

El Protocolo de Kyoto: El camino a la ratificación



United Nations Framework Convention on Climate Change
Third Session, Conference of the Parties
UNFCCC-COP3
Kyoto, 1-10 December 1997
地球温暖化防止京都会

El Protocolo de Kyoto: El camino a la ratificación

El cambio climático es el reto principal para el medio ambiente en el Siglo XXI. Estados Unidos está comprometido en responder este reto, tanto mediante acciones a nivel nacional para reducir las emisiones de gases de invernadero, como ayudando a formular una respuesta ambiental responsable y económica bajo la Convención Estructural de las Naciones Unidas sobre Cambios Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) y su Protocolo de Kyoto de 1997. En pocas palabras: Estados Unidos está comprometido a completar la labor del Protocolo de Kyoto, a su ratificación, y a que entre en vigencia tan pronto como sea posible.

En la opinión de Estados Unidos, para cumplir esa meta, hay que resolver tres importantes temas:

■ *La integridad ambiental.* El Protocolo existe para satisfacer un propósito ambiental: comenzar a reducir las emisiones de los gases que contribuyen al calentamiento mundial. Cualquier desarrollo y aplicación del Protocolo le debe garantizar al mundo que las reducciones y la remoción de la atmósfera de los gases de invernadero, impuestas por el Protocolo, lleguen a cumplirse. Para llegar a ese fin, Estados Unidos ha tomado la delantera al proponer reglas abarcadoras, efectivas y obligatorias para vigilar e informar acerca de las emisiones, investigar el comercio y fomentar el cumplimiento de las obligaciones del Protocolo. Estados Unidos apoya la idea de imponer consecuencias jurídicamente obligatorias por exceder las metas de emisión y cree que debe existir un acuerdo previo acerca de cuáles serán dichas consecuencias.

■ *Medidas rentables.* Las reducciones predecibles y económicas permitirán obtener el mayor beneficio ambiental posible por cada dólar, euro o yen dedicado a atender los cambios climáticos. En un mundo donde los recursos son limitados, tiene poco sentido diseñar deliberadamente un sistema que haga del remover de la atmósfera una tonelada de gases de invernadero más costoso de lo necesario.

Las acciones rentables son posibles únicamente si los mecanismos y los sumideros del plan de Kyoto pueden ejecutarse de la manera más sencilla posible, conservando al mismo tiempo la integridad ambiental del Protocolo. La creación de requisitos excesivamente burocráticos o la imposición de límites artificiales a estas herramientas tan importantes únicamente limitará la capacidad de actuar para las partes interesadas, socavando así el apoyo al Protocolo.

■ *Participación de los países en vías de desarrollo.* Los cambios climáticos representan un problema mundial que necesita una solución mundial. Los países industrializados deben jugar el papel de liderazgo, pero otros países también deben contribuir de las maneras que promuevan el propio desarrollo sostenible.

Muchos países en vías de desarrollo ya están dando pasos importantes para mejorar el rendimiento energético, expandir el uso de fuentes de energía renovable, frenar la deforestación y, de otro modo, reducir el aumento de sus emisiones. El mecanismo para desarrollo limpio proveerá a muchos países los incentivos económicos necesarios para tomar medidas adicionales. Además, Estados Unidos entiende que debe permitirse a los países que estén dispuestos a aceptar límites obligatorios de sus emisiones que lo hagan. Mediante los incentivos económicos proporcionados por el intercambio de emisiones, los países en vías de desarrollo pueden frenar dramáticamente el aumento de las emisiones al mismo tiempo que sus economías crecen.

Estos tres amplios asuntos salen a relucir en una gran gama de contextos específicos a través de todo el Protocolo, incluidos los que se desglosan a continuación.

Intercambio de emisiones

El Protocolo de Kyoto combina metas ambientales ambiciosas con mecanismos innovadores basados en el mercado para ayudar a las partes interesadas a alcanzar dichas metas a un costo razonable. Se reconoce que el costo de reducir las emisiones de gases de invernadero es muchas veces mayor en ciertos países que en otros. Por lo tanto, el Protocolo permite a todos los países que tengan una meta obligatoria (una de las partes interesadas del Anexo B) para utilizar el “intercambio de emisiones” y otros mecanismos flexibles (como la “aglomeración” de las emisiones de varios países según el Artículo 4, la ejecución conjunta y el mecanismo para desarrollo limpio) para que puedan cumplir con sus cometidos.

