



ASPECTOS POLÍTICOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

El Convenio de la ONU sobre el Clima, el Protocolo de Kioto y
Porqué la siguiente Cumbre sobre el Clima (COP 6) es de vital importancia

INTRODUCCIÓN

El cambio climático es la amenaza ambiental más grave que el mundo enfrenta hoy en día [1]. Las naciones han tardado mucho en percatarse del problema, y los gobiernos aún no consiguen emprender acciones para detener las emisiones de los gases que provocan el efecto invernadero (GEI), que se producen fundamentalmente por la combustión del carbón, el petróleo y el gas --conocidos como combustibles fósiles.

Ya en 1896 un científico sueco había advertido que las emisiones de anhídrido carbónico resultantes del empleo del carbón como combustible podrían provocar el calentamiento general del planeta. En 1979, la primera Conferencia Mundial sobre el Clima llamaba a los gobiernos a "prevenir e impedir potenciales cambios del clima inducidos por la actividad humana".

Once años más tarde, en 1990, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (PICC), establecido por la Organización Mundial de Meteorología y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), recomendaba que se iniciasen negociaciones para un tratado sobre el cambio climático mundial que encarara el aumento alarmante en las concentraciones atmosféricas de GEIs. Esa recomendación, que emanó del primer informe del panel y constituía el consenso científico internacional sobre el tema del cambio climático, tuvo efectos profundos sobre los diseñadores de políticas. En 1992 se

aprobó en las Naciones Unidas el Convenio Marco sobre el Cambio Climático (CMCC), seguido en 1997 por el Protocolo de Kioto que compromete a los países industrializados a reducir sustancialmente sus emisiones de GEIs. El presente documento describe esos tratados internacionales y presenta la postura de Amigos de la Tierra Internacional frente a varios temas de la política al respecto.

EL CONVENIO MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (1992)

El Convenio Marco sobre el Cambio Climático (CMCC) fue firmado por 154 países en 1992, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, y mejor conocida como Cumbre de la Tierra. Además del CMCC, los países del mundo adoptaron entonces el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), la Agenda 21 y otros documentos. El CMCC entró en vigencia el 21 de marzo de 1994 tras haber sido ratificado por 50 gobiernos signatarios, y desde entonces ha sido ratificado por un total de 181 países, por eso denominados 'Partes del Convenio'. Las Partes se reúnen periódicamente en la Conferencia de las Partes (COP, por su sigla en inglés) para revisar la ejecución del convenio y para proseguir con las negociaciones y debates sobre cómo hacerle frente al cambio climático de la mejor manera. La condición del CMCC como convenio marco permite que a él se adosen protocolos

adicionales con metas específicas de reducción o medidas particulares encaminadas a reducir las emisiones de los gases que provocan el efecto invernadero (GEI).

EL OBJETIVO FINAL: IMPEDIR EL CAMBIO CLIMÁTICO

La meta final del CMCC es "*estabilizar la concentración atmosférica de GEIs a un nivel que impida la peligrosa interferencia antropogénica en el sistema climático*".

La concentración atmosférica de GEIs es lo que determina cuánto calor queda contenido, provocando el efecto invernadero de origen antropogénico. La concentración atmosférica de anhídrido carbónico, el más importante de los GEI, se ha incrementado de 285 a 366 partes por millón (ppm) desde la época preindustrial hasta la fecha.

El CMCC aún no ha definido cuál sería un 'nivel sustentable', pero los climatólogos y políticos sugieren umbrales de tolerancia entre 450 y 550 ppm. Si no se hacen recortes sustanciales ahora, se estima que la concentración atmosférica de GEIs superará ampliamente esos 'umbrales sustentables' en las próximas décadas.

PRINCIPIOS

El convenio está fundado en cuatro principios básicos:

i) Equidad: el clima mundial y la atmósfera pertenecen a todos los seres humanos por igual. Hasta ahora las emisiones han ocurrido principalmente en Europa y Norteamérica, que son responsables por el 85% del anhídrido carbónico de *origen antropogénico* que existe actualmente en la atmósfera.

ii) Acción preventiva: toda la climatología se basa en estimaciones, y las incertidumbres consiguientes. Sin embargo, las Partes deben actuar ahora mismo para proteger el clima, sin esperar a tener absoluta certeza científica sobre cuáles habrán de ser los efectos exactos del cambio del clima.

iii) Eficiencia: es decir, que las políticas y medidas para enfrentar el cambio climático deben hacer economía de recursos de manera de garantizar beneficios globales al menor costo posible.

iv) Desarrollo sustentable: aún hoy se discute cuál es el significado exacto de este principio, pero originalmente fue descrito como "*aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*" [2].

