

Un clima de vergüenza: volved a la mesa

Análisis inicial de la reunión sobre el clima en Copenhague

Copenhague era la oportunidad única de sacar al mundo de una trayectoria hacia el desastre climático y conducirlo hacia un futuro seguro para todos los que vivimos en este pequeño planeta. Una movilización pública masiva en todo el mundo así lo pedía. Pero los líderes de las principales potencias negociaron en función de sus intereses nacionales, en lugar de proteger nuestro destino común.

En las horas finales de las negociaciones, los líderes mundiales redactaron el Acuerdo de Copenhague. Un acuerdo que captó los titulares, pero que carece de lo que se necesita para salvar vidas. Después de tantas reuniones, lo que se tiene es poco más que un acuerdo para seguir reuniéndose, y que sólo indica vagamente el camino a seguir.

En un momento en que la urgencia del cambio climático está clarísima, el punto muerto entre los países más poderosos ha dejado al mundo abocado a un calentamiento global de 4°C – una perspectiva catastrófica, muy especialmente para las personas más pobres del mundo.

Las negociaciones deben encauzarse de nuevo. Todos los países tienen que volver a sentarse a la mesa y cumplir con lo que la ciencia – y la gente en todo el mundo – les está pidiendo: un acuerdo justo, ambicioso y vinculante en 2010.

Por qué Copenhague era importante

“Yo hice el viaje a Copenhague desde un campo de personas desplazadas en la costa inundada de Bangladesh para ver que se hacía justicia con las 45.000 personas que han quedado sin hogar por el ciclón Aila. ¿Cómo les voy a decir que su desgracia ha caído en oídos sordos?”

Shorbanu Khatun, una emigrante climática asistente a la cumbre con Oxfam

El cambio climático ya es devastador a una escala atroz para la vida de las personas pobres. Sólo una acción decidida puede detenerlo y desbloquear un nuevo acuerdo que permita la transformación hacia un modelo bajo en carbono y desarrollar la capacidad de resistir los impactos del cambio climático (ver Cuadro 1). El punto máximo de las emisiones globales debería producirse como muy tarde en cinco años, sin embargo actualmente van camino a incrementarse al menos en un 50 por ciento de aquí a 2030. El fracaso del liderazgo político mostrado en Copenhague sólo hace esta tarea más difícil.

Tanto la urgencia como la oportunidad de avanzar en Copenhague eran únicas:

- *científicamente:* Las emisiones de gases de efecto invernadero han crecido más rápido que nunca durante 150 años. Deben alcanzar un máximo en los próximos cinco años para tener alguna oportunidad de evitar un cambio climático fuera de control. Una acción decisiva en Copenhague era clave para asegurar que la trayectoria exigida es aún factible.
- *legalmente:* El Protocolo de Kioto actualmente obliga a los países ricos (excepto a EEUU) a recortar sus emisiones para el final de 2012, pero no hay acuerdo en las metas para un segundo período de reducción de emisiones más allá de esa fecha. Se debe acordar de forma urgente un nuevo compromiso de recortes de emisiones a partir de 2013, para que pueda ser ratificado y entrar en vigor en los próximos tres años. También se necesita urgentemente un acuerdo paralelo que sea legalmente vinculante, y que fije obligaciones comparables para EEUU.
- *políticamente:* En 2009 se produjo un clamor popular sin precedentes pidiendo a los líderes actuar contra el cambio climático. Las audiencias climáticas reunieron los testimonios de millones de personas afectadas en más de treinta países. Manifestaciones, movilizaciones y acciones voluntarias a gran escala construyeron nuevas alianzas entre sociedad civil, sindicatos y empresas progresistas. Nunca antes había existido un impulso político tan fuerte para actuar de forma concluyente.

Cuadro 1: Elementos clave de un acuerdo justo, ambicioso y vinculante

Copenhague era el lugar donde alcanzar un acuerdo global justo, ambicioso y legalmente vinculante para hacer frente al cambio climático: la “pista de aterrizaje” para ese acuerdo estaba despejada desde hacía más de un año. Era necesario actuar para:

1. Evitar un cambio climático peligroso

- Manteniendo el calentamiento global lo más alejado de 2°C, asegurando que las emisiones globales alcancen el máximo en 2015 y la concentración de gases de efecto invernadero se estabiliza en 350 ppm (partes por millón)
- Los países desarrollados asumen metas de reducción de emisiones de al menos un 40% por debajo de los niveles de 1990 para 2020, fijando las metas individuales en función de su respectiva responsabilidad (por las emisiones históricas) y capacidad económica.
- Los países desarrollados contribuyen con la mayoría de esos recortes de emisiones mediante acciones nacionales – en lugar de compensarlas en otros países – y se eliminan las lagunas jurídicas en la contabilización de emisiones.
- Los países en desarrollo limitan el crecimiento de sus emisiones con el apoyo financiero y tecnológico de los países desarrollados, comenzando en 2010 y alcanzando al menos 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2013.

