

Esfuerzo compartido

La cooperación global es clave para lograr en Copenhague un acuerdo justo y seguro sobre el clima

O nos mantenemos unidos o con toda seguridad iremos camino a la horca por separado.

Benjamin Franklin, en la firma de la Declaración de Independencia de Estados Unidos, 1776

Un acuerdo global sobre el clima que sea justo y seguro requiere de un esfuerzo enorme más allá de las fronteras para reducir el riesgo que enfrentan las vidas y los medios de vida de las personas más pobres, quienes son las primeras en sufrirlo y de forma más aguda. Los países ricos deben reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero los primeros y más rápidamente, con metas nacionales más ambiciosas. La seguridad climática para el mundo entero se alcanzará o se perderá finalmente como resultado de un esfuerzo de colaboración en el que los países ricos financien la reducción de emisiones a gran escala en los países en desarrollo. Establecer un Mecanismo Global de Mitigación y Financiación permitirá que esas reducciones se alcancen respetando el principio de equidad. Esto debe ser un aspecto central del acuerdo en Copenhague en diciembre de 2009. Pero se necesita una mayor atención y apoyo político para que este punto vital del acuerdo se desarrolle a tiempo.

Resumen

El cambio climático no ofrece segundas oportunidades. Alcanzar un acuerdo en la conferencia de Naciones Unidas sobre el clima, que se celebrará en Copenhague de aquí a solo seis meses, permitiría allanar el terreno para un régimen posterior a 2012 que evite un cambio climático catastrófico. Pero si este acuerdo se pospone o fracasa, el riesgo de que el cambio climático quede fuera de control es muy alto. Con seguridad, se multiplicarán los costes de responder a sus impactos más adversos; costes que ya soportan sobre todo las personas pobres.

Para lograr un acuerdo en Copenhague es preciso que los líderes mundiales estén dispuestos a reconocer la profunda injusticia que existe en los impactos del cambio climático, y a obrar en consecuencia. Las víctimas de esta injusticia son los cientos de millones de personas que en estos momentos padecen las consecuencias de más de un siglo de emisiones galopantes de dióxido de carbono, la mayoría producidas por el mundo industrializado. Ya sean los moradores de las islas del Pacífico, obligados a abandonar sus hogares debido a las tormentas o a la subida del nivel del mar, o las comunidades rurales de África que se enfrentan a episodios cada vez más acuciantes de sequías y escasez de alimentos relacionados con el cambio climático, las personas afectadas en primer lugar y de forma más grave se encuentran entre aquéllos menos responsables de las emisiones que continúan contaminando la atmósfera. Cualquier acuerdo que no contemple compensar esta injusticia no puede considerarse un verdadero acuerdo.

Un acuerdo justo es aquél capaz de mantener el calentamiento mundial tan por debajo de 2° C con respecto a los niveles preindustriales como sea posible, al tiempo que ofrezca los recursos suficientes para permitir que las personas pobres puedan prevenir los impactos más adversos del cambio climático ya inevitable. Justicia significa también que todos aquellos países más responsables de haber producido las emisiones en el pasado y más capaces de ayudar a tomar la iniciativa para reducirlas sean los primeros en actuar.

Según la valoración de Oxfam, las negociaciones hacia un acuerdo justo y seguro en Copenhague van seriamente desencaminadas. Los objetivos de reducción de emisiones de los países ricos e industrializados constituyen – con toda la razón – uno de los principales ejes, tanto de los debates internacionales como de los nacionales. A todos los niveles, estos objetivos siguen quedándose muy cortos con respecto a lo que exigen las circunstancias. Pero en el fondo de las conversaciones de Naciones Unidas sobre el clima se esconde un desafío aún mayor.

Incluso el nivel más alto de medidas de mitigación en los países ricos – una reducción de las emisiones de, al menos, un 40 por ciento por debajo de sus niveles de 1990– se queda corto en relación a la reducción que se necesita para mantener el calentamiento por debajo de los 2° C, y mucho más en cuanto a una contribución justa al esfuerzo global. Aún cuando los países del Anexo I alcancen este nivel de reducción, todavía hará falta una reducción equivalente (en toneladas de CO₂) en los países en desarrollo. Se trata de un requisito mínimo para reducir el riesgo en que viven las personas pobres. Y sólo será posible alcanzarlo a través de un esfuerzo conjunto que involucre tanto a los países ricos como a los países en desarrollo: una alianza ambiciosa basada en la justicia. A menos que se diseñe y acuerde un mecanismo capaz de lograr este nivel adicional de recorte de emisiones – ahora – es muy improbable que se logre en Copenhague un acuerdo justo y seguro. ¿Cómo podría operar un mecanismo como este, y qué forma tendría?

Oxfam propone un Mecanismo Global para la Mitigación y la Financiación cuyo objetivo sea dotar de capacidad a los países en desarrollo para alcanzar sus objetivos de desarrollo y reducción de la pobreza, mientras contribuyen al esfuerzo global de mitigación. Este mecanismo se dotaría de un flujo seguro de recursos desde los países del Anexo I y lograría una reducción real de emisiones en los países en desarrollo. Bajo este esquema, los países del Anexo I aportarían dinero suficiente para incentivar la reducción de emisiones en los países en desarrollo, necesaria para mantener el calentamiento global tan debajo de 2°C como sea posible. Los países en desarrollo podrían utilizar estos recursos para poner en marcha estrategias de reducción de emisiones, consistentes con sus prioridades nacionales. Dependiendo de su capacidad económica (por encima de un umbral de desarrollo) podrían recibir hasta el cien por cien del financiamiento del coste incremental de reducir sus emisiones.

