

La agenda de Costa Rica para las negociaciones sobre cambio climático en Kyoto

ALBERTO SCHRAM

Queremos proponer algunas ideas para revitalizar la política ambiental internacional de Costa Rica. Las ideas principales contenidas en este artículo surgieron del debate que tuvo lugar durante la conferencia sobre "La Cumbre de la Tierra 5 Años después: el proceso Rio +5 en Costa Rica", organizada por la *Asociación Costarricense para las Naciones Unidas (ANUCORI)* y el *PNUD*, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica en ocasión de la celebración del día de las Naciones Unidas - el 24 de octubre.

Las negociaciones sobre cambio climático en el período 1992-1997

La conferencia de las Naciones Unidas "Rio +5" que tuvo lugar en Nueva York del 23 al 27 de junio de este año, ha tenido una negativa acogida en la prensa por la aducida falta de resultados concretos. Esta conferencia pretendía hacer un balance de la situación cinco años después de la Cumbre de la Tierra realizada en Rio de Janeiro en 1992 y proponer nuevas metas e iniciativas. Un cambio de posición de los Estados Unidos (EU) ocurrido 3 meses después de "Rio +5" demuestra que un progreso sustancial en este tema es posible. El anuncio de la posición de negociación de los EU el miércoles 22 de octubre pasado para la próxima conferencia de las Naciones Unidas sobre cambio climático -que tendrá lugar en diciembre en Kyoto (Japón)- demuestra que existe una posibilidad real de llegar próximamente a un

convenio internacional sobre emisiones de CO₂.

Tabla 1: Lo que pasó: emisiones de CO₂ en millones de toneladas

	1990	Proyecciones	
		2000	% cambio 1990-2000
Suiza	44	42	-5
Inglaterra	584	563	-4
Alemania	983	945	-4
Holanda	162	163	1
Dinamarca	53	55	4
Suecia	53	55	4
Bélgica	109	113	4
Noruega	32	45	6
Japón	1,068	1,128	6
Austria	59	65	10
Francia	379	417	10
Italia	408	447	10
EEUU	4,895	5,449	11
Nueva Zelandia	25	28	12
Canadá	432	492	14
Irlandia	33	38	15
Grecia	73	89	22
Australia	265	328	24
Portugal	42	53	26
España	217	273	26
Finlandia	54	69	28
Turquía	138	238	72

Fuente: AIE

Después de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, los países industrializados se comprometieron a estabilizar sus emisiones para el año 2000 en relación con el nivel de 1990. Los países menos desarrollados (PMD) -el llamado grupo G-77 más China- no se comprometieron a metas específicas en forma vinculante. Como podemos ver en la tabla 1, las emisiones de CO₂ de EU y Japón han superado la meta, más que todo por causa del crecimiento económico acelerado después de 1992. La mayoría de los países europeos tampoco ha logrado alcanzar las metas establecidas en Río. Alemania e Inglaterra han respetado sus compromisos no a través de una modernización tecnológica de su aparato productivo, sino por cambios casuales en sus estructuras industriales. Inglaterra cerró varias centrales eléctricas de carbón y Alemania cerró las industrias de la antigua Alemania del Este. Solamente un pequeño país, Suiza, alcanzó la meta. Vale notar que los países tecnológicamente más atrasados como España, Portugal y Grecia, aumentaron sus emisiones aún más que los EU.

Una de las razones de este resultado negativo es que en Río los convenios fueron negociados por los Ministros de Ambiente de los varios países sin consultar con los Ministros de los departamentos económicos. Para los Ministros de Ambiente era muy fácil comprometerse, sabiendo que los demás países tampoco iban a lograr las metas establecidas. Si algo se aprendió de Río es que esta forma de negociar no es adecuada.

