

**IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA:
¿OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE EN EL SUR, O MECANISMO DE EVASIÓN
DE LOS PAÍSES DEL NORTE?**

César Cuello, Ph. D.*

RESUMEN

La iniciativa de Implementación Conjunta constituye una fuente de recursos financieros frescos para los países subdesarrollados, a través de la cual se puede lograr el financiamiento de importantes proyectos ambientales y de desarrollo. Sin embargo, la posición de algunos países desarrollados de focalizar su contribución a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la compensación a los países subdesarrollados por la reducción que éstos hagan de tales gases, implica en la práctica que los países desarrollados están evadiendo su responsabilidad en la búsqueda de nuevas tecnologías no contaminantes, que contribuyan a reducir las emisiones de GEI dentro, de sus propias fronteras, cumpliendo así, tanto con los compromisos globales como con los nacionales.

ABSTRACT

Joint Implementation represents a source of new financial resources for underdeveloped countries and could even provide a mechanism for financing Important environmental and development projects. However, in attempting to meet their obligations by reducing greenhouse gas emissions (GHGs) in other countries

* Coordinador Técnico, Fundación Neotrópica, Costa Rica

emissions they themselves produced - some developed countries are in fact evading their responsibility to seek new, non-contaminating technologies that contribute to domestic GHG reduction, thus complying with both global and national commitments.

PALABRAS CLAVES:

Desarrollo sostenible, Implementacion Conjunta,
Efecto Invernadero

A manera de introducción:

Las emisiones de gases de efecto invernadero

Una de las principales preocupaciones ambientales de los últimos años es el problema del calentamiento global de la Tierra. Se estima que muchas de las actividades que realizan los humanos han estado produciendo una gran cantidad de gases, los cuales se concentran en la atmósfera en cantidades superiores a las que normalmente se encuentran en estado natural. Estos gases, denominados “gases de efecto invernadero” (GEI), entre los que se encuentran fundamentalmente el dióxido de carbono (CO₂) y el metano, actúan como una especie de techo de invernadero, e impiden que una parte de la radiación infrarroja reflejada por la tierra salga de nuestra atmósfera. Como resultado de la acumulación de esta radiación infrarroja, se ha venido dando un aumento gradual de las temperaturas con carácter mundial (World Resources Institute, 1994).

Las emisiones de CO₂ como resultado únicamente del uso de combustibles fósiles, han aumentado 3,6 veces desde 1950. Si esta tendencia se mantiene y las concentraciones de gases de efecto invernadero continúan aumentando, las temperaturas globales se incrementarán aproximadamente en 0,3 grados centígrados por decenio (World Resources Institute, 1994). Tal aumento de la temperatura global traería como resultado el descongelamiento de parte del hielo de los polos, lo que conllevaría un aumento espectacular del nivel del mar, con consecuencias potencialmente catastróficas para la salud, la agricultura y otras actividades humanas.

La situación potencial descrita sería particularmente adversa para los países de baja altitud, países insulares pequeños, países

con zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, o zonas expuestas a inundaciones, sequía y desertificación, y para los países en desarrollo con ecosistemas montañosos frágiles (Naciones Unidas, 1992).

En el marco de esta preocupación global, la cumbre de países celebrada en 1992, en Río de Janeiro, Brasil, ratificó la Convención Marco sobre Cambio Climático, en la cual se sugiere la idea de la *Implementación Conjunta* para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que provocan el calentamiento global de la Tierra. Según el texto de la Convención Marco sobre Cambio Climático, las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y ese aumento intensifica el efecto invernadero natural, lo cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra, que puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad (Naciones Unidas, 1992).

¿Qué es y qué persigue Implementación Conjunta?

El concepto de “Implementación Conjunta” (IC) fue introducido por primera vez en las primeras discusiones preparatorias para la Cumbre de Río de Janeiro, en 1992. Más tarde, la expresión fue adoptada e incorporada en el texto de la Convención Marco sobre Cambio Climático (CMCC) adoptada por la Cumbre de Río. La CMCC entró en vigencia el 21 de marzo de 1994, y su objetivo es estabilizar las emisiones de GEI y reducir mundialmente sus efectos sobre el clima.

