

AMBIEN-TICO

Revista mensual del proyecto Actualidad Ambiental en Costa Rica

Coordinación: Eduardo Mora · Montaje: Cecilia Redondo · Circulación: Enrique Arguedas

Escuela de Ciencias Ambientales · Universidad Nacional · Costa Rica

Apartado postal: 86-3000 · ambienti@samara.una.ac.cr · <http://www.una.ac.cr/ambi/amb.html>

SUMARIO

Cambio climático y proyectos de implementación conjunta. ASOCIACIÓN ECOLOGISTA COSTARRICENSE –AMIGOS DE LA TIERRA	1
La agenda de Costa Rica para las negociaciones sobre cambio climático en Kyoto. ALBERTO SCHRAM	6
El sector forestal como potencial eje de desarrollo. OLMAN SEGURA	10
La diversidad (biológica, cultural) convertida en la sal de la vida. EDUARDO MORA	13

Cambio climático y proyectos de implementación conjunta

ASOCIACIÓN ECOLOGISTA COSTARRICENSE-AMIGOS DE LA TIERRA

Sobre la problemática del cambio climático

El problema del cambio en el clima del planeta, debido a la intervención humana, es, sin duda, uno de los síntomas más claros de la insustentabilidad del modelo económico y social imperante. Al referirnos a una de las diversas propuestas -en este caso al recurso del mecanismo de la implementación conjunta y los instrumentos de mercados- para mitigar o solventar el problema, no debemos perder de vista "el carácter de totalidad de la realidad" (Mora, 1996). Esto es, no debemos perder de vista la globalidad del problema, tratando de obtener algunas "ventajas comparativas" a la hora de afrontarlo.

El problema del calentamiento de la atmósfera (calentamiento global, cambio climático, efecto invernadero) tiene causas y responsables concretos: el nivel excesivo de emisiones atmosféricas -actuales y pasadas- de CO₂ por parte de ocho países: Estados Unidos, Canadá, Rusia, Alemania, Reino Unido, Japón, Italia y Francia (orden según emisiones de CO₂ per capita, según Friends of the Earth (1997), los cuales son responsables de casi un 50% de las emisiones, a pesar de tener en conjunto tan sólo un 12.2% de la población mundial. No olvidamos tampoco la gran responsabilidad que tendrá

próximamente China en cuanto a emisiones de CO₂.

El cambio climático presenta también manifestaciones muy concretas: sequías, inundaciones, huracanes más fuertes, incremento del nivel de los océanos debido al descongelamiento de los casquetes polares, entre otros, cuyos impactos recaen ante todo en los países y segmentos de la población más disminuidos socio-económicamente.

Como lo habíamos manifestado anteriormente (Asociación Ecologista Costarricense-Amigos de la Tierra 1997) el enfoque integral con el que debe ser asumido el problema de las emisiones -y los consecuentes intentos de búsqueda de soluciones- lleva ineludiblemente al señalamiento del modelo de desarrollo imperante como su razón estructural.

Esto debe hacernos ver que, aunque se tomen algunas medidas locales, en caso de no haber un cambio radical en las pautas de producción de emisiones a nivel mundial, poco significarán esas medidas a nivel macro, no sólo desde la perspectiva de la economía ecológica sino también de la neoclásica. Dicho de otra forma: de nada nos valdrá tener un poco más de bosque si el impacto global del cambio climático hace que tengamos cada vez cosechas más pobres, huracanes más fuertes y una creciente inundación de las zonas bajas.

Para la Federación Mundial Ecologista Amigos de la Tierra Internacional, a la cual pertenecemos y cuyos puntos de vista compartimos, ningún progreso sustancial ha sido hecho en dirección de

un acuerdo internacional efectivo para prevenir el cambio climático. La reunión de octubre en Bonn y las declaraciones del presidente de los Estados Unidos William Clinton el 22 de octubre son un buen ejemplo de ello.

Consideramos que la responsabilidad principal recae tanto en el gobierno de Estados Unidos como en el de Japón, principales responsables del fracaso de las negociaciones en curso, sin olvidar la de todos aquellos países exentos de una política integral para combatir el problema.

La posición de los países que se niegan a asumir un compromiso con respecto a la reducción de emisiones pareciera ser la de las grandes corporaciones multinacionales del petróleo y del

automóvil, que llevan a cabo campañas multimillonarias para evitar que medidas vinculantes sean aceptadas en Kyoto, en diciembre de este año.

