

# UE: liderar o perder

## Es hora de superar el punto muerto en las negociaciones sobre el clima

Mayo 2009

El mundo, y sobre todo las personas pobres que lo habitan, necesitan desesperadamente que se alcance un acuerdo justo y seguro sobre el clima el próximo mes de diciembre en Copenhague. Las negociaciones, sin embargo, avanzan a paso de tortuga, paralizadas por una enorme crisis de confianza entre los países en desarrollo y los países industrializados.

La Unión Europea puede ser un líder mundial capaz de superar las diferencias. Debe dar un paso al frente en el escenario mundial y llenar el actual vacío de liderazgo que existe en las negociaciones sobre el clima. Si se quiere evitar una catástrofe climática y si la UE quiere hacer realidad sus ambiciones internacionales, ésta es una oportunidad histórica que no puede desaprovechar.

Para alcanzarlo, Europa debe evitar repetir los errores del pasado.

# Resumen

El mundo, y sobre todo las personas pobres que lo habitan, necesitan desesperadamente que se alcance un acuerdo justo y seguro sobre el clima el próximo mes de diciembre en Copenhague. Las negociaciones, sin embargo, avanzan a paso de tortuga, paralizadas por una enorme crisis de confianza entre los países en desarrollo y los países industrializados, y sin la figura fundamental de un líder mundial capaz de superar las diferencias, tomar la iniciativa y dar ejemplo adoptando compromisos de reducir sus emisiones y financiar la adaptación y la mitigación en el Sur.

La Unión Europea puede ser ese líder. De ella depende. Debe dar un paso al frente en el escenario mundial – puede que en solitario, al inicio – y llenar el actual vacío de liderazgo que existe en las negociaciones sobre el clima. Si se quiere evitar una catástrofe climática y si la UE quiere hacer realidad sus ambiciones internacionales y estar a la altura de su retórica de liderazgo, ésta es una oportunidad histórica que no puede desaprovechar. Lo que les exigimos a los líderes europeos es valor y ambición.

Y se necesita un grado muy alto de ambición. Para alcanzarlo, Europa debe evitar repetir los errores del pasado: tiene que dejar de lado las disputas presupuestarias internas, resistir la influencia de sus grupos de presión industriales y evitar abordar las negociaciones sobre el cambio climático como si fueran negociaciones comerciales.

## 1 Introducción

El cambio climático ya afecta a la vida de las personas de los países en desarrollo. El mayor número de inundaciones y sequías, la subida del nivel del mar, los cambios en los patrones de lluvia y la bajada del rendimiento de los cultivos hacen que cada vez sea más difícil para las personas pobres escapar de la pobreza. Oxfam cree que, de seguir las tendencias actuales, el número de personas afectadas cada año por desastres relacionados con el clima podría aumentar, en promedio, más de un 50 por ciento de aquí a 2015, algo que podría llegar a desbordar el sistema humanitario internacional.<sup>1</sup>

Cuando los líderes de la UE se reúnan en la Cumbre Europea los días 18 y 19 de junio de 2009, sólo quedarán 172 días para la cita de Copenhague. La ausencia de un liderazgo europeo que ayude a catalizar las negociaciones internacionales es motivo de frustración y preocupación para todos aquéllos que saben que un acuerdo en Copenhague es vital para reducir la pobreza, para la justicia y para el futuro del planeta. Y si se pretende lograr un acuerdo en diciembre es necesario avanzar en las conversaciones ahora. Por ello, el segundo semestre de 2009 es una etapa de desafíos, pero también de oportunidades. Y, sin embargo, ni la UE ni los Estados Unidos están actuando a la altura de las circunstancias.

Este documento explica cuáles son las políticas detrás de la postura de la UE – tanto entre estados miembros como externamente frente a las negociaciones – y muestra

cómo salir del punto muerto en el que éstas se encuentran.<sup>2</sup> Las conversaciones sobre el clima son extremadamente complejas, pero la solución al callejón sin salida al que han llegado es fundamentalmente política, no técnica. Por ello, este punto muerto puede y debe ser superado. Sin pérdida de tiempo.

## 2 El debil liderazgo de la UE pone en peligro un acuerdo mundial sobre el clima

En el seno de Europa no faltan las disputas internas, pero todos los políticos de la UE coinciden en algo: están convencidos del liderazgo mundial de Europa en la lucha contra el cambio climático.

A finales del año pasado, un exultante Nicolas Sarkozy describía los nuevos objetivos para frenar el cambio climático acordados bajo la Presidencia Francesa de la UE como “históricos”, y señalaba: “no encontraréis ningún otro continente en todo el mundo que se haya impuesto a si mismo unas normas tan vinculantes como éstas”.<sup>3</sup> Este año, con la atención totalmente puesta en las cruciales negociaciones de Naciones Unidas que tendrán lugar en diciembre de 2009 en Copenhague, Europa ha continuado con su retórica de liderazgo con un fervor similar. Tras una reunión informal de los ministros de medio ambiente celebrada en abril, Martin Bursik, ministro checo de medio ambiente, insistió en que Europa continúa siendo “el líder en el debate internacional”, mientras que su contraparte sueco, Andreas Carlgren, declaró que “ningún otro grupo en las negociaciones ha presentado hasta el momento unos objetivos tan ambiciosos como los de la UE”.<sup>4</sup>

Este encendido consenso no lo comparte por todo el mundo – ni mucho menos. Para la mayoría de los grupos ambientalistas y de desarrollo, entre los que figura Oxfam Internacional, las pretensiones de Europa sobre el liderazgo se asemejan demasiado a una cortina de humo para distraer la atención.

Hay que reconocer el mérito de la UE al haber acordado nuevos objetivos de recorte de emisiones el pasado diciembre, en plena crisis de los mercados financieros. Sin embargo, el paquete de medidas sobre energía y clima propuesto por la UE se vio enormemente debilitado por la feroz influencia ejercida por los grupos de presión industriales y por el retroceso de los gobiernos ante a la recesión económica, así como por los temores difícilmente justificables en relación al grado en que las normas ambientales podían afectar al empleo y la competitividad. En las conversaciones de Naciones Unidas sobre el clima que tuvieron lugar en Bonn en marzo de este año, algunos representantes de los países en desarrollo comentaron en privado sobre el talante de una implicación más constructiva de sus contrapartes europeas, las cuales por primera vez estaban dispuestas a dialogar activamente sobre las propuestas de los países en desarrollo.

Pero en términos generales, la posición actual europea dista mucho del tipo de liderazgo político que se necesita para alcanzar un acuerdo satisfactorio sobre el clima en Copenhague: un acuerdo que garantice que el calentamiento global se

mantiene tan por debajo de 2 grados centígrados como sea posible, y que proteja a los países más pobres y vulnerables que luchan ya para sobrellevar los impactos del cambio climático. Tres aspectos principales señalan la debilidad de liderazgo de Europa:

- 1. La UE está atascada en la financiación.** Europa se niega a concretar la cantidad de dinero que proporcionará, a través de recursos públicos y mecanismos de mercado innovadores, a los países en desarrollo para ayudarlos a adaptarse a los impactos del cambio climático y a avanzar hacia una economía baja en carbono. Además, amenaza con no revelar ninguna oferta hasta el último minuto. Ello, a pesar de que todos los líderes políticos entienden claramente que la financiación para los países en desarrollo es el *sine qua non* para alcanzar un acuerdo. Tal y como le gusta comentar al propio comisario de medio ambiente de la UE, Stavros Dimas: “sin dinero, no hay acuerdo”.<sup>5</sup> Pese a que existen muchas discusiones a nivel técnico, no se ha alcanzado ningún acuerdo sobre la manera en la que se recaudaría el dinero, si éste sería adicional a la ayuda ya comprometida, y quién controlaría su desembolso y uso. Todas estas cuestiones son vitales para los países en desarrollo y para conseguir el apoyo político internacional a un acuerdo global.
- 2. Los planes de emisión de Europa causarán un peligroso cambio climático.** Mientras los líderes europeos se muestran discretamente enojados con el pragmatismo político de los planes de mitigación de Estados Unidos, les resulta muy cómodo ignorar el hecho de que su actual plan para reducir sus emisiones un 20 por ciento por debajo de los niveles de 1990 de aquí a 2020 provocaría una subida de la temperatura de 3 grados centígrados en el caso de que el resto de países industrializados hicieran lo mismo.<sup>6</sup> Además, la excesiva dependencia de créditos de carbono de calidad cuestionable pone en duda que Europa esté realmente reduciendo sus emisiones, y debilita la presión efectiva que puede ejercer sobre Estados Unidos y otros países ricos, los cuales sin duda preferirían desplazar las medidas relativas a emisiones fuera de sus fronteras. Un calentamiento de 3 grados centígrados supondría, según las predicciones de los expertos, inundaciones a lo largo de todo el año en el Sur de África, una escasez de agua que afectará a 4.000 millones de personas más, la pérdida de muchas islas del Pacífico, y hasta un 50 por ciento de plantas y especies animales amenazadas de extinción. La oferta de la UE de recortar un 30 por ciento sus emisiones en el caso de que se alcance un acuerdo mundial adecuado es una oferta con condiciones, no definitiva. En cualquier caso, la ciencia ya ha demostrado que es necesario que los países ricos como grupo reduzcan sus emisiones como mínimo un 40 por ciento por debajo de los niveles de 1990 de aquí a 2020 para que exista una posibilidad aceptable de mantener el calentamiento por debajo de los 2 grados centígrados.<sup>7</sup>
- 3. El “síndrome del primer paso”: Europa está jugando a ver quién es más valiente en las negociaciones internacionales.** La estrategia actual de Europa es esperar a que Estados Unidos y China den el siguiente paso en materia de mitigación, antes de hacer ninguna oferta sobre financiación. “Tú primero” es la postura actual de negociación europea, un caso del “síndrome del primer paso”. Esto es todo menos liderazgo. De hecho, este enfoque limitado, de lento avance y “por el interés nacional” es un clásico en las negociaciones internacionales, especialmente en las negociaciones comerciales. Sin embargo, se trata de un enfoque completamente inadecuado para alcanzar el acuerdo vital y a gran escala

necesario para evitar que tenga lugar un catastrófico cambio climático.

La UE debe tomar conciencia de sus fallos. Su actual posición pone seriamente en peligro la posibilidad de que se alcance un acuerdo mundial seguro y justo en diciembre. Sin una oferta de un recorte mayor de emisiones – y muy importante, sin una propuesta seria para la financiación – la eterna falta de confianza entre los países en desarrollo y los países desarrollados continuará predominando y las negociaciones seguirán en un punto muerto ya que todos esperan a que sea otro quien dé el primer paso.

Esto tendrá consecuencias desastrosas para las personas pobres de todo el mundo, que son las más vulnerables frente a los impactos del cambio climático y las menos responsables de haberlo causado. Casi 250 millones de personas pobres ya se ven afectadas cada año por desastres relacionados con el clima, y esta cifra podría aumentar en más de un 50 por ciento, alcanzando los 375 millones de personas de aquí a 2015. Un escenario así desbordaría completamente el sistema de respuesta humanitaria.<sup>8</sup> La UE debe dejar de aumentar este sufrimiento. En lugar de esto, debe trabajar para desbloquear el punto muerto que han alcanzado las negociaciones mundiales sobre el clima, afrontando el reto del liderazgo y desviando al mundo de su actual rumbo de colisión con la catástrofe climática.

Este documento examina las posibilidades de avanzar en la posición europea sobre financiación para los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático, y la dinámica política que se halla detrás de la pérdida de ambición y la inquietante complacencia de la UE.

### 3 Hablando de dinero: ¿habrá avances en junio?

Es fundamental que durante la cumbre de junio de 2009 la UE dé una señal clara sobre su compromiso de financiar las medidas para hacer frente al cambio climático en los países en desarrollo.

Estaba previsto que durante la última cumbre celebrada en marzo, los líderes europeos acordarían una posición amplia para las negociaciones que prepararía el terreno para Copenhague. Llegado el momento, dedicaron tan sólo unos cuantos párrafos al cambio climático en un comunicado de veintiún páginas. La UE, anunciaron sus líderes, asumirá “lo que le corresponda” de los costes de financiación para la mitigación y la adaptación, especialmente para los países en desarrollo más vulnerables. Pero “lo que le corresponda” quedó sin definir. Ninguna cantidad concreta se puso encima de la mesa, ni tan siquiera con carácter condicional.

Los ministros de medio ambiente hicieron una declaración posterior en la que hacían referencia a estimaciones globales sobre costes anuales: 175.000 millones de euros por año en todo el mundo para la mitigación de aquí a 2020, y entre 23.000 y 54.000 millones de euros por año para la adaptación en los países en desarrollo de aquí a 2030. Sin embargo, no había indicación alguna acerca de la proporción que iban a asumir los países industrializados – ricos, contaminantes y responsables del

problema – y faltaba claridad sobre si este dinero sería adicional a los compromisos existentes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En lugar de adoptar una decisión clara sobre la manera en la que se recaudarán los fondos, las conclusiones indicaban simplemente que estaban abiertos a las propuestas sugeridas por otros (la propuesta “mejicana”, “noruega”, etc.<sup>9</sup>). Tras la presión ejercida por Polonia y por otros de los nuevos estados miembros, los líderes europeos acordaron dar prioridad a la decisión sobre el reparto interno de cualquier contribución financiera futura (para la adaptación y la mitigación) entre los estados miembros, abriendo la puerta a prolongadas discusiones presupuestarias y distrayendo la atención de cuestiones globales más importantes.

Las declaraciones de esta cumbre de marzo están impregnadas de un sabor a decisiones difíciles que se van aplazando para un futuro. Los líderes europeos aseguraron que la UE “establecerá, mucho antes de la cita de Copenhague (...) los detalles de una contribución de la UE” y prometieron una nueva discusión en junio.

Sin embargo, durante el último año las perspectivas de que la UE asuma un liderazgo político hábil y con visión de futuro no han sido nada halagüeñas. Muchos de los estados miembros creen que junio, e incluso octubre, es una fecha demasiado cercana para poner una cifra sobre la mesa. En capitales como Berlín y Varsovia, se repite con demasiada frecuencia la idea de que una oferta de la EU en cifras es “algo para la última noche en Copenhague”. La discusión en torno al reparto de los costes amenaza con convertirse en una disputa desagradable y prolongada, además de típica, en el seno de la UE acerca de quién paga qué. Ningún líder menciona un compromiso para junio en el que los fondos sean adicionales a los objetivos actuales de AOD, pese a que esto es precisamente lo que se necesita en este momento para impulsar un avance. Incluso el grupo de trabajo de la UE encargado de preparar las conversaciones cruciales entre los ministros de economía avanza a paso de tortuga, en parte frenado por la pronunciada curva de aprendizaje a la que se enfrentan muchos funcionarios de estos ministerios, sin ninguna experiencia en debates sobre el clima.

