

CONVENCIÓN MARCO SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO¹

Manuel Rodríguez Becerra²

Publicado en: Memorias del Primer Seminario Nacional sobre Cambio Climático. Bogotá. 1944

Básicamente me voy a referir a la Convención Marco en lo que creo que puedan ser sus debilidades y fortalezas. Ante todo debo decir que es un punto de vista muy personal, después de haber participado en todas las negociaciones de Río de Janeiro.

La Convención Marco sobre Cambio Climático, frente a lo que fueron las expectativas sobre esa Convención cuando comenzó su proceso de negociación, es una convención débil. Su debilidad en buena parte se origina en las múltiples concesiones que hubieron de hacer en el proceso de negociación, tanto los países en desarrollo como los países desarrollados.

La Convención de Cambio Climático, hasta cierto punto, se convirtió en un fracaso para los países industrializados, pues para ellos tenía una gran importancia política que no tenía para los países en desarrollo. El problema del cambio climático en Colombia realmente no es un problema nacional, no es un problema que está en la agenda política de Colombia, no le interesa a la clase política colombiana, ni le interesa a la clase empresarial. Es un problema que fue diagnosticado por países del norte y por científicos de los países desarrollados pero que tiene muy poca importancia, hay que decirlo en forma muy franca, en términos de las agendas políticas nacionales de nuestros países. Que se firmara o no la Convención de Cambio Climático en Río de Janeiro no significaba absolutamente nada para el Gobierno Colombiano en términos políticos internos. Tenía importancia para el futuro del país pero era una definición de carácter técnico, de gran política hacia el futuro, pero con muy pocos cimientos en la realidad política nacional.

La debilidad de la Convención se manifiesta desde la enunciación misma de su objetivo que es de carácter muy general: "Lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático". Ese nivel, de concentraciones debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adaptaran naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se viera amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiguiera de manera sostenible. Haber establecido el objetivo de esta forma va a crear muchos problemas con la negociación de los protocolos. Por ejemplo, en el enunciado se dice que esa estabilización debe lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático. ¿Cómo se adaptan naturalmente los ecosistemas al cambio climático? Cómo se sabe o se sabe muy poco. Quienes no tengan mucho interés en tener una convención climática fuerte pueden muy bien comenzar por ahí y la negociación se hace completamente imposible porque los datos científicos sobre adaptación de los ecosistemas al cambio climático no existen.

Una de las principales debilidades de la Convención tiene que ver con el hecho de que no se hubieran fijado metas cuantitativas de la reducción de gases de invernadero, ni metas en el tiempo.

¹ Versión condensada preparada con base en la conferencia dictada por el autor.

² Ministro del Medio Ambiente

Este fue uno de los puntos más difíciles de negociación durante todo el proceso de la Convención. Se señala como meta deseable o de carácter voluntario para los países desarrollados "el regreso, antes de fines del decenio actual, a los niveles anteriores de emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal". Naturalmente, a los países en desarrollo no se les fijan compromisos de ningún tipo en esta materia. No hay ninguna obligatoriedad en cuanto a este objetivo. Los principales compromisos de los países desarrollados se refieren a estos puntos:

1. Adoptar las políticas nacionales y tomar las medidas correspondientes de mitigación de cambio climático limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero.

2. Presentar periódicamente información detallada acerca de las políticas y medidas adoptadas con el fin de volver individual o conjuntamente a los niveles de 1990 de estas emisiones.

Como les mencionaba, el tema de las metas y calendarios fue tema muy complejo. Una de las cuestiones fundamentales que apareció en todos los procesos de negociación fue la posición de Estados Unidos de no fijar metas cuantitativas ni fechas para la estabilización y menos aún, para la reducción de los gases de invernadero. En este sentido el mismo Presidente Bush dio declaraciones muy duras. Afirmó que no iría a Río si la firma de la Convención ponía en peligro la estabilidad laboral de la gran cantidad de americanos.

El tema del empleo se volvió en contra de la Convención y en un momento dado tuvo un cierto eco en una parte de la prensa norteamericana. Finalmente, esa posición de Estados Unidos llevó a la conclusión, tanto al grupo de los 77 como a los países desarrollados que querían ver la Convención con más fuerza, que si querían que Estados Unidos firmara la Convención habría que ceder en el punto de las metas cuantitativas y de las fechas y finalmente se firmó en esos términos.

