidas sobre cambio climático. Desde la perspectiva ambiental, lo que debe ser evitado a toda costa es que la presión de los países industrializados obligue a algunos países en desarrollo a tomar metas cuantitativas de reducción que en realidad representan un excedente de emisiones, convirtiéndolo en “aire tropical” para la venta a través del mecanismo de permisos negociables.

**Firma y ratificación del Protocolo.** Escasas 24 horas después del anuncio argentino sobre compromisos voluntarios, el representante de los Estados Unidos anunció que su país estaba firmando el Protocolo de Kioto en Nueva York. Esta decisión se entendió como reconocimiento al anuncio argentino y a su esfuerzo por movilizar otros países en torno al tema. Sin embargo, las voces recalcitrantes en el Senado de los EUA criticaron la decisión del Ejecutivo, aduciendo que no había suficiente participación de países en desarrollo (entiéndase China, Brazil, México) como para justificar la firma del Protocolo.

Al finalizar la COP4, 60 países habían firmado el Protocolo. Para entrar en vigencia, el Protocolo deberá ser firmado y ratificado por 55 países que representen el 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero de los países del Anexo I. El Protocolo se abrirá para ratificación a partir de marzo, 1999. En preparación para su entrada en vigor, la COP4 inició la labor de preparar el trabajo de la “COP/MOP-1”, la primera reunión de las Partes que regirá sobre el Protocolo una vez hecho efectivo.

**Sumideros:** El texto del Protocolo de Kioto dejó el tema de sumideros sin aclarar. El Artículo 12 que define el Mecanismo de Desarrollo Limpio habla solo de reducciones de emisiones, y no menciona fijación por sumideros. Este lenguaje ha desatado un fuerte debate acerca de cuáles proyectos podrán ser considerados por el MDL. Aunque algunos de los negociadores del Protocolo aseguran que la intención es incluir en el MDL todos

los sectores de proyectos que pueden ser utilizados por los países industrializados en la reducción doméstica de emisiones, esta intención no quedó claramente establecida en el Artículo 12. La interpretación final que se le de al texto definirá si no se incluye ningún proyecto del sector forestal, si se incluye solo proyectos de reforestación y forestación, o si se incluye también proyectos que impidan la deforestación en países en desarrollo.

En Buenos Aires la controversia sobre la virtud de incluir o la necesidad de excluir las actividades forestales de los mecanismos del Protocolo de Kioto se concentró en sesiones informales organizadas por los organismos no gubernamentales. Dentro de las negociaciones oficiales se decidió aplazar las discusiones hasta que salgan los resultados del reporte especial que se le ha solicitado al Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para mediados del año 2000.

Para los países interesados en incluir actividades forestales dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio, la decisión de llegar a un diseño del MDL para finales del 2000 representa la excelente oportunidad de poder incorporar los resultados del IPCC dentro del diseño del MDL. Esto evita la temida situación de tener que iniciar el MDL interinamente con una restricción en los proyectos forestales.

Fuera de los temas directamente vinculados al progreso de la Convención y del Protocolo, la Conferencia de Buenos Aires será recordada por dos aspectos sin precedentes en la historia de la Convención de Cambio Climático, que marcarán el rumbo de los esfuerzos globales en el futuro:

- Primero, el interés de las industrias. A largo plazo, lo más trascendente en este esfuerzo es la acción de las industrias. Por primera vez en una sesión internacional de esta envergadura, hubo una fuerte presencia de grandes industrias que ya han tomado una decisión de invertir en el desarrollo de tecnologías limpias. Daimler Benz demostró un vehículo con células de hidrógeno que estará disponible dentro de cinco años. La industria de energía eólica anunció su auge de los últimos años, y su proyección de llegar pronto a constituir 10% de la generación eléctrica mundial. Trigen Energy Corporation hizo presentaciones que demuestran que su ingreso ha crecido de \$1 millón en 1987 a \$241 millones en 1997, gracias al desarrollo de tecnologías de eficiencia. Algunas industrias ya están reaccionando positivamente a la nueva oportunidad de mercado, basada en el desarrollo de tecnologías para el siglo XXI.
- Segundo, la Conferencia de Buenos Aires se dio en medio de las noticias diarias de la devastadora destrucción causada por el huracán Mitch en Centro América. La COP4 observó un minuto silencio en respeto a las muertes ocasionadas en Honduras y Nicaragua. La COP4 adoptó por unanimidad una resolución de solidaridad con la región centroamericana, e hizo un vehemente llamado a atender la vulnerabilidad de los países en desarrollo ante los efectos nocivos del cambio climático. Por primera vez el fenómeno de cambio climático asumió un “semblante humano”, contrastando dolorosamente con las discusiones que hasta entonces se reducían a modelos científicos y proyecciones financieras.

Al final de la larga jornada, el significado de esta Conferencia de las Partes no radica en los detalles del Plan de Acción, sino en el reconocimiento de la vulnerabilidad de los países en desarrollo, y en una renovada voluntad de trabajar hacia una descarbonización de la atmósfera. Los delegados gubernamentales demostraron su intención a través de los acuerdos, y los representantes industriales a través de su compromiso con el desarrollo tecnológico. Es precisamente esta combinación la única que tendrá la posibilidad de lograr el objetivo último de la Convención: la estabilización de la concentración de los gases de efecto invernadero.