El convenio discrimina a los países en dos categorías: aquellos que aparecen en el Anexo 1 del convenio y aquellos que no (conocidos como 'Partes no-Anexo 1'). Las Partes incluidas en el Anexo 1 son los países industrializados, que históricamente son quienes más han contribuido al cambio climático. Norteamérica y la Unión Europea (UE), por ejemplo, son responsables conjuntamente por el 85% del anhídrido carbónico de *origen antropogénico* que existe actualmente en la atmósfera.

SIN METAS VINCULANTES LAS EMISIONES SIGUEN AUMENTANDO

Por eso el CMCC llamaba solamente a los países del Anexo 1 a estabilizar en el año 2000 sus emisiones de GEIs al mismo nivel que las registradas por ellos en 1990. Sin embargo, esta meta no era vinculante y sólo fue cumplida por tres Partes de la UE y algunos países de Europa Central y del Este (cuyas emisiones se habían reducido sustantivamente debido al quiebre de sus economías después de 1990, uno de cuyos resultados fue menores volúmenes de producción industrial).

En realidad, las emisiones siguen aumentando a nivel mundial a un ritmo insustentable del 1.3% anual [3]. En 1995, por ejemplo, las emisiones de Estados Unidos habían aumentado un 5% con relación a los niveles que ese país registraba en 1990, mientras que en Holanda habían aumentado un 8% y en Canadá habían llegado

incluso a registrar hasta un 10% de incremento. En conjunto, los países occidentales agrupados en la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) estaban generando emisiones 8% más elevadas que en 1990, mientras que la cifra disminuye al 4% si se toman en cuenta las emisiones de los nuevos miembros de Europa Central y del Este.[4]

Los ecologistas criticamos a las Partes del CMCC por no haber fijado metas de reducción y cronogramas vinculantes para recortar las emisiones de los gases que provocan el efecto invernadero (GEI). Esa omisión fue fundamentalmente el resultado del fuerte cabildeo ejercido por los grupos de presión de los combustibles fósiles (las empresas petroleras, automotrices y del carbón). Atrincheradas en sus intereses comerciales, esas empresas buscaron sistemáticamente socavar a los científicos y gobiernos que procuraban salvar el clima mundial, alegando que al fijar metas muy severas de reducción se arruinarían muchas economías provocando desempleo masivo. Este argumento fue refutado tanto por catedráticos verdes como por las ONGs, pero muchos gobiernos --entre ellos los del Japón, EE.UU., Suiza, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelandia (conocidos como el grupo JUSSCANNZ, por sus siglas en inglés)--prefirieron hacerle caso a los 'cabilderos grises'. Además, los países exportadores de petróleo agrupados en la OPEP bombardearon las sesiones con pedidos de compensación, temerosos de que un tratado robusto sobre el clima pudiera mermar sus ingresos por concepto de ventas del crudo. Por eso le faltó fuerza y garra al CMCC. Se hacía entonces obvia la necesidad de encarar otras acciones para hacerle frente al cambio climático.

En 1995, tres años después que se firmara en Río el CMCC, el PICC publicó un segundo informe general sobre las investigaciones en torno al cambio climático, destacando que las evidencias indicaban que se registraba, en efecto, "un impacto humano discernible sobre el clima mundial" [5] y que el clima ya podría estar modificándose. Los científicos y economistas también señalaron que había muchas estrategias para reducir las emisiones de GEIs que

presentaban saldo positivo en la relación costo-beneficio.

EL PROTOCOLO DE KIOTO (1997): ¿UNA ESPERANZA PARA EL CLIMA

Puesto que el PICC indicaba la necesidad de reducir en 60-80% las emisiones de anhídrido carbónico a fin de mantener las concentraciones atmosféricas de GEIs en niveles sustentables, las Partes tuvieron que emprender nuevas acciones. En la primera COP de Berlín en 1995, los gobiernos decidieron que los compromisos específicos de las Partes del Anexo 1 en el convenio no eran "adecuados", e iniciaron una nueva ronda de negociaciones para definir compromisos más enérgicos y más detallados para esos países. Tras dos años de negociaciones se aprobó el Protocolo de Kioto en la COP 3, en diciembre de 1997, pero aún no ha entrado en vigencia y lo más probable es que no lo haga sino hasta después del 2002.