2. Proteger a las personas pobres de los impactos inevitables del cambio climático

- Se suministra financiación para la adaptación a corto plazo durante 2010-2012. Oxfam ha calculado las necesidades urgentes de adaptación en al menos 50.000 millones de dólares anuales.
- Se aumentan progresivamente los fondos para adaptación, partiendo de al menos 50.000 millones anuales en 2013, y creciendo hasta 100.000 millones de dólares o más en 2020, en línea con las evaluaciones científicas y económicas.
- Se asegura que todos los fondos para adaptación y mitigación son adicionales a los compromisos previos de los países ricos de destinar a ayuda al desarrollo el 0,7 por ciento de su renta nacional.
- Se asegura que los fondos para adaptación se canalizan hacia las comunidades más vulnerables, mediante programas con enfoque de género.
- Se financia un fondo común internacional para seguros climáticos, y se dan pasos para ayudar a las personas a recuperarse de los daños y perjuicios debidos a los impactos inevitables del clima.

3. Comprometer a los gobiernos a realizar un cambio histórico

- Se produce un acuerdo legalmente vinculante entre todos los países, basado en los principios y reglas existentes, incluyendo la Convención Marco de NNUU sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kioto.
- Se establece un nuevo mecanismo financiero global, gobernado por una representación equitativa de todos los países, y eficaz en el suministro de fondos para la adaptación y mitigación en los países en desarrollo.
- Se establecen mecanismos más estrictos de aplicación y cumplimiento para contabilizar la reducción de emisiones, y la financiación.

El clima de las negociaciones

El diálogo en Copenhague, y los dos años previos, estuvieron socavados por un estilo de negociación inadecuado para llegar a una acción colectiva en un mundo multipolar. Las tácticas que fracasaron en las discusiones sobre comercio mundial – una política arriesgada de ir subiendo las apuestas – han conducido, una vez más, a un resultado que no responde al interés de nadie.

El Plan de Acción de Bali de 2007 estableció la hoja de ruta para dos años de negociaciones, trabajando en una doble vía con dos textos paralelos:

- Acordar las nuevas obligaciones legalmente vinculantes para que todos los países ricos (excepto EEUU) recorten sus emisiones, más allá de los compromisos existentes para 2012 – según marca el Protocolo de Kioto.
- Introducir al resto de países en un nuevo acuerdo legalmente vinculante que incluya: recortes de emisiones comparables y vinculantes para EEUU; límites de emisión en los países en desarrollo, con el apoyo financiero y tecnológico para hacerlo; y financiación para que los países en desarrollo se adapten a los impactos del cambio climático – todo ello según la ruta fijada por la Acción de Cooperación a Largo plazo (conocida como LCA por sus siglas en inglés).

En estos dos años de discusiones se ha resuelto muy poco en el camino, y los países ricos – gravemente – han fracasado en ganarse la confianza porque no demostraron estar decididos a cumplir con su responsabilidad histórica en la reducción de emisiones.

La evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) de 2007 – ahora vista como conservadora – establecía que los países ricos deben recortar sus emisiones al menos un 25-40 por ciento por debajo de los niveles de 1990 para 2020, con el fin de limitar el calentamiento a un rango entre 2 y 2,4°C. Para tener buenas posibilidades de mantener el calentamiento por debajo de 2°C se necesitarían reducciones del 40 por ciento o más.¹ Pero los compromisos de los países ricos en las negociaciones fueron reducciones de apenas 11-19 por ciento para 2020 – lamentablemente deficitarios.

Peor aún, las reglas actuales para contabilizar e intercambiar emisiones en los países ricos están plagadas de agujeros legales. Países como Rusia y Ucrania esperan vender los permisos de emisión que les sobran de asignaciones previas (conocidos como “aire caliente”). Otros proponen una contabilidad creativa para calcular sus emisiones del sector forestal. Y otros aún planean cumplir con la mayoría de sus reducciones mediante la compensación en otros países, a través de proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio que no siempre garantizan las reducciones proyectadas. Y ni siquiera se cuenta en el

cómputo nacional de emisiones de los países ricos la proporción correspondiente al transporte aéreo y marítimo.

