

Copenhagen Accord: negotiations on climate change after the 15th Conference

by Raúl A. Estrada Oyuela

Abstract

This year marks the beginning of a new stage in the efforts of the organized international community to define its response to climate change. We are midway through the first commitment period of the Kyoto Protocol, which has aimed at a modest 5% emission reduction by the five-year period 2008–2012, taking 1990 emissions as the baseline. The United States has not joined this effort and developing countries—including those whose total emissions have rocketed—have not assumed any quantified emission limitation commitment. Hopes of reaching a new post-2012 agreement were dashed at the end of 2009. At present, there is nothing more than a set of reciprocally conditioned mitigation promises. All those promises together are not enough to guarantee that the increase in global mean surface temperature will not disrupt the climate system. Consequently, there is a pressing need to adapt living conditions as well as methods of production and consumption to the future circumstances that can reasonably be expected.

Acuerdo de Copenhague:

las negociaciones sobre el cambio climático después de la XV Conferencia

Raúl A. Estrada Oyuela

Resumen

Este año se inicia una nueva etapa en los esfuerzos para que la comunidad internacional organizada defina su respuesta al cambio climático. Promedia el primer período de compromiso del Protocolo de Kioto que, tomando como línea de base las emisiones de 1990, se ha orientado a reducirlas en un modesto 5% en el quinquenio 2008/2012. Estados Unidos no participa de ese esfuerzo y los países en desarrollo, inclusive los que han crecido fuertemente en sus emisiones totales, no tienen compromisos cuantificados de limitación. La expectativa de un nuevo acuerdo para después de 2012 se frustró a fines de 2009. Hoy sólo se tiene un conjunto de promesas de mitigación, condicionadas recíprocamente. El total agregado de esas promesas no garantiza que el aumento de la temperatura media en la superficie del planeta no perturbe el sistema climático. En consecuencia, se vuelve imperioso atender la necesidad de adaptar las condiciones de vida y los métodos de producción y consumo a las circunstancias que razonablemente sobrevendrán.

Después de dos años de gran expectativa sobre los acuerdos que la comunidad internacional organizada podría adoptar en diciembre último en Copenhague para responder a los desafíos del cambio climático, los gobiernos se encuentran hoy prácticamente en el mismo punto que habían alcanzado en diciembre de 2007, cuando en Indonesia aprobaron la “hoja de ruta de Bali”. La Conferencia sólo tomó nota de un documento llamado el Acuerdo de Copenhague que se introduce como un elemento adicional para las discrepancias, porque no resuelve las diferencias existentes y genera un nuevo debate acerca de su naturaleza y su validez para la negociación. El decaimiento en la esperanza de una pronta acción universal concertada para mitigar el cambio climático hace más acuciante la necesidad de adoptar e implementar políticas, medidas y acciones concretas para adaptarse a ese cambio.

La XV Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizada en Copenhague en diciembre de 2009, terminó desordenadamente y sin otras conclusiones que continuar negociando. En junio de 2009 ya estaba claro que la Conferencia no podría alcanzar el nivel de acuerdo esperado (Estrada Oyuela, 2009), pero diversas fuentes continuaron alentando una expectativa excesiva a riesgo de generar frustración. En cambio, parecía razonable procurar un acuerdo político sólido que estableciera bases unívocas para después avanzar en la negociación. Esto no se logró.

Un documento preparado por países desarrollados en los días previos a la reunión fue desestimado por las delegaciones de los países en desarrollo. Sobre esa base el presidente de los Estados Unidos Barak Obama, el penúltimo día de la reunión, recién llegado a Copenhague, mantuvo consultas con el primer ministro inglés

Gordon Brown y con el presidente de Francia Nicolas Paul Sarkozy, e inició una negociación con el primer ministro de China, Wen Jiabao, y con los presidentes del Brasil, Lula da Silva, de la India, Manmohan Sing, y Jacob Zuma, de Sudáfrica. Los cinco elaboraron el mencionado “Acuerdo de Copenhague”, que contiene enunciados de confusa ambigüedad, sin estándares ni patrones que permitan una evaluación transparente de los resultados esperables, y concluye con dos formularios no vinculantes donde deben inscribirse promesas de mitigación.

Durante los dos años precedentes, dos grupos de trabajo creados para buscar acuerdos bajo la Convención o AWG-LCA¹ y bajo el Protocolo de Kioto o AWG-KP² respectivamente, habían realizado nueve rondas de negociación cada uno³ con participación de todas las delegaciones, y tuvieron una nueva oportunidad en Copenhague. Hubo además un sinnúmero de reuniones parciales invitadas por los distintos gobiernos. La discusión actual se centra en discernir si la negociación continuará sobre la base de los documentos producidos por esos grupos de trabajo, o si se partirá del Acuerdo de Copenhague.

El camino hacia la XVI Conferencia que se realizará a fin de año en México, se inició con tres días de deliberaciones en abril en Bonn. Allí quedó en evidencia que las discrepancias subsisten. Muchas horas de debate fueron dedicadas a negar al Acuerdo de Copenhague el carácter de documento que puede servir de base para las negociaciones de este año, como otros países proponían. No hay coincidencia total ni aun entre los países que elaboraron el Acuerdo de Copenhague, como quedó demostrado con las exposiciones de China y los Estados Unidos. Muchos se preguntan si se está replicando el ejemplo de la Ronda Doha.

En realidad la discusión procesal es la forma en que se reflejan las discrepancias sobre la mitigación del cambio climático. Es posible que esa controversia sólo pueda allanarse después de una innovación tecnológica radical en materia de generación, transmisión y uso de energía, y su rápida puesta en práctica. Esa innovación no parece estar próxima.