ENTRADA EN VIGENCIA --UN PROBLEMA

Para exigirle cumplimiento de un tratado a un país es necesario que éste lo firme y lo ratifique, y esa ratificación suele requerir del consentimiento del Parlamento nacional del país en cuestión. Para entrar en vigencia, el Protocolo debe primero ser ratificado por 55 países signatarios, incluyendo a Partes del Anexo 1 que sumen entre sí el 55% de las emisiones totales de anhídrido carbónico (CO₂) en 1990. Muchas Partes (inclusive la UE) quieren que el Protocolo entre en vigencia en el 2002, a tiempo para el décimo aniversario de la Cumbre de la Tierra, pero EE.UU., Canadá y algunos otros países amenazan con no ratificar el protocolo si las normas que se adopten en la COP 6 no les convienen. Esto podría implicar que el protocolo nunca entre en vigencia. Pero esta no es una opción viable, además de ser una amenaza irresponsable, puesto que la atmósfera requiere de acciones inmediatas frente al cambio climático. Hasta el momento, hay 84 países que firmaron el protocolo, pero

solamente 22 lo han ratificado. Ningún país del Anexo 1 lo ha ratificado aún , pero algunos como Francia y Nueva Zelandia están haciendo preparativos para ratificarlo tan pronto sea posible después de celebrada la COP 6.

LAS METAS DE REDUCCIÓN DE KIOTO

En el protocolo, los países industrializados (Anexo 1) prometieron reducir por lo menos en un 5% sus emisiones de GEIs durante el período comprendido entre el 2008 y el 2015 (conocido como el ‘primer período de compromisos’), tomando como base las emisiones de 1990. Las metas de reducción que se fijaron abarcan seis GEIs: el anhídrido carbónico (CO₂), el metano (CH₄), el óxido dinitroso (N₂O), los hidrofluorocarbonados (HFCs), los perfluorocarbonados (PFCs) y el hexafluoruro de azufre (SF₆). Las metas de reducción establecidas para cada país aparecen en el Anexo B del Protocolo, con variaciones que van desde reducciones promediales del 8% para la UE hasta incrementos del 10% para Islandia.

La UE repartió el 8% que le corresponde entre sus Estados miembros (en lo que se conoce como ‘la burbuja europea’), resultando en una serie de metas de reducción distintas para los diferentes países. En un extremo están Alemania y Dinamarca que deben reducir sus emisiones en un 21% respecto a lo que emitían en 1990 --con compromisos aún mayores para Luxemburgo, que debe reducirlas en un 28%--, mientras que Finlandia y Francia sólo deben reducirlas al nivel que emitían en 1990 y, en el otro extremo, se encuentran Grecia y Portugal, que pueden aumentar sus emisiones en 25% y 27% respectivamente.

TENDENCIAS DE EMISIÓN: UN PANORAMA MUY GRIS PARA EL NORTE

Desde 1990 hasta ahora muchos países han aumentado su nivel de emisiones, haciendo que las metas fijadas en el protocolo sean más

difíciles de cumplir. El hecho es que si no se emprenden acciones ahora, la meta de reducción del 5% fijada en el protocolo en realidad representará reducciones cercanas al 20% para el conjunto del mundo desarrollado en el 2010, según proyecciones estimativas. Como ya se ha mencionado, las tendencias indican que de no aplicarse el Protocolo de Kioto, en el 2010 las emisiones de los países industrializados seguramente serán 8% mayores que en 1990. Así, se prevé que en el 2010 los países miembros de la OCDE [6] emitirán 16% más que en 1990, mientras que Rusia, Ucrania y Europa Central y del Este emitirán 12% menos que en 1990, según las mismas proyecciones.

Panorama de tendencias nacionales de emisión de GEIs

País	Metas de reducción de Kioto	Variación porcentual 1990- 1995	Variación porcentual 1995-2000
Alemania	-21	-12	-14
Australia	+8	+6	+13
Canadá	-6	+10	+8
España	+15	+2	+12
Estados Unidos	-7	+5	+11
Francia	0	0	-7
Italia	-6.5	+2	no hay información
Japón	-6	+8	no hay información
Reino Unido	-12.5	-9	-11

Nota: Las metas para Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido son correlativas a la meta compartida de la UE (-8%). 1990-1995 refleja las variaciones reales; 1995-2000 son estimaciones basadas en datos de emisiones de 1996 o1997.

Fuente: CMCC, datos nacionales oficiales

METAS INADECUADAS E INEQUITATIVAS

Las metas de reducción acordadas en Kioto no salvarán el clima mundial. Ellas son ecológicamente inadecuadas y constituyen más una componenda política que una solución equitativa al cambio climático:

-- Incluso si las Partes llegasen a cumplir cabalmente con las metas fijadas, ello sólo enlentecería el ascenso previsto de la temperatura mundial en apenas una fracción de ° C --lo cual no es suficiente para detener el cambio climático.

-- Aún si se cumpliera con todas las metas de reducción fijadas en Kioto, en el 2010 la concentración atmosférica de anhídrido carbónico solamente estaría 0.4% por debajo de los niveles registrados en 1990.