No hay duda de que las conversaciones proseguirán durante la cumbre de la UE en junio, con el probable resultado de una “hoja de ruta” que señalará lo que aún queda por decidir. El peligro es en que venga acompañada de análisis detallados sobre los diferentes mecanismos para recaudar dinero, pero sin ninguna decisión sobre ellos. Puede que se hayan decidido ya las cuestiones sobre gobernabilidad en cuanto a las instituciones que deberían controlar y desembolsar el dinero, pero existe el peligro de que la UE no tenga en cuenta la preferencia expresada por los países en desarrollo por un fondo controlado por Naciones Unidas, y en su lugar, pongan el énfasis en instituciones como el Banco Mundial, en las que los países ricos ejercen un control real.

La UE puede hacer mucho más y puede hacerlo mejor, y recoger el testigo del liderazgo mundial ahora. Si la UE presenta un paquete financiero claro de aquí a junio, a través de mecanismos de financiación públicos y de mercado, podría impulsar un gran avance en las conversaciones mundiales y crear una dinámica de confianza y progresos. Esto representaría un paso importantísimo, aún en el caso de que fuera una oferta supeditada al acuerdo final. La cumbre de la UE de junio tendrá lugar poco antes de que se celebre el Foro de las Principales Economías y del G8 a

principios de julio, donde el debate sobre la financiación para luchar contra el cambio climático está encima de la mesa. Una propuesta económica de la UE exigiría una respuesta clara por parte de los Estados Unidos y de los otros países industrializados asistentes. También ayudaría a crear confianza entre los países del G77. Las reivindicaciones de liderazgo de Europa serían entonces realmente auténticas.

## 4 La dinámica política detrás de un liderazgo débil

Tras el débil liderazgo de Europa existe una compleja dinámica de contiendas políticas dentro y entre todos los estados miembros. Algunas de ellas son específicas de estas conversaciones sobre el cambio climático, pero otras están fuertemente arraigadas en el enfoque tradicional e instintivo que la UE aplica en las negociaciones internacionales.

Debido a la crisis económica mundial, el cambio climático ha dejado de ocupar un lugar prioritario en las agendas de muchos políticos. Algunos líderes se enfrentan a procesos electorales a corto plazo. Otros estados miembros dan mayor prioridad, con un corto enfoque de miras, a minimizar sus contribuciones presupuestarias, en lugar de asumir el liderazgo mundial en la lucha contra el cambio climático. Otros abordan las negociaciones globales como si fuera un acuerdo comercial, aún cuando ya deberían saber que ésta es una forma de actuar errónea. Y en casi todos los estados miembros se escuchan las voces de los ministros de desarrollo, medio ambiente y economía, enzarzados en debates territoriales en torno a pequeños y grandes detalles.

Y ¿dónde queda la Comisión en todo esto, la institución de la UE que en otras ocasiones fue capaz de impulsar una dinámica cuando el impulso político flaqueaba? En materia de clima, la Comisión ha representado una fuerza positiva, implicándose internacionalmente y elaborando importantes documentos técnicos y de posicionamiento. Sin embargo, muchas de sus propuestas se han diluido, incluso dentro de la propia Comisión, antes de llegar al Consejo o al Parlamento. En enero, la iniciativa de que Europa adoptara compromisos financieros concretos, adicionales a los objetivos de la AOD, fue finalmente eliminada dentro de la propia Comisión. La presidencia está llegando al final de su mandato, y Barroso busca ser reelegido por los estados miembros. Él puede mostrar el liderazgo que la UE necesita durante los próximos cinco años, impulsando nuevos acuerdos con los estados miembros, o bien jugar sobre seguro y observar cómo se tambalea el acuerdo sobre el clima.

### **Sin liderazgo en la cima**

Es posible que en la UE emerja una postura firme respecto a los principales elementos de la financiación si los principales estados miembros - especialmente el trío formado por el Reino Unido, Alemania y Francia - la impulsan con el respaldo de otros estados clave (especialmente Holanda y los países nórdicos).

Hasta el año pasado, un escenario así parecía más que posible. Los líderes europeos

se desvivían por mostrar su liderazgo. Angela Merkel era aclamada como la “canciller del clima”, y combinaba viajes a Groenlandia con acciones para presionar a la UE y al G8 para que acordaran objetivos de protección del clima, filosofando sobre “justicia ambiental” con el primer ministro de India Manmohan Singh. Gordon Brown defendió el mundialmente influyente informe Stern, exponiendo sus argumentos económicos fundamentales a favor de tomar medidas para luchar contra el cambio climático. Y Nicolas Sarkozy logró la adopción del paquete de medidas sobre energía y clima de la UE.

¿Adónde fue a parar ese deseo de hacerse con el liderazgo?

## ¿Dónde se han metido todos los líderes?

En **Alemania**, Angela Merkel parece haber cambiado sus escrúpulos científicos y su preocupación por la humanidad por el pragmatismo político durante las mezquinas conversaciones en torno al paquete de medidas sobre energía y clima adoptado por la UE en diciembre. La canciller ha cedido frente al alarmismo creado por la industria, que denunciaba que unas normas estrictas pondrían en peligro puestos de trabajo en Alemania, lo que ha llevado a enormes cláusulas de exención para las industrias. El potente ministro de medio ambiente alemán, Signar Gabriel, puede parecer un líder por el clima, al ser uno de los pocos ministros europeos que han desafiado públicamente a los Estados Unidos acerca de la poca idoneidad de sus objetivos a medio plazo. Sin embargo, sus grandes ambiciones políticas lo convierten también en un hombre pragmático, algo que ha demostrado en su reciente defensa del nuevo plan de ayuda alemán para la compra de coches nuevos, una política más dirigida a fomentar la producción y venta de coches que a salvar el medio ambiente.

En términos más generales, la profunda recesión y las elecciones que se celebrarán en septiembre hacen que Alemania juegue en la actualidad un papel secundario en el debate sobre la financiación para el clima. La necesidad a corto plazo de ganarse a la opinión pública a través de una campaña electoral y la incertidumbre sobre quién estará en el poder este otoño hacen que existan muy pocas posibilidades de que Merkel y sus socios de coalición vayan a respaldar cifras concretas sobre la mesa para la cumbre de la UE en junio. Y dado que las elecciones alemanas tendrán lugar a finales de septiembre, las negociaciones para formar una nueva coalición hacen poco probable que el nuevo gobierno tome posesión a tiempo para la cumbre de la UE en octubre, momento en el que algunos países, como Suecia y el Reino Unido, creen que Europa llegará a esclarecer – tardíamente – su posición en materia de financiación.

Sea cual sea la formación del nuevo gobierno, Alemania sabe que, por el hecho de ser la mayor economía europea, se enfrentará a una de las facturas más elevadas. Y al ser uno de los grandes productores de emisiones, tiene reservas acerca de basar las contribuciones de los países en el principio “quien contamina paga”, uno de los puntos clave de muchas de las propuestas que hay encima de la mesa. De darse una coalición entre demócrata-cristianos y liberales, Alemania seguramente ejercerá más presión para que se adopten enfoques basados en mecanismos de financiación de mercado en lugar de públicos. Pero incluso en el caso de que la actual gran coalición formada por el Partido Social Demócrata y el Partido Demócrata Cristiano volviera

al poder, el creciente desempleo y los costes de la seguridad social ejercerán presión para que se proteja tanto a la industria pública como a la pesada frente a cuotas tributarias más altas y para que el dinero se gaste en casa, en lugar de fuera del país.

