

Clima, pobreza y justicia

Cuál debe ser el resultado de la conferencia de Poznan para lograr un acuerdo global justo y eficaz

El cambio climático representa la mayor amenaza para el desarrollo humano. Pero el avance en el objetivo de limitar el calentamiento por debajo de los 2°C ha sido hasta ahora insuficiente.

El esfuerzo global necesario para reducir las emisiones y apoyar a las personas más pobres y vulnerables en su adaptación a los cambios inevitables debe basarse en indicadores objetivos de la responsabilidad histórica de los países en causar la crisis y de su capacidad para enfrentarse a ella.

La conferencia de Naciones Unidas sobre el clima que tendrá lugar en Poznań debe suponer un punto de inflexión en las negociaciones internacionales, y marcar la transición desde el debate hacia una auténtica negociación. Por el bien de las personas y del planeta, no hay más tiempo que perder.

Resumen

El cambio climático representa un “triple golpe” para las personas más pobres y vulnerables del mundo actual: no fueron ellas quienes lo causaron, son las más afectadas y las que tienen menor capacidad de hacerle frente, ni siquiera con medidas sencillas que podrían ayudarlas a protegerse de aquellos impactos que son ya inevitables.

El incremento de las inundaciones y sequías, el aumento del nivel del mar, el cambio de los patrones de lluvia y la pérdida de cosechas son sólo algunos de los desafíos extra que golpean a las personas pobres en todo el mundo en desarrollo. Pero lo peor está aún por llegar, a menos que se alcance un acuerdo político amplio y audaz para combatir el cambio climático y relegar la pobreza a los libros de historia. Hoy, el cambio climático es la principal amenaza al desarrollo humano. Para muchas personas, se trata ya de una cuestión de vida o muerte.

En Poznań se deben consensuar los elementos clave de un acuerdo

Mientras los gobiernos se preparan en la siguiente ronda de conversaciones de Naciones Unidas en Poznań, Polonia, el tiempo se agota. Poznań debe marcar un importante paso hacia adelante y construir a partir del consenso alcanzado en Bali hace un año. Las negociaciones deben servir para enfocar las conversaciones de 2009, pero también asegurar que están sobre la mesa los elementos clave para un acuerdo justo y adecuado, de manera que sea posible cerrar un pacto en Copenhague en diciembre de 2009. Para las generaciones por venir –y para los millones de personas pobres actuales y futuras- Copenhague debe ser recordado como un punto de inflexión, la fecha en la que el mundo optó por detener un cambio climático fuera de control y crear las condiciones para un desarrollo para todos, bajo en carbono, con capacidad de recuperación frente al clima.

Si los gobiernos en Poznań son incapaces de dinamizar las negociaciones, entonces efectivamente socavarán a gran escala los derechos básicos de las personas pobres. Serán responsables de exacerbar el cambio climático, de incrementar la pobreza y de frenar, para después revertir, el desarrollo humano.

Calentamiento global: impactos sobre las personas más pobres

El calentamiento global ya ha alcanzado los 0,8°C sobre los niveles pre-industriales. Para evitar impactos climáticos catastróficos e irreversibles, el calentamiento debe mantenerse bien por debajo de 2°C. Mientras que no podamos negociar la respuesta física de los sistemas terrestres a las emisiones de gases de efecto invernadero, el nivel de riesgo al que todos nos enfrentaremos en los años futuros es el elemento más crítico de las negociaciones en proceso en la ONU. La inacción o la falta de ambición significan aumentar los riesgos a los que tendrán que enfrentar primero y con más fuerza las personas pobres.

Incluso por debajo de los 2°C, se darán impactos muy graves, a menudo devastadores, sobre las vidas de las personas y de los países más pobres. Por ejemplo, con ese nivel de calentamiento, 1.800 millones de personas se

verán afectadas por la escasez de agua pues se reducirá su disponibilidad. Pero si las emisiones no se recortan y las temperaturas se elevan por encima del límite de 2°C, entonces el mundo se enfrentará a consecuencias catastróficas, haciendo aícos cualquier perspectiva de superar la pobreza a corto plazo. Si la temperatura global se eleva 3°C, hasta 600 millones de personas se enfrentarán al riesgo del hambre, y la escasez de agua afectará hasta 4.000 millones de personas. Escenarios aún peores surgen si las temperaturas se elevan más allá de 4°C: 300 millones sufrirán inundaciones costeras; muchas naciones insulares condenadas; de 1.500 a 2.500 millones expuestas al dengue; y un 50 por ciento de descenso en la disponibilidad de agua desde África del Sur hasta América Latina y el Mediterráneo.

¿Es posible lograr un acuerdo?

El reto está claro. Pero, ¿podrán lograrlo los gobiernos del mundo? Poznań debe sentar las bases para ello. Como un objetivo de primera línea se debe:

Llegar a un acuerdo para negociar un tratado que mantenga el aumento de la temperatura media global bien por debajo de 2°C. Esto debe incluir un calendario claro y compromisos para reducir las emisiones globales – que deben alcanzar un máximo en 2015 como muy tarde y recordarse al menos un 80 por ciento por debajo de los niveles de 1990 de aquí a 2050.

Un pacto se articula sobre la voluntad política, la cooperación internacional y la confianza en el sistema multilateral. Algunos países ricos como Alemania y Gran Bretaña al menos están, hoy en día, en la vía de cumplir con sus compromisos con Kyoto, mientras que otros – como España, Italia y Canadá – se encuentran todavía muy fuera de la ruta. En un cambio espectacular respecto a la política actual de los Estados Unidos, el presidente electo Barack Obama ha expresado su apoyo para dar los pasos inmediatos hacia una reducción de las emisiones de este país en un 80 por ciento respecto a niveles de 1990 de aquí a 2050. Si todos los países ricos renuevan su compromiso de forma similar y demuestran una voluntad de actuar a corto plazo, es posible alcanzar un acuerdo.

Pero no se trata sólo de voluntad política – el coste potencial de emprender vías de desarrollo bajas en carbono y de adaptarse a los inevitables impactos del clima es también un factor de peso. Pero se trata de un coste que es posible asumir, pues apenas supone entre el 1,0 y el 1,6 por ciento del producto interno bruto global. Lo que es más, todos los países pueden beneficiarse de un acuerdo: un desarrollo bajo en carbono y con capacidad de recuperación frente al clima significa menos contaminación y un aire más limpio, un gasto en salud más bajo, más empleo en nuevas industrias y una factura energética menor. Los gobiernos han demostrado ser capaces de reunir tanto la voluntad política como grandes sumas de dinero de cara a la crisis económica y financiera. Frente a la amenaza que representa el cambio climático para la existencia, pueden y deben hacer lo mismo

Por último, pero no por ello menos importante, llegar a un acuerdo es también una cuestión de hacer un trato justo. No se puede esperar que los países pobres paguen el precio del desarrollo industrial de los países ricos.

¿Quién paga y cuánto es lo justo? – Responsabilidad y capacidad

Los datos de emisiones de CO₂ acumuladas per cápita demuestran que los países ricos tienen mayor responsabilidad en el cambio climático. Como resultado de su crecimiento basado en el uso de combustibles fósiles, las

economías avanzadas también cuentan con el nivel de ingresos y riqueza que les permite actuar.

Los países ricos tienen la mayor responsabilidad, así como la mayor capacidad, de asumir el coste de las acciones de mitigación y adaptación globales necesarias. Si sólo se concentran en recortar sus emisiones, impondrán una carga enorme e injusta sobre los países en desarrollo. Deben asumir una parte justa de la carga total. Esto significa, por ejemplo, que la UE debe ir significativamente más allá del objetivo intermedio de recortar entre un 25 y un 40 por ciento sus emisiones de aquí a 2020 si no se quiere imponer a los países en desarrollo un recorte de sus emisiones entre un 15 y un 30 por ciento.

Al mismo tiempo, desde que se firmó el Protocolo de Kyoto, algunos países en desarrollo más avanzados tienen ahora niveles de emisiones e ingresos per cápita superiores a los de algunos países industrializados con obligaciones con el Protocolo. En última instancia, se espera que todos los países contribuyan en alguna medida con el esfuerzo global de mitigación, en primer lugar aquéllos con emisiones e ingresos per cápita especialmente altos. Pero los países ricos más avanzados deben tomar el liderazgo – ellos causaron la mayor parte del problema y deben asumir la mayor parte del coste de su solución.

Mitigación: recortar las emisiones bajo un acuerdo justo

No se puede esperar que los países en desarrollo acepten el mismo tipo o nivel de contribución que los países avanzados. No cuando los países más ricos han incumplido sus anteriores promesas de suministrar financiamiento y tecnología para la adaptación – y no cuando las promesas sobre ayuda, comercio y crisis de alimentos permanecen incumplidas. En vista de ello, las demandas de los países ricos de un nivel de compromiso comparable de los países en desarrollo en el camino a Copenhague son muy inadecuadas e improductivas.

Cualquier marco de un acuerdo futuro debe reconocer el desafío que enfrentan los países en desarrollo. Un enfoque de creación de confianza para abordar el cambio climático significa que los países en desarrollo deberían ser recompensados por reducir sus emisiones, pero no ser penalizados por no hacerlo. Para los países menos avanzados y más vulnerables, la adaptación y el desarrollo deben seguir siendo sus principales prioridades. Los países en desarrollo más avanzados deberían contribuir con el esfuerzo global de mitigación de acuerdo con sus circunstancias nacionales, y de forma que se maximicen la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Los países más ricos deben apoyar los esfuerzos de mitigación de los países en desarrollo contribuyendo con financiamiento, tecnología y fortalecimiento de capacidades. No se trata de ayuda; por el contrario, es parte de un reparto justo del esfuerzo global de mitigación. Esta transferencia de fondos debe ser adicional a los compromisos de ayuda al desarrollo.

La adaptación se necesita ya

Los impactos dañinos del clima sobre las personas más pobres y vulnerables ya se han dejado sentir en muchos países en desarrollo, y se agravarán conforme aumenten las temperaturas. Esto será así incluso si la temperatura media permanece, como debería, por debajo de un incremento en 2°C.

Los países y regiones más pobres necesitan urgentemente apoyo para la adaptación. Se trata de un amplio rango de acciones e inversiones, incluyendo cultivos tolerantes a la sequía o las inundaciones, así como formación y equipamiento para recolectar el agua de lluvia. También puede consistir en construir carreteras a mayor altura, puentes en zonas con riesgo de inundación o cambiar el diseño de construcción en áreas cada vez más castigadas por los huracanes.

Un acuerdo en Copenhague debe incluir un marco extenso que permita la ampliación a gran escala de estrategias de adaptación en los países en desarrollo – completamente en línea con sus planes de desarrollo a largo plazo. Estas estrategias deben basarse en un proceso de implementación y consulta transparente e inclusivo, en el que participen las comunidades locales, representantes de mujeres, grupos indígenas, ONGs y otras partes interesadas.

Oxfam calcula que se requieren al menos 50.000 millones de dólares anuales para apoyar la adaptación en los países en desarrollo. Los países desarrollados deben proveer este orden de recursos como un pago compensatorio – no como préstamos – para hacer frente al coste de la contaminación del pasado.

Poznań debe encarar estos retos y llegar en principio a un acuerdo sobre los elementos claves de un pacto integral en Copenhague. Deberá establecer el escenario para que se dé un acuerdo final y exitoso en el plazo de un año. Los millones – y miles de millones - de personas más pobres del mundo no merecen menos.

1 Introducción: por qué Poznań es importante

Cuando llega la lluvia, llegan las inundaciones. Se puede ver cómo el agua ha arrastrado la tierra. Después, la tierra se vuelve pobre y las personas no pueden hacer crecer sus cultivos. Por eso, la gente no puede comer muy bien

Mulualem Birhane, Dembecha, Etiopía

El cambio climático sigue siendo la principal amenaza para el desarrollo humano

Mulualem Birhane, un agricultor de Dembecha, Etiopía, depende – como casi todos los agricultores de Etiopía- del agua de lluvia para cultivar.

Antes, había una estación de lluvias una vez al año, pero los regímenes de precipitación son ahora menos fiables, y la lluvia suele llegar en forma de aguaceros, causando inundaciones y erosión. Esto hace difícil cultivar lo suficiente como para mantener los medios de vida de los agricultores, y en algunos casos llega a ser catastrófico: en 2006, cientos de miles de etíopes perdieron sus hogares en la peor inundación registrada en décadas.

