

Las Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático

RESUMEN EJECUTIVO

Marzo, 2000



Centro para el Desarrollo Sostenible en las Américas - CEDSA
1700 Connecticut Avenue N.W. • Washington, DC 20009 • USA
Tel: 1-202-588-0155 • Fax: 1-202-588-0756 • Internet: csdainfo@csdanet.org

EL FENOMENO DEL CAMBIO CLIMATICO GLOBAL

El fenómeno del cambio climático global fue notado por primera vez en 1863. El científico británico Tyndall fue el primero en notar que las concentraciones de ciertos gases en la atmósfera se estaban incrementando, y que esto tenía una correlación con el incremento en la temperatura del planeta. Estos gases (CO₂, N₂O, CH₄, HFCs, PFCs, SF₆) se conocen como los gases “de efecto invernadero” porque atrapan la radiación solar de onda larga causando un efecto de calentamiento gradual alrededor de la Tierra. Aunque existe una presencia natural de estos gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera, su concentración ha aumentado vertiginosamente durante los últimos cien años debido primordialmente a las altas emisiones de dióxido de carbono provenientes de la generación eléctrica en base a combustibles fósiles, generación que ha sido la fuerza motriz de la rápida industrialización en los países desarrollados.

Los efectos del cambio climático, y la rapidez con que se harán sentir, sigue siendo objeto de discusiones científicas. Sin embargo, hay consenso de que los humanos hemos alterado el clima. Pareciera haber indicios ya de que el calentamiento hace derretir las capas polares y provoca un incremento en el nivel del mar. Igualmente se espera que los cambios de temperatura facilitarían la migración de enfermedades como el cólera y el dengue, y que se verá afectada la capacidad de producción alimenticia mundial debido a los cambios en las franjas agrícolas. Finalmente se sospecha que el calentamiento global está produciendo condiciones climáticas extremas alrededor del mundo, como sequías, inundaciones, tormentas y huracanes más graves de lo normal.

LA CONVENCION MARCO DE CAMBIO CLIMATICO

En vista de los posibles daños, en 1990 la Organización de las Naciones Unidas llamó a un esfuerzo mundial que desembocó en la Convención Marco de Cambio Climático (CMCC), el cual fue firmado por 160 países en la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro en junio de 1992. La meta de la Convención es estabilizar la concentración de los GEI a niveles que permitan la adaptación natural de los seres humanos y de los ecosistemas del planeta.

La Convención reconoce el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, en virtud de la diferente responsabilidad histórica que cargan los países en haber causado el calentamiento global. En 1995 los países industrializados eran responsables del 73% de las emisiones globales de GEI, debido al alto contenido carbónico en la generación de su electricidad. Estos países conforman el **Anexo I** del Convenio. Los países en desarrollo, con menos responsabilidad histórica, conforman el **no-Anexo I**.

La Convención exige a todos los países ratificantes hacer un inventario de sus fuentes y sumideros de GEI, a tomar medidas preventivas, y a entregar un informe anual sobre sus esfuerzos a la Secretaría del Convenio. Adicionalmente, los países del Anexo I se comprometen voluntariamente a una reducción de sus emisiones de GEI. La CMCC establece el nivel de emisiones globales en 1990 como la línea de referencia, y solicita a los países del Anexo I bajar sus emisiones hasta ese mismo nivel para el año 2000.

En 1995 el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), máxima autoridad científica de la Convención, determina que solo dos países del Anexo I van a cumplir con sus obligaciones de reducción para el año 2000. Además, advierte que aún si todos los países

industrializados hubieran cumplido, el nivel de reducciones no hubiera sido suficiente para estabilizar las concentraciones a niveles bajo los cuales se pudiera dar una adaptación natural de los humanos, la flora y la fauna. El IPCC llama a los países del Anexo I a negociar un nuevo compromiso de reducciones, esta vez legalmente vinculantes, y por debajo del nivel del año 2000. Este llamado se conoce como el Mandato de Berlín, ya que sale de la Conferencia de las Partes (países ratificantes del CMCC) celebrada en la ciudad de Berlín en 1995.

El Mandato de Berlín desenlaza una intensa negociación internacional entre los países industrializados. Finalmente, como producto de la Tercera Conferencia de las Partes en diciembre de 1997, surge el Protocolo de Kioto (PK).

EL PROTOCOLO DE KIOTO

El Protocolo de Kioto obliga a los países del Anexo I a reducir sus emisiones de GEI en un promedio de 5.2% bajo el nivel del año 1990 para el período de cumplimiento 2008-2012. Esta reducción equivale aproximadamente a 1000 millones de toneladas de carbono por cada año del período. La reducción no se dará por igual en todos los países, sino que se logrará diferenciadamente en cada uno de los países miembros del Anexo I. Los países que asumen mayores obligaciones de reducción son la Unión Europea, los Estados Unidos y Japón, con 8%, 7% y 6% bajo el nivel del año 1990 respectivamente.