EU es el productor principal de CO₂ a escala mundial: con solamente 4% de la población de la tierra produce más de 25% de la cantidad de emisiones de CO₂. Esto está relacionado con el hecho que este país produce también alrededor del 20% de la riqueza mundial. Los EU son y seguirán siendo durante las próximas décadas los mayores emisores de CO₂ y, por lo tanto, una reducción de dichas emisiones en este país tendrá un impacto positivo en el esfuerzo por reducir el calentamiento global.

Considerando este panorama y tomando en cuenta las diferentes posiciones de negociación anunciadas para la Conferencia de Kyoto -véase tabla 2- la posición europea es aparentemente poco realista, visto que no ha sido acompañada por medidas concretas para ayudar las industrias a reducir sus emisiones. La posición del grupo G-77 más China

es aún menos realista y no puede ser considerada como un aporte constructivo a las negociaciones. Japón, como anfitrión de la conferencia de Kyoto, trata de mantener una posición intermedia en términos de cantidades a reducir y al mismo tiempo de mantener el convenio existente de Río y

no obligar a los países menos desarrollados a comprometerse.

La posición oficial de los EU mantiene que ciertos países en vías de desarrollo como China e India

deberán comprometerse también a reducir sus emisiones de CO₂, porque, según las proyecciones, sus emisiones en las siguientes décadas superarán las de los EU. Esta posición fue definida por el Senado de EU, que prohibió al Presidente firmar un convenio en el cual los PMD no se comprometieran. Los EU aducen que el mundo no podrá estabilizar sus emisiones de CO₂ si no hay un acuerdo entre países desarrollados y menos desarrollados. Como dijo el Presidente Bill Clinton en una conferencia de prensa el 6 de octubre de este año:

"Los EU no pueden mantener ni mejorar su propio nivel de bienestar hasta que los PMD no crezcan rápidamente. Nosotros apoyamos esto. Ellos pueden escoger un diferente futuro energético y esto tiene que ser parte de este (convenio). Sin embargo esto no es una excusa para que no hagamos nada, pues todo lo que hagamos será para nuestro bienestar y el resto del mundo." (fuente:

http://www.whitehouse.gov, traducción A.S.)

El pasado 22 de octubre el Presidente Bill Clinton anunció la creación de un fondo de \$5.000 millones para ayudar a la industria estadounidense a reducir sus emisiones. También anunció que los EU usarán el mecanismo de permisos de emisión para alcanzar una reducción, el cual podrá ser ampliado a nivel mundial. Varios industriales comentaron que este plan era demasiado exigente, mientras que para ciertos ambientalistas la propuesta no tiene suficiente alcance. A pesar de la gran variedad de reacciones, es cierto que con esta posición los EU van a tener un papel principal en las negociaciones, y no, como se temía antes, un papel marginal.

Tabla 2 Lo que podría pasar: niveles de reducción de emisiones de CO₂ propuestos para Kyoto

	1990	2010	2020
Unión Europea	100	85	?
Estados Unidos	100	100	90?
Japón	100	95	?
G-77 + China	100	85	65

La propuesta de EU ha contado con el apoyo de representantes de varios países no industrializados, como por ejemplo Bakary Kante el delegado de Senegal en Nueva York, quien admitió:

"Para ser justo, ciertos países menos desarrollados deberían comprometerse, pero se rehúsan a ello pues va más allá de lo que ya han acordado" (Fuente: <http://www.washingtonpost.com>; traducción A.S.)

Por otra parte, ciertos países del G-77 como, por ejemplo, Argentina y México ya han anunciado que están dispuestos a comprometerse a metas de reducción de CO₂.