Muchas de las personas más pobres y vulnerables en todo el mundo en desarrollo ya tienen que convivir con un cambio climático peligroso. En la medida en que los actuales y cada vez más frecuentes impactos a los que se enfrentan personas como Mulualem Birhane son causados por el cambio climático, representan una violación de sus derechos básicos, tales como su derecho al desarrollo o su derecho a una alimentación adecuada.¹ Es probable que en algunos países africanos la producción agrícola descienda un 50 por ciento de aquí a 2050 y que los ingresos netos por cosecha caigan hasta un 90 por ciento de aquí a 2100.²

Al mismo tiempo, millones de personas pobres en todo el mundo también se han visto afectadas por el repunte reciente en el precio de los alimentos y del petróleo. El aumento en el precio de los cereales le costó el año pasado a las economías en desarrollo 324.000 millones de dólares – más de tres veces lo que recibieron en ayuda.³ El Banco Mundial calcula que la crisis de alimentos podría empujar a la pobreza a 100 millones de personas.⁴ Los precios de los alimentos y del petróleo han caído en los meses recientes, pero los alimentos permanecen aún un 51 por ciento más caros que hace dos años.⁵ La acción para amortiguar el impacto sobre las personas pobres está todavía lejos de ser la adecuada, y además son quienes también van a sufrir las privaciones causadas por el fallo de los mercados financieros.

En medio de esta “tormenta perfecta”, las personas pobres se enfrentan al hecho de que los impactos del cambio climático están aquí para quedarse – y se intensificarán aún más. Se prevé que los impactos actuales y futuros del calentamiento global representarán una amenaza para las vidas y los medios de vida de millones – y tal vez miles de millones – de personas. Aunque el cambio climático puede no parecer una amenaza tan inmediata como la multitud de crisis que se están produciendo, es igual de apremiante y todavía es la amenaza principal al desarrollo humano en el largo plazo.

Los impactos del clima frenaran primero, y después revertirán, el desarrollo humano.⁶ Las personas más pobres y vulnerables se ven afectadas directamente – las que primero y más gravemente – a pesar de ser las menos responsables de la crisis. Un repliegue de los líderes mundiales hacia la división y el aislamiento político y económico sólo va a contribuir de forma insostenible y peligrosa con este escenario, socavando a gran escala los derechos básicos de las personas pobres. O bien, los gobiernos pueden optar por una acción valiente para crear una nueva política global que gestione la economía, combata el cambio climático, invierta en agricultura y seguridad alimentaria y relegue la pobreza a los libros de historia.

Como parte de este escenario alternativo, una prioridad para la acción internacional debe ser dar los pasos urgentes que permitan a las personas pobres adaptarse a un clima cambiante. El calentamiento global se debe limitar a unos niveles en los que el desarrollo humano y la reducción drástica de la pobreza puedan seguir siendo metas viables. Pese a que todo cambio climático entraña peligros, los científicos coinciden en afirmar que un calentamiento por encima de 2º C conllevaría consecuencias catastróficas a escala mundial, muchas veces irreversibles, para casi todos los ecosistemas y para todas las sociedades humanas (ver la Tabla 1).⁷ Recibir o no apoyo adicional para la adaptación puede convertirse en una cuestión de vida o muerte para personas como Mulualem Birhane, y mantener el calentamiento por debajo de los 2º C tendrá la misma urgencia para sus hijos y nietos.

Tabla 1: Selección de implicaciones para la pobreza, correspondientes a diferentes rangos de objetivos globales de reducción de emisiones que serán discutidos en el taller de “Visión compartida” en Poznań.

| Meta global | Selección de implicaciones para la pobreza |
|---|--|
| Por debajo de 2° C | La producción de cultivos desciende en gran parte de África y en otras regiones. Hasta 200 millones de personas más en riesgo de padecer hambre. |
| Recorte de al menos el 80 por ciento de emisiones de aquí a 2050, en relación a los niveles de 1990 | Entre 40 y 60 millones de personas más quedan expuestas a la malaria en África. Al menos 300 mil personas mueren cada año como consecuencia del cambio climático, por enfermedades como la diarrea, la malaria y la desnutrición. |
| 350-400 ppm CO ₂ -equivalente* | <p>La disponibilidad de agua puede descender un 20-30 por ciento en algunas regiones vulnerables, como África del Sur y el Mediterráneo. Hasta 1.800 millones de personas más afectadas por escasez de agua, incluyendo hasta 250 millones de africanos, y 50 millones de personas en la región de los Andes a medida que los glaciares retroceden. La alteración de las pautas del monzón en Asia provoca un aumento en las inundaciones, que afectan a cientos de millones de personas.</p> <p>La subida del nivel del mar amenaza la existencia de los pequeños estados insulares. Hasta 10 millones de personas más cada año son afectadas por la inundación de la costa. Probablemente, el calentamiento desestabilizará las placas de hielo de Groenlandia y el Antártico occidental, lo que causará una subida del nivel del mar de varios metros.</p> <p>El impacto del cambio climático contribuye a los grandes desplazamientos de personas: 50 millones de refugiados ambientales para 2010.</p> <p>El 15-40 por ciento de las especies de plantas y animales terrestres se enfrentan a la extinción.</p> |
| 3°C | La producción agrícola desciende severamente, por ejemplo, reducción de hasta un 30 por ciento en la cosecha de arroz o trigo en India. Hasta 600 millones de personas más en riesgo de padecer hambre, más de la mitad en África y Asia occidental. En el mundo, el hambre y la malnutrición atribuibles al cambio climático podrían matar entre 1 y 3 millones de personas cada año. |
| 400-500 ppm | Sequías durante todo el año en gran parte de África del Sur. Desaparición de glaciares en América del Sur y Asia, afectando el abastecimiento de agua. La escasez de agua afecta hasta a 4 mil millones más de personas. Graves sequías en Europa cada diez años en lugar de cada cien. |
| CO ₂ -equivalente | <p>Hasta 170 millones de personas afectadas cada año por inundación de la costa. La adaptación en la costa africana costará hasta un 10 por ciento del PIB de esos países. El deshielo de Groenlandia y el Antártico occidental parece bastante probable, se pierden muchas islas del Pacífico.</p> <p>20-50 por ciento de las especies animales y vegetales se enfrentan a la extinción. La mayoría de los arrecifes de coral sufren blanqueamiento irreversible, se dan impactos severos en las reservas de pesca y peligra el suministro de proteína animal para decenas de millones de personas.</p> |

| | |
|--|--|
| 4°C y más | Hasta un 50 por ciento de descenso en la disponibilidad de agua en América del Sur, África del Sur y el Mediterráneo. La desaparición de grandes glaciares en el Himalaya causa escasez de agua a un cuarto de la población de China y cientos de millones de personas en India. |
| 450-600 ppm CO ₂ -equivalente | <p>Caen las cosechas en todo el mundo. África y Asia occidental se enfrentan a una pérdida de cosechas de hasta el 35 por ciento; en algunas regiones se da una pérdida total de la producción, como en parte de África meridional y Australia.</p> <p>De 220 a 400 millones de personas más se ven expuestas a la malaria, 80 millones sólo en África. De 1.500 a 2.500 millones adicionales expuestas al dengue.</p> <p>La pérdida del 30 por ciento de los humedales en el mundo amenaza los medios de vida y la seguridad alimentaria de cientos de millones de personas.</p> <p>Muchas pequeñas naciones insulares condenadas. Importantes ciudades del mundo, como Nueva York, Londres o Tokio, seriamente amenazadas por la subida del nivel del mar. Hasta 330 millones de personas permanentemente desplazadas debido a la subida del nivel del mar. Hasta 300 millones de personas afectadas por las inundaciones costeras cada año.</p> |
| | <p>* Los rangos de concentración asumen el principio de precaución: no más de un 33 por ciento de probabilidad de exceder la temperatura dada. Tomado de Meinhausen (2006) "On the Risk of Overshooting 2°C"</p> <p>Fuente: IPCC 2007, Stern 2006 y Tyndall Centre 2006⁸</p> |
| | |

* Los rangos de concentración asumen el principio de precaución: no más de un 33 por ciento de probabilidad de exceder la temperatura dada. Tomado de Meinhausen (2006) "On the Risk of Overshooting 2°C"

Fuente: IPCC 2007, Stern 2006 y Tyndall Centre 2006⁸

No hay excusa para no actuar

Los costes que implica abordar el cambio climático pueden parecer enormes, pero cuando se observan en perspectiva dejan de ser prohibitivos. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha situado el coste anual de reducir las emisiones en alrededor de un 1,6 por ciento del PIB mundial de aquí a 2030.⁹ Lord Stern ha calculado que los costes anuales totales están en torno al 1 por ciento del PIB global, mientras que el coste de no hacer nada sería entre cinco y veinte veces mayor.¹⁰ Incluso tomando las predicciones más conservadoras de crecimiento económico global a lo largo del siglo que viene, la estabilización de los gases de efecto invernadero a niveles compatibles con el objetivo de los 2º C haría que el mundo alcanzase un nivel de riqueza sólo un par de meses más tarde, en comparación con un escenario que consistiera en dejar las cosas como están ("business-as-usual").¹¹ En resumen, no existe ninguna excusa económica para retrasar la "descarbonización" completa de nuestras sociedades, o para no empezar a prepararse para los ya inevitables impactos del cambio climático.

La crisis financiera a la que asistimos también ayuda a poner este desafío en perspectiva. La urgencia mostrada por los países ricos a la hora de tratar el colapso financiero contrasta abiertamente con su falta de determinación para evitar los peores efectos del cambio climático y para ayudar a que los países pobres se adapten a sus impactos. El paquete de rescate para los bancos adoptado por el gobierno del Reino Unido a principios de octubre asciende aproximadamente a 820.000 millones de dólares (500.000 millones de libras) pero la cantidad que se ha comprometido a aportar al Fondo para

los Países Menos Adelantados (FPMA) para financiar las medidas de adaptación más urgentes en los países más pobres ni siquiera alcanza los 20 millones de dólares.¹²

Situar el mundo en una senda baja en carbono crea oportunidades para la innovación tecnológica y para las industrias de energía limpia, así como puestos de trabajo para millones de personas. Existen también beneficios indirectos: en Europa, por ejemplo, se prevé que la reducción de las emisiones causadas por la quema de combustibles fósiles en un 30 por ciento de aquí al año 2020 reportará unos beneficios anuales en materia de salud por valor de entre 20.000 y 76.000 millones de euros sólo en 2020.¹³ Incrementar la eficiencia energética en un 20 por ciento de aquí al 2020 reducirá el gasto europeo en importación energética en 60.000 millones de euros anuales.¹⁴ Los países en desarrollo pueden obtener beneficios similares. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional advirtió que Tanzania podría ver su factura de importación de petróleo alcanzar la abrumadora cifra del 37 por ciento de su presupuesto público en 2008-2009,¹⁵ un dinero que ya no estaría disponible para otras necesidades urgentes. La eficiencia energética y las energías renovables, si se diseñan para satisfacer las necesidades de las personas pobres, favoreciendo sistemas a pequeña escala abastecidos localmente, gestionados por las comunidades locales y adaptados a sus necesidades, pueden contribuir considerablemente a la reducción de la pobreza, al desarrollo sostenible y al crecimiento económico.

Próxima parada: Poznań; última salida: Copenhague

En las conversaciones de Naciones Unidas sobre el clima que tuvieron lugar en Bali, Indonesia, en 2007 los gobiernos emprendieron negociaciones oficiales para la acción global, con el objetivo de alcanzar un acuerdo que debería entrar en vigor a partir del final de la primera fase del Protocolo de Kyoto, en 2012. Está previsto que estas negociaciones concluyan en Copenhague en diciembre de 2009. Durante este periodo, el objetivo de los gobiernos es negociar un marco integral para la acción que comprometa a los países ricos a reducir más sus emisiones, fomente una mejor actuación en algunos países en desarrollo a través del apoyo financiero y tecnológico proporcionado por los países desarrollados y ofrezca más medidas y financiación para la adaptación en los países más vulnerables.

En la conferencia sobre el clima de la COP14¹⁶ que tendrá lugar del 1 al 12 de diciembre en Poznań, Polonia, entre los temas clave que estarán sobre la mesa en relación a futuras medidas internacionales figuran:

- 1 Un objetivo global de reducción de emisiones a largo plazo para el 2050. Mientras que la UE y otros países están buscando establecer un objetivo claro, países como Estados Unidos o Canadá insisten en que una meta a largo plazo de estas características debería ser más bien una “aspiración”, sin implicación alguna para la actuación.
- 2 El rango de los objetivos de reducción de emisiones para los países desarrollados en el acuerdo posterior a 2012 (el Panel Intergubernamental de expertos sobre Cambio Climático -IPCC, en sus

siglas en inglés- señala que una reducción del 25 al 40 por ciento de aquí a 2020 es lo que más se acerca al umbral de los 2º C).