En el sistema de intercambio de emisiones, las partes interesadas del Anexo B y sus entidades privadas autorizadas podrán comprar y

vender entre sí sus cuotas de emisión. Los países que puedan reducir sus emisiones de manera relativamente económica podrán vender la cantidad restante de sus cuotas de emisión a aquellos países donde sea más costoso reducir las emisiones. La diferencia en los costos de reducción de emisiones entre los dos países garantizará que ambos se beneficien del intercambio. Por lo tanto, el sistema de intercambio permitirá que se cumplan las reducciones impuestas por las metas de Kyoto a un costo más bajo. De hecho, el intercambio de emisiones de dióxido de azufre—un contaminante clave en la producción de la lluvia ácida—en Estados Unidos ha hecho posible que las emisiones se hayan reducido 30 por ciento más de lo requerido durante los primeros cuatro años del programa, y a menos de la mitad del costo esperado.

El intercambio de emisiones de gases de invernadero:

- *Fomentará la ratificación y el cumplimiento a nivel mundial con el Protocolo al hacer las reducciones menos costosas;*

- *Disminuirá el costo de la reducción de gases de invernadero al permitir que el mercado identifique las reducciones más rentables, utilizando así los escasos recursos mundiales más eficientemente; y*

- *Acelerará la velocidad a la cual los países tratan los asuntos relacionados con los cambios climáticos al crear un mercado para ofrecer maneras innovadoras de reducir económicamente las emisiones y para fomentar el desarrollo rápido y la difusión de tecnologías nuevas que reducen dichas emisiones.*

Para permitir beneficios ambientales verdaderos, un sistema de intercambio debe disponer de mecanismos estrictos de verificación, informe y cumplimiento. Las reglas de un sistema de intercambio de emisiones deben ser claras, que puedan hacerse cumplir y predecibles; garantizando



la integridad del proceso y así evitando restricciones que resulten una carga para el mercado y que impongan costos innecesarios. Para participar en el intercambio, un país debe comprometerse a una meta obligatoria de conformidad con el Protocolo y cumplir con las altas normas de verificación y presentación de informes del Protocolo de Kyoto.

Asuntos relacionados con el cambio de explotación de terrenos

Los “sumideros” de carbono, como los campos de cultivo, las praderas y los bosques, pueden aportar grandes contribuciones hacia la reducción de las emisiones netas de gases de invernadero. Las actividades como la siembra de árboles en terrenos marginales, la rehabilitación de tierras empobrecidas y la adopción de las mejores prácticas de manejo para mejorar la calidad del agua y la tierra y proteger el hábitat también brindan el beneficio añadido de absorción de carbono.

El Protocolo de Kyoto reconoce que deben incluirse los sumideros como parte de un enfoque económica y ambientalmente adecuado a los cambios climáticos. El Artículo 3.3 del Protocolo requiere específicamente que se incluyan ciertas actividades de silvicultura—la aforestación, la reforestación y la deforestación desde 1990—dentro de los compromisos de reducción de una parte interesada en particular. El artículo 3.4 le permite a las partes participantes en el Protocolo añadir otras actividades de sumidero, como aquellas relacionadas con los campos de cultivo.

Durante el año pasado, las partes interesadas siguieron adelante con un proceso para definir las actividades de sumidero que se incluirán en el Protocolo de Kyoto. En mayo de 2000 el Grupo Intergubernamental para Cambios Climáticos (IPCC, por sus siglas en inglés) publicó su *Informe especial acerca de los cambios de explotación de terrenos y silvicultura*,

el cual proporciona la información científica y los análisis necesarios para tomar buenas decisiones en materia de sumideros durante COP-6. Además, el 1º de agosto de 2000 las partes interesadas presentaron sus opiniones acerca de la elaboración de los Artículos 3.3 y 3.4.