En suma, quedó claro que la situación no es tan sencilla como para sostener que el país que emite más debe reducir en un más alto porcentaje sus emisiones -en este caso EU-, o como para afirmar que ninguno de los PMD tiene que comprometerse a hacer un esfuerzo para reducir emisiones de CO₂. Ningún país tiene razones para estar complacido con la actual situación de emisiones. En mi opinión, la posición de EU es más seria que la posición de los países europeos o la del grupo G-77 más China, y por consecuencia es bastante probable que los EU jueguen un papel importante en las negociaciones. La voluntad de Argentina y México de comprometerse a metas de emisión es laudable, pero en mi criterio los PMD deberían pedir como pago por esta concesión, primero, un esfuerzo por parte de los países industrializados de transferencia de tecnología hacia sus economías y, segundo, el derecho de participar en la formulación de un sistema de permisos comerciables para emisiones de CO₂. Anunciar *ex-ante* el quererse vincular a metas específicas como lo hicieron,

entre otros, Argentina y México, demuestra una falta de autonomía por parte de los políticos en la representación de los verdaderos intereses de cada uno de sus pueblos.

¿Un nuevo papel para Costa Rica?

Costa Rica ha participado en todas las conferencias organizadas por las Naciones Unidas sobre ambiente, y es el primer país en el mundo en "vender" fijación de CO₂ a Noruega y Holanda mediante proyectos de reforestación en su territorio -a través del mecanismo llamado implementación conjunta-. Además Costa Rica, como actual miembro del Consejo de Seguridad, y habiendo tenido la presidencia en el año 1996 del grupo de países en vías de desarrollo -el G-77 más China- es un país que tiene suficientes contactos en el seno de las Naciones Unidas para organizar cierta presión política.

Sin embargo, el rumbo que han tomado las negociaciones para llegar a un acuerdo sobre las metas para la reducción en CO₂ tiene un riesgo para Costa Rica, pues no cuenta con la presencia en su territorio de industria pesada y por lo tanto no tiene grandes obstáculos para comprometerse a metas específicas de reducción de CO₂. Los temas de mayor transcendencia, que ahora parecen terminar bajo la mesa de negociación son, primero, la transferencia de tecnología para que los procesos de producción sean más eficientes y limpios y, segundo, la creación de un mercado internacional formal de permisos comerciables de emisión de CO₂. Estos son los dos temas que pueden traer más beneficios al país por lo que Jonathan Wiener de Resources for the Future ha pronosticado que los flujos de capital y tecnología generados por un similar mercado en unos años podrían superar todos los flujos existentes de ayuda internacional oficial.

Si los políticos y los representantes de Costa Rica, a pesar del calor de la campaña política, se pudieran poner de acuerdo sobre una estrategia a seguir en Kyoto, tal vez se podría llegar a un convenio que represente los verdaderos intereses del país. Otra ventaja que tiene el gobierno de Costa Rica en sus relaciones con importantes asesores como el Profesor Henk Folmer, especialista internacional en Economía Ambiental, quien ha publicado varios libros sobre las estrategias para países

en vías de desarrollo a seguir en conferencias internacionales relacionadas con el ambiente¹.

Aunque Costa Rica forma parte del grupo G-77 más China, los intereses reales del país no calzan con la mayoría de los países de este grupo. Costa Rica debería cambiar el énfasis de las negociaciones de metas cuantitativas para la reducción hacia temas más vinculados con su realidad como la transferencia de tecnología y los permisos negociables para emitir CO₂. Los sectores más interesados en recibir este nuevo tipo de ayuda internacional serían el sector forestal, la industria, el transporte, la generación eléctrica y los usos alternativos de energía, como por ejemplo el uso de

biomasa. Es hora de formular una política ambiental coherente a nivel nacional e internacional y dejar de ser clientes de productos intelectuales del Norte o del Sur. Estoy convencido que una contribución a las negociaciones en este sentido será bien recibida y llevará a otro éxito de política exterior costarricense.

ALBERTO SCHRAM, es economista ambiental y coordinador del Comité de Desarrollo Sostenible de ANUCORI

¹Véase: Henk Folmer y A. de Zeeuw, *Game Theory and Environmental Economics Handbook of Environmental Economics*, 1997; *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1997-1998* Henk Folmer y Tom Tietenberg (Eds.) Edward Elgar, 1997.