

El clima planetario: el derrumbe de Copenhague

En la 15ª Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático que se llevó a cabo en Copenhague en diciembre de 2009, no se alcanzó ni un acuerdo equitativo y vinculante que fijara objetivos sustantivos para la reducción de emisiones, ni el financiamiento y el apoyo tecnológico o una ruta detallada para el desarrollo ecológico con el fin de evitar los peligrosos impactos del cambio climático. El Acuerdo de Copenhague no es un intento colectivo por combatir la crisis climática ni tampoco un marco exhaustivo que requiera la participación eficaz, transparente y responsable de todos los grupos de interés – gobiernos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones financieras – de manera integral.

Md Shamsuddoha
Equity and Justice Working Group Bangladesh¹

La 15ª Conferencia de las Partes (CoP15) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que se celebró en Copenhague en diciembre de 2009, no arrojó el acuerdo vinculante que se requiere para limitar el aumento de la temperatura promedio mundial a no más de 2° Celsius. Los diferentes intereses de las partes dividieron a la CMNUCC en dos grupos: los 40 países industrializados y economías en transición del Anexo I, y los países que no forman parte del Anexo I. Los 26 miembros del supuesto “grupo representativo de líderes”, la mayoría de los cuales provienen de países del Anexo I, sólo lograron establecer un Acuerdo mediante un proceso no transparente, verticalista y muy restrictivo.

El mecanismo de “revisión y compromiso de abajo hacia arriba” para la reducción de emisiones², que establece el Acuerdo no cumplirá los objetivos de reducción que aconseja el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático: entre el 25% y el 40% por debajo del nivel de 1990. Los compromisos que se han asumido hasta el momento bajo el Acuerdo no reflejan las exigencias de los delegados con respecto a acciones o compromisos “ambiciosos” y “enérgicos” para la mitigación. De hecho, la aprobación de un Acuerdo “no vinculante” es un logro diplomático para los países desarrollados y los países en desarrollo más avanzados.

Copenhague: expectativas defraudadas

Desde que se aprobó el Plan de Acción de Bali en la 13ª Conferencia de las Partes en diciembre de 2007, miles de delegados han trabajado en el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA, en inglés) y el Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre los Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I bajo el Protocolo de Kioto (AWG-KP, en inglés). Incluso en Copenhague, a pesar de sus múltiples diferencias, los delegados trabajaron intensamente para acortar al máximo las distancias y luego presentaron al plenario final los documentos más actualizados que surgieron de ambos grupos de trabajo.

- 1 Este documento no constituye la expresión de la postura de ningún país parte o grupo.
- 2 Este mecanismo exige una forma dinámica de cooperación internacional en la que los países deben estar capacitados para asumir compromisos renovados en relación con la reducción de emisiones en forma continua.

Con este trasfondo, hubo un intento paralelo por parte de la presidencia danesa de imponer una propuesta del “grupo representativo de líderes”. Cuando Lars Løkke Rasmussen, el primer ministro danés, presentó el Acuerdo de Copenhague ante la CoP y solicitó su aprobación, fue duramente criticado por apelar a un procedimiento de toma de decisiones verticalista que violaba la carta de la ONU y desafiaba las costumbres tradicionales e históricas de toma de decisiones de la organización.

Si bien las conversaciones sobre el clima habían sido hasta el momento de las negociaciones internacionales más transparentes, la reunión de Copenhague restringió mucho la participación de representantes de la sociedad civil, a pesar de estar debidamente acreditados y existir un mandato para que participaran en todo el proceso. En los últimos días los representantes de la sociedad civil fueron reducidos a unos pocos cientos. Aunque algunos países en desarrollo y algunos países menos adelantados (PMA) apoyaron la aprobación del Acuerdo, muchos de los países en desarrollo condenaron el proceso enérgicamente por ser “no transparente” y “antidemocrático”, y se negaron a dar su respaldo al Acuerdo en tanto decisión de la CoP.