Si se tienen en cuenta estos vacíos legales y las promesas de reducción de los países ricos, podría resultar que sus emisiones totales en 2020 sean superiores a las de 1990, lo que llevaría al mundo a un aumento catastrófico de la temperatura de 4°C para 2100.² ¿La perspectiva? La mitad de agua disponible en América del Sur, el sur de África y el Mediterráneo, grave escasez de agua para cientos de millones de personas en India y China. Pérdidas de cosechas en todas las regiones – hasta un 35 por ciento en África y Asia Occidental. Entre 220 y 440 millones de personas más expuestas a la malaria. Hasta 330 millones de personas desplazadas permanentemente debido al aumento del nivel del mar, con muchos pequeños estados insulares condenados a desaparecer, y las principales ciudades del mundo – Nueva York, Londres, Tokio – bajo una gran amenaza.³ Todo esto llevaría a desastres inimaginables.

El camino hacia Copenhague

Los movimientos de Estados Unidos en 2009 para legislar un límite a las emisiones nacionales fueron bienvenidos como un primer paso para unirse a un acuerdo internacional, pero el bajo nivel de ambición del país (equivalentes un recorte de 4 por ciento de los niveles de 1990 para 2020) fue considerado como profundamente inadecuado tanto por los países en desarrollo como por otros países ricos. Además, la resistencia de los Estados Unidos a adherirse al Protocolo de Kioto creó la necesidad de un segundo tratado vinculante, de manera que empezaron las conversaciones para hacer converger ambas vías. Esto alarmó a los países en desarrollo, muchos de los cuales temían que los países ricos se uniesen para tratar de utilizar este movimiento para suavizar sus obligaciones

En el arranque de las negociaciones, algunos países y regiones dieron pasos adelante con claras ofertas de progreso. La Unión Europea fue la primera, en 2008, en prometer nuevos recortes de emisiones (unilateralmente, un 20 por ciento por debajo de los niveles de 1990 para el 2020, subiendo al 30 por ciento en el caso de un pacto global sólido). Igualmente, China, India, México, Corea del Sur y otros hicieron significativas ofertas unilaterales para reducir sus emisiones, y Sudáfrica también prometió recortes si recibía apoyo financiero para llevarlos a cabo.

Un mes antes de que dieran inicio las negociaciones en Copenhague, sin embargo, todas las decisiones importantes – sobre los recortes adecuados de emisiones en los países ricos, y sobre los fondos para la adaptación y mitigación – estaban aún sobre la mesa. El primer ministro danés, coreado por un grupo de ministros de países ricos, empezó a quejarse de que no sería posible llegar a un acuerdo legalmente vinculante a tiempo, y propuso un solo resultado, en lugar de las dos vías acordadas en Bali – de nuevo, haciendo crecer la alarma.

Demasiado texto, demasiada poca confianza

“Tengo la sensación pavorosa de que estamos en el Titanic hundiéndonos rápido, pero no podemos echar ningún bote salvavidas al agua porque un miembro de la tripulación ha decidido que no nos estamos hundiendo y que tenemos que hacer consultas informales para decidir si nos estamos hundiendo o no.”

Ian Fry, Jefe de Negociación de Tuvalu

Los rumores de un texto de negociación alternativo presentado por la presidencia danesa dieron lugar al enfado cuando un primer borrador se filtró en los días iniciales de la conferencia de Copenhague. Se había presentado a un grupo exclusivo de países una semana antes, en línea con los intereses de los países ricos, y pensado para reemplazar el enfoque de la doble vía por un único nuevo acuerdo.

Esto disparó una atmósfera de desconfianza que ya nunca desapareció. Para asegurar que el enfoque de doble vía seguía sobre la mesa, China, India, Brasil y Sudáfrica (BASIC) presentaron su propia alternativa al texto danés, seguida de propuestas adicionales del Grupo Africano, y de los pequeños estados insulares (AOSIS). El proceso formal finalmente se enfocó de nuevo en los textos oficiales, pero ya se habían perdido un tiempo y confianza cruciales.