Naturalmente la posición de Estados Unidos no fue solitaria, hubo tantos países en desarrollo como países desarrollados que la compartieron por razones de diversa índole. Esto demuestra que por lo menos en el caso de la Convención de Cambio Climático, es equivocado querer entender el mundo en términos de los países del norte y los países del sur como hacen muchos analistas. Si bien los países del norte y los países del sur estuvieron alineados en ciertas materias, en otras estuvieron lejos de lograrlo.

No me voy a referir a toda la Convención sino a algunos puntos importantes y que seguramente van a ser materia de gran discusión en años futuros. Sobre el asunto de las metas cuantitativas, la posición oficial de Estados Unidos cambió desde hace aproximadamente un año, cuando el presidente Clinton aceptó que se acogían a la meta de estabilizar las emisiones de gases invernadero hacia el año 2000. Esta puede no ser una meta suficiente en términos del mayor emisor de gases invernadero, pero es una posición que abre unas perspectivas más positivas hacia lo que van a ser las negociaciones de los protocolos cuando se instale la Conferencia de las Partes. Otro tema difícil durante toda la negociación fue el tema de la financiación. Los principales acuerdos que se lograron en la Convención de Cambio Climático, en materia financiera, son los siguientes:

1. Los países desarrollados serán los responsables por la financiación de los proyectos en países en desarrollo que impliquen costos incrementales, dirigidos a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero o a aumentar la capacidad de sus sumideros. Se excluyó de esta obligación a los países de Europa del Este y a los antiguos países de la Unión Soviética, entre tanto no superen su proceso de transición económica.

2. Los países desarrollados también serán los responsables por la financiación de proyectos de transferencia tecnológica, previamente acordados con entidades internacionales que se señalen competentes para el efecto.

3. Los recursos aportados por los países desarrollados serán nuevos y adicionales con respecto a los que ya se aportan como ayudas al desarrollo. Además, se tomará en cuenta que el flujo de fondos sea adecuado y que la carga se distribuya también adecuadamente entre las partes que son países desarrollados.

Finalmente, se estableció que el ente responsable de manejar estos recursos financieros, por lo menos en forma transitoria, sería el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF). Después de mucha controversia, los países desarrollados acordaron que habría recursos nuevos y adicionales y el GEF se previó como mecanismo para administrar los recursos que tuviera que ver tanto con la Convención de Cambio Climático, como con la de Biodiversidad y con la Agenda 21. El grupo de los 77 se opuso fuertemente a que fuera el GEF el encargado de administrar esos recursos.

Al final se aceptó la administración por parte del GEF pero con el compromiso de llevar a cabo reformas muy substanciales en su sistema de gobierno. El año pasado, tuvimos una última reunión en Cartagena en donde se suponía que ya debíamos poner punto final al asunto y lo que hubo fue un gran desacuerdo sobre cuáles serían las fórmulas para concretar el mandato de la Conferencia de Río acerca de una administración transparente y un gobierno democrático para el GEF.

Hay un problema adicional y es que los recursos del Fondo parecen bastante modestos para las necesidades. En Cartagena se estaba hablando de una reinyección de fondos para el Fondo Mundial del Ambiente que podría llegar a 2.000 millones de dólares para afrontar todos los problemas globales en biodiversidad, cambio climático y océanos para un período de 3 ó 4 años, dejando por fuera la Agenda 21. Para los aspectos de cambio climático, la suma de 2.000 millones de dólares, es insuficiente para las actividades a realizar en los próximos 3 ó 4 años. Hay que reconocer que los países industrializados tienen problemas financieros y políticos. Después de la distensión Este Oeste, los países han entrado en un proceso de introspección a resolver sus problemas domésticos y de otra parte, los países de la antigua Unión Soviética van a requerir una prioridad, en términos de flujos de los recursos, de los países industrializados, particularmente de los europeos.

La convocatoria de la Conferencia de Río se hizo sobre el supuesto de que al terminar la guerra fría se liberaban unos recursos a nivel internacional que permitirían financiar los problemas más urgentes de la humanidad, como el tema ambiental. Cuando ya estábamos en el proceso de negociación, los países desarrollados tenían claro que la coyuntura había cambiado, y era evidente que no podían, o no era tan claro para ellos que pudieran adquirir compromisos muy fuertes, pero por razones, yo diría, más de carácter político que de carácter financiero.

La transferencia de tecnología es otro punto de gran discusión y de controversia. La convención finalmente establece que se tomarán todas las medidas posibles, según proceda, para asegurar la transferencia de tecnología y de conocimientos prácticos ambientalmente sanos de los países desarrollados a los países en desarrollo.