-- Con o sin Protocolo, después del 2012 los ciudadanos de EE.UU., Canadá o la UE todavía emitirán mucho más que los ciudadanos de países empobrecidos como la India o

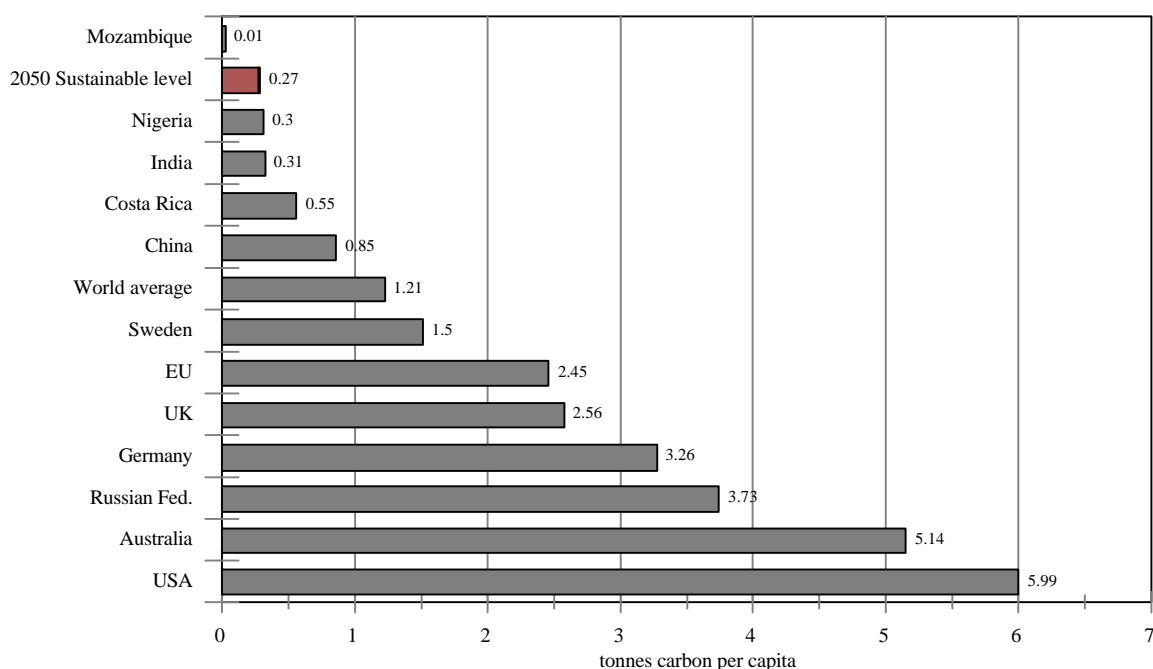
Mozambique.

ATI reclama que se fijen metas de reducción a más largo plazo basadas en la equidad, es decir, en la igualdad de derechos sobre la atmósfera para todas las personas del mundo, dentro de los límites de tolerancia del medio ambiente. Esa es la única manera de lograr un tratado sobre el clima que sea justo y equitativo.

DISTINTOS MODOS DE CUMPLIR CON LAS METAS

Otro problema que presentan las metas fijadas en el Protocolo es que pueden ser logradas de diversas maneras --es decir, desafortunadamente, no únicamente mediante reducciones netas en las emisiones derivadas de combustibles fósiles y otras fuentes. Las Partes, por ejemplo, pueden fomentar y proteger sumideros de carbono, lo cual significa el empleo de bosques o suelos como depósitos de carbono para 'reducir' así sus emisiones netas. También pueden ejecutar proyectos de reducción de emisiones en terceros países o comprarles certificados de reducción de

Per capita carbon emissions



emisiones para cumplir con sus propias metas de reducción. Estos mecanismos alternos son conocidos como los "mecanismos de Kioto" o "mecanismos flexibles", y su reglamentación es justamente uno de los puntos que habrán de acordarse en La Haya durante la COP 6.

Gráfica: Emisiones per cápita en el 2000 y nivel sustentable de emisiones en el 2050 [7]