Nuestra posición es la de apoyar la propuesta del Protocolo de la Alianza de Pequeños Países Insulares, que demanda una reducción del 20% en emisiones al año 2005 (en relación a las emisiones de 1990), como primer paso.

Acerca de los instrumentos financieros y de la implementación conjunta para la mitigación de gases de efecto invernadero

Los instrumentos financieros y la implementación conjunta han sido recomendados como una posible política internacional para reducir las emisiones de CO₂.

Por instrumentos financieros entendemos los permisos comercializables como acciones y bonos emitidos hacia las compañías, cuyos dueños tienen la posibilidad de usar o comercializar para continuar emitiendo CO₂, sin que necesariamente se tengan que comprometer a reducir sus emisiones. Teóricamente es posible incluir un decrecimiento anual en los niveles permitidos de emisiones en los permisos.

Los permisos comercializables de emisiones ejemplifican la actual preocupación de hacer frente a los problemas ambientales con soluciones de mercado. En teoría, se supone que los instrumentos de mercado son más flexibles, tienen menores costos administrativos y su implementación se asume será casi automática.

Sin embargo, el que ello vaya o no a suceder es dudoso. En general, consideramos que los países más contaminantes desean que estos instrumentos, basados en el mercado, sean aprobados antes de discutir las metas de reducción de CO₂ en las negociaciones en curso en torno al problema de cambio climático y los ven como útiles para destruir otro tipo de regulación basada en los impuestos por emisión de CO₂, sin tener que comprometerse a metas concretas de reducción.

El único sistema de permisos comercializables actualmente en uso es el de emisiones de azufre en Estados Unidos.

Sin embargo, la Unión Europea ha alcanzado, actualmente, niveles mucho mayores de reducción de emisiones de CO₂ a través de medidas regulatorias que los Estados Unidos a través de dichos permisos.

Por implementación conjunta entendemos un mecanismo que permite a los países ricos del norte el reemplazo de tecnologías superadas por otras más modernas en los países más pobres, contribuyendo al mismo tiempo a reducir el nivel de emisiones en esos países. De esta forma, y también por medio de la inversión en proyectos, como la siembra de árboles para aumentar los sumideros de carbono o la conservación de los bosques y otros sumideros en los países pobres, los países ricos pueden recibir créditos en sus cuotas de emisiones.

Consideramos que la introducción de incentivos basados en las fuerzas del mercado lo que hará será retardar avances más radicales. Al mismo tiempo, se reducirán las posibilidades para los ciudadanos y las organizaciones ambientalistas para influenciar a los políticos nacionales y extranjeros; el mercado tomará el control.

El principio de equidad global enuncia que todos los seres humanos tienen el mismo derecho a usar una cantidad equivalente de recursos y a producir una cantidad equivalente de contaminación dentro de los límites per capita permitidos por el espacio ambiental. Bajo la lógica de los instrumentos financieros y de la implementación conjunta, las diferencias en el consumo y contaminación per capita serán mantenidas o incrementadas.

Ante todo, los países ricos y las élites dominantes de los países pobres debieran reducir su propio uso de los recursos y sus niveles de contaminación y no buscar alternativas con las cuales eludir sus obligaciones y maquillar sus indicadores nacionales de uso de recursos y costos por la contaminación.

Los países industrializados deben asumir obligaciones en relación a su participación en la contaminación global y no buscar un sistema de repagos, el cual es visto por los países no industrializados como una nueva y humillante forma de "ayuda".

Los países del sur podrían perder también su soberanía sobre los territorios donde los proyectos

de implementación conjunta se desarrollasen, por ende perderían también su soberanía sobre sus sistemas de producción. Por ejemplo, los países del norte podrían desarrollar plantaciones de árboles en el sur para absorber sus emisiones de CO₂, con los correspondientes impactos que implicaría la eliminación de los bosques nativos para la expansión de plantaciones de árboles.

La existencia de mecanismos de mercado presupone la existencia de un mercado que funcione bien y equitativamente. Su implementación podría conducir a una adquisición continua de los permisos de los países del sur por los países del norte. Esto iría en contra del principio de la equidad global y mantendría las grandes diferencias actuales en el consumo y contaminación per capita entre norte y sur.