La Convención también establece circunstancias especiales de los países en desarrollo, es una especie como de compensación de costos. Diferentes países del grupo de los 77 comenzaron a adelantar el tema de sus circunstancias especiales sobre cómo iban a ser compensados por ser más vulnerables o por ser más afectados por las medidas que había que tomar. Después de una larga negociación finalmente quedaron 8 categorías de circunstancias especiales:

1. Países insulares pequeños. El problema de las islas fue la primera circunstancia

especial que se reconoció internacionalmente.

2. Países con zonas áridas o semiáridas.
3. Países con zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal.
4. Países con zonas propensas a los desastres naturales.
5. Países con zonas expuestas a las sequías y la desertificación.
6. Países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana.
7. Países con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos.
8. Países con zonas con sistemas de economías dependientes en gran medida de la exportación de combustibles fósiles o productos asociados.

Estas ocho circunstancias especiales se deben reconocer de alguna manera, a través de los protocolos, aunque no necesariamente se deban compensar. Colombia fue uno de los países que defendió muchísimo el tema de la compensación a la que podrían tener derecho países productores de combustibles fósiles, porque una forma de interpretar la Convención de Cambio Climático, es que ella tiene como uno de sus objetivos fundamentales disminuir el consumo de los combustibles fósiles. Entonces países como Colombia, cuya economía está siendo proyectada al futuro con base en la exportación de estos combustibles, defendieron muy fuertemente el caso de que si hubiera altas reducciones en las exportaciones de esos combustibles fósiles, debería reconocerse esa circunstancia especial.

Mi opinión sobre las circunstancias especiales, es que se definieron tantas que el tema va a ser inmanejable a nivel de los protocolos, porque dentro de las circunstancias especiales caben todos los países del mundo.

La Convención dice que todas las partes deberán promover la gestión sostenible y promover y apoyar la conservación y reforzamiento de los sumideros y de los depósitos de todos los gases de efecto invernadero inclusive el área de los bosques y océanos así como otros ecosistemas terrestres costeros y marinos. Los países con bosques tropicales tomaron una posición muy dura frente a la posición original de algunos países desarrollados que trataban de concentrar el problema de los sumideros en los bosques tropicales. La forma amplia de la redacción final en donde se reconoce la existencia de los otros tipos de sumideros como los bosques no tropicales, fue un punto importante para países como los nuestros.

La Convención establece claramente que los países en desarrollo llegarán a adquirir compromisos de reducción de los gases de efecto invernadero solamente si los países 'desarrollados cumplen, no solamente con la reducción de sus emisiones sino también sus compromisos financieros en relación con la financiación de los costos incrementales que impliquen los programas o estrategias nacionales relacionadas con la reducción de gases de efecto invernadero.

Un punto importante de la Convención es el que se refiere a la información. Los países desarrollados adquieren un compromiso muy claro en la presentación de informes nacionales sobre el estado de sus emisiones y sobre las medidas que están tomando para reducir sus gases de efecto invernadero. Los países en desarrollo también adquieren unos compromisos a ese respecto y los países más pobres básicamente no tienen compromisos. Los compromisos de suministrar anualmente informes nacionales permiten establecer un proceso de seguimiento que puede convertirse en un instrumento muy fuerte de presión, así sea moral, para que los países cumplan con sus objetivos.

Hay unos aspectos de la Convención que es importante considerar y son los temas que no quedaron en la redacción final y aquellos sobre los que no hubo acuerdo. Entre ellos se destacan metas de reducción después del año 2000. Esta es una de las mayores debilidades de la Convención. Es necesario llegar a acuerdos de reducción de emisión de gases de efecto invernadero y en forma muy sustantiva, por parte de los países desarrollados, si se quiere que los países en desarrollo tengan derecho al desarrollo. Una de las propuestas que en un momento dado se presentó fue la de estabilización de emisión de gases de efecto invernadero per cápita en el mundo.

Esta es una propuesta totalmente inaceptable para los países en desarrollo. Habrá que aumentar las emisiones de gases de invernadero per cápita si queremos desarrollar nuestros países y ese aumento debe ser compensado por las disminuciones sustantivas que hagan los países desarrollados.