- 3 La naturaleza de las acciones de mitigación que deberán llevar a cabo los países en desarrollo que de momento no tienen obligaciones, así como el calendario de cumplimiento de los compromisos. Países como China e India insisten en que el desarrollo sigue siendo su absoluta prioridad, y que los países desarrollados deben proporcionarles apoyo financiero y tecnologías limpias.
- 4 El apoyo financiero de los países desarrollados a los países en desarrollo, tal y como fue acordado en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Los países en desarrollo se quejan de que el apoyo ha estado muy por debajo del necesario y que debería incrementarse, mientras que Estados Unidos, por ejemplo, reclama haber cumplido con todos los compromisos acordados bajo la convención.
- 5 La transferencia de tecnologías respetuosas con el medioambiente de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, una promesa hecha hace muchos años pero que nunca se ha materializado. Mientras que los países en desarrollo consideran que los países ricos están obligados a transferir tecnología, los países ricos están intentando que esto se considere principalmente como una cuestión de mercado, incluyendo la necesidad de crear entornos propicios en los países en desarrollo.
- 6 Los elementos de un futuro marco para la adaptación. Entre los temas polémicos figura la escala de la financiación requerida de los países ricos para financiar la adaptación en los países pobres. Los gobiernos también discutirán ideas para establecer mecanismos de seguros para las personas vulnerables en los países en desarrollo.

Las conversaciones sobre el clima que tendrán lugar en Poznań están a mitad de camino entre las conversaciones de Bali y las de Copenhague, y han de marcar el punto de inflexión en las negociaciones. Los gobiernos deben, como mínimo, alcanzar un principio de consenso sobre los elementos de un acuerdo futuro, entre los que figuran pactos institucionales, así como la escala y el tipo de compromisos que deben asumir los países desarrollados y en desarrollo. Esto permitiría a los gobiernos pasar a “una negociación auténtica” en 2009 y alcanzar un acuerdo marco integral en Copenhague.

Es evidente que no hay más tiempo que perder pero, de momento, el ritmo de los avances y la determinación a nivel internacional han sido inadecuados para abordar el cambio climático, y se han quedado muy rezagados con respecto a los convincentes argumentos científicos que exponen el ritmo y la magnitud de la crisis. El Protocolo de Kyoto, firmado en 1997, nunca pretendió ser más que un modesto paso hacia adelante (de hecho, a algunos países desarrollados se les permitió incluso aumentar sus emisiones). Aún así, países como Canadá o Japón y algunos estados europeos están muy lejos de alcanzar sus objetivos de reducción de emisiones (véase Tabla 2). Y Estados Unidos se retiró unilateralmente del tratado general tras haberlo firmado.

Tabla 2: Objetivos de Kyoto para 2008-2012 de una selección de países, comparados con las emisiones actuales; seis gases regulados en Kyoto, sin contar los LULUCF**

| País | Objetivo de Kyoto en relación a las emisiones de 1990 ¹⁷ | Emisiones en 2005, en relación a sus emisiones en 1990 |
|--------------------|---|--|
| Australia | + 8,0 % | + 25,6 % |
| Canadá | - 6,0 % | + 25,3 % |
| UE-15 (meta común) | - 8,0 % | - 1,5 % |
| Alemania | - 21,0 % | - 18,4 % |
| Japón | - 6,0 % | + 6,9 % |
| España | + 15,0 % | + 53,3 % |
| Reino Unido | - 12,5 % | - 14,8 % |
| Estados Unidos* | No disponible | + 16,3 % |

*Hay que tener en cuenta que Estados Unidos se retiró del tratado en 2001 Fuente: CMNUCC 2007¹⁸

** Uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y usos forestales

Las emisiones globales han aumentado más rápido en los años recientes que en el peor de los escenarios que dibujan los modelos climáticos consultados.¹⁹ En el escenario más reciente, la IEA asume que las emisiones de gases de efecto invernadero aumentarán un 35 por ciento entre 2005 y 2030, poniendo al mundo en la senda de los 6°C - una receta para que el planeta se derrita.²⁰ Sin embargo, los científicos nos dicen que existe una pequeña oportunidad para detener el ritmo del cambio climático y evitar consecuencias catastróficas. Ni la conferencia de Poznań ni la que tendrá lugar en Copenhague en 2009 pueden fracasar. Si se retrasa tan sólo unos años más el esfuerzo global, las trayectorias de reducción de emisiones que serán necesarias para evitar el desastre pueden resultar demasiado pronunciadas para los actuales ciclos de inversión y para los gobiernos que se enfrenten a la realidad de tener que aplicar políticas duras y desagradables.

Cuadro 1: Posición de algunos países de cara a las conversaciones de Poznań

Los actores clave en las conversaciones de **Poznań** mantienen posiciones y políticas nacionales sobre la reducción de emisiones claramente divergentes:

En la **UE**, países como Alemania, el Reino Unido y los nuevos estados miembro están bien encaminados para cumplir con los compromisos acordados en Kyoto, mientras que otros países (por ejemplo, España o Italia) están muy lejos de cumplirlos. La UE se ha comprometido a reducir las emisiones en un 20 por ciento por debajo de los niveles de 1990 para el año 2020 y ofreció aumentar este objetivo a un 30 por ciento si otros países desarrollados se comprometen a realizar un esfuerzo comparable. Alemania prometió reducir sus emisiones en un 40 por ciento de aquí al año 2020, mientras que el Reino Unido adoptó recientemente la meta del 80 por ciento para 2050. Italia y Polonia, sin embargo, están intentando hacer descarrilar las negociaciones de un conjunto de políticas internas de reducción de emisiones de la UE.

En **China**, las emisiones han aumentado drásticamente durante la última década, pese a que las cifras per cápita siguen siendo muy inferiores a las de los países desarrollados. Aún así, China tiene la intención de reducir la intensidad energética de su economía en un 20 por ciento entre 2005 y 2010, y se ha establecido la meta de alcanzar el 15 por ciento de sus necesidades energéticas a través de fuentes renovables de aquí a 2020.²¹

Hasta hace poco, la administración de **Estados Unidos** había decidido cabalgar en solitario en cuestiones sobre el clima, rechazando sistemáticamente cualquier

compromiso para reducir sus emisiones. Sin embargo, se prevé que con la elección del presidente Barack Obama, que ocupará su cargo en enero de 2009, las cosas empezarán a cambiar. Muchos esperan que Estados Unidos firme un futuro acuerdo bajo la CMNUCC, y Barack Obama ha expresado su apoyo a una reducción de emisiones en Estados Unidos de un 80 por ciento de aquí a 2050, en relación a los niveles de 1990.

Sudáfrica ha criticado abiertamente a los países del G8 por su débil objetivo global para la reducción de emisiones expresado en la cumbre del G8 de 2008. Al mismo tiempo, este país está reconociendo también la necesidad de “reducciones importantes por debajo de la línea de base del escenario “business-as-usual” en algunas regiones de los países en desarrollo de aquí a 2020, y en todas las regiones para 2050”.²²

En **Brasil**, las políticas y programas del gobierno adoptados desde el año 2000 reducirán las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía en un 14 por ciento de aquí a 2020, en comparación con un escenario “business-as-usual”.²³ Sin embargo, el país ha sido criticado recientemente por ONGs brasileñas, que denuncian que su nuevo Plan nacional de acción contra el cambio climático consiste en gran parte en medidas ya existentes y no incluye ningún objetivo firme para mitigar las emisiones.

India ha publicado recientemente su Plan nacional de acción contra el cambio climático el cual, pese a que no establece metas para la reducción de emisiones propiamente dichas, tiene el objetivo de aumentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables, especialmente energía solar y biomasa. En anteriores negociaciones, India, con un nivel de emisiones per cápita muy bajo, ha subrayado la falta de avances en los países ricos, y ha sugerido el progresivo acercamiento de las emisiones per cápita de los países en desarrollo y los países desarrollados como base para un reparto justo de los esfuerzos.

En **Australia**, el Informe Garnaut sobre el Cambio Climático encargado por el gobierno proponía un objetivo nacional de reducción entre 10 y 25 por ciento por debajo de los niveles de 2000 para 2020 – lo que claramente no es suficiente en un reparto equitativo de la tarea de mitigación. Durante las negociaciones, Australia se ha aliado tradicionalmente con aquellos países menos dispuestos a tomar medidas significativas para luchar contra el cambio climático, tales como los Estados Unidos, Canadá y Japón. Sin embargo, el nuevo gobierno de Rudd está mostrando señales positivas de un acercamiento a los países en desarrollo, incluyendo a sus vecinos del Pacífico Australiano, y Oxfam fomentaría esas alianzas.

Japón, que se encuentra también lejos de alcanzar los objetivos de Kyoto, aboga por un objetivo de reducción global de emisiones débil y a largo plazo, consistente en reducir sus emisiones un 50 por ciento de aquí a 2050, sin ofrecer ningún año de referencia. Japón quiere que los potenciales de mitigación por sectores se sumen a los objetivos de reducción que afectan a todos los ámbitos de la economía, para asegurar que los esfuerzos puedan ser comparables, y también espera que países como Corea de Sur o México asuman obligaciones de reducción.

2 Seguros y justos: compartir equitativamente los esfuerzos entre naciones

El desarrollo es nuestra primera prioridad. En cualquier acuerdo futuro no estamos buscando ni la paridad de ingresos con el mundo desarrollado, ni estamos buscando la paridad en la forma de vida. Pero cualquier régimen futuro debería permitirnos como mínimo alcanzar los niveles de pobreza del mundo desarrollado. ¿Cómo podéis negarnos eso?

Delegado de India en las conversaciones de Naciones Unidas en Bonn, 2008

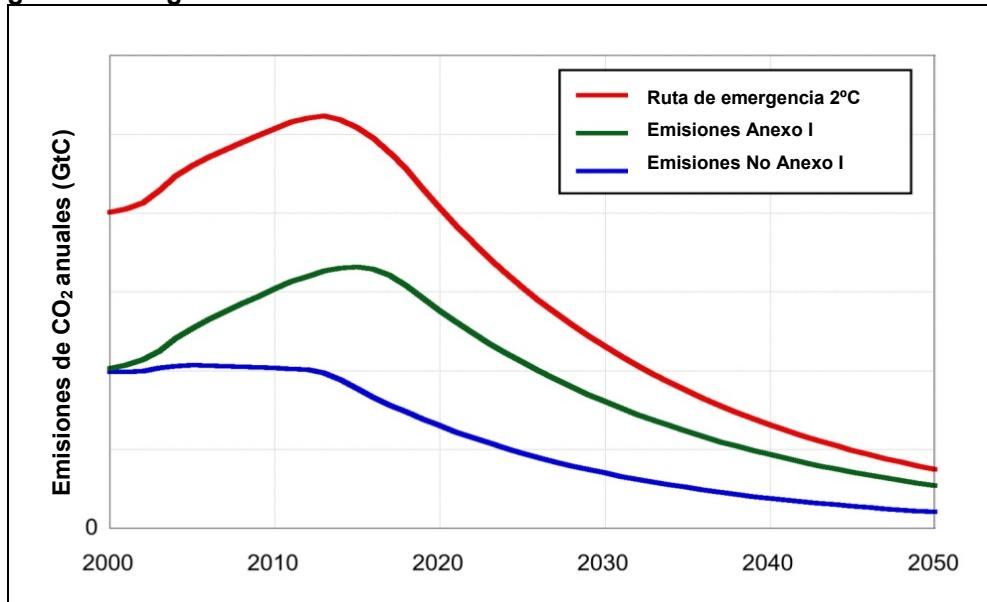
Dos grados: no negociable para los más vulnerables

Claramente, cualquier nivel de calentamiento global que pueda convertir en inhabitables grandes zonas de tierra, destruir los medios de vida de sociedades enteras - incluyendo a sus comunidades más pobres y vulnerables- o conducir a la pérdida completa de naciones insulares, no dejando a sus poblaciones otra alternativa que la de emigrar, no puede ser considerado adecuado ni aceptable. Uno de los defectos fundamentales de las negociaciones internacionales estriba en no preguntar a las personas más expuestas a las consecuencias extremas del cambio climático acerca de si están de acuerdo o no en padecer y vivir con cualquiera que sea el nivel de cambio climático considerado "aceptable" como consecuencia del regateo político.