Si bien la CMCC establece que todos los países tienen responsabilidad en la protección del sistema climático mundial, dicha responsabilidad tiene un carácter diferenciado de acuerdo con el nivel de desarrollo del país y del volumen de emisiones que genera. Implementación Conjunta es el mecanismo práctico que busca operativizar los planteamientos y compromisos plasmados en la CMCC. Como tal, su función consiste en lograr la reducción de las emisiones antropógenas o la fijación de gases de efecto invernadero que provocan el calentamiento global de la Tierra. Como iniciativa intergubernamental, IC busca promover que los

emisores de GEI en los países desarrollados inviertan en actividades que reduzcan dichas emisiones en otros países, particularmente en los países menos desarrollados, como una forma de lograr la estabilización de las concentraciones de estos gases en la atmósfera y frenar el calentamiento global del planeta. Las actividades conjuntas a ser ejecutadas por las partes involucradas deben orientarse al apoyo de las prioridades ambientales y estrategias de desarrollo sostenible nacionales, a la vez que se contribuye a la disminución de las emisiones globales de GEI. Aquí se parte del supuesto de que todas las emisiones de GEI tienen el mismo efecto en el clima global, independientemente de cómo o dónde se originan. La idea es, entonces, reducir o “secuestrar” emisiones de GEI al más bajo costo global posible (USIJI, 1994).

La posición de los países desarrollados y de los subdesarrollados respecto a Implementación Conjunta

Como se sabe, los países que más generan GEI (dióxido de carbono -CO₂-, metano, clorofluorocarbonos, óxido nitroso, ozono troposférico, etc.) son precisamente los más desarrollados o industrializados, particularmente los Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y Japón (World Resources Institute, 1990;1994).

En los marcos de la CMCC estos países adquirieron el compromiso adicional voluntario de tomar medidas para la reducción de sus emisiones, antes del año 2000, a los niveles de 1990. **Los mecanismos para lograr esta reducción serían principalmente la aplicación de nuevas tecnologías y la generación y ampliación de sumideros**, en el entendido de que con ello se está contribuyendo a la vez con el desarrollo sostenible.

Implementación Conjunta es vista con simpatía por muchos países desarrollados, en particular por inversionistas industriales que perciben el mecanismo como una forma relativamente barata de cumplir con las obligaciones de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, impuestas por sus respectivos Gobiernos. El mecanismo resulta más atractivo aún por cuanto permite a los países desarrollados mantener su estilo de vida y de producción, a la vez que cumplen con sus compromisos globales. Los

países subdesarrollados no están obligados por la CMCC a reducir sus emisiones de GEI ; sin embargo, muchos de ellos ven en los proyectos de Implementación Conjunta una excelente oportunidad para obtener los recursos financieros que requieren para impulsar actividades de desarrollo sostenible y conservación del medio ambiente. Algunos países subdesarrollados (India, Brasil y China, por ejemplo), entienden, sin embargo, que, al adherirse a la iniciativa de Implementación Conjunta, corren el riesgo de que se les pongan, tarde o temprano, límites a sus emisiones de GEI, con lo cual se estaría congelando su desarrollo económico en niveles inaceptables, probablemente por debajo del estándar alcanzado por los países más desarrollados. Es posible que los gobernantes que así piensan tengan razón en sus temores, porque ellos están presuponiendo que contaminación ambiental y desarrollo económico e industrial van íntimamente de la mano y que, como se ha argumentado muchas veces, la degradación del medio ambiente es el precio que hay que pagar por el desarrollo y el progreso económico y social. Por supuesto, ellos están siguiendo la lógica del desarrollo predominante y no conciben que se pueda mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos siguiendo una vía diferente a la seguida por los países que hoy les aventajan económicamente y los cuales, son responsables directos o indirectos de la mayor parte de la contaminación y degradación ambiental del planeta.

Se puede argumentar, por otra parte, que los países subdesarrollados están siendo “usados” por los países desarrollados para reducir, a un costo muy bajo las emisiones de GEI que estos últimos generan, en tanto dichos países continúan contaminando la atmósfera, al tiempo que se resisten a modificar su estilo de vida basado en el consumo excesivo de la energía y otros recursos del planeta.

Estas divergencias en torno a la iniciativa de IC muestran claramente que las prioridades ambientales de los países subdesarrollados no siempre son coincidentes con las de los países desarrollados. Que los primeros deben elaborar estrategias propias tanto para el uso sostenible de sus recursos naturales como para el manejo adecuado de la cuestión ambiental. Y que los elemen-

tos globales de la conservación del medio ambiente se equilibren con las necesidades de desarrollo de cada país.

Implementación Conjunta y la posición de Costa Rica

Según la Declaración de intenciones firmada en 1994 por los gobiernos de Costa Rica y Estados Unidos, Implementación Conjunta se propone estimular las siguientes actividades:

...desarrollo comercial de tecnologías que reduzcan los GEI, incluyendo tecnologías para la eficiencia energética y fuentes de energía renovable; programas de educación y capacitación; incremento de la diversificación de los recursos energéticos; conservación, restauración y ampliación de sumideros forestales de carbono, especialmente en áreas que promuevan la conservación de la biodiversidad y la protección de ecosistemas; reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y otras formas de contaminación, y, por último, el intercambio de información en relación con el desarrollo de tecnologías para el manejo sostenible del bosque y los recursos energéticos (Statement of Intent, 1994).