Finalmente, durante una negociación informal facilitada por Ban Ki-Moon, Secretario General de la ONU, las partes acordaron aprobar una decisión de la CoP en la que la Conferencia “toma nota” del Acuerdo, lo que significa que no fue aprobada ni admitida por la reunión. El Acuerdo no puede entonces considerarse como un “esfuerzo colectivo” para combatir la crisis climática. La construcción de un esfuerzo colectivo requiere la participación eficaz, transparente y responsable de todos los grupos de interés – gobiernos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones financieras – de manera integrada, garantizando que todos trabajen en forma equitativa al servicio de la prosperidad, el bienestar y la sustentabilidad mundiales.

Un objetivo de mitigación contundente

La estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impediría las interferencias antropogénicas peligrosas (DAI, en inglés)³ con el sistema climático constituye el

objetivo fundamental de la CMNUCC. Por lo general se acepta, sobre la base de pronósticos científicos, que el aumento de la temperatura debe ser inferior a los dos grados Celsius⁴. El mundo en desarrollo ha convocado a los países industrializados a comprometerse a reducir sus emisiones entre el 40% y el 45% para 2020, con respecto al punto de referencia de 1990⁵.

Durante las conversaciones, todas las partes solicitaron una reducción de emisiones “enérgica” y “ambiciosa”, aunque no quedó muy claro lo que esas palabras implicaban. Asimismo, el Acuerdo no se refirió a cifras cuantitativas de reducción de emisiones a las que los países desarrollados se comprometían después de 2012, ya sea como objetivo integral o como objetivos específicos nacionales. Si bien la vasta mayoría de los países relacionados con el Acuerdo reafirmó el hecho de que el cambio climático constituye el desafío mundial más apremiante de la actualidad, no se establecen en él objetivos preceptivos o vinculantes.

Más de 120 países, responsables por más de cuatro quintos de las emisiones de GEI del mundo, han optado por dar su respaldo al Acuerdo, y muchos han presentado una notificación de reducción de emisiones voluntaria por medio del procedimiento de “compromiso y revisión”. Sin embargo, aunque los compromisos están sujetos al escrutinio internacional, no existen mecanismos para asegurar que se realicen acciones para lograr los objetivos. Es más, aun si los compromisos actuales se cumplen en su totalidad, es posible que la temperatura media mundial aumente en tres grados o más para fin de siglo⁶.

- 3 Para definir la DAI “se deben tener en cuenta temas no sólo científicos, sino (...) de naturaleza económica, política, e incluso ética”. Ver Michael E. Mann, *Defining dangerous anthropogenic interference* (“La definición de la interferencia antropogénica peligrosa”), Actas de la Academia Nacional de Ciencia de los Estados Unidos de América.

- 4 CMNUCC, “Informe de la Conferencia de las Partes en su sesión Nº 15, celebrada en Copenhague del 7 al 9 de diciembre de 2009, Apéndice. Parte Dos: Medidas tomadas por la Conferencia de las Partes en su sesión Nº 15”, FCCC/CP/2009/11/Add.1, 30 de marzo de 2010, 5.
- 5 El Protocolo de Kioto fijó 1990 como año de referencia para la medición de las reducciones de emisiones acordadas. Sin embargo, el Cuarto Informe Evaluativo de 2007 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, en inglés), calculó los objetivos de reducción de emisiones tomando al 2000 como año de referencia.
- 6 Wolfgang Sterk et al., *Something Was Rotten in the State of Denmark – Cop-Out in Copenhagen* (“Algo huele mal en el Estado de Dinamarca – falta de responsabilidad en Copenhague”), Instituto de Clima, Medio Ambiente y Energía de Wuppertal, abril de 2010.