El calentamiento global debe mantenerse por debajo de 2º C en relación a los niveles preindustriales. Para que exista una seguridad razonable de que se logra este objetivo, las emisiones globales deben alcanzar su máximo en el año 2015, y luego recortarse como mínimo un 80 por ciento por debajo de los niveles de 1990 de aquí a 2050.²⁴ En contraste, el objetivo respaldado por el G8 de recortar las emisiones globales un 50 por ciento de aquí a 2050 es insuficiente y deplorable. Incluso si se fijara el año 1990 como año de referencia, el objetivo no tiene más que un 50 por ciento de probabilidades de mantener el calentamiento global por debajo de los 2º C.²⁵ Nadie subiría a su hijo a un avión que tuviera semejantes probabilidades de estrellarse.

Una trayectoria para la reducción de emisiones coherente con el umbral de 2º C tiene consecuencias muy graves: incluso en el caso de que las emisiones en los países desarrollados descendieran entre un 25 y un 40 por ciento por debajo de sus niveles de 1990 de aquí al año 2020 (el rango que se encuentra actualmente sobre la mesa en las negociaciones), las emisiones en los países en desarrollo deberían desviarse de un escenario "business-as-usual", como mínimo, entre un 15 y un 30 por ciento de aquí a 2020²⁶ (ver Figura 1). Esta es la consecuencia implacable de haber llevado a la quiebra el presupuesto mundial de gases de efecto invernadero a lo largo del siglo pasado, de lo que son principalmente responsables los países desarrollados. Por lo tanto, es necesario que las emisiones desciendan *globalmente*, pero la pregunta crucial es: ¿quién es responsable de hacer que esto suceda?

Figura 1: Trayectorias de las emisiones para los países desarrollados (Anexo I) y para los países en desarrollo (no incluidos en el Anexo I) necesarias para mantener una probabilidad alta de evitar un calentamiento mayor de dos grados centígrados



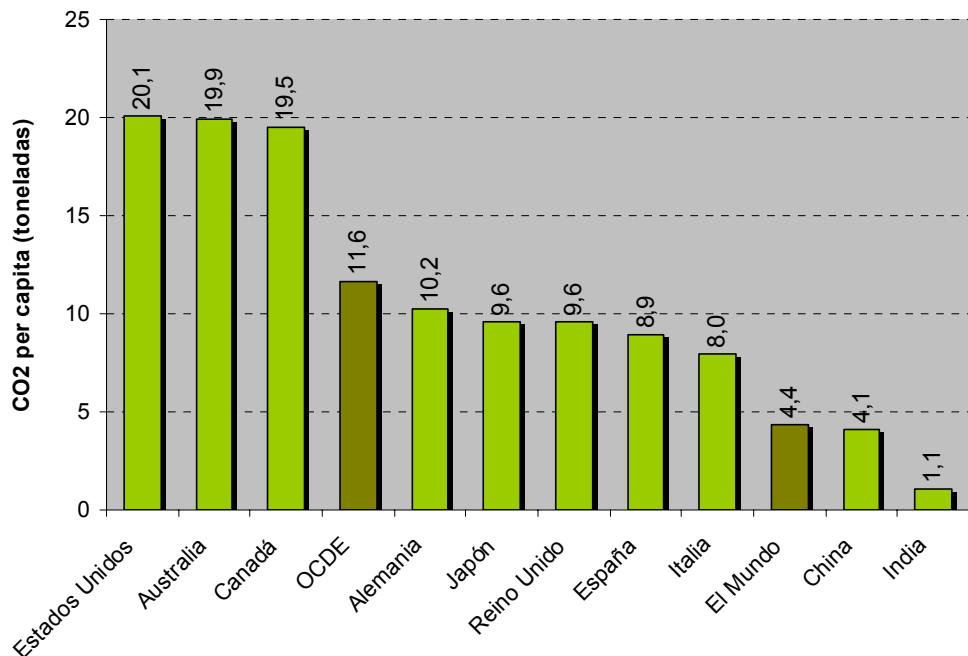
Fuente: Ecoequity 2008

Un reparto justo del esfuerzo

Mantener el calentamiento global por debajo de 2°C constituye un desafío global sin precedentes. Claramente, no existe ningún país ni ningún grupo de países que por sí solos puedan hacer frente a este desafío. Los países ricos, especialmente aquéllos con las emisiones más altas, señalan ahora a países como China, cuyas emisiones de CO₂ se dice, sobrepasaron en 2006 las de Estados Unidos.²⁷ Sin embargo, si las emisiones per capita de CO₂ de los países ricos no fueran mayores que las de China, las emisiones mundiales estarían ya situadas alrededor de un 30 por ciento por debajo de los niveles de 1990.²⁸

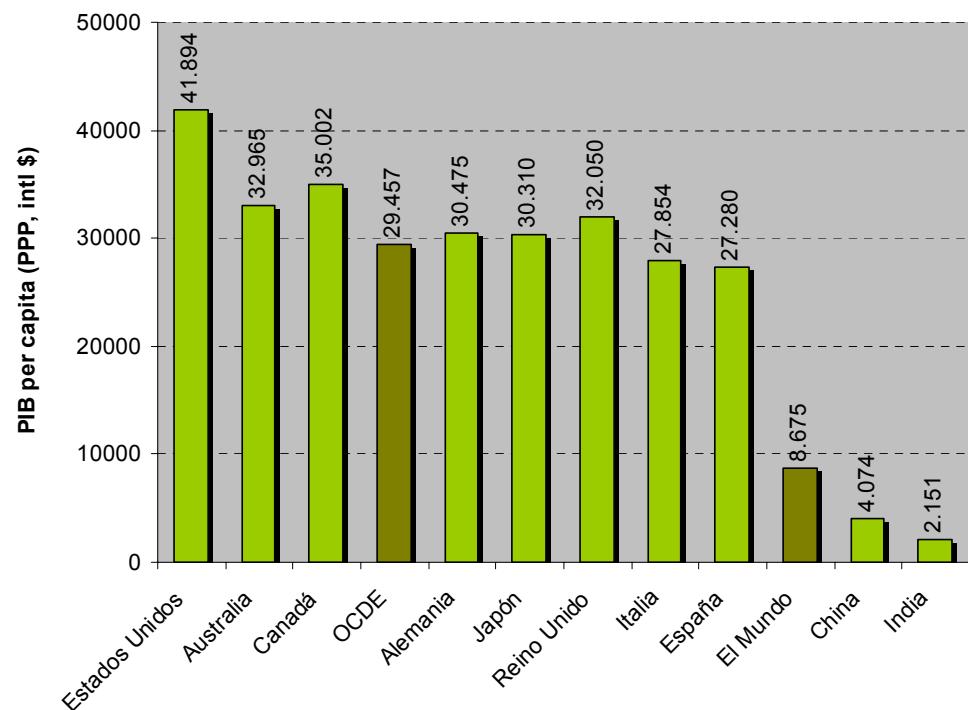
Cualquier valoración justa debe tener en cuenta las emisiones históricas en base a las emisiones per capita (véase la Figura 2), lo cual revela que los países ricos son los más responsables del cambio climático. Esto se debe en gran medida al uso desmesurado y desmesuradamente ineficaz de la energía procedente de combustibles fósiles, sobre la cual estos países han construido la enorme riqueza que ahora los hace estar mucho más capacitados económicamente que los países más pobres para responder: el PIB per capita de los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es casi ocho veces mayor que el de China, y catorce veces mayor que el de la India (véase la Figura 3).

Figura 2: Emisiones de CO₂ per capita en 2005



Fuente: Administración de Información de Energía (EIA) 2007, Banco Mundial 2008²⁹

Figura 3: PIB per capita en 2005



Fuente: Banco Mundial 2008 y FMI 2008³⁰

La CMNUCC estipula que todos los países deben contribuir al esfuerzo global conforme a sus “responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”.³¹ Oxfam Internacional apela por que este principio se ponga en práctica a la hora de repartir el esfuerzo global para enfrentarse al cambio climático en el futuro, incluyendo la asignación de

obligaciones tanto respecto a la mitigación como a la adaptación bajo el régimen posterior a 2012. Por un lado, se deberían aplicar criterios objetivos tales como las emisiones acumulativas per cápita y los ingresos per cápita de los países. Por otro, debería protegerse explícitamente el derecho al desarrollo de las personas pobres, el cual es el derecho reconocido de toda persona a disfrutar plenamente sus derechos humanos y libertades fundamentales.

¿Esto se puede llevar a cabo?, y si la respuesta es afirmativa, ¿de qué forma? El marco de los “Greenhouse Development Rights” (GDR), creado por el *think tank* estadounidense Ecoequity,³² está atrayendo la atención como una de las posibles formas de enmarcar la distribución del esfuerzo global requerido para mantener el calentamiento por debajo de 2º C.³³ Basado explícitamente en principios de equidad, este enfoque define la responsabilidad de un país como sus emisiones totales y per cápita (desde 1990) y su capacidad como los ingresos por encima de un “umbral de desarrollo” (las personas por debajo de este umbral no se espera que contribuyan con el esfuerzo global). Estos resultados específicos, cuantitativos, así como los supuestos subyacentes del enfoque GDR pueden y deben estar sujetos a un examen crítico, pero el panorama general que dibujan es coherente con lo que muchos observadores consideran como una asignación justa de responsabilidad y capacidad. Cualquier enfoque de responsabilidad-capacidad objetivamente definido arroja dos observaciones importantes.

En primer lugar, pese a que el desarrollo todavía debe seguir siendo una prioridad para la mayoría de los países pobres, la situación ha cambiado considerablemente desde 1992, momento en el que se estableció la actual división entre los países incluidos en el Anexo I y los países no incluidos en el Anexo I.³⁴ Algunos de los países que no pertenecen al Anexo I tienen ahora unos niveles más altos de ingresos y emisiones per cápita que ciertos países industrializados obligados por el Protocolo de Kyoto. Este escenario se hará más evidente a medida que los países en desarrollo más avanzados continúen creciendo, con una globalizada clase media emergente relativamente bien acomodada de la que se finalmente se esperará que contribuya con el esfuerzo global en alguna medida.

En segundo lugar, y pese a la primera observación, los países industrializados continuarán cargando con la mayor parte del esfuerzo global necesario, incluso más allá de 2030. El marco de los GDR asigna más de tres cuartas partes del esfuerzo global a los países desarrollados en 2010. En un escenario que se mantenga por debajo del umbral de dos grados, esto guarda correlación con obligaciones significativamente más altas para los países desarrollados que el frecuentemente citado rango del 25-40 por ciento de reducción de emisiones en los países ricos de aquí a 2020.

El enfoque GDR sugiere, por ejemplo, que la UE asuma una obligación de mitigación global equivalente a la reducción de sus emisiones en casi un 80 por ciento de aquí a 2020, en relación a los niveles de 1990.³⁵ A no ser que los países en desarrollo acepten una carga enormemente injusta para mitigar el cambio climático, el rango del 25-40 por ciento para los países desarrollados no concuerda, por un amplio margen, con el objetivo asumido por la UE de mantener el calentamiento por debajo de 2º C. Poniéndolo de otro modo, si los países desarrollados redujeran sus

emisiones nacionales entre un 25 y un 40 por ciento, *seguirían* estando muy lejos de cumplir con la parte justa que les corresponde del esfuerzo global. Para saldar lo que falta, la UE debería posibilitar la mitigación en los países en desarrollo mediante la provisión de financiación, tecnología y el fortalecimiento de las capacidades.

Un mundo en el que todas las personas puedan adaptarse

La temperatura media ya ha aumentado a escala mundial 0,8º C por encima de los niveles preindustriales. El mundo se encuentra atrapado en un mayor calentamiento como consecuencia de los gases de efecto invernadero que ya están en la atmósfera, y del periodo de transición necesario hasta que las emisiones globales alcancen niveles muy bajos. Incluso con los esfuerzos globales de mitigación más ambiciosos, existe un nivel de cambio climático ya inevitable, al que las sociedades deben adaptarse.

El desafío es mayor para las personas pobres y vulnerables, quienes son las primeras y más afectadas por el cambio climático. Para garantizar que, en particular, a las personas más vulnerables se les ofrece apoyo necesario y la oportunidad de adaptarse, es necesario un giro trascendental en nuestra forma de pensar la justicia global y social.