En su presentación, Estados Unidos reseñó su apoyo para:

■ **La inclusión amplia y completa (con base en la ciencia adecuada) de la explotación de terrenos, los cambios de explotación de terrenos y las actividades de silvicultura;**

■ **La inclusión de la administración forestal, la administración de campos de cultivo y la administración de tierras de pastoreo de conformidad con el Artículo 3.4;**

■ **Reglas—incluso la definición de términos clave como “reforestación”—que ayuden a proteger los bosques y a evitar la creación de “incentivos perversos” (por ejemplo, la tala de bosques de edad madura);**

■ **Un sistema de contabilidad estricto que tome en consideración el impacto total del manejo de tierras sobre los cambios en las reservas de carbón, incluso las emisiones y la remoción, y que requiera que las partes interesadas sean capaces de vigilar y verificar con precisión las emisiones y las remociones.**

Para responder a las preocupaciones de algunos países acerca de los efectos que tendría una contabilidad completa de los gases de invernadero sobre las metas del primer período presupuestario, Estados Unidos está dispuesto a considerar una “incorporación gradual” durante el primer período de compromiso (de 2008 a 2013), que permitiría a los países contar únicamente una porción de la cantidad total de carbón que los mismos expropian.

Estados Unidos entiende que un enfoque mundial y de base amplia a los sumideros

proporciona un incentivo crítico a largo plazo para proteger las reservas de carbón existentes, aumentar la remoción de carbono y reducir las emisiones de gases de invernadero mediante mejores prácticas de manejo de tierras. Un enfoque mundial también será más fácil de vigilar y verificar que la contabilidad limitada basada en la práctica, y reducirá al mínimo las fugas y la contabilidad doble.

Cumplimiento

El Protocolo de Kyoto contiene numerosos elementos relacionados con el cumplimiento, como estrictos requisitos de información y para un proceso de revisión por expertos para evaluar la ejecución e identificar posibles casos de incumplimiento. El Protocolo también exige más elaboración de los procedimientos para descubrir y tratar los casos de incumplimiento, así como las consecuencias de dicho incumplimiento. A partir de Kyoto, las partes interesadas han estado trabajando para desarrollar un régimen de cumplimiento efectivo para el COP-6.

Estados Unidos apoya firmemente un sistema de cumplimiento que sea **transparente, verosímil, y que proporcione un nivel razonable de certidumbre** en términos de las consecuencias.

Estados Unidos también está a favor de un régimen que incorpore no solamente características de facilitación (para ayudar a prevenir el incumplimiento) sino que tenga **características de aplicación para lidiar con el incumplimiento** con metas de emisión y para garantizar que las partes interesadas estén cumpliendo con los requisitos de elegibilidad par utilizar los mecanismos de Kyoto.

Por último, Estados Unidos apoya **la imposición de consecuencias obligatorias por exceder las metas de emisión**. Dichas conse-



cuencias deben ser de carácter restaurativo (en lugar de punitivo) y las mismas deben acordarse por adelantado.

El Mecanismo para el Desarrollo Limpio

Los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo se reunieron en Kyoto para dar forma a un enfoque innovador y basado en el mercado para el fomento del desarrollo sostenible y la provisión rentable para la reducción de las emisiones de gases de invernadero. El Mecanismo para Desarrollo Limpio (CDM, por sus siglas en inglés) es una propuesta con la que todos se benefician. La misma permite que los países industrializados o sus entidades privadas autorizadas obtengan créditos de emisión mediante proyectos que contribuyen al desarrollo sostenible de los países en vías de desarrollo.

Hay múltiples beneficios posibles con el CDM. Permitirá:

- **Alentar la transferencia de tecnología y capital a los países en vías de desarrollo;**
- **Fomentar el desarrollo sostenible;** y
- **Ayudar a sufragar los costos de adaptación** (dado que de acuerdo con el Protocolo una “porción de las ganancias” de los proyectos que califiquen ha de dedicarse a ayudar a los países a sufragar los costos de adaptación al impacto del cambio climático).





Estados Unidos se compromete a trabajar con la comunidad internacional para elaborar reglas de operación para que las actividades de CDM puedan comenzar lo más pronto posible. En la opinión de Estados Unidos, estas reglas de operación deben reflejar los siguientes principios claves:

- CDM debe ayudar a los países en vías de desarrollo a alcanzar el desarrollo sostenible;
- CDM debe ser un mecanismo flexible con base en el mercado que garantice reducciones rentables mediante inversiones de los sectores público y privado en energía limpia y proyectos de expropiación de carbón;
- CDM debe ayudar a los países industrializados a cumplir con las metas y a basarse en principios de eficacia, verosimilitud y responsabilidad; y
- Donde fuera posible, CDM debe utilizar las instituciones existentes para simplificar el proceso y reducir al mínimo los costos administrativos.