La posición oficial de Costa Rica respecto de la iniciativa de Implementación Conjunta es que ésta le ofrece una oportunidad única al país para ejecutar proyectos de conservación del medio ambiente y de desarrollo sostenible (OCIC, 1995). Se parte de que la mayor parte de los suelos del país (aproximadamente un 60%) es de vocación forestal y que, además, las condiciones climáticas (con unos 7 meses al año de lluvias sistemáticas), constituyen un medio óptimo para el crecimiento de las distintas especies forestales tropicales, las cuales, según se ha establecido, fijan cinco veces más carbono que los bosques en las regiones templadas. Adicionalmente, Costa Rica alberga aproximadamente el 5% de la biodiversidad del planeta y cuenta con un 15% de su territorio sujeto a condiciones de protección absoluta en la modalidad de parques nacionales y refugios de flora y fauna silvestres, lo que

le ha ganado reconocimiento mundial. El país, sin embargo, se caracteriza por tener uno de los índices más altos de deforestación del mundo, debido, entre otras causas, a la ganadería extensiva, la ampliación de la frontera agrícola y la extracción de madera sin un manejo adecuado de los bosques¹. En este contexto, Implementación Conjunta se ve como un medio para frenar la deforestación y proteger la biodiversidad del país, a la vez que contribuye a la solución del problema del calentamiento global del planeta. De este modo, Costa Rica aspira a conciliar sus prioridades ambientales con las de los países industrializados, con los cuales está intercambiando servicios ambientales, y, más ampliamente, con las prioridades ambientales de toda la humanidad.

Sin embargo, existen serias dudas acerca del aporte a la sostenibilidad del mecanismo de Implementación Conjunta. Sobre todo, cuando se sabe que, a pesar de las declaraciones al respecto, los esfuerzos por atraer nuevos fondos para el financiamiento de actividades ambientales no se insertan realmente en una estrategia de conservación y desarrollo sostenible planificada e integral, tendiente a crear enlaces duraderos y de largo plazo en la economía a nivel nacional e internacional.

Por medio de IC se insta a la gente a conservar y plantar árboles, pero sin que se tenga una idea clara acerca de cuales especies son las más convenientes estratégicamente para el país, ni hasta dónde se desea llegar protegiendo el bosque natural (primario y secundario) y plantando árboles y, mucho menos, sobre el destino de la madera plantada, una vez lista para ser cosechada. Todas las esperanzas se cifran en el crecimiento espontáneo de los llamados “mercados de futuros de madera” y los “sellos verdes”, sujetos ambos al destino y las contingencias del mercado mundial, dominado, no es un secreto, por los países de economías más desarrolladas.

¹ En 1992 el índice de deforestación del país era de 5% anual (Alvarez y Hernández, 1992). “Del área deforestada entre 1966 y 1984, cerca de 850.000ha, el 65,3% se dio en tierras forestales, donde no solo se perdió la cobertura boscosa, sino que se perdieron en promedio 12,5 millones de metros cúbicos anuales, debido a que la utilización de la madera cortada apenas alcanzó el 11% del volumen total en pie” (Solórzano, 1994).

Tampoco se toma en cuenta que la generación de nuevas tecnologías para el control de las emisiones de GEI en los países desarrollados podría, en un momento dado, hacer innecesario el intercambio de servicios ambientales propiciado por Implementación Conjunta, con lo cual quedaría también cuestionada la sostenibilidad de cualquier estrategia de desarrollo basada en este tipo de cooperación.

Por último, es necesario evaluar los impactos socioeconómicos y ambientales que, en el mediano y largo plazo, tendrían los proyectos de IC vistos como un todo, porque, si bien en estos momentos todo aparenta ser positivo, en perspectiva, se podrían generar serias distorsiones y desequilibrios en la estructura económica y social del país, en la medida estos proyectos responden, en primer término, no a prioridades ambientales y de desarrollo internas, sino externas.

Los alcances y limitaciones de Implementación Conjunta

No cabe duda de que la iniciativa de Implementación Conjunta constituye una fuente de recursos financieros frescos para los países subdesarrollados y que, incluso, bien puede ser un mecanismo para el financiamiento de importantes proyectos ambientales y de desarrollo, sobre todo, en condiciones de escasez de fuentes externas de financiamiento ambiental. Esto es particularmente válido para Costa Rica, país que ha visto, súbitamente, esfumarse las fuentes que por más de dos décadas financiaron a manos llenas distintos tipos de proyectos ambientales y de desarrollo. Ahora, estas mismas fuentes se han ido a otros países y latitudes, argumentando que ya Costa Rica es un país rico y que otros requieren ahora de su atención. Esta posición de las fuentes de financiamiento externo, que de alguna manera resulta cierta, deja, sin embargo, trancos y desprotegidos muchos proyectos e iniciativas ambientales y de desarrollo que habían creado una casi absoluta dependencia del financiamiento externo.