La financiación pública deberá satisfacer los costes de adaptación - ya que la financiación privada será insuficiente- con medidas para la adaptación que proporcionarán muy pocas oportunidades para la inversión comercial. Además, la salvaguarda de los derechos y medios de vida de las comunidades vulnerables es, en gran medida, una responsabilidad pública. Pero el financiamiento actual está muy lejos de ser el necesario. Los fondos bajo la CMNUCC para financiar la adaptación, tales como el Fondo para los Países Menos Desarrollados (LDCF en sus siglas en inglés), tienen menos de 120 millones de dólares³⁶ y se prevé que el Fondo de Adaptación de Kyoto generará tan solo entre 80 y 300 millones de dólares³⁷ anualmente hasta 2012.

El Plan de acción de Bali exige la búsqueda de financiación para la adaptación que sea adecuada, predecible, nueva y adicional. Oxfam Internacional calcula que los costes de adaptación en los países en desarrollo ascienden a como mínimo 50.000 millones de dólares anuales, y serán mucho más elevados si no se reducen las emisiones con suficiente prontitud y en la cantidad suficiente.³⁸ El PNUD ha elevado esos costes a 86.000 millones de dólares anuales.³⁹ Para un cálculo exacto se necesita una investigación más detallada, pero podemos estar seguros de que los costes anuales ascenderán a varias decenas de miles de millones de dólares. Oxfam Internacional pide que se incremente la financiación para la adaptación hasta superar en más de cien veces los niveles actuales. Bajo una evaluación de responsabilidad y capacidad, los países ricos deben proporcionar la mayoría de los recursos que se necesitan para hacer realidad la adaptación en los países en desarrollo.

3 Mitigación eficaz en un futuro acuerdo

Nosotros, por nuestra parte, nos comprometemos a llevar a cabo nacionalmente las acciones adecuadas de mitigación y adaptación que también contribuyan al desarrollo sostenible. Aumentaríamos la magnitud y extensión de estas acciones con el apoyo financiero y tecnológico y el fortalecimiento de las capacidades con vistas a apartarnos del escenario "business-as-usual". [...] Los países desarrollados deberían comprometerse claramente con un financiamiento adicional significativo para apoyar la mitigación y la adaptación en los países en desarrollo.

Declaraciones del G5, realizadas por Brasil, China, India, Méjico y Sudáfrica con motivo de la Cumbre Hokkaido Toyako de 2008 en Sapporo, 8 de julio, 2008.

Obligaciones en un futuro régimen

Cada país debe contribuir a cumplir con el esfuerzo global de mitigación, conforme a una valoración justa y equitativa de su responsabilidad histórica y su capacidad. Está claro que los países desarrollados deben tomar la iniciativa para reducir sus propias emisiones, actuando primero y con objetivos más exigentes – además de brindar financiamiento y tecnología para acciones en países en desarrollo con alto nivel de emisiones. Cualquier enfoque objetivo basado en la responsabilidad y la capacidad muestra que algunos países en desarrollo más adelantados deberían contribuir por sí mismos – en una etapa final, si no en principio – más activamente al esfuerzo global. La suma de esfuerzos de todos los países debe resultar en que las emisiones globales alcancen un máximo de aquí a 2015 y desciendan como mínimo un 80 por ciento por debajo de los niveles de 1990 al llegar al año 2050. Una trayectoria de emisiones como ésta debe cubrir exhaustivamente todas las fuentes de emisión y gases de efecto invernadero relevantes e incluir las emisiones procedentes del transporte aéreo y marítimo, así como las relacionadas con la deforestación y degradación de los bosques.

La discusión siguiente demuestra que, para cualquier régimen futuro viable que incluya la consideración de acciones apropiadas por parte de los países en desarrollo, es importante suponer de entrada y con evidencia inequívoca que los países desarrollados liderarán los esfuerzos de reducción de emisiones.

Metas de mitigación para los países desarrollados

Para los países desarrollados, un reparto justo del esfuerzo global en un acuerdo futuro requeriría que éstos continuasen con obligaciones de reducción de emisiones absolutamente vinculantes para todos los ámbitos de la economía.⁴⁰ Dichas obligaciones deben conducir a que sus emisiones *nacionales* totales se reduzcan, como mínimo, entre un 25 y un 40 por ciento de aquí a 2020 en relación a los niveles de 1990, teniendo en el horizonte una reducción a largo plazo que se sitúe en el extremo superior del rango del 80 al 95 por ciento de aquí a 2050.⁴¹

Se podría considerar que el rango del 25 - 40 por ciento puede ser alcanzado a través de la reducción de las emisiones nacionales, pero esto no será suficiente para cumplir con el total de la parte justa del esfuerzo global de mitigación que les corresponde a los países desarrollados. Por lo tanto, estos países deberían aceptar la obligación legalmente vinculante de favorecer la mitigación en los países en desarrollo, proporcionando un apoyo que pueda ser medido, verificado y notificado, en forma de financiación, tecnología y fortalecimiento de las capacidades. El nivel de esta obligación internacional debería estar definido restando a la parte total del esfuerzo global que le corresponde a un país lo que el país pretende alcanzar a nivel nacional, es decir, entre el rango del 25 - 40 por ciento.

Acciones de mitigación en los países en desarrollo

Actualmente, no se espera que ningún país en desarrollo adopte la misma clase de compromisos que los países desarrollados (metas nacionales vinculantes) bajo un acuerdo posterior a 2012. La incapacidad de los países desarrollados para demostrar un liderazgo en la reducción de emisiones consistente con el objetivo de la CMNUCC,⁴² la incoherencia entre sus compromisos y la dotación de financiamiento y tecnología para la adaptación,⁴³ así como una amplio panorama de inacción y promesas rotas por parte de los países ricos – en cuanto a la ayuda, el comercio o la crisis global de alimentos, por citar algunas – hacen que la petición de compromisos comparables por parte de los países en desarrollo en la ruta hacia Copenhague resulte totalmente inadecuada.

Está claro que cualquier régimen global que pretenda limitar el calentamiento por debajo de 2°C fracasará sin la cooperación global – incluyendo la contribución de aquellos países en desarrollo con responsabilidad y capacidad significativas. A este respecto, las negociaciones que hay en marcha sobre las acciones en los países en desarrollo deberían reconocer los esfuerzos de mitigación que algunos de estos países ya están realizando de forma independiente, tales como las políticas de energía renovable en China o las medidas de India para aumentar la eficiencia energética en el sector de la vivienda. En una declaración hecha pública en la Cumbre del G8 en 2008 Brasil, China, India Sudáfrica y Méjico se comprometieron a “emprender acciones adecuadas para la mitigación y la adaptación a nivel nacional, que también apoyen el desarrollo sostenible”.⁴⁴ Las negociaciones sobre las acciones que deben emprender los países en desarrollo deberían guiarse por lo siguiente:

En primer lugar, la adaptación y el desarrollo deben (justificadamente) continuar siendo la primera prioridad de los países menos avanzados y de otros países pobres y vulnerables, así como de los pequeños estados insulares. Esto incluye medidas para aumentar el acceso a servicios básicos de energía (lo cual apenas aumentaría las emisiones⁴⁵). No se debería esperar que estos países prioricen la reducción de sus emisiones, pero deberían seguir siendo elegibles para recibir apoyo de los países desarrollados que les facilite alcanzar un desarrollo bajo en carbono, así como adaptarse al cambio climático.

En segundo lugar, los países en desarrollo más avanzados, con unas emisiones per cápita cada vez mayores, deberían contribuir al esfuerzo global conforme a sus circunstancias nacionales así como a sus

“responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades”.⁴⁶ Esto apunta a un conjunto escalonado de compromisos y acciones para diferentes países que contribuyan sensiblemente al esfuerzo global, pero cuya premisa sea la creación de confianza, la cual “...recompense a los países en desarrollo por reducir sus emisiones, pero no los penalice si no lo hacen”.⁴⁷ Las acciones bajo este enfoque deberían maximizar los beneficios relacionados con el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, centrándose en las necesidades de las personas muy pobres y marginadas. El tipo de acciones consistentes con este enfoque que están siendo discutidos son:

- **Medidas “sin lamentaciones”:** los países en desarrollo deberían comprometerse a aplicar aquellas medidas que no obstaculizan el desarrollo, sino que tienen mayores beneficios netos que costes. Por ejemplo, la mejora del transporte público puede mejorar la calidad del aire y reducir la dependencia de un país a la importación de petróleo. A medida que los países se desarrollan, podrán disponer de muchas de estas opciones “sin lamentaciones”. En algunos casos, estas acciones se podrían financiar a través de mecanismos de crédito vinculados a los mercados mundiales de carbono.
- **Acciones sectoriales :** los países en desarrollo podrían emprender acciones en sectores individuales, como el de la producción de electricidad o los sectores globalizados específicos con un uso intensivo de energía, tales como el acero, el cemento o el aluminio. Las acciones podrían estar asociadas a metas adecuadas a nivel nacional, y se podrían alcanzar parcialmente con los medios propios o mediante el apoyo financiero y tecnológico de los países desarrollados. Los logros que superasen las metas previamente acordadas podrían estar vinculados a los mercados globales de carbono, mientras que un resultado debajo de las metas no implicaría penalización alguna. Obviamente, los países en desarrollo podrían recortar las emisiones en varios sectores al mismo tiempo, o asumir una introducción paulatina y gradual para cubrir varios sectores.
- **Un Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) ampliado y reformado:** existen propuestas para ampliar el actual MDL hacia un MDL más programático o sectorial, de manera que afecte a sectores enteros en lugar de a proyectos individuales,⁴⁸ o acreditando las *políticas* de mitigación de los países en desarrollo (tales como una ley para introducir la energía renovable a la red eléctrica). Oxfam Internacional subraya que cualquier reforma del MDL debe mejorar la integración de este mecanismo en la planificación nacional para el desarrollo, lo que incluye que ambos cumplan ciertos criterios adoptados de sostenibilidad⁴⁹ y contribuyan a la transferencia tecnológica. Asimismo, en el futuro MDL se deberían reducir los costes administrativos de medidas a pequeña escala y de aquéllas realizadas en los países menos desarrollados.
- **Políticas y medidas en materia de desarrollo sostenible:** algunos de los países más pobres podrían contribuir con un enfoque orientado a la acción que priorice el desarrollo sostenible, pero que también ayude a la mitigación.⁵⁰ Esto podría incentivarse estableciendo sistemas para acreditar dichas acciones de los países pobres. Los países desarrollados

podrían proporcionar también financiación y tecnología para estas acciones, como parte de sus obligaciones de apoyar la mitigación en los países en desarrollo.

La medida de incentivar acciones en los países en desarrollo a través de vincular los logros a los mercados mundiales de carbono debe considerarse con reservas, ya que podría permitir a los países desarrollados comprar dichos créditos en lugar de reducir sus propias emisiones. Esto retrasaría la transformación de las economías de los países desarrollados, a menos que una entrada de créditos procedentes de nuevos mecanismos se complemente con un aumento equivalente de los compromisos totales de mitigación de los países desarrollados.

Será necesario un mecanismo separado para abordar las emisiones procedentes de la deforestación y de la degradación de los bosques en los países en desarrollo. Cualquier enfoque debiera tener como objetivo primordial proteger los ecosistemas forestales por la cantidad de valores que representan, y no sólo por reducir las emisiones de carbono. Oxfam Internacional cree que cualquier medida que se introduzca debe proteger y respetar los derechos y los medios de vida de los pueblos indígenas y de otras comunidades que dependen de los recursos forestales. La gestión cuidadosa de los recursos forestales tiene el potencial de respaldar los esfuerzos para la reducción de la pobreza y de conservar la biodiversidad, y contribuye también con los objetivos globales para luchar contra el cambio climático. La cuestión de si el mecanismo será financiado a través de un fondo separado o mediante un sistema basado en el mercado está sujeta a la negociación, pero ningún sistema basado en el mercado debe socavar la eficacia global de este régimen en materia de reducción de emisiones. Una inundación de créditos baratos en el mercado de carbono, por ejemplo, podría retrasar y debilitar seriamente los esfuerzos de mitigación nacionales en los países desarrollados.

Cuadro 2: Acciones de mitigación en serie: ¿hay un papel para un detonante de cumplimiento de los países ricos?