Las discusiones y los rumores sobre estas propuestas compitiendo entre sí reflejaron en las conversaciones una lucha mucho mayor por el poder, en un momento en que el crecimiento de las economías emergentes conduce al mundo hacia un equilibrio de poder multipolar. Los países poderosos enviaron grandes equipos para hacer política y negocios: Canadá envió a 183 personas, Japón 134, EEUU 194 – Brasil 750, India 52 y China 233. Muchos países pobres, la mayoría de ellos amenazados por los impactos del cambio climático, tenían delegaciones pequeñas – Chad 10, Haití 7 y Dominica 4 – que no tenían posibilidades de asistir a todas las sesiones paralelas y revisar unos textos que cambiaban continuamente. Los países ricos también presionaron vía telefónica: Australia, por ejemplo, presionó a Tuvalu y a otras islas del Pacífico para que dejaran de exigir el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5°C.⁴

Presionar para avanzar

La desconfianza puede haber llenado el centro de conferencias, pero afuera en las calles – de todo el mundo – en un día global para la acción se exigía multitudinariamente una acción decidida. En Copenhague, se manifestaron 100.000 personas y más de 3.000 eventos tuvieron lugar en casi 140 países. Catorce millones de personas en todo el mundo firmaron la petición tcktkctck exigiendo un acuerdo. La sociedad civil se ha involucrado profundamente durante años en el debate sobre el clima, pero su capacidad de formar parte del mismo se vio dramáticamente truncada en la segunda semana. NNUU restringió drásticamente el acceso: de 15.000 observadores al mismo tiempo los rebajó a sólo 300 durante los últimos días.

Incluso algunas empresas destacadas y progresistas – reconociendo la amenaza del cambio climático a sus principales negocios – se han movilizado para exigir una acción decidida. Coaliciones como *Business for Innovative Climate and Energy Policy* (BICEP) en EEUU – fundada por Nike, Starbucks, Levi Strauss, Sun Microsystems y Timberland – exigieron una legislación nacional basada en la ciencia. Pero sus voces e influencia se ven superadas con creces por décadas de influencia

política de alto nivel por parte de los grupos de presión de afianzados intereses corporativos, que retrasan la transición hacia un menor uso de los combustibles fósiles. El día de apertura de las negociaciones, por ejemplo, *Business Europe* – representando a las principales confederaciones empresariales de la UE – exigió abiertamente a la UE no elevar sus recortes de emisiones unilaterales del 20 al 30 por ciento.

En descenso al “Copen-caos”

Cuando los jefes de estado asistieron a las reuniones, terminaron negociando desde el podium, repitiendo sus posiciones nacionales en lugar de proponiendo grandes avances. Muchas personas esperaban que los países ricos llegasen con ofertas nuevas y sustanciales (tal y como habían sugerido que harían), pero en sus manos resultó que sólo había ofertas tentativas de financiación. EEUU se unió a las peticiones iniciales de Gran Bretaña y Etiopía de movilizar 100.000 millones de dólares para financiación a largo plazo, pero con retraso, y sin identificar claramente las fuentes.

Al final, las caóticas horas de negociación entre EEUU, China, India, Brasil y Sudáfrica – sin la UE – produjeron un texto que fue discutido más tarde con 25 jefes de estado, y que se transformó en el Acuerdo de Copenhague. Se entregó a todos los países bien entrada la noche, dándoles una hora para leerlo y firmarlo. La UE lo aceptó con reticencias, pero algunos países en desarrollo lo rechazaron, y por eso la conferencia “tomó nota” en lugar de “adoptar” el acuerdo – convirtiéndolo en una petición abierta a la inscripción de cada país - . Todos los países acordaron mantener las negociaciones durante otro año, basadas en los dos textos oficiales producidos a través del proceso formal de NNUU. Irónicamente – y afortunadamente – esos textos son mucho más prometedores que el Acuerdo para llegar al pacto que se necesita.

¿Quién asesinó la COP?

Los países ricos tienen la responsabilidad de liderar la reducción global de emisiones – eso está claro. Pero prácticamente ninguno de ellos – incluyendo Australia, Canadá, la Unión Europea, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos – llegó a Copenhague con algo suficiente sobre la mesa o en sus bolsillos para alcanzar un verdadero acuerdo. La Unión Europea tenía más en la reserva que la mayoría, pero se lo guardó como una oferta final, que nunca se llegó a realizar. EEUU acudió a las negociaciones con la oferta más baja esperada; la sorpresa fue que no la superó con compromisos tangibles durante las negociaciones. Esto permitió a Australia, Canadá, Japón y Nueva Zelanda esconderse detrás de EEUU. Peor aún, estos países bloquearon activamente varias propuestas de avance. No hubo ni una visión colectiva ni voluntad de liderazgo; y el coste de esto lo asumen los países pequeños y pobres, que no tienen ninguna culpa pero se enfrentan a las peores consecuencias.