Un aspecto positivo es que Alemania ya reserva los ingresos obtenidos por la subasta de derechos de emisión (ETS, en sus siglas en inglés) para apoyar proyectos dirigidos a paliar los impactos del cambio climático en los países en desarrollo. Esta recaudación ronda los 120 millones de euros anuales.<sup>10</sup> Si bien el Reino Unido y Suecia parecen oponerse terminantemente a la asignación de fondos establecida por la UE, los líderes europeos acordaron el pasado diciembre el compromiso voluntario de utilizar la mitad de los ingresos procedentes de la subasta de ETS para proyectos relacionados con el cambio climático, tanto dentro como fuera de sus países. Algunos ven ahora la oportunidad de dar un nuevo impulso a los ingresos generados por subasta – ya sea a nivel nacional o de la UE – como una forma de hacer más creíble la voluntad expresada por Europa de proporcionar fondos a los países pobres. Si Alemania consigue superar su politiquero interno, que incluye la pelea entre los ministros de desarrollo y medio ambiente por controlar lo recaudado a través de la subasta de derechos de emisión, estaría bien situada para defender este punto en Europa, y seguramente contaría con el respaldo de Francia y Bélgica, quienes ya han apoyado esta idea con anterioridad.

En el **Reino Unido**, al primer ministro Gordon Brown le asedian cada vez más problemas a medida que la recesión alcanza su país y el creciente escándalo político desatado por el abuso en los gastos oficiales de los diputados empaña tanto al gobierno como a la oposición. Se avecinan elecciones de aquí a 12 meses, y las encuestas predicen que las perderá por un amplio margen. Pero Brown ya ha tomado en otras ocasiones la iniciativa en cuestiones internacionales y de desarrollo, la última vez durante la reunión del G20. Algunos piensan que está preparado para interesarse más en las negociaciones sobre el clima. Siempre que los asuntos nacionales se lo permitan.

Mientras tanto, en los departamentos del Reino Unido para el desarrollo y el clima parece existir un reconocimiento más extendido de que la UE debería presentar una oferta económica clara más temprano que tarde si pretende catalizar las negociaciones mundiales de una forma constructiva. Aún en el caso de no incluir una contribución concreta y definitiva de la UE, esto implicaría: una valoración sobre las cantidades que se necesitan y una idea sobre cuál podría ser la parte que le corresponde asumir a la UE; los mecanismos preferidos por los estados miembros para recaudar los fondos; y la gestión o gobernabilidad de las estructuras financieras. La perspectiva de que Europa esclarezca cuáles serán sus mecanismos de financiación tiene el respaldo de otros países, entre los que figura Francia, que se muestra más relajada que otros en relación al enfoque de “quien contamina paga” para recaudar fondos, debido a que su sector energético está basado en la energía nuclear.

En relación a la gobernabilidad en particular, el Reino Unido parece más abierto y está avanzando lentamente hacia la posición de los países en desarrollo, para los cuales las cuestiones relativas al control sobre el dinero y el acceso a éste son cruciales. Mientras en Francia algunas voces respaldan un reformado Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, en sus siglas en inglés, un fondo ya existente

para luchar contra el cambio climático que no es del agrado de muchos países pobres), en el Reino Unido hay quienes reconocen que la actual arquitectura de la financiación para el clima es compleja, anticuada y se inclina injustamente hacia el control de los países ricos. Entre las propuestas sugeridas por el Reino Unido figura la de incluir una representación equitativa de los países ricos y pobres en cualquier nuevo organismo de desembolso, y otorgar a la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés) un papel crucial de supervisión. Suecia y los Países Bajos parecen ver con agrado este enfoque, pero el Reino Unido no está consiguiendo tirar de la UE, algo que puede deberse al nulo respaldo que ha encontrado por parte de la Comisión, la cual ya tiene su propio proyecto para una arquitectura financiera.

Uno de los principales problemas que existe en el Reino Unido - y en la mayoría de los Estados miembros - es que el ministro de economía, que es quien administra el dinero, está conteniendo a los departamentos de desarrollo y medio ambiente. Además de indicarles que no se debe presentar ninguna cifra concreta en materia de costes ni compromisos hasta octubre o pasada esta fecha, el ministro de economía del Reino Unido parece reticente a pronunciarse sobre otros aspectos del paquete de financiación.

La posición frecuente de los ministros de economía, tanto del Reino Unido como de otros estados de la UE, es que cualquier compromiso en materia de financiación ahora sería "tácticamente ingenuo". Disgustaría a otros países industrializados, argumentan, con los que la UE necesita coordinarse primero a nivel mundial. Esto atañe en particular a Estados Unidos, que está abierto a dar más dinero para la adaptación y para proyectos forestales, pero que se muestra hostil a ofrecer financiación para la mitigación al país que percibe como su competidor - China - y siempre se ha mostrado escéptico sobre canalizar los fondos a través de Naciones Unidas. Presentar una oferta ahora, afirman otros, implicaría que los países en desarrollo pidan más dinero más adelante, y además estos países deben ser mucho más claros respecto a cómo piensan gastar cualquier cantidad ofrecida. Para muchos en Europa, el avance en las negociaciones consiste en que las economías emergentes adopten compromisos vinculantes de "estrategias bajas en carbono" antes de que la UE ofrezca dinero alguno, ni siquiera de forma condicionada. Otra de las excusas que dan es que una oferta por parte de la UE no es fundamental para un acuerdo mundial - todo pasa ahora por China y Estados Unidos - y que es necesario realizar más trabajo técnico sobre el cálculo de los costes.

Estos argumentos se repiten de forma predecible y soporífera a lo largo y ancho de las capitales europeas. Ciertamente, **Francia** no muestra todavía señal alguna de tener una mayor visión de futuro. Desde luego, en comparación con su Presidencia de la UE del año pasado, durante la cual el Presidente Sarkozy consiguió que se adoptase el paquete europeo de medidas sobre energía y clima, Francia se ha mantenido inusualmente callada en cuestiones como la financiación. Algunos en París opinan que por un lado Francia debe jugar un papel de liderazgo, mientras que por el otro repiten el argumento de que "no sirve de nada" que la UE acuerde una cifra hasta que China y Estados Unidos adquieran un compromiso. Parecen no ser conscientes de la profunda contradicción que existe entre estas dos posturas.

## **Proteger la competitividad de la UE**

Mientras que no hay duda de que la crisis financiera ha hecho tambalearse la voluntad política para adoptar compromisos de financiación en la lucha contra el cambio climático, también está siendo utilizada para cubrir intereses económicos más tradicionales. Simple y llanamente, la gran lucha política que se avecina en torno a la financiación para la mitigación se debe a que la UE, al igual que otros países ricos, no quiere pagar para que China o la India sean competitivos en la producción de tecnologías verdes, lo cual representaría la pérdida de los mercados potencialmente lucrativos de las empresas de la UE, o incluso situaría a las compañías europeas en desventaja competitiva.

En su lugar, Europa quiere algo a cambio de su dinero, y exige a las economías emergentes que adquieran compromisos sobre mitigación antes de que la UE ponga dinero sobre la mesa, e incluso buscan maneras de crear nuevos mercados para las compañías europeas mediante la tecnología verde. Así, muestran mucho más interés en ahondar sobre los “entornos propicios” – la liberalización del mercado y la protección de los derechos de la propiedad intelectual – que sobre el uso compartido de dinero y tecnología en concreto.