Erosionando el espíritu de la Convención

La CMNUCC establece fundamentos sólidos para un régimen inclusivo, equitativo y eficaz para el cambio climático internacional que aborde con firmeza el imperativo de estabilizar el sistema climático a la vez que reconozca el derecho de los países a desarrollarse para hacer frente a la pobreza y la seguridad alimentaria. La Convención se basa en el principio de equidad según el cual los países desarrollados, que son quienes cargan con la mayor responsabilidad por el problema del cambio climático, deben “tomar la delantera”, así como en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas para todos los países. De hecho, la aprobación de un Acuerdo no vinculante es un logro diplomático para los países desarrollados y los países en desarrollo más avanzados.

Los intentos de los países desarrollados por fortalecer y extender el modelo de “compromiso y revisión” bajo el disfraz del Acuerdo de Copenhague les hubiera permitido evadir su responsabilidad y la deuda del carbono que mantienen con los países en desarrollo por el uso histórico y excesivo que han hecho del espacio atmosférico del planeta. Este exceso del consumo ha dado lugar a una deuda de adaptación, ya que son los países en desarrollo los que han padecido – y continúan padeciendo – los peores impactos del cambio climático, y también a una deuda de emisiones. Por lo tanto, son los países desarrollados quienes deben abocarse a la reducción energética de las emisiones internas y permitir a los países en desarrollo que aumenten las suyas para que puedan cumplir con sus necesidades de desarrollo sostenible.

Financiando la adaptación: nubes enormes pero poca lluvia

Las más amplias estrategias para combatir el cambio climático (por ejemplo, la mitigación, la adaptación y el apoyo al desarrollo y crecimiento existentes) se vinculan entre sí y constituyen un verdadero desafío para los países en desarrollo, que necesitarán recursos financieros nuevos, adicionales e incrementales para su ejecución.

Es necesario proporcionar financiación para la adaptación – financiar la adaptación de los países en desarrollo al cambio climático – para que puedan construir su capacidad social y económica y absorber los impactos actuales y futuros. Entre los aspectos a considerar se cuentan: el desarrollo de la “adaptación al cambio climático”⁷, el crecimiento económico, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) e infraestructura existente; inversiones adicionales para infraestructura nueva; el costo de la adaptación en ámbitos comunitarios; la construcción de capacidades; la restauración de los servicios del ecosistema; la atención al desplazamiento masivo; y la integración de la adaptación a las estrategias de reducción de la pobreza y otros programas y políticas gubernamentales pertinentes. Es así que

el monto de la financiación para la adaptación es una preocupación fundamental de los PMA, los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID)⁸ y los países africanos que tienen mayores probabilidades de sufrir los impactos del cambio climático.

Diversos estudios han estimado el monto de la financiación que se requiere para la adaptación. Oxfam lo estima en más de USD 50.000 millones⁹, el PNUD en USD 86.000 millones¹⁰ y la CMNUCC entre USD 28 y 67.000 millones¹¹ al año. Otro informe sobre flujos financieros elaborado por la Secretaría de la CMNUCC estimó que los recursos financieros que se necesitarán para 2030 serán de USD 130.000 millones para actividades de mitigación y varios cientos de miles de millones para la adaptación, sólo en los países en desarrollo. En contraposición a estas estimaciones diferentes, en su mayor parte basadas en diversas metodologías “verticalistas”, los países en desarrollo han pedido entre el 1% y el 1,5% del Producto Interno Bruto (PIB) de los países desarrollados, además del compromiso de AOD ya asumido. China sugirió que los países desarrollados se comprometan a aportar el 0,5% del PIB para tales pagos por cambio climático, además del 0,7% para la AOD establecido por el Consenso de Monterrey¹² (es decir, USD 260.000 millones en 2007)¹³.