Los países en desarrollo han estado presionando a los países ricos para que tengan una mayor ambición. Sin embargo, hubo algunas

diferencias tácticas. China e India adoptaron la posición de que un nuevo acuerdo legalmente vinculante sólo debería negociarse una vez acordado el segundo período de compromisos de recorte de emisiones de los países ricos bajo el Protocolo de Kioto. Pero seguir obstinadamente esa estrategia llevó a no lograr ni una cosa ni otra. Si China e India hubiesen perseguido con más fuerza llegar a un resultado legalmente vinculante bajo la vía de la Convención, podrían haber ayudado a garantizar la segunda fase del Protocolo de Kioto. Brasil, China, India, México y Sudáfrica jugaron papeles importantes en el liderazgo de las negociaciones, así como durante las horas bajas, pero deben trabajar más concertadamente con otros países en desarrollo para espolear la ambición de los países ricos en 2010.

3

¿Qué hay en el Acuerdo de Copenhague?

El Acuerdo de Copenhague – una declaración política de tres páginas hecha a base de parches entre un selecto grupo de líderes mundiales y sus ministros, y objetada por un número de países en desarrollo – es útil para entender el estado del juego. Revela dónde hay actualmente algún espacio para el acuerdo internacional, y dónde permanecen lagunas devastadoras en cuanto a una visión global.

Amenaza climática: alta

Un compromiso vacío para detener el calentamiento global (párrafos 1 y 2). El Acuerdo asume un débil compromiso de mantener el aumento de la temperatura por debajo de 2°C – reconociendo el consenso científico en cuanto al umbral para un cambio climático catastrófico e irreversible – pero no establece metas de emisiones para 2020 ni para 2050. Sencillamente pide que las emisiones globales alcancen su nivel máximo “tan pronto como sea posible” – una estrategia vacía para hacer frente a la emergencia. El Acuerdo establece (párrafo 12) una revisión en 2015, para considerar endurecer el techo de aumento de la temperatura a 1,5°C – pero para entonces ya sería demasiado tarde como para alcanzarlo.

Un recorte de emisiones de los países ricos peligrosamente fuera de ruta (párrafo 4). Frente a esta enorme carencia, el enfoque del Acuerdo para asegurar los recortes de los países desarrollados para 2020 es patético. Sin la guía de metas globales, y sin criterios para calcular el reparto justo por países, pide a cada uno de ellos que presente su promesa de recorte a una lista internacional a finales de enero de 2010, pero sólo a efectos informativos – nada vinculante. Y no establece límites en la compra de derechos de emisión mediante la compensación en otros países respecto a las reducciones domésticas. Tales enfoques de abajo hacia arriba, que responden a los intereses nacionales – y a la presión de los grupos de intereses creados – no conducirá al ritmo ni la

escala de acción que se necesita.

Medir, Informar y Verificar (párrafos 4 y 5). Es esencial que se verifique de forma independiente que los países están cumpliendo con sus responsabilidades en el recorte de emisiones – y el acuerdo sobre esto fue un gran paso adelante dado en Bali. El Acuerdo de Copenhague refuerza la voluntad de hacerlo. Exige medir, comunicar y verificar los recortes de emisiones y los fondos brindados por los países ricos. Además, exige la medición, información y verificación internacional de las acciones de mitigación de los países en desarrollo que se realicen con el financiamiento de los países ricos. Para ayudar a esto, el Acuerdo propone un registro para hacer corresponder las acciones de mitigación de los países en desarrollo con el apoyo financiero y tecnológico de los países desarrollados. Como un paso adicional, pide a los países en desarrollo que acepten que sus acciones voluntarias de reducción de emisiones – para las cuales no recibirán fondos internacionales – sean sujeto de consulta y análisis internacional. Esta concesión, hecha por China e India en las horas finales de redacción, fue un paso hacia el acuerdo, y respondería a las preocupaciones de los países ricos si fuese legalmente vinculante.

¿Dónde están los fondos?