LOS SUMIDEROS SON UN PROBLEMA

Los sumideros son lo opuesto a las fuentes de emisión, es decir, son sistemas que retienen o almacenan carbono --el principal de los GEIs. La inclusión de sumideros en el Protocolo tiene de alguna manera sentido, ya que la biosfera y los océanos en efecto retienen y liberan carbono, y forman parte del ciclo global del carbono. Sin embargo, plantar árboles en lugar de reducir las emisiones derivadas de los combustibles fósiles no salvará al clima mundial. Por una parte, está científicamente comprobado que la biosfera no puede almacenar todo el carbono que los humanos podemos emitir y que actualmente permanece en el subsuelo como petróleo, gas y carbón ("saturación"). Además, existen dudas enormes e incertidumbres con respecto al empleo de sumideros para cumplir con las metas fijadas, y problemas en torno a cómo contabilizar su contribución a ese fin. Y si es verdad --tal y como nos lo indica la ciencia-- que los bosques tarde o temprano se convertirán globalmente más en fuentes de GEIs que en sumideros, ¿cómo podemos garantizar que un proyecto de plantaciones forestales a la larga efectivamente reducirá la cantidad de GEIs en la atmósfera? Plantar árboles no es siempre y necesariamente benigno desde el punto de vista ambiental: una plantación forestal monoespecífica atrapa mucho más carbono que un bosque nativo maduro, pero puede destruir la biodiversidad. A largo plazo, no podemos contar con que los árboles y el suelo retengan el carbono que emitimos, tenemos que dejar de emplear y quemar combustibles fósiles.

ATI se opuso a la inclusión de sumideros en el Protocolo. Puesto que ya han sido incluidos, ahora reclamamos que se fijen normas de

contabilidad que tornen imposible que las Partes contabilicen como medidas de protección del clima actividades tales como las normales de cosecha forestal. Debemos asegurarnos que el enfoque principal del tratado siga siendo la reducción de las emisiones derivadas de los combustibles fósiles.

LOS MECANISMOS FLEXIBLES: ¿ÉXITO CONJUNTO O FRACASO COMPARTIDO

Los llamados "mecanismos flexibles" se crearon para permitirle a los países industrializados comprar certificados de reducción de emisiones en terceros países y/o realizar proyectos en otros países que les sumen créditos de emisión. El argumento y fundamento principal que se esgrimió es que el cambio climático constituye un problema mundial y, por lo tanto, que no tiene importancia el lugar (o los países) en donde se consigan las reducciones de emisiones globales. Para ello se crearon tres mecanismos: la Ejecución Conjunta (EC) de proyectos, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), y el Comercio Internacional de Emisiones (CIE).

La EC se refiere a proyectos de reducción de emisiones en otro país desarrollado (es decir que es un mecanismo solamente habilitado para uso entre los países del Anexo 1), mientras que el MDL permite la realización de proyectos análogos en países en vías de desarrollo, esto es, de países del Anexo 1 con Partes no-Anexo 1, que les permitan a los primeros acumular créditos de emisión a su favor. El CIE, por su parte, le permitirá a los países del Anexo 1 que hayan alcanzado reducciones superiores a las que les corresponden respectivamente según las metas fijadas en Kioto, vender ese 'excedente' a otros países que tengan dificultades para cumplir con sus propias metas de Kioto o que lo encuentren más costoso que comprar el 'excedente' de reducción de otro país.

El propósito de estos mecanismos es bajar el costo que implican las reducciones para los países del Anexo 1. En Kioto, estos

mecanismos de mercado (por contraste con las acciones emprendidas en cada país para reducir domésticamente sus emisiones) fueron la única manera de conseguir que EE.UU. y otros países reticentes accedieran a comprometerse con metas fijas de reducción obligatoria. Sin embargo, esos mecanismos se convirtieron desde entonces en una traba para emprender acciones concretas para detener el cambio climático, puesto que las Partes se han enfrascado en la resolución de complejos y casi incomprensibles detalles relativos a su puesta en práctica. Estados Unidos, Canadá y algunos otros países reclaman que se permita usar al máximo el comercio de emisiones --"comercialización sin trabas"--, alegando que limitar el empleo de este mecanismo minaría la eficacia de las reducciones de emisiones, debido a los costos cada vez más elevados que ello implica. La UE, por su parte, ha propuesto que se fije un "límite específico" al empleo de los mecanismos de Kioto, mediante un complicado sistema que obligaría a los países a hacer por lo menos la mitad de los deberes en casa, con la opción de usar los mecanismos flexibles para cumplir con la reducción de emisiones restante que le corresponde según el Protocolo.

ATI alega que los países industrializados deben efectuar la gran mayor parte de sus reducciones en su propia casa. Eso significa que a los países del Anexo 1 sólo se les debería permitir emplear los mecanismos de Kioto para un máximo del 20% de sus metas de reducción. De otra manera, el desarrollo sustentable y la equidad en el uso de la atmósfera para todos los habitantes del planeta jamás se harán realidad.