Una parte muy compleja y a la vez una de las declaraciones fundamentales de la convención es la que expresa que ésta debe cumplirse en forma tal que el desarrollo sostenible sea posible tanto en los países del norte como en los del sur. Lo que no se dice es a qué tipo de desarrollo aspiran los países del norte y a cuál los países del sur. Evidentemente la posición de los países del sur se centraría en que el desarrollo sostenible de los países del norte debe ser tal que no frustre las aspiraciones de desarrollo legítimas que tienen los países del sur. Era de esperarse que este tema no se resolviera porque es supremamente complejo. Seguramente va a ser afinado en el futuro porque el problema de gases de efecto invernadero tiene que ver con patrones de consumo y estilos de vida de los países del norte a los cuales aspiran a acceder los países del sur.

Yo diría que el tema fundamental en lo que se refiere a los protocolos va a ser el de la equidad. Quien recibe los beneficios es quien paga los costos de la reducción de gases de efecto invernadero. Este es el terreno en donde se va a jugar el tema de cambio climático, porque evidentemente los países del sur no están dispuestos a correr con los costos de la reducción de gases de efecto invernadero que frustren sus aspiraciones muy concretas de desarrollo económico y social. Además entre los mismos países del norte hay problemas de costo-beneficio y establecer sistemas de reducción fijos para todos los países puede ser erróneo. Por ejemplo, en el caso del Protocolo sobre el sulfuro, en la Convención de Ginebra, se estableció que todos los signatarios debían reducir sus emisiones de sulfuro en un 30% con respecto a los niveles de 1980. Los países tenían diferentes aparatos tecnológicos, y lo lógico desde el punto de vista económico, era buscar un proceso de reducción muy diferenciado que reconociera las diferentes situaciones de los países industrializados. Esa es una buena lección para tener en cuenta al tomar decisiones sobre la reducción global de los gases de efecto invernadero.

En el proceso de la negociación de la Convención volverán a discutirse por lo menos dos mecanismos para resolver el problema de la equidad, y ellos son:

- El impuesto global de emisión.
- El comercio global de los permisos de emisión.

El primero consiste en fijar un impuesto sobre las emisiones de carbono de cada país. Con ese impuesto, que todos los países pagarían, se crearía un Fondo Global para compensar a los países que se vean afectados en forma clara por las reducciones, por todo el proceso de la Convención y por el mismo cambio climático. Lógicamente la negociación de la distribución de las compensaciones sería un proceso difícil.

El comercio global de los permisos de emisión, básicamente consiste en otorgar a cada país unos derechos de emisión y según que el país compre o no esos derechos

de emisión, puede venderle o comprarle a otros países que tengan déficit o superávit de esos derechos. Este es un mecanismo muy interesante porque es un mecanismo de mercado. Tendría enormes ventajas porque los recursos se reasignan en forma automática.

Un país al que le sobren muchos derechos de emisión será un país muy poco desarrollado, va a poder vender sus derechos de emisión a países industrializados en una bolsa de valores y dedicar esos recursos a sus programas de desarrollo. Naturalmente para un país como Estados Unidos que tiene un gran superávit de emisiones de carbono esa fórmula no es atractiva porque tendría un efecto muy sustancial en su economía. Entonces, un mecanismo que parece tan deseable desde la lógica económica, encuentra enormes obstáculos para su aceptación por parte de los países más desarrollados y especialmente por parte de los Estados Unidos.

Se ha discutido si los derechos de emisión se deben establecer per cápita o por país. De todas maneras he mencionado el tema del impuesto global a las emisiones y el de los derechos de emisión simplemente para señalar que buena parte del esfuerzo de las discusiones futuras van a tener que ver en gran parte con el problema de equidad. Si no se logra un sistema equitativo de la distribución de beneficios y costos que implica la reducción de gases de invernadero, uno tendría que ser muy pesimista sobre la posibilidad de que la Convención se abra paso en forma muy clara. Yo creo que la humanidad es suficientemente imaginativa y frente a este problema, que no ha tenido la atención política debida, tanto los países en desarrollo como los desarrollados poco a poco, van a tener que seguir los senderos de la equidad.

El hecho de que más de 150 países hayan firmado la Convención de Cambio Climático que pronto entrará en vigor, significa que los líderes nacionales de los países industrializados y de los países en desarrollo reconocen el tema del cambio climático como un problema global. Sin embargo, si analizamos el nivel de compromiso que adquirieron los líderes políticos del mundo en relación con este problema, tenemos que concluir que la Convención de Cambio Climático ocupa un lugar mucho más bajo del que debiera tener dentro de las prioridades de la agenda internacional.