Muchos gobiernos, como los de Suecia, Italia y España, parecen considerar el debate sobre la financiación con un enfoque corto de miras - y erróneo - a través de la lente de los mercados de carbono. Ello se debe a sus industrias contaminantes, las cuales quieren evitar los costes que implica recortar emisiones en casa, comprando derechos de emisión más baratos. España, por ejemplo, tiene dificultades para cumplir sus objetivos de Kyoto. Este enfoque excesivamente centrado en los mercados de carbono está desdibujando la línea entre la financiación de la ayuda para que los países en desarrollo reduzcan sus emisiones – el enfoque correcto de un debate sobre financiación para la mitigación – y la compra de derechos de emisión para que la UE pueda cumplir sus objetivos. Los expertos han entendido este punto, pero no así muchos políticos y funcionarios de economía.

## **No pueden pagar, no quieren pagar: entran en escena Polonia e Italia**

Si el liderazgo entre los grandes y antiguos Estados miembros es débil, parece casi ausente en Italia y Polonia. Ambos países, donde el cambio climático suscita un interés limitado tanto en los medios de comunicación como a nivel político (y especialmente en Polonia, también un limitado interés público), suponen una amenaza real para que la UE asuma más liderazgo – además de ofrecer una cómoda excusa para que otros países se escondan tras ella.

**Italia** amenazó con vetar el paquete de medidas sobre clima y energía el pasado diciembre, en gran medida como resultado de sus influyentes grupos de presión comercial focalizados en intereses a corto plazo, antes que en los retos que plantea el cambio climático. Y está poniendo obstáculos similares en cuanto a la financiación para los países pobres, algo que cabía esperar de un país que recortó su ya excesivamente baja ayuda al desarrollo, incluso antes de que tuviera lugar la recesión. Mientras tanto, **Polonia** está decidida a conseguir que cualquier contribución que acabe aportando se limite a una cantidad muy por debajo de lo que indica cualquier cálculo de sus responsabilidades y capacidades, en términos de emisiones históricas y PIB per capita.

De ambos países, la postura de Italia es la que puede acabar siendo más peligrosa. Pese a que Polonia contará con el respaldo de otros estados de Europa Central y del Este, debería ser más fácil adoptar un compromiso con este país que con Italia. Y ello se debe a la simple razón de que el PIB de Polonia es menor que el de Italia, y cualquier cantidad que los estados miembros más ricos deban asumir en lugar de Polonia para cerrar un acuerdo será relativamente pequeña. Exponiéndolo sin rodeos: como máximo, y tras una disputa, los estados miembros ricos podrían “comprar” a Polonia para cerrar un acuerdo. Sin embargo, no podrán comprar a Italia: si Italia no sube a bordo, no habrá ninguna oferta de financiación posible para el clima por parte de la UE.

La estrategia que **Italia** ha adoptado hasta ahora en las discusiones sobre financiación es básicamente la de oponerse a todo. Por ejemplo, en el periodo previo a la crucial reunión de los ministros de medio ambiente de la UE que se celebró en marzo, Italia intentó suprimir del borrador de conclusiones las referencias a los costes de adaptación y mitigación, a los mecanismos de financiación y a la gobernabilidad. Con unos ministros de economía y para Europa resistiendo la presión y un senado que sigue cuestionando la existencia del cambio climático, si ha sido causado por el ser humano y si realmente tendrá repercusiones negativas, los defensores de la lucha contra el cambio climático depositan sus últimas esperanzas en un cambio que impulse el propio Berlusconi. Si Berlusconi y su partido muestran liderazgo y una visión económica a largo plazo, podrían contribuir de forma importante a alcanzar un acuerdo justo que llegue a reducir eficazmente los impactos negativos del cambio climático.

En este punto, la presidencia italiana del G8 puede ser de ayuda. La reunión de julio, seguida inmediatamente por el Foro de las Principales Economías, se percibe como otro momento político que podría resultar vital para que los países ricos infundan vida a las conversaciones mundiales sobre el clima. Pese a que Italia no está ejerciendo presión a nivel político para que se alcance un resultado ambicioso en materia de clima, Berlusconi querrá por lo menos que las reuniones del G8 se perciban como un éxito. Y él puede marcar la diferencia. Asimismo, también podrían funcionar los firmes llamamientos por parte de Merkel, Sarkozy o Brown, o tácticas blandas de influencia como fueron los esfuerzos del príncipe Carlos de Inglaterra para interesar a Berlusconi en los fondos forestales durante la reunión del G20.

Mientras tanto, **Polonia** está resultando un importante quebradero de cabeza para la UE. Con el respaldo de otros países de Europa Central y del Este, Varsovia amenaza con bloquear cualquier oferta de la UE sobre financiación hasta que los países acuerden primero la manera en la que esta contribución será repartida internamente.

El objetivo primordial de Polonia es no pagar nada que se acerque a la cantidad que le corresponde según el volumen de sus emisiones (que proceden principalmente de sus antiguas centrales eléctricas de carbón, las cuales suministran más del 90 por ciento de la electricidad del país). Así que está proponiendo una variedad de ideas que van desde limitar las contribuciones en función del reparto relativo del PIB de la UE entre los estados miembros, o vincular la contribución con los compromisos de AOD, lo cual representaría una menor proporción de la carga para Polonia y otros países de Europa Central y del Este. Algunos funcionarios de otros países sugieren que si Polonia gana sobre este punto, podría acabar pagando tan sólo alrededor de

una décima parte de lo que sería su contribución bajo la llamada “propuesta noruega” (generar los ingresos mediante la subasta de un porcentaje de los derechos de emisión de los países).

Si no se sale con la suya, Polonia defiende que los nuevos estados miembros preserven la categoría actual como Partes no incluidas en el Anexo 2 de la Convención, lo que significa que, bajo la UNFCCC, no tienen ninguna obligación formal de proporcionar financiación a los países pobres. El enfoque de Polonia ha caído muy mal entre los estados miembros más ricos de la UE, especialmente en Alemania, Francia y Suecia. Los suecos quieren solucionar este punto acordando unos principios generales, en lugar de cantidades o criterios fijos que temen conduciría a prolongadas disputas internas y dejaría poco espacio para la libertad de acción más adelante.

Esto se perfila como una de las clásicas disputas presupuestarias de la UE, que es lo último que se necesita si pretende abrirse paso, aunque sea de forma titubeante, hacia un liderazgo audaz y una convincente posición negociadora en Copenhague. Pero el estable gobierno polaco goza de una fuerte aprobación interna por defender los intereses del país frente a la “amenaza” que representa la política sobre el clima de la UE. Su argumento es que Polonia sigue siendo un país pobre y no debería pagar por el cambio climático (especialmente cuando algunos países muy ricos, como Arabia Saudí, están exentos de hacerlo bajo la Convención). Sin embargo, esto ignora el hecho de que Polonia es mucho más rica que los países en desarrollo más afectados por el cambio climático. Su industria del carbón no es sólo un bastión de los sindicatos polacos, tan fundamentales para la identidad nacional y cultural, sino que también, como una de las grandes industrias públicas que quedan, con las posibilidades para la implicación política que esto puede ofrecer, representa un grupo de presión muy poderoso y de interés especial. Polonia tampoco tiene ninguna prisa por pasar del carbón a otro suministro alternativo de energía – las relaciones glaciales con Rusia no alientan ninguna medida para cambiar al gas: la geopolítica a corto plazo gana sobre la urgencia de las necesidades del cambio climático. Con el poder de la industria afianzado, los activistas ecologistas bastante marginados, la falta de implicación de la iglesia católica y ninguna tradición en la ayuda para el desarrollo, existen muy pocas demandas dentro de Polonia para que el gobierno levante la vista hacia una dimensión mundial. En Polonia, la “solidaridad” se queda firmemente anclada en casa.