Financiación de arranque rápido: sí, pero no de final rápido (párrafo 8). El Acuerdo compromete a los países desarrollados a brindar recursos nuevos y adicionales en torno a los 30.000 millones de dólares para el período 2010-2012. Estos fondos son bienvenidos y ayudarán a responder a la tarea atrasada de hacer frente a las demandas de adaptación y a las oportunidades de mitigación. Pero si nos basamos en las promesas hechas hasta ahora, el total cae muy por debajo de los 2.000 millones de dólares al año, la mayoría de los fondos de Japón son préstamos, gran parte del dinero de la UE simplemente son promesas repetidas, y es muy poco lo que se ha comprometido como adicional a la meta del 0,7 por ciento de ayuda prometida en 1972. Además, no existen compromisos de financiar las necesidades entre 2014 y 2019.

Propuesta de fondos de adaptación a largo plazo – pero sin fuentes claras (párrafo 8). El llamado a movilizar 100.000 millones de dólares para adaptación y mitigación para 2020 es un paso importante. Es sólo la mitad del mínimo que se necesita, y no establece obligaciones específicas para los países, pero finalmente pone sobre la mesa una cifra inicial. Aunque no menciona cómo se recaudarán los fondos de forma justa, cómo se repartirán entre adaptación y mitigación, o qué parte serán fondos previsibles y públicos, frente a los fondos privados procedentes del mercado de carbono. El Acuerdo también habla de un Panel de Alto Nivel (párrafo 9) para abordar el potencial creciente de fondos procedentes de fuentes alternativas – más que necesarias – pero no menciona esas fuentes, ni un plazo para concluirlo.

El riesgo de asalto a la ayuda y las promesas vacías (párrafo 8). El compromiso en el Acuerdo de que la financiación de los países ricos estará sujeta a mediciones, informes y verificación es importante porque ayudaría a terminar con el “escondite” de las promesas

actuales. Pero al mismo tiempo, el Acuerdo deja abiertos agujeros de financiación. No establece claramente que los fondos para el clima se recaudarán separada y adicionalmente a los compromisos de ayuda existentes del 0,7 por ciento de la renta nacional. Sin eso, el riesgo es que los fondos se recauden a base de desviar el gasto en servicios esenciales en los países pobres,; tomando el dinero para construir defensas para las inundaciones de los presupuestos para construir escuelas y hospitales. Y no está claro en cuánto van a contribuir los países ricos, dejando los 100.000 millones de dólares prometidos colgando como una aspiración.

Nuevos mecanismos financieros - ¿pero gobernados cómo? (párrafos 8 y 10). El Acuerdo establece el Fondo Verde de Copenhague para el Clima - previsto como uno de los mecanismos financieros de la Convención de NNUU, para financiar la mitigación, la reducción de emisiones por deforestación, la adaptación, la creación de capacidades y el desarrollo y transferencia tecnológica. No está claro cómo se pretende relacionar este mecanismo con los mecanismos en negociación en las vías formales, pero su gobernanza debe ayudar a suministrar los fondos para el clima de una forma más transparente y democrática - un compromiso no establecido en el texto.

Poca protección para los más pobres

Sin visión para la adaptación (párrafos 1 y 3). El Acuerdo va poco más allá de afirmar que la adaptación es un desafío, que requerirá financiación, y que los países en desarrollo más vulnerables deberían ser prioritarios. Todo cierto. Pero no propone ninguna cifra de fondos para la adaptación, y tampoco señala una fuente segura. No menciona la necesidad de cubrir las pérdidas y los daños inevitables - como ayudar a las comunidades a reconstruir sus hogares y medios de vida después de los huracanes e inundaciones, o a hacer frente a los daños de ritmo lento, como la pérdida de fuentes de agua a medida que se derriten los glaciares. Asimismo, no dice nada acerca de las propuestas de un mecanismo internacional de seguros. En su lugar - y de forma absurda - empaqueta las necesidades de adaptación de las personas más pobres del mundo junto con las demandas de compensación (conocidas como "medidas de respuesta") para los países productores de petróleo que reclaman la pérdida de ingresos cuando el mundo se aleje de los combustibles fósiles.

¿Acuerdo o desacuerdo?

No debemos subestimar la importancia del compromiso de EEUU en la conferencia sobre el clima de NNUU: después de más de una década sin hacer nada, este nuevo compromiso con las reglas y normas internacionales es esencial. Como ya dijo el primer ministro británico Gordon Brown en su presentación a la conferencia, Copenhague no se trataba sólo de que los líderes lo hiciesen lo mejor posible - se trataba de que todos ellos hiciesen lo necesario.

El Acuerdo de Copenhague puede terminar como una postal para el futuro, en la que una generación de líderes que tropezaron por

separado en la oscuridad, en lugar de avanzar juntos hacia una visión ambiciosa y decisiva.