Participación de los países en vías de desarrollo

Estados Unidos considera firmemente que COP necesita fomentar un diálogo nuevo y constructivo acerca de los esfuerzos de los países en vías de desarrollo para los planteamientos relacionados con los cambios climáticos. En particular, el diálogo debe plantear las maneras mediante las cuales los países en vías de desarrollo podrán lidiar con el asunto de las emisiones de gases de invernadero a la misma vez que fomentan el crecimiento económico.

Muchos países en vías de desarrollo han comenzado a progresar de manera impresionante en la reducción de las emisiones de gases de invernadero por debajo de “lo regular”, a la vez que mantienen un firme crecimiento económico. Algunos países en vías de desarrollo han anunciado, o declarado sus intenciones de anunciar metas de emisiones, las cuales podrían ayudar a proveer recursos



para el desarrollo mediante el intercambio de emisiones y otras medidas.

Es necesario que las partes interesadas fortalezcan estos éxitos y establezcan mecanismos que les permitan a los países en vías de desarrollo que limiten voluntariamente sus emisiones, cosechar todas las recompensas (en términos de tecnología e inversiones) que resultarán de la participación completa en el sistema de intercambio de emisiones. COP debe hacer que sea una prioridad explorar el progreso que ya ha tenido lugar y la manera en que los países en vías de desarrollo pueden cooperar para ampliar y fortalecer esta tendencia tan positiva.

Cooperación tecnológica

Para apoyar su obligación de conformidad con UNFCCC, Estados Unidos ha puesto en práctica una gama de actividades de cooperación tecnológica que han sido diseñadas para fomentar la transferencia de tecnologías a favor del clima para los países en vías de desarrollo y transición en el mundo entero. Es la opinión de Estados Unidos que la cooperación tecnológica se extiende más allá de simplemente la venta o la transferencia de equipo. Establecer exitosamente un programa de transferencia de tecnología requiere que se desarrollen condiciones y capacidades nacionales de habilitación que apoyen el flujo continuo de tecnologías y experiencia.

Debido a que el sector privado es la fuente de la mayoría de las tecnologías a favor del clima, así como el vehículo para su transferencia, las actividades de cooperación tecnológica de Estados Unidos a menudo incluyen asociaciones entre los sectores público y privado que involucran directamente al sector privado para acelerar el desarrollo de mercados mediante la remoción de barreras a la inversión y la facilitación de la aplicación comercial de tecnologías. Las actividades específicas se concentran en la reforma de políticas, el fortalecimiento institucional, la creación de instalaciones, la difusión de información, la evaluación de tecnologías y la demostración e investigación de tecnologías.

alecimiento institucional, la creación de instalaciones, la difusión de información, la evaluación de tecnologías y la demostración e investigación de tecnologías.

Conclusión

Estados Unidos se compromete a realizar su parte para proteger nuestro clima y dejar como herencia un planeta en el que nuestros hijos y nietos puedan vivir. En la sociedad estadounidense crece la conciencia pública de que el calentamiento mundial es un problema serio y que el mismo requiere tomar medidas serias. Lo más importante es que las acciones concretas específicas por parte de los ciudadanos, la industria y los gobiernos están rindiendo resultados tangibles. De hecho, datos recientes muestran que la tasa de aumento de las emisiones de gases de invernadero en Estados Unidos ha comenzado a disminuir, a pesar de que la economía estadounidense está creciendo a una tasa sin precedentes; lo que indica una medida importante de progreso en la batalla contra los cambios climáticos.

En el ámbito internacional, Estados Unidos está comprometido firmemente a colaborar con otros países—tanto dentro como fuera del Protocolo de Kyoto—para responder a este reto épico. El dar forma a las reglas y los procedimientos del Protocolo de Kyoto es un proceso altamente complejo y complicado. No obstante, es un proceso en el que debemos tener éxito, confiándonos en la ciencia para guiar nuestras negociaciones y fortaleciéndonos mediante nuestro compromiso en común de proteger este planeta Tierra para las generaciones futuras.

Estados Unidos ha adoptado determinaciones firmes en relación al Protocolo de Kyoto para ayudar formular el mejor acuerdo posible; o sea, uno que tenga integridad ambiental y económica y que sea justo para todos. Estados Unidos está totalmente comprometido a hacer de ello una realidad.