## **Los “ganadores” lo pierden todo: el clima no es una negociación comercial**

En todo lo apuntado hasta el momento, se hace muy poco hincapié en la responsabilidad histórica de Europa por la acumulación de emisiones, o en su mayor riqueza. En lugar de esto, un enfoque caracterizado por el “tú primero” y dominado por las preocupaciones en torno a la competitividad sugiere que Europa está abordando las negociaciones sobre el clima exactamente igual que si fueran unas negociaciones comerciales.

Esta es la receta para un desastre climático. La UE suele posicionarse en las negociaciones comerciales como un regateador muy duro, protegiendo los intereses de cientos de grupos de presión nacionales y sectoriales, y dispuesta a no cerrar

ningún acuerdo o a cerrar un acuerdo débil antes de ir en contra de los deseos de sus grupos de interés nacionales. Hace ofertas mínimas y contraofertas basadas en lo que se considera económica y políticamente asequible, algo que los países en desarrollo ya conocen gracias a su amarga experiencia en las recientes negociaciones de la Organización Mundial de Comercio.

Esta lenta, maquiavélica y arriesgada política puede ser racional cuando los jugadores tienen el lujo de contar con tiempo, y el consuelo de pensar que sus errores pueden ser corregidos y sus tácticas no ponen en peligro una catástrofe mundial irreversible. Sin embargo, es totalmente inapropiada para afrontar el cambio climático, una emergencia mundial potencialmente irreversible y que requiere una acción urgente y decisiva. Un acuerdo sobre el clima que esté definido por los intereses a corto plazo de los grupos de presión nacionales de la UE será un desastre, no sólo para las personas pobres que viven en el mundo, sino también para Europa, tal y como lo ha sido la Política Agrícola Común. La UE no puede volver a caer en el mismo error, sobre todo en este momento en que lo que está en juego es mucho más importante. Su liderazgo debe derivarse de una formulación de políticas basada en la evidencia y en la obligación de rendir cuentas ante sus ciudadanos.

La pretensión de responder a los intereses especiales, las tácticas de negociación al estilo de las tácticas comerciales y los compromisos mezquinos no proporcionarán un acuerdo justo ni adecuado que evite que se dispare el calentamiento global y que sea aceptable para los países pobres. Tampoco aportará el ritmo, la voluntad política y los acuerdos acumulativos que deben empezar a darse pronto si se quiere cerrar con éxito las negociaciones de Copenhague. Una oferta unilateral ambiciosa, que genere la máxima respuesta por parte de otros, es la única manera de poner fin al punto muerto en que se encuentran las negociaciones y evitar un desastre climático.

## **Dar un paso adelante**

En todo esto parece haber una falta de pensamiento innovador a nivel político y técnico, con ofertas alternativas que Europa podría proponer para superar el punto muerto en las negociaciones. Existen muchas cosas que la UE puede hacer, y que puede hacer ahora. Además de avanzar seriamente en materia de fuentes de financiación y gobernabilidad, Europa podría adoptar ya un compromiso de financiación contingente. Otra posibilidad sería la de dividir su oferta de financiación y avanzar ahora, por ejemplo, en la financiación para la adaptación, y más adelante, en la financiación para la mitigación, una cuestión que se presenta más difícil a nivel político.

La financiación para la adaptación y las preocupaciones de los países más pobres parecen percibirse como algo secundario frente a la cuestión más “importante” de la mitigación, que tiene que ver con una amenaza a la competitividad de la UE. Sin embargo, para los países en desarrollo más vulnerables, la financiación para la adaptación es necesaria ya: sus planes muestran que se necesitan como mínimo 1.500 millones de euros (2.000 millones de dólares) para medidas urgentes de adaptación.<sup>11</sup> Y todos los países en desarrollo tienen claro que la financiación para luchar contra el cambio climático debería ser adicional a los actuales compromisos de aumentar la AOD al 0,7 por ciento del PIB y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de aquí al año 2015.

La preocupación por la recesión implica que la mayoría de gobiernos de la UE o bien se están oponiendo a los llamamientos para hacer que la financiación para el clima sea adicional a los objetivos de AOD, o bien los están eludiendo. Alemania parece considerar la financiación para el clima como parte de sus objetivos del 0,7 por ciento – alegando cuestiones engañosas pero sumamente resolubles sobre la contabilización separada de la ayuda para la “adaptación” y el “desarrollo” – pese a que al hacerlo, se desviarían fondos para el desarrollo que son necesarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De forma similar, el Reino Unido plantea su preocupación sobre el hecho de que las intervenciones de adaptación y desarrollo serán en buena parte indistinguibles. Sin embargo, pese a que ciertamente tiene sentido ofrecer la adaptación y el desarrollo conjuntamente, de ello no se deduce que los compromisos para uno no puedan ser adicionales al otro. La adaptación, incluso a los impactos ya causados por el cambio climático, hará que el desarrollo sea mucho más caro y les costará a los países pobres un dinero del que no disponen. El hecho de que los países más ricos sugieran que pueden tomar fondos destinados al desarrollo para pagar la adaptación climática es, en el mejor de los casos, cínico y en el peor, su coste se medirá – literalmente – en pérdida de vidas humanas en los países en desarrollo. A pesar de ello, las propuestas que la Comisión hizo en enero sobre adelantar los fondos para la adaptación antes de 2013 fueron rechazadas categóricamente por los estados miembros.

Muchos argumentan que ni la financiación para la adaptación ni la mayoría de los países en desarrollo son puntos clave para un acuerdo. Esto también es cinismo; no se debe subestimar el dinamismo y la buena voluntad política en las negociaciones que podrían generarse a partir de una oferta seria y temprana por parte de la UE. Realizar una oferta en materia de adaptación es lo más fácilmente alcanzable para la UE; no hacerlo, aduciendo que es ineficaz, es la política del derrotismo.

## **Algunos países pequeños podrían poner en marcha el motor de la UE**

Suecia asumirá la presidencia de la UE durante el segundo semestre de 2009, mientras que en la vecina Dinamarca se celebrarán las negociaciones de Copenhague en diciembre. ¿Hay alguna posibilidad de que, junto con países como Holanda, Bélgica, Eslovenia e Irlanda, se fuerce a la UE, si no en junio poco después, a recuperar el testigo del liderazgo? Aunque todavía cabe la esperanza, las señales no son muy alentadoras. Todos estos países pueden alegar avances en su trayectoria pero, o bien no promueven la agenda con suficiente energía, o carecen del apoyo de otros para hacerlo.

Para **Suecia** y **Dinamarca** es prioritario que se llegue a alcanzar un acuerdo exitoso en Copenhague, y ambos países han manifestado su interés en que la UE avance en materia de financiación. Aún así, en lugar de defender la causa activamente, ambos parecen tomarse su papel más bien como “moderadores neutrales” y se muestran reticentes a la hora de adoptar una postura firme en cuestiones clave. En el caso de Suecia, esto resulta particularmente preocupante, dado su papel como Presidente de la UE a partir de julio. Tras una presidencia checa poco consistente, existe una gran expectación con respecto a la iniciativa y los resultados que alcance Suecia con el apoyo de otros estados miembros ambiciosos.

A pesar de la reputación de Suecia como líder en la lucha contra el cambio climático, no está muy dispuesto a pronunciarse sobre el momento apropiado para ofrecer una cifra en firme, y son también muchos en Suecia los que comparten la idea de que la UE no debería mostrar sus cartas antes de tiempo. Además, en la cuestión crucial de la adicionalidad a la AOD, Suecia se ha mantenido en la sombra. Las poco convincentes garantías de que Suecia “intentará” reivindicar la adicionalidad junto con los socios de la UE resultan todavía menos convincentes cuando se añade el parecer de que, de todos modos, un posicionamiento de la UE es “improbable”. Puede que parte de la explicación se deba al gobierno sueco de centroderecha que tomó posesión del cargo hace dos años. A favor de la compensación de emisiones, el gobierno se decanta por soluciones de mercado que resultan más baratas para el gobierno y la industria, antes que por la financiación pública.