Vuelta atrás en dos vías

“Hemos perdido un momento valioso para la acción, con un alto precio para las personas que viven en la pobreza. Debemos trabajar rápido para resolver esta crisis en 2010.”

Negociador de Malawi

La oleada de textos en Copenhague que se convirtió en el Acuerdo de último minuto fue, en muchos aspectos, un espectáculo de distracción. Pero puede que, irónicamente, haya encendido las alarmas e impulsado la negociación de los textos oficiales, que eran significativamente más estrictos. Las dos vías de negociación oficiales extendieron sus mandatos por un año más. Las negociaciones en 2010 deben aprovechar esta oportunidad crítica para alcanzar un verdadero acuerdo.

La buena noticia es que el texto borrador sobre la cooperación a largo plazo (LCA) aún contiene muchas de las opciones que se necesitan para asegurar un acuerdo justo, ambicioso y legalmente vinculante – aunque hará falta añadir algunas cuestiones clave en 2010. ¿Y la mala noticia? Las opciones más prometedoras podrían perderse, en lugar de fortalecerse, con el sólo el trazo de un bolígrafo. Por eso durante todo el año el proceso debe estar acompañado de un liderazgo visionario y de la atención pública total.

4

Cambiar la política, no el clima

“El fallo del proceso político en Copenhague para alcanzar un acuerdo justo, adecuado y vinculante sobre cambio climático es profundamente alarmante. Nuestros líderes deben reagruparse, aprender, y corregir su fracaso, por el bien del futuro de la humanidad.”

Desmond Tutu, Arzobispo Emérito de Cape Town

Las negociaciones al estilo de la diplomacia habitual están fracasando en la resolución de la crisis climática. Para el próximo año, que va a ser crucial, la CMNUCC ha propuesto sólo una intersesional, en mayo o junio, y la negociación final (conocida como COP16/CMP6) en México, en noviembre o diciembre. Con una cita tan apurada no se dará la vuelta a las negociaciones. Hay demasiadas opciones sobre la mesa y son demasiado imprecisas para tomar decisiones eficaces, y además no reflejan la evolución de la ciencia del clima. Los negociadores técnicos se han quedado debatiendo asuntos que requieren de un mandato ministerial, pero se ha dado muy poco tiempo a la negociación entre ministros para realizar avances. Los gobiernos están aún preocupados por asegurar los intereses nacionales, en lugar de asegurar nuestro destino común.

2010 puede ser el último año para que estas negociaciones climáticas demuestren ser un proceso eficaz para detener el cambio climático – y tal vez el caos y casi-colapso en Copenhague dé a los gobiernos el valor para hacer que funcione. Se debe mantener un compromiso bien enfocado durante todo el año, y el compromiso de resolver la crisis con la urgencia y ambición que demanda.

Jefes de Estado: demuestren Liderazgo Climático. Los últimos dos años de unas negociaciones competitivas se deben transformar ahora en un compromiso de colaboración para un acuerdo en 2010. Esta nueva forma de pensar debe estar dirigida por los jefes de estado, especialmente de los países ricos, y debe convertirse en el mandato

primordial para las negociaciones.

Ministros: preparen el saco de dormir para las reuniones ministeriales. Una serie de intensas reuniones ministeriales para ambas vías de negociación – que deberían tener lugar en marzo, junio y septiembre – deben impulsar las decisiones políticas. El anfitrión de estas reuniones debe ser la CMNUCC, con todos los grupos de países representados, y asegurar la completa devolución de resultados. Cada ministerial termina sólo cuando se alcanza el hito obligatorio: reducir a la mitad el número de corchetes en el texto, y recortar a la mitad el rango numérico fijado entre esos corchetes. Para la COP16/CMP6, esto dará lugar a estrechos rangos de recorte de emisiones y financiación que podrán conducir a un acuerdo de forma realista.

Científicos del clima: pongan los datos de nuevo en el centro de las negociaciones. La ciencia del clima evoluciona rápidamente, pero las negociaciones se siguen basando en proyecciones anteriores – y esquivan la ciencia en sus promesas. Es urgente que el IPCC y los principales científicos del clima suministren cálculos actualizados de las trayectorias de emisiones y del incremento de la temperatura, comenzando por 1,5°C, de forma que los negociadores – y el mundo – conozcan lo que están acordando. Hay que profundizar en la investigación sobre los impactos del cambio climático en las personas y comunicar los resultados, de forma que los gobiernos comprendan el verdadero coste humano y financiero de su inacción.