A medida que se calientan las negociaciones hacia un acuerdo global sobre el cambio climático, un elemento de fricción importante entre los países desarrollados (del Anexo I) y en desarrollo (fuera del Anexo I) tiene que ver con la serie de compromisos y acciones respectivas. Los países en desarrollo consideran que los países ricos deben cumplir con sus compromisos pasados y comprometerse a mayores recortes de emisiones, así como a transferir financiación y tecnología, antes de extender la negociación de las contribuciones de los países en desarrollo más allá de lo que establece el Plan de Acción de Bali. Mientras, muchos países ricos ya están presionando a los países en desarrollo a ir más allá.

Una opción para abordar las preocupaciones de ambas partes – y fomentar objetivos más ambiciosos en general – podría ser que algunos países en desarrollo negociasen contribuciones de mitigación más ambiciosas como parte de un período de compromiso posterior a 2012, que sólo se haría efectivo si y cuando los países del Anexo I hubiesen alcanzado ciertos “detonantes” de cumplimiento acordados. Existen varios tipos de “detonantes” posibles, entre los que figura el cumplimiento por parte de los países del Anexo I (ya sea de forma individual o colectiva) de ciertos hitos en la reducción de emisiones, bien sea como objetivos intermedios o como emisiones “máximas”.

Este enfoque sirve a los intereses de ambas partes: los países del Anexo I tendrían la confianza en que sus esfuerzos serán complementados por

contribuciones más ambiciosas de los países que no forman parte del Anexo I, y estos últimos estarían seguros de que cualquier esfuerzo adicional por su parte estará precedido por el cumplimiento real de los compromisos de los países del Anexo I. El Plan de acción de Bali ya contempla contribuciones de los países que no son parte del Anexo I, las cuales dependen de la provisión de financiamiento y tecnología medible, notificable y verificable.

Un apoyo para acciones de mitigación que se pueda medir, notificar y verificar

En las conversaciones de Naciones Unidas sobre el cambio climático que tuvieron lugar en Bali, los gobiernos acordaron que, a pesar de que todos los países debían abordar la reducción de emisiones, las acciones de mitigación de los países en desarrollo requieren de un apoyo por parte de los países ricos, que pueda ser medido y verificado. Asimismo, los gobiernos exigieron buscar una financiación adecuada, predecible, nueva y adicional, así como un mayor desarrollo, difusión y transferencia de tecnologías cuya necesidad es apremiante.

Ambas provisiones están muy vinculadas a la valoración de la proporción justa que le corresponde a cada país en el esfuerzo global de mitigación. Es esencialmente a través de este apoyo cómo los países desarrollados lograrían cumplir con esa parte de su obligación total que no pueden alcanzar a través de medidas nacionales (o en los mercados de carbono). El nivel de los esfuerzos de mitigación que llevarán a cabo los países en desarrollo está directamente relacionado con dicha ayuda proporcionada por los países desarrollados, y parcialmente *supeditado a ella*.

Por lo tanto, Oxfam Internacional recomienda que este apoyo sea contabilizado en términos de la mitigación alcanzada en los países en desarrollo mediante la provisión de financiamiento, tecnología y fortalecimiento de capacidades. El apoyo, como parte del cumplimiento de las obligaciones totales de los países desarrollados, no debería por tanto ser considerado como ayuda, sino más bien como una obligación firme y legalmente vinculante bajo un régimen posterior a 2012. El grupo de países en desarrollo presentes en las negociaciones han hecho un llamamiento a los países desarrollados para que proporcionen del 0,5 al 1 por ciento de su PIB para medidas de adaptación y mitigación en los países en desarrollo – una cantidad que debe ser adicional a la AOD.⁵¹ Un informe reciente presentado al Parlamento Europeo cuantifica la obligación de la UE de posibilitar la mitigación en los países en desarrollo, y sugiere que en un reparto justo del esfuerzo para mantener el calentamiento global por debajo de 2º C, a la UE se le requeriría posibilitar una reducción de hasta 1,6 gigatoneladas equivalentes de CO₂ de aquí a 2020 en los países en desarrollo.⁵²

¿Cómo podría funcionar esto en la práctica? Una opción es que las acciones de mitigación en los países en desarrollo se combinen directamente con la obligación de los países desarrollados de apoyar estas acciones (como una forma de cumplir con sus obligaciones de mitigación totales), formando un *compromiso común* para materializar la reducción de emisiones necesaria.

Como parte de un compromiso común de este tipo, un país en desarrollo identificaría las acciones de mitigación adecuadas a nivel nacional para lograr una reducción, por ejemplo, en un sector en particular, además de una valoración para analizar la proporción de la reducción planeada que dependería de financiación o tecnología de países desarrollados. El país, entonces, asumiría un compromiso de reducción, en el sector dado, cuyo cumplimiento estaría *supeditado a la recepción de la ayuda solicitada*.

Al mismo tiempo, los países desarrollados podrían aceptar obligaciones para proporcionar los recursos solicitados, como parte de su obligación general de mitigación, es decir, expresada en términos de mitigación alcanzada. Al país en desarrollo se le emitirían créditos por los logros alcanzados respecto a su compromiso de reducción, que los países desarrollados podían comprar (y retirar) tanto directamente, a precios de mercado, como a través de un fondo internacional, al que contribuyen. Satisfacer las necesidades tecnológicas, gracias a medidas facilitadas a través de un futuro mecanismo para la tecnología, sería considerado de manera similar en términos de los recursos aportados a aquel mecanismo por los países desarrollados.

Si, con el tiempo, el apoyo (por ejemplo, a través de la compra de los créditos de reducción) no se materializa en el nivel acordado, el compromiso del país en desarrollo es rebajado de forma proporcional. Si el país en desarrollo cumple por encima de su compromiso, la mitigación excedente puede ser vendida a los mercados de carbono. Si el país cumple por debajo de su compromiso, no recibe ninguna penalización, pero sí proporcionalmente menos apoyo, por ejemplo, por parte del fondo.

Un mecanismo para la difusión y transferencia de tecnología

Una condición previa para garantizar tanto la estabilidad del clima como las perspectivas de desarrollo es la adopción rápida y total de energías renovables y tecnologías de eficiencia energética por parte de los países en desarrollo. La CMNUCC calcula que, de aquí a 2030, los países en desarrollo necesitarán cerca de 180.000 millones de dólares anualmente para poder mantener sus emisiones en niveles seguros.⁵³ Se necesitará una gran parte de esa suma para la adopción de tecnologías limpias, lo que incluye tanto la transferencia de dichas tecnologías de los países desarrollados a los países en desarrollo como la difusión de la tecnología entre los países en desarrollo.

Oxfam Internacional cree que, pese a que el sector privado tendrá un papel que desempeñar, en los países en desarrollo no se conseguirá la transferencia y difusión de tecnologías respetuosas con el medioambiente en la medida y velocidad requeridas si ésta se deja solo en manos de los mercados y la inversión privada. Por el contrario, la transferencia de tecnologías debería ser considerada como un medio para que los países desarrollados cumplan con sus obligaciones conforme a un reparto justo del esfuerzo en el futuro régimen, es decir, para que esos países cumplan con las obligaciones de mitigación más allá de lo que pueden lograr en casa (véase más arriba).⁵⁴

La transferencia, implementación y difusión de tecnologías debiera ser coherente con objetivos de desarrollo sostenible y de reducción de la pobreza. Cualquier mecanismo que se establezca debe centrarse en generar beneficios para los sectores más pobres y marginados de la sociedad, proteger los derechos humanos y responder realmente ante las personas pobres y sus necesidades.

Oxfam Internacional pide a los gobiernos que incluyan un mecanismo eficaz para la difusión y transferencia de tecnología a los países en desarrollo en el régimen sobre el clima posterior a 2012. Si se establecen los acuerdos institucionales necesarios y se definen también obligaciones claras para los países, dicho mecanismo estaría preparado para contribuir con las acciones de mitigación adoptadas por los países en desarrollo bajo un acuerdo posterior a 2012.

En particular, el mecanismo:

- estaría financiado mediante contribuciones de los países desarrollados sobre la base del reparto justo del esfuerzo, utilizando instrumentos innovadores para la generación de recursos, tales como la subasta de una parte de las unidades de emisión asignadas (o unidades comerciables; AAU, en sus siglas en inglés) de los países desarrollados en el futuro régimen;
- proporcionaría apoyo a los países en desarrollo en relación a tecnologías que esos países han identificado como necesarias para cumplir con las acciones de mitigación acordadas;
- superaría los obstáculos relativos a los derechos de propiedad intelectual (DPI) sobre tecnologías, allí donde los países en desarrollo han identificado que éstos limitan la adopción de tecnologías, persiguiendo, al mismo tiempo, el desarrollo sostenible;
- identificaría tecnologías disponibles en el dominio público y facilitaría su adopción y difusión en los países en desarrollo;
- financiaría la investigación internacional sobre tecnologías nuevas y emergentes consideradas fundamentales para la rápida transformación de los países en desarrollo hacia economías de bajo carbono.

Hay que señalar que no toda la transferencia de tecnología será o debiera ser desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo. En el ámbito de la adaptación, por ejemplo, en algunos países en desarrollo existen tecnologías que deberían ponerse a disposición de otros países. El mecanismo facilitaría dichos intercambios y proporcionaría los recursos necesarios.

4 Preparados: adaptarse a lo inevitable

A estas alturas ya sabemos mucho sobre adaptación, pero seguimos hablando y hablando. Lo que necesitamos es ponerla en práctica, y allí donde no sepamos lo suficiente, deberíamos empezar a aprender haciendo.

Delegado africano en las conversaciones de Naciones Unidas en Bonn, 2008

La adaptación en el futuro régimen sobre el clima

El acuerdo posterior a 2012 debe ampliar enormemente la implementación de la adaptación en los países en desarrollo, bajo un marco para la adaptación nuevo, integral y coherente.⁵⁵ Dicho marco debería definir obligaciones claras y compromisos cuantificables adoptados por los gobiernos de los países desarrollados y los países en desarrollo, y crear acuerdos institucionales. Posibilitaría y ampliaría la implementación inmediata y a largo plazo de medidas de adaptación en los países en desarrollo, entre las que figuran medidas para reducir la vulnerabilidad, aumentar la capacidad de recuperación y minimizar o prevenir riesgos relacionados con el clima. Asimismo, se incorporaría y vincularía al trabajo de instituciones y organizaciones ya existentes con experiencia en este campo, tales como la Cruz Roja, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, el PNUD, el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente, y otros.

Las acciones incluidas en este marco requerirán, en alguna medida, un enfoque basado en “aprender-haciendo”, ya que el conocimiento actual no tiene respuestas para todas las formas de impactos causados por el cambio climático a las que nos enfrentaremos en un futuro. Pero la alternativa - esperar hasta que sepamos más, mientras las personas pierden la vida y sus medios de vida como consecuencia del cambio climático - no es, claramente, una opción. La adaptación podría implicar la introducción de cultivos tolerantes a la sequía o a la inundación, la formación y equipamiento para recolectar el agua de lluvia y así hacer frente a modelos de precipitaciones alterados; pero también podría tratarse de la construcción de carreteras y puentes a mayor altura en zonas con tendencia a inundarse, o modificar la forma de construir en zonas cada vez más azotadas por huracanes. Un enfoque integral incluiría también medidas a nivel comunitario para la reducción del riesgo de desastres, mecanismos tales como seguros agrícolas contra fenómenos climáticos adversos, así como una mayor ayuda humanitaria tras fenómenos climáticos extremos.

Este marco debería fomentar que las estrategias de adaptación y las medidas relacionadas con su implementación estén en línea con la planificación a largo plazo para el desarrollo. Esto, debido a que la vulnerabilidad frente al cambio climático y la capacidad de las personas para adaptarse a él suelen estar influenciadas por factores que también son importantes para las agendas para el desarrollo convencionales, como aquéllas sobre reducción de la pobreza, educación, salud y otros aspectos sociales, económicos o culturales. No deberíamos olvidar que esto representa una enorme carga adicional para las personas pobres en los países en desarrollo. La necesidad de adaptarse es en gran medida consecuencia de las emisiones de los países ricos. Se prevé que los costes de

adaptación en países costeros de África, por ejemplo, alcancen hasta el 10 por ciento del PIB de esos países.⁵⁶ Esto debe reflejarse proporcionando la financiación necesaria - independiente de los objetivos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) ya existentes - en forma de financiación compensatoria.