El Protocolo será legalmente vinculante a partir de la fecha en que entre en vigor. Para ello es necesario que sea firmado y ratificado por 55 países cuyas emisiones totales representen el 55% de las emisiones del Anexo I en el año 1990. A febrero, 2000, el Protocolo había sido ratificado por 22 países, ninguno de ellos miembro del Anexo I. Nueva Zelandia fue el primer país del Anexo I en anunciar su intención de ratificar antes de finales del 2000. El país de mayor impacto sobre la entrada en vigor del Protocolo es los Estados Unidos. En principio, el PK puede entrar en vigor sin la ratificación de los Estados Unidos. Sin embargo, considerando que los Estados Unidos es hoy en día responsable del 22% de las emisiones globales, el Protocolo no tendrá mayor efecto sobre el control de las emisiones si no es ratificado por los Estados Unidos.

Las reducciones fijadas como meta bajo el PK pueden ser logradas solo con un decidido esfuerzo económico por parte de los países industrializados. Aunque las proyecciones de costo varían según el modelo que se utilice, se estima que la reducción de una tonelada de dióxido de carbono costará un promedio de \$150-\$200 en Noruega, y de \$70-\$80 en los Estados Unidos.

Los altos costos de la reducción global de emisiones llevaron a la negociación y aprobación de varios mecanismos que les permitiera a los países industrializados cierta flexibilidad en su reducción. Aprovechando el fenómeno de que los GEI tienen una distribución global, y que el efecto de emisión o fijación es igual independientemente de dónde ocurra, el Protocolo autoriza tres mecanismos de flexibilidad geográfica que buscan la costo-efectividad de las reducciones.

- El primero, la compra-venta de permisos (“emissions trading”), es permitida solamente entre los países del Anexo I. Este intercambio ocurre dentro del marco de un techo de emisiones previamente fijado en cada uno de los países que participan en el intercambio.
- El segundo mecanismo es la implementación conjunta entre países del Anexo I. A diferencia del intercambio, la implementación conjunta se da proyecto por proyecto, y no tiene un techo de emisiones pre-establecido.
- El tercer mecanismo es el único que atañe a los países en desarrollo. Este se llama el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), y está establecido por el Artículo 12 del Protocolo de Kioto.

EL MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO

El MDL fue oficialmente propuesto por el Grupo 77 y China, y fue aprobado por la Conferencia de las Partes en Kioto, en diciembre de 1997. El MDL tiene dos propósitos:

- Ayudar a los países del Anexo I a cumplir con las metas del Protocolo en una manera costo efectiva; y
- Contribuir al desarrollo sostenible en los países del no-Anexo I.

A través del MDL un país industrializado puede invertir en un proyecto de reducción de emisiones o de fijación de carbono en un país en desarrollo, y recibir a cambio de ello unidades equivalentes de reducción que puede contabilizar como complemento a sus reducciones domésticas. El Artículo 12 estipula tres condiciones: la participación de los países en este mecanismo debe ser voluntaria, los efectos ambientales deben ser medibles, y las reducciones deben ser adicionales a lo que se hubiera logrado en ausencia del proyecto. El mismo Artículo permite que se inicie la contabilización de las transacciones a partir del año 2000.

La Cuarta Conferencia de las Partes celebrada en la Argentina en noviembre de 1998, aprobó un Plan de Acción de Buenos Aires, de acuerdo al cual se irán definiendo todos los aspectos de implementación del Protocolo de Kioto, dándole prioridad al diseño del MDL.

La Sexta Conferencia de las Partes se celebrará en La Haya, Países Bajos, en noviembre del 2000. Esta Conferencia tiene la responsabilidad de fijar las reglas del juego para el MDL de manera que pueda iniciarse a partir de esa Conferencia. Igualmente la COP6 deberá establecer los procedimientos para la implementación conjunta y para la compra-venta de emisiones, aunque estos dos mecanismos no se iniciarán antes del período de compromiso que empieza en el año 2008.

PARTICIPACION VOLUNTARIA DE LOS PAISES 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. La presión política ha hecho que la Casa Blanca posponga la discusión sobre la ratificación del PK hasta después de las elecciones presidenciales de noviembre de este año.

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. La industria norteamericana enfoca los grandes países del Sur, como China, India, Brazil, y México. Sin embargo el gobierno de los Estados Unidos sabe que no logrará compromiso en el futuro cercano por parte de ninguno de estos países. Por lo tanto, la administración tiene mucho interés en lograr comprometer a otros países del Grupo de 77, como señal de progreso en estas negociaciones.

De los países de G77 solamente Argentina ha demostrado interés en aceptar compromisos de reducción. De hecho Argentina se convirtió en el primer país no Anexo I que anunciara, durante la Quinta Conferencia de las Partes en Bonn en noviembre, 1999, su meta de reducción. Argentina fijó una reducción de emisiones del 2 al 10% a partir del nivel de emisiones proyectado para el primer período de compromiso, determinado por el crecimiento promedio del PIB anual durante esos años. El compromiso de reducción se diferencia cualitativamente de los compromisos de reducción por parte de los países industrializados, ya que no existe un año de referencia previamente fijado, sino puntos de referencia de escenarios de crecimiento proyectado. Argentina está pidiendo una "tercera vía" dentro del Protocolo, ya que no quedaría sin obligaciones de reducción como el no-Anexo I, pero tampoco entraría en el Anexo I. "El anuncio de Argentina deberá ser retomado por el nuevo gobierno argentino, y deberá ser discutido por la Conferencia de las Partes y aceptado por ella antes de que pueda asumir vigencia.