Negociadores: redacten textos que puedan guiar las decisiones. Las negociaciones sobre el clima (a diferencia de las negociaciones comerciales en Ginebra) no tienen una ciudad sede, y las intersesiones esporádicas no permiten avanzar a paso firme. En su lugar, sería necesario establecer negociaciones semi-permanentes – con delegados residentes – en una ciudad (¿Bonn, Nueva York o Ginebra?) para terminar la negociación a tiempo. Los países en desarrollo deben enviar a sus mejores negociadores a esas negociaciones – han demostrado que pueden hacer la diferencia – y los Países Menos Desarrollados necesitarán apoyo financiero para formar parte de esta comunidad permanente, así como acceso a un grupo de expertos de la CMNUCC que ofrezcan apoyo técnico adicional.

El alcance de las negociaciones se ha dejado demasiado amplio, con un texto que contiene definiciones imprecisas y opciones poco claras. Los expertos técnicos deben dedicar este año a establecer modalidades específicas para la negociación – parámetros claros para la toma de decisiones – clarificando las reglas (como por ejemplo para contabilizar las emisiones del sector forestal), y las opciones (tales como los criterios para el reparto del esfuerzo).

Apoyo público: desarrollar los argumentos y ampliar la base. Los últimos dos años se ha visto cómo un gran movimiento sin precedentes emergía en todo el globo pidiendo justicia climática. Todavía hay un enorme potencial que aprovechar.

- **Empresas:** las compañías progresistas en todos los países deben transformarse de colectivos empresariales en alianzas para construir

un nuevo acuerdo verde internacional, y llamar más proactivamente a la acción a los gobiernos.

- **Sociedad civil:** tiene que seguir señalando la pobreza devastadora y los impactos ambientales asociados al cambio climático, y hacer de la justicia climática el tema con mayor coste electoral para los políticos.
- **Voces públicas:** deben seguir mostrando la creciente demanda pública internacional de acciones urgentes.

Esta generación no puede dejar en herencia un clima de vergüenza. Los gobiernos no pueden negociar con la atmósfera – sólo entre ellos. Así que deben volver a la mesa de negociaciones y trabajar a lo largo de 2010 para alcanzar el acuerdo justo, ambicioso y vinculante que el mundo necesita con tanta urgencia.

Notas

¹ IPCC (2007) 'Cambio Climático 2007', Cuarto Informe de Evaluación (AR4)

² The Climate Scoreboard www.climateinteractive.org. De acuerdo con el análisis (que está basado en el simulador climático C-ROADS-CP) si las propuestas de reducción de emisiones que se habían ofrecido al final de la conferencia se cumplieren, conducirían a un aumento estimado de la temperatura global de 3,5°C para 2100.

³ IPCC (2007) y Stern (2006) 'Stern Review: The Economics of Climate Change', Cambridge: CUP

⁴ WA Today, Tuvalu cites Aussie pressure on climate, 17 diciembre 2009 www.watoday.com.au/breaking-news-world/tuvalu-cites-aussie-pressure-on-climate-20091217-kxwv.html?page=-1

© Oxfam Internacional. Diciembre de 2009

Este informe ha sido escrito por Kate Raworth con el apoyo de Antonio Hill, Rob Bailey, Phil Bloomer, Celine Charveriat, Barry Coates, Hugh Cole, Lot Felizco, Matt Grainger, Tim Gore, Matt Grainger, Duncan Green, Jeremy Hobbs, Shawnee Hoover, Jonathan Jacoby, Clement Kalonga, Jan Kowalzig, Bert Maerten, Katia Maia, Ziaul Hoque Mukhta, Stanley So, y David Waskow. Oxfam agradece a Ferrial Adam, Roman Krznaric, Kathryn O'Neill y Simon Terry por su apoyo en la producción. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.



Oxfam Internacional www.oxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de catorce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org), Oxfam Australia (www.oxfam.org.au), Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be), Oxfam Canadá (www.oxfam.ca), Oxfam Francia - Agir ici (www.oxfamfrance.org), Oxfam Alemania (www.oxfam.de), Oxfam GB (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org), Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org), Oxfam México (www.oxfammexico.org), Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz) Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

Las siguientes organizaciones son actualmente miembros observadores de Oxfam Internacional, que trabajan para su afiliación completa:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

La siguiente organización está vinculada a Oxfam Internacional:

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep (Italia) Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org