Elementos de un marco para la adaptación

Oxfam Internacional propone que el marco para la adaptación se fundamente en las áreas que se enumeran más adelante. Dada la diversidad de circunstancias de los países en desarrollo y de sus necesidades de adaptación, se les daría la oportunidad de aplicar ideas de alguna o de todas las áreas, según la relevancia y la necesidad. Las medidas adoptadas en cada una de estas áreas - y el financiamiento puesto a disposición - deberían tener siempre el objetivo de satisfacer las necesidades de las comunidades más vulnerables, los pueblos indígenas y los grupos marginados, especialmente las mujeres. Deberían existir medidas para garantizar la participación plena de dichas personas en el desarrollo y la implementación de las actividades de adaptación; maximizar el uso del conocimiento local, tradicional e indígena, y salvaguardar los derechos humanos básicos de las personas (tales como el derecho a una alimentación adecuada), así como sus derechos económicos, sociales y culturales - derechos que la mayoría de países han prometido respetar y proteger en varias convenciones y declaraciones internacionales.

- **Programas y proyectos de adaptación.** Existen incontables medidas de adaptación cuya necesidad es ya un hecho, muchas de ellas muy urgentes. Éstas deberían estar contempladas en una de las áreas del marco para la adaptación que esencialmente continúe con las operaciones del Fondo de Adaptación de Kyoto después de 2012, asegurando que todos los esfuerzos en este área están completamente en línea con las prioridades de desarrollo.
- **Preparación e implementación de estrategias de acción para la adaptación a largo plazo.** Dichas estrategias integrarían completamente la adaptación y la planificación para el desarrollo, y la vincularían firmemente a la prevención y reducción de riesgos relacionados con el clima. Su desarrollo, implementación y seguimiento se llevarían a cabo mediante un proceso transparente y global en el que estarían implicadas las partes interesadas, tales como las comunidades locales, los pueblos indígenas, representantes de las mujeres y ONG. Es fundamental lograr que la preparación y la implementación se arraiguen a nivel local, ya que la adaptación es muy específica de cada contexto y lugar. Depende del conocimiento local sobre los riesgos, la exposición y lo que se necesita para poder reducir la vulnerabilidad y aumentar la capacidad de adaptarse. Las estrategias de adaptación deberían ser percibidas como un trabajo en curso, en el que la implementación tiene lugar al mismo tiempo que la actualización permanente de los planes, utilizando un enfoque basado en "aprender haciendo".
- **Un mecanismo para la transferencia de tecnología para la adaptación.** Dicho mecanismo ampliaría la difusión y transferencia de tecnologías para la adaptación, entre otras cosas a través de la eliminación de obstáculos relativos a los DPI. Funcionaría como un mecanismo

separado o como parte de un mecanismo general para la transferencia de tecnología tanto para la mitigación como para la adaptación. Tal y como debiera ocurrir con todas las medidas de adaptación, las tecnologías para la adaptación deberían estar orientadas a satisfacer las necesidades de las personas más pobres y vulnerables, especialmente de las mujeres, favoreciendo las tecnologías a pequeña escala que puedan ser adoptadas y adaptadas a nivel local.

- **Un organismo permanente de la CMNUCC para la adaptación, formado por las partes interesadas.** Este organismo evaluaría el avance en la implementación y recomendaría acciones futuras a la Conferencia de las Partes (COP, en sus siglas en inglés), desarrollaría directrices para la preparación de las estrategias nacionales para la adaptación, y apoyaría al mecanismo de financiación para la adaptación. Debería asemejarse a un forum de partes interesadas, con aportaciones de los gobiernos, expertos y la sociedad civil, así como de las comunidades locales, indígenas y representantes de las mujeres, entre otros. Su trabajo estaría estrechamente ligado al Marco de Acción de Hyogo acordado en la conferencia de Naciones Unidas para la reducción de desastres.
- **La mejora o el establecimiento de centros o redes nacionales o regionales, cuando resulten adecuados, que aborden la adaptación, la capacidad de recuperación frente a los impactos del cambio climático y la reducción y prevención de riesgos frente a los desastres.** Dichos centros o redes aumentarían los esfuerzos de investigación y de fortalecimiento de las capacidades en las regiones. Asimismo, estarían estrechamente ligados a los niveles nacionales y locales, implicando a las partes interesadas tales como las comunidades locales o los grupos marginados. Los centros desarrollarían y compartirían conocimientos y experiencias, y también ayudarían con las actividades de adaptación-implementación. Funcionarían estrechamente vinculados a otras instituciones y redes existentes fuera de la CMNUCC con probada pericia y competencia en ámbitos importantes para la adaptación, entre los que figura, de nuevo, el Marco de Acción de Hyogo.

Oxfam Internacional sugiere también que bajo el marco para la adaptación se dé cabida al LDCF y a las provisiones relacionadas con la adaptación del Fondo Especial para el Cambio Climático (FECC). Ello incluiría un paquete para asegurar entre 1.000 y 2.000 millones de dólares que se necesitan para la implementación total de los programas de acción nacionales para la adaptación en los países menos desarrollados.

Un mecanismo financiero global para la adaptación⁵⁷

Oxfam Internacional pide que se establezca un mecanismo financiero separado para la adaptación, como parte integral de un acuerdo sobre el clima posterior a 2012, con el fin de cubrir los costes totales de las actividades de adaptación en las áreas incluidas en el marco propuesto más arriba. Lo ideal sería que este mecanismo se basara en los principios y experiencias del Fondo de Adaptación de Kyoto, así como en sus estructuras de gobierno, ya que este fondo ofrece un nivel justo y

apropiado de representación de los países en desarrollo. Sin embargo, el actual instrumento para generar fondos, el gravamen del 2 por ciento sobre el MDL, no generará la financiación suficiente en el futuro.⁵⁸ Se precisan nuevos instrumentos para generar fondos si se pretende alcanzar un nivel adecuado de financiación del orden de cómo mínimo 50.000 millones de dólares anuales, principalmente consistente en financiación basada en la concesión de subvenciones por parte de los países desarrollados, adicionales a los compromisos de AOD existentes (0,7 por ciento del PIB). Oxfam Internacional cree que las opciones más prometedoras para recaudar la financiación necesaria serían la de subastar una proporción de las unidades de emisión asignadas a los países desarrollados (AAU, en sus siglas en inglés) bajo el acuerdo posterior a 2012, y la de establecer sistemas de comercio de emisiones tanto para la aviación como para la navegación marítima internacional, con permisos de subasta, utilizando los ingresos para financiar la adaptación en los países en desarrollo.

5 Conclusiones

Hasta el momento, la UE ha venido a las reuniones con las manos vacías. Poznań debe ser diferente.

Delegado de la UE en las conversaciones de Naciones Unidas en Accra,
2008

El Consejo de la Unión Europea (...) se compromete a cooperar con todas las Partes para lograr que la Conferencia de Poznań marque la transición del debate a una auténtica negociación (...), a esbozar los principales elementos del acuerdo de Copenhague y a preparar el terreno para que en 2009 concluyan las negociaciones (...) con un acuerdo general.

Conclusiones de los Ministros de Medioambiente de la UE, Bruselas, 2008

Poznań será uno de los momentos en los que evaluar si los gobiernos están bien encaminados para cumplir con la fecha límite de 2009.

Fundamentalmente, con la configuración del acuerdo de Copenhague en mente, los negociadores deberán garantizar que todos los temas y las alternativas relevantes están encima de la mesa. Para las personas más pobres que se enfrentan a los mayores riesgos como consecuencia del cambio climático, los temas y las alternativas que más importan son aquéllos necesarios para garantizar un futuro seguro y justo. Poznań debería resultar en lo siguiente:

- 1 Un acuerdo para negociar un tratado que realmente mantenga el aumento de la temperatura media global por debajo de 2ºC, y el reconocimiento de que para alcanzar este objetivo es necesario que las emisiones globales empiecen a descender alrededor del año 2015, y se reduzcan como mínimo un 80 por ciento de aquí a 2050, en relación a los niveles de 1990.
- 2 El establecimiento del principio de un reparto del esfuerzo global entre las naciones, en base a criterios objetivos sobre la responsabilidad histórica por el cambio climático y la capacidad para enfrentarse al desafío, garantizando que los países en desarrollo no cargan con obligaciones injustas.
- 3 El reconocimiento de que el rango de reducción actual de los países desarrollados del 25 al 40 por ciento de aquí a 2020 en relación a los niveles de 1990 es insuficiente para cumplir con el objetivo de 2ºC en un reparto justo del esfuerzo, si éste no viene respaldado por obligaciones adicionales de los países desarrollados que hagan posible la mitigación en los países en desarrollo.
- 4 La reducción del abanico de alternativas para fortalecer las acciones de mitigación en los países en desarrollo, incluyendo la provisión de financiamiento, tecnología y fortalecimiento de capacidades por parte de los países desarrollados para cubrir una parte de estos esfuerzos.
- 5 El acuerdo sobre una visión relativa a los futuros esfuerzos globales de adaptación, que se convertiría en parte de la “visión compartida”, junto a la mitigación, que satisfaga la necesidad de ampliar drásticamente la adaptación al cambio climático a través de un marco para la adaptación,

con adecuado financiamiento por parte de los países desarrollados, del orden de cómo mínimo 50.000 millones de dólares anuales.

- 6 Un principio de acuerdo sobre las características que tendría un mecanismo para la transferencia de tecnología, tanto para la adaptación como para la mitigación, en el que se incluyan las obligaciones cuantificables que deberían asumir los países desarrollados.
- 7 Un conjunto más acotado de opciones, hasta quedarse con dos o tres instrumentos de financiación posibles capaces de generar el financiamiento necesario para el régimen posterior a 2012, tanto para la mitigación como para la adaptación. Se debería incluir un acuerdo implícito o explícito sobre la escala de financiamiento que se necesita, así como al menos algunas consideraciones institucionales preliminares y temas y objetivos relacionados con la gobernanza.
- 8 Una amplia comprensión de los elementos centrales del futuro régimen, entre los que figuran el nivel y tipo de objetivos y acciones que deben llevar a cabo los diferentes países, tanto en materia de mitigación como de adaptación; una comprensión general sobre los niveles y tipos de apoyo para los países en desarrollo, que debe poder ser medido, notificado y verificado; y una visión más clara sobre los acuerdos institucionales necesarios, tales como aquéllos para la transferencia de tecnologías.
- 9 Un acuerdo sobre un plan de trabajo adecuado para 2009, que asegure que todos los asuntos han sido discutidos y que todos los elementos del futuro régimen se han explorado en suficiente detalle antes de Copenhague.

Notas

¹ Oxfam (2008) "Abusos climáticos y derechos humanos, las personas en el centro de las políticas sobre cambio climático", Informe de Oxfam Internacional núm. 117, Oxford: Oxfam Internacional.

http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10075/080915_abuso_sclima.pdf

² IPCC – Panel de expertos intergubernamentales sobre el cambio climático (2007) "Climate Change 2007", Cuarto Informe de Evaluación (Artículo 4).

³ Oxfam International (2008) "Abusos climáticos y derechos humanos", Oxfam Briefing Paper 117, http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10075/080915_abuso_sclima.pdf

⁴ World Bank (2008) "Food Price Crisis Imperils 100 Million in Poor Countries, Zoellick Says", <http://go.worldbank.org/5W9U9WTJB0>

⁵ FAO (2008) "World Food Situation", www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/en/

⁶ PNUD (2007) "Informe de desarrollo humano 2007/2008", Nueva York: PNUD.

⁷ Practical Action, Christian Aid, Oxfam y Tearfund (2007) "Dos grados, una sola oportunidad".

⁸ Ver notas 2 y 6 así como Den Elzen, M.G.J. y Meinshausen, M. (2005) "Meeting the EU 2°C Climate Target: Global and Regional Implications", Netherlands Environmental Assessment Agency; Meinshausen, M. (2005) 'On the Risk of Overshooting 2°C', presentado en la conferencia "Avoiding Dangerous Climate Change", Hadley Centre.

⁹ PNUD (2007) "The Struggle Against Climate Change", Nueva York: PNUD. Esta cifra está relacionada con mantener las concentraciones de gases efecto invernadero en 450 ppm, lo cual sólo ofrece el 50 por ciento de probabilidades de mantener el calentamiento por debajo de los 2°C.

¹⁰ Stern, N. (2006) "Informe Stern: La economía del cambio climático", y The Guardian 2008 "Cost of tackling global climate change has doubled, warns Stern", junio de 2008.