En relación a su importancia vital, la reducción que podría lograrse a través de estas medidas de mitigación conjunta ha recibido poca atención y apoyo político. Pese a que los delegados en las negociaciones de Naciones Unidas para el clima están preocupados porque las medidas y la ayuda para la mitigación sean “medibles, notificables y verificables”, los debates a nivel nacional en la mayoría de los países ricos se centran de forma abrumadora en los límites y el potencial de la reducción de emisiones dentro de sus fronteras. Los países ricos simplemente asumen que las posibilidades de mitigación a nivel internacional son baratas, numerosas y fáciles de alcanzar como medio para “compensar” las emisiones internas.

Basándose en los estudios realizados hasta la fecha, Oxfam calcula que para facilitar las medidas de mitigación y adaptación que requieren los

países en desarrollo son necesarios, como muy poco, 150.000 millones de dólares anuales de inversión pública. Pese a que ésta es una cifra muy elevada, es mucho menor que los 4 billones de dólares que los países desarrollados han gastado hasta el momento en la crisis financiera, o el 1,3 billón de dólares destinados cada año a gastos militares. Las propuestas presentadas hasta el momento distan mucho de conseguir generar la financiación que se necesita en este área, y tampoco incorporan suficientemente los principios clave de responsabilidad (por las emisiones históricas) y capacidad (de pagar) para determinar quién paga qué.

Los países en desarrollo, para embarcarse en medidas de mitigación global, deben tener la garantía de que existen flujos de financiación predecibles. Esto implicaría dotar de fondos al Mecanismo Global para la Mitigación y la Financiación a partir de la venta, subasta o gravamen de los derechos de emisión que los países industrializados necesitan para cumplir con sus obligaciones de mitigación (AAU, en sus siglas en inglés), así como otras posibles fuentes. Al estimular la inversión en alternativas de desarrollo bajo en carbono en los países en desarrollo, los países ricos garantizan por un lado que se abordan las mayores fuentes de emisiones futuras y, por el otro, ayudan a desarrollar mercados para sus propias soluciones tecnológicas respetuosas con el medio ambiente.

La viabilidad de este mecanismo depende de que los países industrializados asuman una “doble obligación”. En primer lugar, los países del Anexo I deben reducir, como grupo, sus emisiones en al menos un 40 por ciento por debajo de los niveles de 1990 de aquí a 2020. El análisis de Oxfam sobre la contribución justa del esfuerzo de reducción que les corresponde asumir a los países incluidos en el Anexo I sugiere que más del 95 por ciento de este objetivo recae en tan sólo seis países y grupos, que deberían adoptar los siguientes objetivos de emisión (en relación a los niveles de 1990, para el año 2020): Australia (40 por ciento), Canadá (43 por ciento), la Unión Europea (44 por ciento), Japón (56 por ciento), Rusia (20 por ciento) y Estados Unidos (45 por ciento). Todos estos países deben alcanzar la mayoría de esta reducción de emisiones internamente, en sus economías nacionales.

En segundo lugar, los países industrializados deben proporcionar financiación – como mínimo 150.000 millones de dólares anuales – a través de la venta, gravamen o subasta de derechos de emisión (AAU) para financiar un Mecanismo Global para la Mitigación y la Financiación que incentive la reducción de emisiones a gran escala en los países en desarrollo y financiar la adaptación. Pero ¿cuál sería la participación justa de los países en desarrollo en este esfuerzo?

La visión de Oxfam es que sería erróneo y profundamente injusto pedir a los países en desarrollo que asuman compromisos de naturaleza o escala similar a aquéllos exigidos a los países ricos. No es justificable que lo hagan, tras una historia de promesas rotas, cuando sufren la contaminación excesiva de gases de efecto invernadero y tienen un nivel de bienestar considerablemente menor. Si los países ricos cumplen con la doble obligación mencionada más arriba, entonces se puede esperar razonablemente que los países en desarrollo se sumen al esfuerzo. Esto significa contribuir con lo que son capaces de asumir (de acuerdo con su capacidad económica disponible) en cuanto a acciones de mitigación que limiten las emisiones globales para 2020, reduciendo al mínimo el riesgo de un cambio climático catastrófico.

Todos los países acordaron el Plan de Acción de Bali en 2007, pero los países ricos todavía tienen que ofrecer una señal clara de que están dispuestos a cumplir con lo que este plan estipula. El alcance de la financiación y los mecanismos que ofrezcan los países ricos para implementar medidas de mitigación en los países en desarrollo son fundamentales para que se cierre un acuerdo justo en Copenhague. Sin embargo, la falta de avances en este área, tanto en relación a las cantidades como a los mecanismos, amenaza seriamente con socavar cualquier posible acuerdo futuro. Los países en desarrollo han demostrado que están dispuestos a asumir su parte. Ahora les corresponde a los países ricos proporcionar los medios.

© Oxfam Internacional June 2009

Este documento ha sido escrito por Julie-Anne Richards, Antonio Hill y Richard King. Oxfam agradece la asistencia de Rob Bailey, Hugo Cole, Marianne Elliot, Lucas Kengmana, Bert Maerten y Catherine Pettengell, y Stanley So en su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Su contenido se puede utilizar libre de cargos para fines de incidencia, 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 objetivos de medición de impacto. Debe obtenerse permiso para su uso 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 mensaje a advocacy@oxfaminternational.org.

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



Oxfam Internacional www.oxfam.org

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan juntas en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam Australia, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Francia - Agir ici, Oxfam Alemania, Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Novib (Holanda), y Oxfam Québec. Para mayor información, dirigirse a cualquiera de las agencias o visitar www.oxfam.org.

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

Published by Oxfam International June 2009

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-430-9