Dado este contexto, el Acuerdo de Copenhague prevé que la cifra de USD 30.000 millones para “recursos nuevos y adicionales” en el período 2010-2012 puede constituir el compromiso colectivo de los países desarrollados “con adjudicaciones equilibradas entre la adaptación y la mitigación”¹⁴. Si bien los PMA y los PEID, así como África en general, tendrán acceso preferencial a los fondos para la adaptación, el compromiso actual es insignificante. Más aun, no hay señales de qué monto se dedicaría al financiamiento de la adaptación después de 2012. En el Acuerdo de Copenhague, las proyecciones de financiación a largo plazo para la adaptación en los países más vulnerables son sencillamente ignoradas.

La situación es sombría: mientras que los países desarrollados han demostrado un interés común e indiferente en la resolución de la crisis financiera causada por el fracaso de los mercados, han sido reticentes a mostrar el mismo interés en resolver la crisis climática de la cual son responsables. No obs-

tante, en comparación con los USD 20 billones en operaciones de rescate y garantías sin condiciones que los gobiernos de los países desarrollados ofrecieron al sector privado durante la crisis, el monto que se necesita para abordar el cambio climático es relativamente pequeño¹⁵.

Legitimización del instrumento neocolonial

Sea cual fuere la cifra, la ideología de la financiación climática es una preocupación crucial para los países en desarrollo. Durante el plenario final de la CoP15, muchos de los delegados occidentales quisieron vincular los fondos que ofrecían a los países en desarrollo a la condición preliminar de que aceptaran el Acuerdo – cosa que los delegados de los países en desarrollo catalogaron como “intento de soborno”. Ed Miliiband, Ministro de Energía y Clima del Reino Unido, dijo en forma muy específica que si los delegados no aceptaban el Acuerdo ellos no “pondrían el fondo en funcionamiento”¹⁶. El delegado de EEUU se expresó en forma similar.

Estos intentos por vincular la financiación a la aceptación del Acuerdo no adhirieron al concepto de financiación de la CMNUCC al que se comprometieron los países desarrollados. Es más, algunos se refirieron otra vez a la AOD como la fuente más factible de fondos – a pesar de que en los últimos 30 años los países donantes no han cumplido siquiera los compromisos ya existentes de AOD. En estos momentos, todos los instrumentos internacionales de financiación para la adaptación – con excepción del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto que entró en funcionamiento hace poco tiempo – se reabastecen por medio de donaciones bilaterales al estilo de la AOD, en su mayoría a través de arquitecturas financieras existentes.

La batalla entre los países desarrollados y en desarrollo para establecer una arquitectura financiera para el financiamiento de la adaptación y la mitigación ha sido larga. Los países desarrollados querían mantener la arquitectura financiera existente, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), para la administración de los fondos, mientras que los países en desarrollo exigían que se estableciera una institución diferente, ya que consideraban que el modelo de financiación del FMAM es de difícil acceso. El tema se resolvió mediante el establecimiento consensuado de una Junta del Fondo de Adaptación cuyos integrantes son elegidos por las Partes de la Convención y están bajo su autoridad directa.

Dados los modelos de responsabilidad histórica diferenciales, el costo de la adaptación se percibe como una deuda que debe afrontar el mundo industrializado ya que carga con gran parte de la responsabilidad. Las deudas no se pueden saldar mediante préstamos, ni siquiera mediante subvenciones; el concepto va más allá de la supuesta relación “donante-receptor” o “patrocinador-cliente”. Por otra parte,

15 Antonio Tricarico, *If Keynes could sit at the climate negotiations table... Proposal for an 'International Climate Union' and a SDR-based 'Global Climate Fund'*. Notas para conversaciones GCRN 1, 2010.

16 Reuters, “US-led climate deal under threat in Copenhagen” (“Acuerdo liderado por EEUU bajo amenaza en Copenhagen”), 19 de diciembre de 2009.

7 La “adaptación al cambio climático” es una frase que identifica los riesgos de un proyecto de desarrollo, o cualquier otro activo natural o humano específico, como consecuencia de la variabilidad y el cambio climático y asegura que tales riesgos se reduzcan a niveles aceptables.