No hay que perder la esperanza. En Estocolmo se escuchan voces que insisten en que la UE debe estar dispuesta a ofrecer “alguna” financiación en breve, particularmente para evitar encontrarse con sorpresas desagradables durante las negociaciones que realicen en Copenhague en nombre de Europa. En mayo, una comisión internacional instituida por el gobierno sueco tomó la iniciativa lanzando un llamamiento inequívoco para que se destinen de inmediato 2.000 millones de dólares en respuesta a las necesidades de adaptación más urgentes en los países pobres, a la vez que subrayó que este dinero debe ser adicional a los compromisos ya existentes de AOD. El gobierno sueco, una vez esté al mando de la UE, será el responsable de convertir esta retórica en claros compromisos europeos.

**Holanda**, respaldada por **Dinamarca** y en ocasiones por **Bélgica**, constituye quizás la voz activa en defensa de la financiación para los países pobres. Fue Holanda, impulsada por su propio parlamento, quien protagonizó en marzo un fructífero esfuerzo para conseguir que la UE se comprometiese a aclarar su oferta financiera “mucho antes de la cita en Copenhague”. En cooperación con Dinamarca, también garantizaron referencias a que los recursos sean “nuevos y adicionales”. Esto constituye un paso adelante, pero como algunos temen en la propia Holanda, semejante docilidad en la formulación está siendo interpretada en otros países de forma liberal –a saber, como adicional solo en relación al actual gasto de ayuda, no al objetivo del 0,7 por ciento. Y aquí radica el problema de Holanda: al tratarse de un país pequeño, sin el respaldo de aliados poderosos, tiene dificultades para sacar adelante su agenda y formar una coalición.

## 5 Por favor, ¿puede la UE dar un paso al frente?

El segundo semestre de 2009 supone una gran oportunidad. Aún estamos a tiempo de frenar la evolución disparada del cambio climático y proteger a todas aquellas personas vulnerables contra sus impactos más dañinos. Pero es una oportunidad que pasará si los políticos de todo el mundo no la aprovechan pronto. El mundo –y sobre todo los países y las personas más pobres – necesita un acuerdo sobre el clima. Y necesita un progreso real para que se alcance ese acuerdo ahora. Lo que hace falta es liderazgo político.

Las negociaciones, aun con la grata reincorporación de Estados Unidos, avanzan a paso de tortuga. Europa es crucial para que se alcance un acuerdo satisfactorio, pero en este momento tan importante no ha renunciado en lo más mínimo a sus intereses particulares a favor de alguna ambición de liderazgo. Dividida por disputas internas entre los estados miembros, y con distracciones causadas por la crisis económica y las elecciones en algunos países, la UE parece haberse estancado en sus dos peores escollos: las disputas presupuestarias internas, combinadas con la crudeza de las tácticas empleadas en las negociaciones al más puro estilo comercial, que dejan a un lado la ciencia y la ética.

La UE puede y debe superar esto y el clima tiene que volver a ocupar el lugar principal en su agenda. En lugar de la lentitud y el tecnicismo de los que ha hecho gala en sus negociaciones, tendrá que meter la directa. Los líderes políticos deben comprometerse, y la UE tiene que empezar a desplegar una serie de propuestas en el planteamiento de sus negociaciones. Los jefes de gobierno de la UE deben adoptar un liderazgo real, en lugar de convencerse a sí mismos de su propia irrelevancia frente a lo que los Estados Unidos y China puedan proponer –un cómodo pretexto para justificar su inacción. La cumbre de junio representa una auténtica oportunidad para hacerlo. Esto no tiene por que significar una oferta financiera incondicional de duración indefinida. En esta cumbre, los líderes de la UE deben aceptar el desafío político que suponen las negociaciones sobre el cambio climático y aprovechar el momento.

En la Cumbre de junio, la UE debe:

- **Presentar una cifra clara y concreta** de la financiación para la adaptación y para la mitigación que los países desarrollados deben proporcionar a los países en desarrollo como parte de un acuerdo en Copenhague (i.e., una cifra condicionada a un acuerdo). Esta cifra tendría que ser del orden de al menos 110.000 millones de euros anuales.<sup>12</sup> Si esto resultase demasiado difícil, se puede al menos avanzar concretando una cifra total para financiar la adaptación, que tendría que ser de al menos 40.000 millones de euros anuales;<sup>13</sup>
- Comprometerse a ofrecer la “**parte que le corresponde**” a Europa de dicha cifra que, según los cálculos de Oxfam, basados en la responsabilidad y la capacidad, corresponde a cerca de un tercio de esta cantidad, supeditándola a que otros también ofrezcan la parte respectiva que les corresponde;

- Comprometerse a que la oferta de financiación para la adaptación y la mitigación sea realmente **adicional** a los objetivos y a la financiación ya existentes de AOD;
- Especificar qué **mecanismos** propone para recaudar los fondos, lo que podría incluir un compromiso más vinculante para los ingresos procedentes de las subastas dentro del ETS;
- Hacer que se pueda disponer de inmediato de suficientes **fondos de adaptación** para su utilización previa al 2012. Los países menos adelantados piden que se proporcionen 2.000 millones de dólares para necesidades urgentes de adaptación. Esta medida política demostraría que la UE reconoce el impacto que ya ha tenido el cambio climático y la responsabilidad de los países más ricos, además de contribuir a reforzar una confianza imprescindible con los países en desarrollo;
- Adoptar una posición clara en relación a la **governabilidad o gestión de la financiación frente al cambio climático**, que deberá respaldar un sistema reformado, lejos de la mentalidad donante-receptor que cuenta con Naciones Unidas y que aplique el principio de igualdad de representación para los países en desarrollo.

Acordar todo esto es vital para inyectar buena voluntad, confianza e impulso político antes de que tengan lugar el Foro de las Principales Economías y la reunión del G8. Hay *ya* conocimientos técnicos suficientes; lo que falta es voluntad y liderazgo político. Esto puede y debe rectificarse: Europa se enfrenta a una oportunidad histórica para cambiar el rumbo del planeta y evitar así su colisión con una catástrofe climática. Debe asir las riendas con ambas manos si realmente quiere mostrarse como el líder mundial regido por valores que pretende ser.

Para reforzar esta determinación, los políticos y líderes de la UE deberían tener en cuenta otras negociaciones cruciales sobre el clima que se celebraron en abril de este año. Estas negociaciones no tuvieron lugar en un centro de conferencias. No se reservaron hoteles. La prensa internacional no estaba allí. A orillas del caudaloso Río Meghna, en Bangladesh, 2.500 agricultores y familias se reunieron para aportar sus testimonios personales acerca de cómo les está afectando el impacto del cambio climático. Muchos habían perdido sus casas y sus medios de vida a causa de la creciente erosión del río.

En lugar de cerrar los puños y decir “queremos algo a cambio de nuestro dinero”, los líderes políticos europeos harían mejor en preguntarse a sí mismos “¿qué es lo que nuestra contaminación *ya* le ha quitado a otros, y qué es lo que les debemos ahora? En lugar de encogerse de hombros y decir “no es nuestro turno” deberían plantearse “¿quién tiene más posibilidades de negociar, la rica Europa o los ciudadanos más pobres del mundo?”