EJECUCIÓN CONJUNTA (EC)

Según el artículo 6 del Protocolo de Kioto, los países del Anexo 1 (e incluso las empresas privadas) pueden emprender proyectos con el objetivo bien sea de reducir las emisiones de GEIs a la atmósfera o para retirarlos de ella mediante la activación de sumideros naturales (v.g. secuestrar carbono de la atmósfera mediante plantaciones forestales, constituye un ejemplo del uso de los sumideros). En el primer caso, los proyectos deben constituir un ahorro

en términos de emisiones, en contraste con lo que de otra manera hubiera sucedido (adicionalidad). Este ahorro se traduce en unidades de reducción de emisiones (UREs) que los países del Anexo 1 pueden acreditarse para cumplir con sus metas de reducción ante el Protocolo. A modo de ejemplo, veamos un caso típico: una empresa británica quiere invertir en la construcción de una usina de generación eléctrica a gas en un país de Europa del Este que hace uso intensivo del carbón. En ausencia de la empresa inversionista británica, se supone que el curso normal de los acontecimientos sería que ese país de Europa del Este construiría entonces una usina a carbón. Expresada en toneladas de CO₂, la reducción de emisiones resultante de producir electricidad usando gas en lugar de carbón (teniendo en cuenta que el gas es más 'limpio' que el carbón en términos de emisiones de anhídrido carbónico) constituye la base sobre la cual se pueden calcular los créditos (UREs) que serían entonces abonables a la empresa británica. [8]

ATI sostiene que solamente se deberían aprobar como proyectos EC aquellos que impliquen uso de tecnologías limpias, fuentes renovables de energía y/o dispositivos de eficiencia energética. Particularmente, reclamamos que el uso de la energía nuclear quede excluido y que se restrinja sustancialmente la aprobación de proyectos de sumideros. Las Partes deben acordar criterios rigurosos de conservación de la biodiversidad antes de aprobar cualquier proyecto EC de sumideros, y todos los proyectos en la categoría de los mecanismos flexibles deben garantizar transparencia y plena participación pública. Bajo tales condiciones, las Partes podrían comenzar a ejecutar buenos proyectos desde ahora ("Inicio Anticipado").

EL MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO (MDL)

En conformidad con el artículo 12 del Protocolo de Kioto, un país del Anexo 1 puede ejecutar proyectos en países no-Anexo 1, bajo

la modalidad MDL. El principio de funcionamiento es básicamente el mismo que en el caso de la EC, pero los proyectos tienen que: i) reducir las emisiones de GEIs a la atmósfera y, ii) contribuir al desarrollo sustentable en los países no-Anexo 1. El ahorro (de emisiones) generado a través de proyectos MDL se expresa en certificados de reducción de emisiones (CRE), abonables a los efectos de cumplir con las respectivas metas de reducción de Kioto. A manera de ejemplo, un proyecto MDL podría ser sustituir con paneles solares de células fotovoltaicas (energía limpia) los generadores a gasoil (productores de GEIs) con que se surte de energía eléctrica un pequeño pueblo rural en un país en vías de desarrollo. El protocolo habilita proyectos MDL a partir del 2000 y los CRE generados pueden quedar "en depósito" a favor de los países del Anexo 1 que utilicen este mecanismo. La diferencia principal entre la EC y el MDL es que los países huéspedes de proyectos MDL no están obligados a cumplir con ninguna meta de reducciones dentro del protocolo. Las metas de reducción de Kioto están calculadas con base en las emisiones de los países del Anexo 1 y existe un "presupuesto" de emisiones máximas, que consta básicamente de las emisiones de los países del Anexo 1 en 1990, menos las metas de reducción fijadas para cada uno (el resultado es lo que se conoce como la 'asignación'). En la práctica, lo que ocurre es que cada CRE generado en un país no-Anexo 1 se sumará al 'presupuesto' general del conjunto de los países del Anexo 1 e incrementará, de hecho, la cantidad de GEIs que a éstos les estará permitido emitir durante el período del compromiso. En otras palabras, cada tonelada de carbono en la atmósfera que logre reducirse mediante el MDL puede significar una tonelada más que podrá emitirse en los países del Anexo 1. Esto es lo que se ha dado en denominar como el 'presupuesto inflado' de los países del Anexo 1.

Por eso es muy importante que el MDL sólo incluya proyectos 'limpios' y "seguros". Si se invierte dinero en fuentes de energía renovables en un país no-Anexo 1, ello generará reducciones "seguras" de emisiones durante las décadas venideras. Pero de momento, desafortunadamente, las Partes todavía están