8 Hay 52 PEID – estados integrantes y no integrantes de la ONU – de los cuales diez son PMA.

9 Oxfam, *Adapting to climate change: what's needed in poor countries, and who should pay*, Documento informativo Oxfam 104, 2007.

10 PNUD, *Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change. Human solidarity in a divided world* (“Informe de desarrollo humano 2007/2008: la lucha contra el cambio climático. La solidaridad humana en un mundo dividido”) Nueva York, 2007.

11 CMNUCC, *Investment and financial flows to address climate change*, documento de referencia, 2007.

12 Aprobado durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, del 18 al 22 de marzo de 2002.

13 Se basa en el hecho de que la AOD de la OCDE/CAD de 2007, de USD 104.000 millones ascendió a 0,28% del ingreso nacional bruto de CAD (INB). Fuente: OCDE (2008).

14 CMNUCC, “Informe sobre la Conferencia de las Partes en su Sesión Nº 15”, *op. cit.*

la financiación se otorga a países que ya cumplen con los requisitos para recibir préstamos blandos de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), o sea que los países participantes deben cumplir con las condiciones para préstamos establecidas por los BMD. Estas instituciones carecen de credibilidad para la administración de tales fondos debido a sus malos antecedentes con relación a la protección social y ambiental, a su falta de gobernanza democrática o compromiso hacia la transparencia y la rendición de cuentas y a los significativos préstamos realizados en la actualidad y en el pasado a los hidrocarburos¹⁷. Los BMD son instrumentos neocoloniales; legítimamente como entidades operativas para la financiación climática no es otra cosa que remodelar las políticas de ayuda de los países desarrollados.

La "muerte" de Kioto

Luego de los frustrantes resultados de la Conferencia de Copenhague, ha surgido una nueva polarización en torno a la diplomacia sobre el clima. Por otra parte, el Acuerdo tampoco aporta mayor claridad respecto a cómo avanzará el proceso de negociaciones.

En lo que se refiere al Plan de Acción de Bali, que se aprobó durante la CoP 13 en diciembre de 2007, las negociaciones se llevan a cabo por dos vías: la del AWG-LCA, que negocia el incremento de las acciones para garantizar la ejecución plena, eficaz y sostenida de la Convención, y la del AWG-KP, que tiene la tarea de fijar objetivos de reducción para el período de compromisos posterior a 2012, en un momento en que pruebas científicas exigen que se realicen reducciones decisivas de por lo menos entre el 25% y el 40% para 2020. Sólo el Protocolo de Kioto estipula un período de compromisos entre 2008 y 2012 y fija objetivos colectivos e individuales vinculantes para las Partes del Anexo I, con variaciones de país a país, para reducir las emisiones de GEI.

Casi todos los países desarrollados alzaron sus voces en conjunto para desmantelar el Protocolo de Kioto, agrupar las dos vías en una y producir solo un resultado legal asegurando la inclusión de los países en desarrollo más avanzados. Estados Unidos, por ejemplo, no tiene intenciones de ratificar el Protocolo ni de aceptar un acuerdo vinculante. Prefiere en su lugar algún tipo de "acuerdo de ejecución" de abajo hacia arriba, que formalice y fortalezca, mediante un conjunto de decisiones claras en base a la CMNUCC, las estipulaciones actuales de la Convención sobre el Cambio Climático con respecto a compromisos para reducir la emisión de GEI que sean voluntarios, no vinculantes y que abarquen a toda la economía, e informar acerca de las emisiones. Este enfoque de "compromiso y revisión" contradice abiertamente el Protocolo de Kioto y les brinda a los países libertad de acción para decidir qué tipo de objetivos adoptar y cómo cumplirlos. Si bien el enfoque de Kioto prevé ciertos objetivos para períodos específicos, así como evaluaciones sobre cómo se han cumplido, el proceso que se pide en el Acuerdo de Copenhague se asemeja a las negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en las que cada pocos años los países asumen nuevos