Los permisos comercializables ignoran el hecho que los países ricos deben reducir su propio uso de los recursos y su contaminación. Los políticos y compañías que apoyan dichos instrumentos son los mismos que se oponen a altos niveles de control ambiental y que no desean escuchar acerca de niveles específicos de contaminación permitida. Una vez que los permisos hayan sido emitidos será muy difícil conseguir la reducción de los niveles de emisiones. Se podría crear un clima propicio para los monopolios, haciendo más difícil la sobrevivencia para las empresas más pequeñas o medianas.

Un esquema alternativo.

¿Significa lo anteriormente dicho que los instrumentos de mercado son inaceptables bajo todas las circunstancias? No, si se tomase como punto de partida el principio de equidad.

El sistema actual, que tiene una situación de desigualdad como inicio, legitima una cuota desigual de emisiones. Esta política es moralmente inaceptable y amplifica las desigualdades globales.

Pensando desde una lógica planetaria, creemos que lo que procede es que antes de adoptar dichos instrumentos, claras metas de reducción sean aceptadas de manera vinculante.

En caso de que dichos instrumentos sean aceptados, condiciones específicas deben ser obtenidas. Primeramente, que los permisos sean usados sólo en una escala nacional con el objetivo de alcanzar metas nacionales. Además, los

permisos deberían incluir tanto las metas preliminares como finales según los límites dados por el espacio ambiental. Tercero, el uso de los permisos comercializables no debería ser extendido a todos los recursos globales sino sólo a algunos y deberían ser usados por un espacio de tiempo limitado.

Recomendaciones específicas para aplicar un esquema alternativo en Costa Rica

* Apoyar la implementación conjunta y los instrumentos financieros sólo en caso de una participación democrática y que integre realmente a los pequeños productores. Hasta el momento los pequeños y medianos campesinos no han sido beneficiados.

* El dinero que entra al país debe combinar su apoyo a los sumideros con la conservación de biodiversidad. En ese sentido se debe propiciar la regeneración natural mejorada con la introducción de especies nativas (en especial especies amenazadas o especies en peligro de extinción).

* Además, esos dineros deben apoyar programas que favorezcan un desarrollo rural integral, en especial facilitando procesos donde el campesino y pequeño productor incorpore el bosque dentro de su economía.

* Es necesario hacer un análisis ecosistémico por región que identifique áreas prioritarias y zonas más valiosas. Por ejemplo: los bosques remanentes fuera de las áreas protegidas en Talamanca, Zona Norte y Osa que están en manos de pequeños productores tienen que ser favorecidos también con esos incentivos.

* La administración de esos fondos debe separarse de la administración pública ya que los mecanismos de control y fiscalización son deficientes. En estos momentos, menos de la mitad de los impuestos selectivos al consumo de combustibles están siendo destinados a los fines definidos por la ley de pago de servicios ambientales y estos fondos se aplican a los casos privilegiados por el gobierno.

* Se debe implementar un programa efectivo e integral de combate al cambio climático, que vaya más allá de sus aspectos forestales y que incluya en forma consecuente sus otros aspectos, como los de política energética y de transporte, hasta ahora no tratados a profundidad.

Aspectos legal-financieros de la implementación conjunta

Como parte de la estrategia del gobierno para desarrollar acciones dentro del marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se creó la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC), como resultado de un convenio de cooperación entre los sectores gubernamental, privado y no gubernamental, la cual funciona como una oficina rectora de carácter técnico y ejecutora de las políticas y lineamientos nacionales para la implementación conjunta, y que mediante Decreto Ejecutivo No. 25066-MINAE obtuvo el rango de órgano de desconcentración máxima técnico-administrativa.

La Ley Forestal 7575 establece en su artículo tercero inciso k), que la mitigación de emisiones de gases efecto invernadero es parte de los servicios ambientales que brindan los bosques y las plantaciones forestales, los cuales se pagarán a los propietarios de dichos ecosistemas a través del Certificado para la Conservación del Bosque (CCB), cuyos beneficiarios serán determinados por el MINAE (art. 22 de la Ley Forestal), asimismo este Ministerio definirá las áreas prioritarias a incentivar en las Áreas de Conservación (art. 38 del Reglamento de la Ley Forestal)

El Estado captará y ejecutará los fondos para el pago a los propietarios de bosque por los servicios ambientales que estos brindan a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), órgano de desconcentración máxima que cuenta con una personería jurídica instrumental, cuya Junta Directiva estará compuesta por dos representantes del sector privado (uno de ellos en nombre de las organizaciones de pequeños y medianos productores forestales) y tres del sector público. El propietario se obliga a entregar por medio de un contrato al FONAFIFO los derechos de reclamo internacional de ese servicio ambiental (CTOS), que deben de ser vendidos por la OCIC.