discutiendo la posibilidad de permitir proyectos no sustentables bajo el MDL, tales como usinas de generación eléctrica nucleares o a carbón y, muy problemáticamente, proyectos de sumideros de carbono. El problema con los sumideros, aparte de muchos otros, es que no sólo serán potencialmente tan baratos que nadie invertirá en fuentes renovables de energía, sino que los mejores sumideros de carbono no constituyen el mejor hábitat para la fauna y la flora silvestre y la biodiversidad en general. Además, es muy difícil calcular y probar cuánto carbono retiene (ahorra) un sumidero y, más importante aún, si ese carbono seguirá secuestrado en los árboles y el suelo sin ser liberado a la atmósfera. Los sumideros no constituyen entonces una opción segura para alcanzar las metas de reducción de Kioto. Y cada dólar que se invierta en esos proyectos significará más emisiones derivadas de combustibles fósiles en los países del Anexo 1. Esto nos mantendrá presos en la dependencia de los combustibles fósiles y además no es justo para con los habitantes del Sur que a menudo carecen de acceso a la tierra y a quienes estaríamos prácticamente obligando a retener el excedente de carbono que el Norte produce.

ATI reclama que no se le permita a las Partes del Anexo 1 alcanzar más del 3% de su meta conjunta de reducciones mediante proyectos MDL. También nos oponemos a los proyectos de sumideros (plantaciones forestales) bajo el MDL y reclamamos que este mecanismo sea empleado para poner la primera piedra para el desarrollo de fuentes renovables de energía y tecnologías de eficiencia energética únicamente.

COMERCIO DE EMISIONES (CE)

El artículo 17 del protocolo permite que los países industrializados y las economías en transición comercien emisiones. La idea es que el país A pueda comprarle certificados de reducción de emisiones al país B y abonarlos a su propia cuenta de reducciones y viceversa. Este mecanismo puede también ser utilizado por empresas privadas de esos países, que

podrían entonces comerciar emisiones entre sí. Rusia y Ucrania, cuyas economías se han contraído sensiblemente desde 1990, son dos de los países que seguramente dispondrán de certificados (o créditos) de reducción de emisiones para vender. En pocas palabras, esos países tienen ahora menos fábricas y por eso utilizan menos combustibles fósiles. Este 'ahorro' de emisiones es conocido en las negociaciones como "aire caliente", ya que no es producto de mejoras reales ni eficiencia en la economía. Así, Estados Unidos podría comprarle a Rusia reducciones que de cualquier manera nunca hubieran ocurrido. Hay países en vías de desarrollo como la Argentina que empiezan a mostrar interés de participar en este régimen de comercialización de emisiones. Sin embargo, tal participación podría dar pie al surgimiento del llamado "aire caliente tropical", es decir, que esos países podrían terminar vendiendo reducciones ficticias de emisiones, dado que sus inventarios de emisiones no son confiables. El principal problema que presenta este mecanismo es que funcionará sobre bases inequitativas. Hasta el momento no existe voluntad ni compromiso para reducir las emisiones mundiales agregadas en un 60-80%, tal y como recomiendan necesario la mayor parte de los climatólogos. Se podrían utilizar entonces mecanismos comerciales como este para darle tiempo al Norte a reducir sus emisiones a niveles sustentables. Pero a menos que ello ocurra en el marco de reducciones significativas universalmente acordadas, el establecimiento de un mercado de emisiones, por sí sólo, no serviría para detener el amenazante cambio climático, y se sumaría a la larga lista de mercados globales inequitativos.

ATI reclama que se excluya al "aire caliente" de cualquier régimen de comercialización de emisiones. Sólo se debería permitir participación en este mecanismo a los países que dispongan de inventarios de emisiones adecuados y sistemas nacionales apropiados para tratar con este tipo de comercio. El comercio de emisiones es sólo una de las herramientas para reducir las emisiones mundiales --además, es muy probable que solamente involucre al sector manufacturero y de suministro de energía eléctrica. Por eso, no

debería permitírsele a los países descontar más que un 20% de sus compromisos de reducción de emisiones mediante este mecanismo de comercio internacional --se debe exigir que el 80% restante sea logrado mediante acciones en el ámbito nacional. Aquellos países que no estén de acuerdo con establecer normas de cumplimiento estricto y fijar multas económicas para quienes no cumplan, deberían quedar excluidos de todo tipo de intercambio comercial.

ACATAMIENTO: ¿SON SERIOS LOS COMPROMISOS O NO?

Encarar el cambio climático implica cambiar el modo en que producimos y usamos la energía. Existe resistencia entre las Partes a establecer un sistema que pueda monitorear el acatamiento y castigar a los países infractores de sus compromisos de reducción (sistema de acatamiento). Es necesario fijar normas legales vinculantes (obligatorias) que penalicen el incumplimiento con los requisitos y metas de reducción del protocolo, y establecer una institución fuerte capaz de sancionar a las Partes que no cumplan con sus compromisos de reducción. Algunas Partes ya han dado a entender que si no cumplen esta vez con sus compromisos, sí lo harán en el siguiente período, es decir, que simplemente sumarían las toneladas de carbono que no han 'ahorrado' hasta el momento a metas de reducción futuras. A eso se le llama amontonar y constituye otro ejemplo de cómo se niegan algunas Partes a ver el semáforo en rojo.