¹¹ Schneider, S. y Azar, C. (2001) "Are Uncertainties in Climate and Energy Systems a Justification for Stronger Near-term Mitigation Policies?"

¹² Servicio Global de Medioambiente -GEF (2008) " Status Report on the climate change funds as of March 4, 2008".

¹³ Fondo Mundial para la Naturaleza (2008) "The Co-Benefits to Health of a Strong EU Climate Change Policy".

¹⁴ Comisión Europea (2006) "Action Plan for Energy Efficiency: Realising the Potential"; COM (2006) 545 final.

¹⁵ Xinhua News Agency (2008) http://news.xinhuanet.com/english/2008-06/26/content_8443466.htm (última consulta: octubre, 2008).

¹⁶ Decimocuarta reunión de la conferencia de las partes de la CMNUCC, así como la Cuarta reunión de signatarios al Protocolo de Kyoto. Véase www.CMNUCC.int.

¹⁷ Las metas para los países de la UE varían respecto al Anexo B del Protocolo de Kyoto, en línea con los arreglos internos de la UE para el cumplimiento conjunto del Protocolo de Kyoto. Los compromisos del Protocolo se establecen en la

Decisión del Consejo de la UE 2002/358/CE “Concerning approval, on behalf of the European Community, of the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change and the joint fulfilment of commitments thereunder” 25 April 2002:

http://eur-lex.europa.eu/pri/en/oj/dat/2002/l_130/l_13020020515en00010020.pdf

¹⁸ CMNUCC (2007) *op.cit.*

¹⁹ Raupach et al (2007) “Global and Regional Drivers of Accelerating CO₂ Emissions”. Las emisiones globales de CO₂ procedentes de la quema de combustibles fósiles y de procesos industriales han alcanzado índices de crecimiento mayores al 3 por ciento anual entre 2000 y 2004; mayores que en los escenarios de uso más intensivo de combustibles fósiles del IPCC.

²⁰ IEA (2008) ‘World Energy Outlook 2008’, Paris:OECD/IEA

²¹ World Resources Institute (2008) “Energy and Climate Policy Action in China”, folleto.

²² Gobierno de Sudáfrica (2008) comunicado de prensa del 8 de julio hecho público por el Ministerio de Asuntos Medioambientales y Turismo.

²³ Center for Clean Air Policy (2007) “Greenhouse Gas Mitigation in China, Brazil and Mexico: Recent Efforts and Implications”.

²⁴ Parry et al (2008) “Squaring up to reality”. Informe de la revista *Nature Cambio Climático*. Mayo de 2008. El escenario más ambicioso analizado por el IPCC tiene como objetivo concentraciones de gases de efecto invernadero en 450ppm de CO₂ equivalente, lo que sugiere que las emisiones deberían llegar a su máximo entre los años 2000 y 2015, y ser reducidas entre un 50 y un 85 por ciento por debajo de los niveles del año 2000 – con el objetivo de un calentamiento global de entre 2 y 2,4º C

²⁵ Véase nota 24.

²⁶ Den Elzen, M. y Höhne, N. (2008) “Reductions of Greenhouse Gas Emissions in Annex I and non-Annex I Countries for Meeting Concentration Stabilisation Targets”, en: *Climatic Change*, volumen 91, #1.

²⁷ Netherlands Environmental Assessment Agency (2007) “China now no.1 in CO₂ emissions; USA in second position” comunicado de prensa, junio 2007.

²⁸ Basado en datos de 2004 de <http://cait.wri.org>.

²⁹ Basado en datos de CO₂ del “International Energy Annual 2005”, Energy Information Administration (2007), y datos sobre la población de la base de datos en línea “Indicadores del Desarrollo Mundial”, Banco Mundial (2008).

³⁰ Basado en datos sobre la población del Banco Mundial (2008) y datos del PIB de la “World Economic Outlook Database”, Fondo Monetario Internacional (2008)

³¹ Artículo 3.1 de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas, véase <http://www.CMNUCC.int>

³² Ecoequity (2007) www.ecoequity.org/GDRs.

³³ Otro enfoque importante del reparto de esfuerzos que también se basa explícitamente en los principios de responsabilidad y capacidad (entre otros) es la propuesta “Equity in the Greenhouse” de South-North Dialogue. Ver en: http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wiprojekt/1085_proposal.pdf

³⁴ El Anexo I de la CMNUCC contiene la lista de los países industrializados que acordaron una reducción de emisiones u obligaciones de limitación. Los países incluidos en el Anexo I son: Alemania, Australia, Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, la Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania,

Luxemburgo, Mónaco, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, la República Checa, Rumanía, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

³⁵ Ecoequity, Stockholm Environment Institute (2008) "A Call for Leadership - A Greenhouse Development Rights analysis of the EU's proposed 2020 targets" véase www.ecoequity.org

³⁶ Véase nota 12.

³⁷ CMNUCC (2007) "Investment and Financial Flows to Address Climate Change".

³⁸ Oxfam Internacional (2007) "Adaptarse al cambio climático. Qué necesitan los países pobres y quién debería pagarlos", Informe de Oxfam Internacional núm.104, Oxford: Oxfam International. El cálculo incluye los costes de integración de las necesidades de adaptación a la planificación para el desarrollo; las inversiones en infraestructuras para que éstas puedan aguantar los impactos del cambio y la actual reserva de capital natural y físico; los costes de nuevas inversiones, necesarias específicamente debido al cambio climático, y los costes a los que se enfrentan actores a nivel de la comunidad.

³⁹ Véase nota 6

⁴⁰ Los enfoques sectoriales pueden ser útiles para que los compromisos de los países desarrollados sean más comparables, pero Oxfam Internacional subraya que deben permanecer subordinados a las obligaciones de mitigación vinculantes para todos los ámbitos de la economía, que deberían obtenerse de las reducciones globales totales necesarias, y de la parte justa que le corresponde a cada país del esfuerzo global.

⁴¹ Véase nota 2, Informe 3 del Grupo de Trabajo, capítulo 13. Asimismo, el Consejo de Medioambiente de la Unión Europea ha registrado oficialmente en sus Conclusiones del Consejo de octubre de 2008 que será necesario un recorte tan drástico para cumplir el objetivo de la UE de mantener el calentamiento global por debajo de los 2°C.

⁴² UNFCCC Artículo 4.2(a).

⁴³ UNFCCC Artículos 4.3 y 4.4.

⁴⁴ Declaración política del G-5, véase <http://pib.nic.in/release/release.asp?relid=40146>

⁴⁵ La provisión de servicios básicos de energía continúa, obviamente, siendo importante no sólo para estas comunidades o países extremadamente pobres o vulnerables; sin embargo, a nivel mundial, la provisión de dichos servicios a los 2 mil millones de personas que actualmente carecen de un acceso básico a servicios de energía haría aumentar las emisiones globales de CO₂ en menos del 0,5 por ciento, aún en el caso de que fuera proporcionada a través de combustibles fósiles, según el Grupo ETC (2008).

⁴⁶ Véase nota 31.

⁴⁷ Stern, N. (2008), "Key Elements of a Global Deal on Climate Change," London School of Economics and Political Science. Ver http://www.lse.ac.uk/collections/granthamInstitute/publications/KeyElementsOfAGlobalDeal_30Apr08.pdf.

⁴⁸ Center for Clean Air Policy (2006) "Clean Development Mechanism Dialogue Working Paper".

⁴⁹ Gold Standard, respaldado por varias ONG, es un intento muy prometedor de introducir dichos criterios, favoreciendo las energías renovables y medidas para la eficiencia energética, y que requiere la participación y el consentimiento de las comunidades afectadas. Véase www.cdmgoldstandard.org.

⁵⁰ Baumert, K. y Winkler, H. (2005) "SD-PAMs and international climate agreements", en Bradley, R., Baumert, K., y Pershing, J. (eds). *Growing in the*

Greenhouse: Protecting the Climate by Putting Development First, Washington DC: Instituto de Recursos Mundiales.

⁵¹ El gobierno de Filipinas en nombre del Grupo de los 77 y China (2008) Presentado a la CMNUCC, 25 de agosto de 2008.

⁵² Parlamento Europeo (2008) “The EU’s Emission Reduction Target, Intended Use of CDM and its +2°C”.

⁵³ Véase nota 37.

⁵⁴ Oxfam Internacional aconsejaría, en especial, que no se forzara la creación de “entornos propicios” en los países en desarrollo y, por lo tanto, se redujera el espacio político que estos países necesitan para una agenda separada para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, especialmente allí donde estas prioridades están reñidas con intereses económicos de empresas e inversores extranjeros.

⁵⁵ Como por ejemplo el propuesto por la Unión Europea, Bonn 2008. Véase http://CMNUCC.int/files/adaptation/application/pdf/eu_awgcla2_adaptation_workshop.pdf

⁵⁶ Véase nota 2.

⁵⁷ Oxfam (2008) (próxima aparición) “The Way Forward: A Roadmap for Financing Adaptation”, Oxford: Oxfam.

⁵⁸ Los cálculos sobre posibles entradas después de 2012 se sitúan, en el mejor de los casos, en 5 mil millones de dólares anuales. Véase nota 37.

© Oxfam Internacional. Diciembre 2008

Este documento ha sido escrito por Jan Kowalzig. Oxfam agradece especialmente la colaboración de Catherine Pettengell, Kirsty Hughes, David Waskow, Bertram Zagema, Malte Meinshausen, Sven Harmeling, Sivan Kartha, Paul Baer, Tom Athanasiou y Antonio Hill en su elaboración. Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada.

Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada. El propietario de los derechos de autor requiere que se le informe de su uso con el objeto de medir su impacto. Debe obtenerse permiso para su reproducción en otras circunstancias, para su reproducción en otras publicaciones, así como para su traducción o adaptación, actividades éstas que pueden quedar sujetas al pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

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

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

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

| | |
|--|--|
| Oxfam América (Estados Unidos) 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, EE UU +1 800-77-OXFAM +1 617-482-1211 E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org | Oxfam Hong Kong 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk |
| Oxfam Australia 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au | Intermóvil Oxfam (España) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, España Tel: +34.902.330.331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org |
| Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60, 1080 Bruselas, Bélgica Tel: +32.2.501.6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be | Oxfam Ireland Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublín 2, Irlanda Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, Reino Unido Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org |
| Oxfam Canadá 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canadá Tel: +1.613.237.5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca | Oxfam New Zealand PO Box 68357, Auckland 1145, Nueva Zelanda Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz |
| Oxfam Francia - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 París, Francia Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org | Oxfam Novib (Países Bajos) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, Holanda Tel: +31.70.342.1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl |
| Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Alemania Tel: +49.30.428.50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de | Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canadá Tel: +1.514.937.1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca |
| Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido Tel: +44 (0)1865.473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk | |

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, Reino Unido el: +44 1865 339100. Correo electrónico: information@oxfaminternational.org Sitio web: www.oxfam.org

Equipo de Incidencia Política de Oxfam Internacional:
Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St. NW, Suite 600, Washington DC 20005, Estados Unidos
Tel: + 1 202 496 1170

Brussels: Rue Philippe le Bon 15, 1000 Bruselas, Bélgica
Tel: + 32 2 502 19 41

Geneva: 15 Rue des Savoises, 1205 Ginebra, Suiza
Tel: + 41 22 321 2371

New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos
Tel: + 1 212 687 2091

Organizaciones Oxfam Relacionadas. Las siguientes organizaciones están conectadas con Oxfam Internacional:

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japón Tel: +81 3 3834 1556. Correo electrónico: info@oxfam.jp Sitio web: www.oxfam.jp

Oxfam India - 2nd floor, Plot No.1, Community Centre (Sujan Mohinder Hospital), New Delhi, India eléfono: +91 (0) 11 4653 8000, fax: +91 (0) 11 4653 8099, correo electrónico: delhi@oxfamindia.org, sitio Web: www.oxfamindia.org

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep Via Masaccio, 6/A 52100 Arezzo, Italia Tel: +39 0575 907826, Fax: +39 0575 909819, Correo electrónico: uodep-oi@oxfaminternational.org, Página web: <http://www.uodep.org>

Miembro observador de Oxfam. La siguiente organización es actualmente un miembro observador de Oxfam Internacional, y trabaja para una posible afiliación plena:

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama 105, Colonia Nápoles, Delegación Benito Juarez, C.P. 03810 México, D.F. Tel: +52 5687 3002 Fax: + 52 5687 3002 ext. 103 Correo electrónico: comunicacion@rostrosyvoices.org Sitio web: www.rostrosyvoices.org