En su afán por captar nuevos fondos, el Gobierno costarricense ha desplegado una amplia y agresiva campaña internacional, usando como slogan el desarrollo sostenible y la conservación

de la rica biodiversidad del país, dentro de la cual se inscriben los acuerdos con los Gobiernos de los Estados Unidos y Noruega, y más recientemente, las conversaciones con Canadá, Alemania y Holanda.

La posición de los Estados Unidos y otros países desarrollados de focalizar su contribución a la reducción de las emisiones del GEI en la compensación a los países subdesarrollados por la reducción y secuestro de GEI que éstos hagan, implica, en gran medida, que los países desarrollados están evadiendo su responsabilidad en la búsqueda de nuevas tecnologías no contaminantes que contribuyan a reducir las emisiones de GEI dentro de sus propias fronteras.

Se estima que la aplicación de nuevas tecnologías para la reducción y secuestro de GEI ofrecerá, además, una serie de beneficios ambientales y socioeconómicos, particularmente en los ámbitos local y nacional, que la población de los países desarrollados dejaría de percibir si las actividades para reducir los GEI se limitasen solamente a los países menos desarrollados. Así se reconoce en la mencionada Declaración de Intenciones firmada por los gobiernos de Estados Unidos y Costa Rica : “ Las partes reconocen que muchos métodos y tecnologías que limitan las emisiones de gases de efecto invernadero, también contribuyen al control de problemas ambientales locales y regionales”(Statement of Intent, 1994).

Si se tiene en cuenta que los procesos industriales, concentrados particularmente en los países mas desarrollados, generan aproximadamente 21,8 billones de toneladas métricas de dióxido de carbono anualmente, esto es, cerca del 78% de las emisiones globales de CO₂ de carácter antropógeno, y que solo el restante 22% es atribuido a la deforestación (World Resources Institute, 1994), entonces no es difícil concluir que, más que una vía para reducir las emisiones de GEI, Implementación Conjunta se perfila como un mecanismo de evasión de su responsabilidad nacional por parte de los Gobiernos y los contaminadores de los países desarrollados.

No es posible avanzar en la solución del problema del calentamiento global del planeta, a menos que haya una reducción drás-

tica en el uso de combustibles fósiles, acompañada del desarrollo de formas de energía renovables en los países más desarrollados (World Resources Institute, 1994). Tal reducción, sin embargo, implica un cambio de actitud, de mentalidad y de estilo de vida que estos países, y particularmente los Estados Unidos, no están dispuestos a emprender, al menos por ahora. Implementación Conjunta es, en consecuencia, una iniciativa loable, que permitirá algunas ventajas inmediatas a los países que la sepan aprovechar² pero de alcance muy limitado, que no contribuirá significativamente a la solución del problema del calentamiento global debido a las emisiones de GEI ni mucho menos, al desarrollo sostenible de los países menos desarrollados, a no ser que los países más desarrollados se dispongan a tomar medidas coordinadas y eficaces para reducir las emisiones de GEI en su propio territorio.

Referencias

Naciones Unidas (1992). *Convención Marco sobre Cambio Climático*, Nueva York.

OCIC (Oficina de Costa Rica de Implementación Conjunta), 1995. *Implementación Conjunta: Oportunidades de Inversión para el Desarrollo Sostenible*. San José, Costa Rica: Oficina de Costa Rica de Implementación Conjunta.

Solórzano, R. (1994). "Seminario-Taller Forestal", Centro de Estudios Ambientales. San José, Costa Rica.

Statement of Intent for Bilateral Sustainable Development, Cooperation and Joint Implementation of Measures to Reduce Emissions of Greenhouse Gases Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Costa Rica (1994). Washington, D.C., U.S.A.

USIJI (United States Initiative on Joint Implementation), 1990. *Description of the U.S. Initiative on Joint Implementation*, Washington, D.C.

World Resources Institute (1990), "Climate Change: A Global Concern". In: *World Resources 1990-91* (New York: Oxford University Press).

World Resources Institute (1994). *Evaluating the Carbon Sequestration Benefits of Forestry Project in Developing Countries*, Washington, D.C., U.S.A.

² Costa Rica es el país que más ha avanzado en el aprovechamiento del mecanismo de Implementación Conjunta para financiar proyectos energéticos y de conservación ambiental. Hasta la fecha, en el país se desarrollan nueve proyectos, cuatro en el campo energético y cinco en el campo forestal (información suministrada por la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, OCIC, 4 de abril, 1997).