17 ActionAid, *Cereal Offenders*, Informe político, julio de 2008.

La financiación climática y los ODM

Ian Percy

El monto de USD 30.000 millones para la financiación "nueva y adicional" que se defiende en el Acuerdo de Copenhague dista mucho de estar asegurado. Puede que la cifra refleje las prioridades de la ONU y el compromiso con relación a la mitigación y adaptación para el cambio climático, pero las tendencias históricas no son alentadoras. Los países desarrollados donantes no están en vías de cumplir con el objetivo del 0,7% del Ingreso Nacional Bruto (INB) de AOD para 2015. Ya existen informes de la sociedad civil finlandesa, por ejemplo, acerca de que la financiación climática se está retirando del presupuesto para el desarrollo¹. La situación es similar en la mayoría de los países que asumieron los compromisos. Por otra parte, la organización BetterAid informa que se prevé que las recaudaciones para la ayuda disminuyan en más de USD 2.000 millones cuando los fondos climáticos para países de ingresos medios comiencen a erosionar el presupuesto destinado a la ayuda².

1 BetterAid. Disponible en: <www.betteraid.org/index.php?option=com_content&view=section&id=110&Itemid=60&lang=en>.

2 *Ibid.*

Al no cumplirse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el desarrollo queda muy rezagado en relación a otros objetivos en muchas partes del mundo. A menudo se señala la falta de financiación para el desarrollo como la causa de la lentitud de los avances en la realización de los objetivos. Teniendo en cuenta las tendencias actuales, es fácil imaginar una caída brusca de la AOD destinada a actividades no climáticas. Los líderes políticos, sobre todo en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se ven sometidos a crecientes presiones para mostrar que la ayuda que proporcionan obtiene resultados. Existe el peligro real de que se hagan a un lado las metas de desarrollo menos cuantitativas en beneficio de las estrategias verificables de mitigación y adaptación al cambio climático.

En la 16ª Conferencia de las Partes en Cancún deberán establecerse líneas de base para la financiación climática, como forma de garantizar que los donantes y los países en desarrollo no pierdan de vista los compromisos vinculados al desarrollo. Si no se contara con calificaciones verificables y concisas con respecto a los fondos "nuevos y adicionales", existe el peligro de que la educación y otras prioridades de desarrollo pasen a desempeñar un papel secundario con relación a los parques eólicos y los proyectos de biomasa. ■

compromisos para la reducción de sus barreras comerciales¹⁸.

El Protocolo de Kioto, que estableció una coalición mundial entre políticos, expertos, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y personas de todo el mundo, describía un enfoque integral para afrontar los desafíos del cambio climático. En la actualidad, el enfoque selectivo de las opciones preferibles que adoptan los países desarrollados recuerda las palabras de la administración Bush: "Kioto ha muerto"¹⁹. En ese entonces, la afirmación fue muy criticada en los países de todo el mundo; ahora, esos mismos países deben esforzarse para que el Protocolo de Kioto siga funcionando hasta llegar a la próxima fase.

El camino hacia Cancún

En la CoP 15 de Copenhague, así como en la CoP 13 de Bali, los países partes negociaron en tres bloques principales: (a) la Unión Europea, (b) EEUU, con el apoyo de Canadá y Japón, y (c) el G77 y China. El último de ellos es el más numeroso ya que lo integran

132 naciones, incluyendo a países en desarrollo, PMA y la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, en inglés). Es la plataforma de casi todos los países no Anexo I que en términos históricos no son responsables de la actual crisis climática. No obstante, dadas las disparidades en cuanto a la comparabilidad económica y el crecimiento del PIB, es también el grupo más heterogéneo y casi en su totalidad impelido por los intereses de los países en desarrollo más avanzados (China, Brasil, India y Sudáfrica).