Hasta el momento se cuenta con un fondo semilla administrado por el FONAFIFO, cuyos recursos provienen del 5% del impuesto selectivo a los combustibles y de los \$2 000 000

que ingresaron de Noruega producto de la venta de 200 000 Tn. de carbono fijado. Sin embargo, el art. 46 de la Ley Forestal contempla la posibilidad de que el cooperante o el donante establezca directamente con los propietarios los mecanismos de financiamiento por concepto de mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero.

Actualmente los montos para el pago por concepto de servicios ambientales están definidos de la siguiente manera :

- a. para nuevas plantaciones forestales, la suma de $\$120\,000$ por hectárea.
- b. para manejo de bosques naturales, la suma de $\$10\,000$ por hectárea.
- c. para conservación de bosque natural, la suma de $\$12\,000$ por hectárea.

Consideraciones críticas

La conformación de los entes que definen e implementan las políticas referidas a la implementación conjunta y al pago de servicios ambientales dista mucho de un carácter democrático que permita y promueva la participación de los distintos sectores de la sociedad, tal y como mercadea el Estado sus políticas ambientales a nivel nacional e internacional.

Esto se puede evidenciar en los siguientes aspectos:

- a. la composición de la OCIC: MINAE, Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR) y la Asociación Costarricense de Productores de Energía (ACOPE y
- b. la composición de la Junta Directiva de FONAFIFO, indicada anteriormente.

No resulta satisfactorio que se excluya en el primer caso, o no se contemple la participación paritaria en el segundo, de los sectores directamente involucrados o afectados por dichas políticas como lo son el sector de pequeños propietarios de bosque, organizaciones campesinas, comunales y ecologistas.

En este sentido es grave y contraviene todos los principios de participación ciudadana en la conservación, uso y gestión de los recursos ambientales, que sea el MINAE quien determine los beneficiarios de los Certificados de Conservación del Bosque (CCB) y las áreas prioritarias a beneficiarse. Además, nuestro ordenamiento no contempla espacios horizontales y de participación comunal-popular para determinar estos aspectos, los cuales inciden en la posibilidad que deberían tener las comunidades para decidir el manejo de sus recursos ambientales. Por lo tanto, resulta necesaria la configuración de instancias participativas para la toma de decisiones.

En cuanto a los montos establecidos para el pago por concepto de servicios ambientales, no es justificable desde el punto de vista económico y ambiental privilegiar a las plantaciones forestales sobre los bosques naturales. Si bien es cierto que las nuevas plantaciones forestales necesitan una cantidad mayor de dinero para su gestión, la diferencia entre los montos para éstas y los montos para el manejo y conservación de bosques naturales no debe ser tan abismal, ya que esto puede constituirse en un incentivo para la destrucción de estos ecosistemas naturales con el fin de sustituirlos por plantaciones, dado que estas generarían mayores dividendos.

Bibliografía

Alpizar, William. "Venta de servicios ambientales a través de proyectos de implementación conjunta". En AMBIENTICO, No.53, Escuela de Ciencias Ambientales, Universidad Nacional-Heredia, Agosto, 1997.

Asociación Ecologista Costarricense-Amigos de la Tierra. "Más allá de las emisiones. Hacia un enfoque integral del problema". En AMBIENTICO, No. 50, Escuela de Ciencias Ambientales, Universidad Nacional-Heredia, Mayo 1997.

Friends of the Earth International. "The G8 and Climate Change-Time to Set an Example". CLIMATE CHANGE BRIEFING 1. Amsterdam, 1997.

Mora Alvarado, Minor. "Sostenibilidad económica y principios de lógica holística". En AMBIENTICO No. 46, Escuela de Ciencias Ambientales, Universidad Nacional-Heredia, noviembre 1996.