Otro problema que enfrentamos es que muy probablemente no podamos saber antes del 2015 si un país ha cumplido con sus metas de reducción o no, debido a la complejidad que supone la contabilidad y la elaboración de los informes respectivos, particularmente en lo que atañe a la bonificación de 'créditos' bajo los mecanismos flexibles y la contabilización de la actividad y eficacia de los proyectos de nuevos sumideros de carbono. Tarda años recopilar, transmitir y revisar los datos sobre emisiones. El protocolo le pide a los países "avances verificables" para el año 2005, lo que indica

claramente que los países ya pronto deberían poder demostrar que efectivamente están reduciendo sus emisiones. Sin embargo, hay países como Estados Unidos, Canadá y Australia que ni siquiera están dispuestos a discutir seriamente el asunto, suponiendo que es deber de la comunidad internacional confiar en ellos; pero, ¿existe acaso algún motivo para que lo hagamos, cuando aún no hemos visto ninguna acción seria de su parte en ese sentido?

ATI aboga por un sistema fuerte de acatamiento, con multas para los países que no cumplan con sus compromisos de reducción de emisiones. Debería establecerse un foro internacional compuesto equitativamente por todas las Partes que sancione a los países infractores. No servirá de mucho saber recién en el año 2015 si realmente se estuvieron emprendiendo acciones para combatir el cambio climático durante todos estos años. Por lo tanto, es imperativo que las Partes presenten a la brevedad un sistema que permita verificar, a más tardar en el 2005, que efectivamente se están reduciendo las emisiones.

LOS ACTORES PRINCIPALES --LOS BUENOS Y LOS MALOS

En las negociaciones internacionales, y no menos en el proceso de negociaciones del Convenio Marco sobre el Cambio Climático (CMCC), los países se agrupan en coaliciones a fin de contar con mayor fuerza política a la hora de las decisiones. Los países que usualmente buscan impedir un buen trato para el clima porque están más preocupados por defender los intereses de sus industrias del carbón, petrolíferas y automotrices son Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Japón, Noruega y algunos otros agrupados bajo la denominación JUSSCANNZ (por sus siglas en inglés). A este grupo se unieron también Rusia y Ucrania después de la COP 3, y conjuntamente se llaman el "Grupo Paraguas".

Los países en vías de desarrollo procuran coordinar sus intereses en el "Grupo de los 77 + China" (G77), aunque a menudo es difícil detectar un interés común entre ellos. Por

ejemplo, los países exportadores de petróleo como Arabia Saudita y Venezuela generalmente tratan de impedir que se avance en las negociaciones, mientras que algunos pequeños Estados insulares como Samoa y las Islas Marshall constituyen parte de las fuerzas más progresistas en el conjunto general del CMCC. Estos últimos forman parte de un subgrupo llamado AOSIS (por su sigla en inglés) --la Alianza de Pequeños Estados Insulares.

En este repaso de las principales coaliciones que se presentan en el CMCC sólo falta mencionar a la Unión Europea (UE), que trata de coordinar sus posiciones con algunos países de Europa del Este como Hungría y Polonia, que solicitaron membresía en la UE. La UE ha procurado cerrar un buen trato para el clima en el pasado, pero incluso esas posiciones se encuentran ahora debilitadas en las negociaciones sin haber logrado concreción.

NOTAS

1. Klaus Topfer, director del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Global Outlook 2000, PNUMA, 1999.
2. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland), Nuestro Futuro Común, 1987.
3. Global Environmental Outlook 2000, página 25.
4. Cifras tomadas de la OCDE, Action Against Climate Change, París, 1999.
5. IPCC, Segundo Informe de Evaluación, Cambridge, 1995.
6. Los miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Guam, Holanda, Irlanda, Islandia, Islas Vírgenes, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Portugal, Puerto Rico, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.
7. Pronóstico de emisiones de anhídrido carbónico para el año 2000, fuente: pronósticos oficiales de las Partes del CMCC y <http://www.gci.org/models/ccov55.exe>
8. Algun texto tomado de "Assassment of Joint Implementation and the Clean Development Mechanism: Potential Opportunities for UK Business" ACBE, Mayo del 2000.

LAS INFORMACIÓN Y CONTACTOS

Campaña sobre el Clima
Amigos de la Tierra Internacional
Tel: + 44 20 7490 1555
www.foei.org o www.foeurope.org

***ENFRENTEMOS EL CAMBIO
CLIMÁTICO!***

©Amigos de la Tierra Internacional
Septiembre del 2000