La existencia de estos tres bloques condujo a una "diplomacia climática triangular". Por ejemplo, la UE adoptó una postura en apoyo de un único resultado legal e intentó impulsar a EEUU principalmente, pero también a los países en desarrollo más avanzados, a que acepten compromisos vinculantes. Por otro lado, como ya se mencionó, EEUU quiso promover un "acuerdo de ejecución". Por su parte, los países en desarrollo más avanzados hicieron hincapié en la responsabilidad histórica de los países industrializados, entre ellos EEUU, alentándolos a tomar las riendas en la lucha contra el cambio climático de acuerdo con los compromisos asumidos según el artículo 3.1 de la CMNUCC.

Se produjeron también discrepancias de entidad entre otros integrantes del bloque del G77 y China; los PEID y los PMA exigieron establecer negociaciones para la Acción Cooperativa a Largo

18 Harro van Asselt, *Copenhagen chaos? Post-2012 climate change policy and international law*, Amsterdam Law Forum, 2(2), 2010.

19 Dick Thompson, "Why U.S. Environmentalists Pin Hopes on Europe", *Time*, 26 de marzo de 2001.

Plazo con el fin de elaborar un protocolo que opere junto con el Protocolo de Kioto. Este grupo de países también exigió la adjudicación preferencial de la financiación para la adaptación, cosa que los otros países en desarrollo más avanzados no apoyaron. A diferencia de lo que ocurre en la geopolítica mundial, las posturas de EEUU y China parecen aproximarse en lo que se refiere a la diplomacia climática, ya que ambos países dan prioridad a los intereses nacionales por encima de los mundiales.

La múltiple polaridad que está surgiendo en la diplomacia climática mundial tiene como resultado que diversos actores clave puedan obstaculizar todos los avances significativos en las futuras negociaciones para la CoP 16, que se llevará a cabo en noviembre de 2010 en Cancún (México). Sin una postura política complementaria entre los países en desarrollo más

avanzados y los desarrollados, EEUU entre ellos, es poco probable que se logren conquistas y resultados positivos con respecto a la política climática. Es más, la escisión de las partes del CMNUCC en dos grupos – países Anexo I y no Anexo I – ya no resulta adecuada, dada la complejidad de la política climática mundial. Si bien muchos de los países en desarrollo y economías emergentes insisten en que se debe mantener tal dicotomía, es necesario establecer algún tipo de diferenciación entre el grupo de países no Anexo I para agilizar el proceso de negociaciones.

Conclusión

En un análisis reciente del PNUD sobre los resultados de Copenhague²⁰, se señala que la conferencia no logró establecer un acuerdo integral para un marco futuro sobre cambio climático. Sin embargo, si

las partes usaran el Acuerdo de Copenhague a modo de guía de política general para los temas centrales, sería posible lograr avances significativos en las negociaciones técnicas del AWG-KP y del AWG-LCA, y los textos se concluirían con más rapidez. Al mismo tiempo, se tendrían en cuenta las inquietudes de los países que no apoyaron el acuerdo.

Mientras tanto, la primera reunión de los países parte desde la Conferencia de Copenhague ha extendido el mandato de los dos grupos de trabajo ad hoc – el AWG-LCA y el AWG-KP. Este enfoque en dos vías presenta, de hecho, ventajas significativas ya que gran parte del marco institucional que se requiere ya existe. Si no se adoptara este enfoque, correrían peligro los avances que ya se han logrado en el proceso de negociación. ■

20 Alina Averchenkova, *The Outcomes of Copenhagen: The Negotiations and the Accord* ("Los resultados de Copenhague: las negociaciones y el Acuerdo"), Serie sobre la política climática del Grupo para el Medio Ambiente y la Energía del PNUD, febrero de 2010. Disponible en: <www.preventionweb.net/files/13330_UNDPBRMCopenhagenfinalweb.pdf>.