Europa, ha llegado el momento de dar un paso al frente y asumir el liderazgo. Sin pérdida de tiempo.

## Notas

<sup>1</sup> Oxfam Internacional (2009) *Derecho a sobrevivir: el reto humanitario del siglo XXI*, Oxford: Oxfam Internacional.

[http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10729/090421\\_Right\\_to\\_survive.pdf](http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10729/090421_Right_to_survive.pdf)

<sup>2</sup> Este informe se centra en la política de la UE. Con ello no se pretende desviar la atención o la responsabilidad de otros actores globales clave, quienes podrían y deberían, tomar más medidas para activar y acelerar considerablemente las negociaciones sobre el clima – entre ellos, evidentemente figura Estados Unidos.

<sup>3</sup> ‘Europe clinches deal to battle climate change’, Reuters. 12 Diciembre, 2008:

<http://www.reuters.com/article/environmentNews/idUSTRE4BB36720081212>

<sup>4</sup> Reunión informal de Ministros de Medioambiente, Conferencia de prensa, 15 de abril de 2009.

<http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/news/eu-environment-ministers-discussed-the-way-to-copenhagen-in-prague-17176/>

<sup>5</sup> EU pressures developing nations to cut emissions”, *Euractiv*. 29 de enero de 2009

<http://www.euractiv.com/en/climate-change/eu-pressure-developing-nations-cut-emissions/article-178927>

<sup>6</sup> Oxfam Internacional (2008) “Clima, pobreza y justicia. Cuál debe ser el resultado de la conferencia de Poznan para lograr un acuerdo global justo y eficaz”, págs. 6–7. Disponible en castellano en: [http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10377/081202\\_climapobreza.pdf](http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/10377/081202_climapobreza.pdf)

<sup>7</sup> E Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha identificado que, para mantener el calentamiento global por debajo de entre 2, 0 y 2,4 grados centígrados, los países incluidos en el Anexo 1 deben reducir sus emisiones entre un 25 y un 40 por ciento por debajo de los niveles de 1990 de aquí a 2020. Si de lo que se trata es de mantener el calentamiento tan por debajo de los 2 grados centígrados como fuera posible, de ello se deriva que los países incluidos en el Anexo 1 deben adoptar, como mínimo, el objetivo más riguroso calculado por el IPCC. Véase Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, Cuarta Informe de Valoración, Contribución del Grupo de Trabajo III. 2008

<sup>8</sup> *Derecho a sobrevivir, op. cit.*

<sup>9</sup> La propuesta noruega consiste en recaudar fondos a través de la subasta de una proporción reservada de los derechos de emisión (AAU, en sus siglas en inglés) bajo un marco post-Kyoto. La propuesta mejicana lo haría a través de contribuciones nacionales a un Fondo internacional basado en un conjunto acordado de criterios relativos a la distribución del esfuerzo. Entre otras ideas figuran la de instrumentos para recaudar dinero de los sectores de la aviación y marítimos, u otras opciones como usar los ingresos procedentes de las subastas del Régimen europeo de Comercio de Derechos de Emisión (ETS).

<sup>10</sup> La Iniciativa Internacional para la Protección del Clima recauda alrededor de 120 millones de euros al año de ingresos procedentes de la subasta de emisiones del ETS, que destina a la energía limpia y a la adaptación en los países en desarrollo. Véase, por ejemplo, EDC 2020 Documento de Trabajo núm. 3, enero de 2009, *Climate change challenges for EU development co-operation: emerging issues*, Bonn: Asociación Europea de Institutos de Investigación y Formación sobre Desarrollo.

<sup>11</sup> Durante el primer período de sesiones de la UNFCCC celebrada en Bonn este año, casi 50 de los Países Menos Adelantados del mundo hicieron un llamamiento a los países ricos para se comprometieran a aportar 2.000 millones de dólares a lo largo de cinco años para el Fondo de los PMA con el fin de ayudarles a llevar a cabo medidas urgentes identificadas en sus programas nacionales de acción para la adaptación. Véase

<http://enviroconserve.org/article.php?Article=66&Topic=3&Subtopic=1&Mag=2>

<sup>12</sup> Consiste en aproximadamente 40.000 millones de euros para la adaptación y 71.000 millones de euros para la mitigación. Oxfam ha calculado que los costes de adaptación en los países en desarrollo son de al menos 50.000 millones de dólares (aproximadamente 40.000 millones de euros) al año. Véase Oxfam Internacional (2007) “Adaptarse al cambio climático: Qué necesitan los países pobres y quién debería pagarlo”. La Comisión Europea ha calculado que el incremento de los costes anuales en los que incurrirán los países en desarrollo de aquí a 2020 para conseguir una trayectoria de emisiones coherente con el mantenimiento del calentamiento global por debajo de los 2 grados centígrados, sería de aproximadamente 48.000 millones de euros para energía e industria (sin hacer suposiciones sobre cómo los países desarrollados cumplen sus propios objetivos mediante los

---

créditos de carbono ni sobre la medida en que las economías en desarrollo captan los importes que generan los mercados de carbono); 18.000 millones de euros para reducir las emisiones por la deforestación; y 5.000 millones de euros para reducir las emisiones de la agricultura –alcanzando un total de 71.000 millones de euros al año de aquí a 2020. Véase “Hacia la firma de un acuerdo global de lucha contra el cambio climático en Copenhague”: Extensa información de contexto y análisis Parte 1, documento de trabajo del personal de la Comisión que acompaña el comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social europeo y el Comité de las Regiones, Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 28 de enero de 2009.

<sup>13</sup> *Adaptarse al cambio climático, op.cit*

© Oxfam Internacional. Mayo 2009

Esta nota informativa se ha nutrido de muchos intercambios de ideas en diversos estados miembros de la UE y en Bruselas, con políticos, funcionarios públicos, ONG y académicos, entre otros. Agradecemos a todos aquéllos que nos brindaron su tiempo – las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad de Oxfam Internacional.

Este documento ha sido escrito por Sarah Best. Oxfam Internacional agradece la contribución de Robert Bailey y Kirsty Hughes 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.

Para más información, por favor envíe un correo a [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**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, Oxfam Australia, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Francia - Agir ici, Oxfam Alemania, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Novib y Oxfam Quebec. Si desea más información llame o escriba a cualquiera de las agencias o visite [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

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

**Secretariado de Oxfam Internacional:** Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK. Tel: +44.(0)1865.339100.

Email: [information@oxfaminternational.org](mailto:information@oxfaminternational.org). Web site: [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**Oficinas de advocacy de OI:** E-mail: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Washington:** 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, USA Tel: +1.202.496.1170.

**Bruselas:** 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium Tel: +322.502.0391.

**Ginebra:** 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland Tel: +41.22.321.2371.

**Nueva York:** 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA Tel: +1.212.687.2091.

**Organizaciones vinculadas.** Las siguientes organizaciones están vinculadas a Oxfam Internacional:

**Oxfam Japan** Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: [info@oxfam.jp](mailto:info@oxfam.jp) Web site: [www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp)

**Oxfam India** B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India

Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: [info@oxfamint.org.in](mailto:info@oxfamint.org.in) Web site: [www.oxfamint.org.in](http://www.oxfamint.org.in)

**Miembro observador de Oxfam.** La siguiente organización tiene estatus de 'observadora' en Oxfam Internacional, con vistas a una posible integración:

**Fundación Rostros y Voces (México)** Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F. Tel/Fax: + 52 55 687 3002. E-mail: [comunicacion@rostrosyvoces.org](mailto:comunicacion@rostrosyvoces.org)

Web site: [www.rostrosyvoces.org](http://www.rostrosyvoces.org)