1. Falencias en el proceso

La precariedad jurídica, política y técnica del Acuerdo de Copenhague es el resultado de falencias en el proceso de su elaboración y la ausencia de liderazgo. No es sencillo producir un acuerdo internacional que satisfaga a 180 gobiernos, regulando materias vinculadas con la producción, transporte y consumo de productos y con la generación y suministro de servicios, en áreas de fuerte impacto económico.

Se requiere sincera voluntad política de los participantes, cabal conocimiento de los problemas y una conducción leal y eficiente de la negociación. Los resultados de las negociaciones que se han realizado en los últimos dos años no indican que se hayan considerado la lista de incertidumbres que, desde el punto de vista científico, se suscitan sobre el método que se viene aplicando para estimar las emisiones de gases de efecto invernadero y agregar las que provienen de distintos gases (Estrada Oyuela, 2008).

Las partes en este proceso son actores con realidades nacionales diferentes, filosofías distintas e intereses muchas veces contrapuestos. Aunque todos puedan enunciar su adhesión al propósito compartido de mitigar el cambio climático como objetivo de beneficio común, la elección de los medios y los tiempos para alcanzarlo no tienen el mismo impacto en todos los actores. En su saludo al retirarse de la Conferencia Mundial sobre el Cambio Climático, en Moscú, cuando su país todavía no había ratificado el Protocolo de Kyoto (PK), el entonces presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, comentó con ironía que un cierto aumento de temperatura no perjudicaría a su país,⁴ probablemente pensando en la posibilidad de cultivos en estepas actualmente heladas y en el acceso a recursos minerales que estaban bajo masas de hielo en el Ártico. Los miembros de la OPEP son renuentes a recomendar medidas que reduzcan el consumo de petróleo y la Alianza de Pequeños Estados Insulares postula la reducción de los niveles de concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a 350 partes por millón, es decir por debajo de los niveles que ya se han alcanzado.

¹ Por las siglas del nombre en inglés: Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action under the Convention.

² Por las siglas del nombre en inglés: Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol.

³ En 2008: en abril en Bangkok, en junio en Bonn, en agosto en Accra y en Diciembre en Poznan; en 2009: en marzo, en junio y en agosto Bonn, en septiembre nuevamente en Bangkok y en noviembre en Barcelona.

⁴ Conferencia Mundial sobre el Cambio Climático, Moscú, 29 de septiembre de 2003.

En general los actores principales del comercio internacional no quieren aceptar limitaciones en sus emisiones más severas que las que aplicarán sus competidores. En este contexto es muy difícil configurar una voluntad política compartida por todos, como lo demostraron los tropiezos que hoy subsisten para encontrar una “visión común de la colaboración a largo plazo”, establecida como un objetivo del plan que los gobiernos acordaron en diciembre de 2007 en Bali.

Si se interpreta la situación de la negociación internacional pendiente aplicando la teoría de los juegos, el asunto puede entenderse como una variante del “dilema del prisionero” con actores múltiples (Escudé, 2010). La multiplicidad complica las hipótesis porque los actores tienen ante sí varias fórmulas para obtener mayor ventaja, incluyendo posibles alianzas. En el caso de la política de clima esa ventaja se refiere a la competitividad comercial internacional. Cada actor procura obtener la mejor situación relativa. Si desconoce como proceden los demás actores corre el riesgo de equivocarse y para evitar el error demora o condiciona su definición, pero con ello empantana el proceso.

Ilustran muy bien este problema las declaraciones formuladas por algunos países desarrollados al manifestar su adhesión al Acuerdo de Copenhague, como surge de los ejemplos que se reproducen en el recuadro 1, tomados del sitio web de la Secretaría de la Convención Marco sobre el cambio climático.⁵

Recuadro 1

Declaraciones de algunos países al adherirse al Acuerdo de Copenhague

- **Australia** reducirá en el año 2020 un 25% su nivel de emisiones del año 2000, si el mundo acuerda un entendimiento ambicioso que pueda estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en 450 partes por millón (ppm) de CO₂ equivalente, o menos. Sin condiciones, Australia reducirá un 5% en 2020 sus nivel de emisiones de 2000 y hasta un 15% en el 2020, si existe un acuerdo global que no sea suficiente para asegurar la estabilización de las concentraciones en la atmósfera en 450 ppm y según el cual las mayores economías en desarrollo se comprometan a restringir sustancialmente su emisiones y las economías desarrolladas tomen compromisos comparables a los de Australia.
- **Canadá** reducirá en el año 2020 en un 17% su nivel de emisiones de 2005, para alinearse con el objetivo final de reducción de emisiones de la economía que establezca la legislación de los Estados Unidos.
- **Japón** en el año 2020 reducirá en un 25% el nivel de sus emisiones de 1990, en el supuesto de que se haya establecido un marco internacional justo y efectivo, en el cual participen todas las principales economías y sobre el acuerdo de esas economías para alcanzar metas ambiciosas.
- **Nueva Zelandia** está dispuesta a tomar la responsabilidad de un objetivo de reducción de emisiones entre el 10% y el 20% de sus niveles de 1990 para el año 2020, si existe un acuerdo global comprehensivo. Esto significa:
 - que el acuerdo global pone al mundo en camino para limitar a 2°C el aumento de la temperatura global,
 - que los países desarrollados harán esfuerzos comparables a los de Nueva Zelandia,
 - que los países en desarrollo avanzados y los que son mayores emisores actuarán en medida totalmente proporcional a sus respectivas capacidades,
 - que exista un efectivo conjunto de reglas sobre el uso de la tierra, el cambio en el uso de la tierra y la deforestación, y
 - que se recurra totalmente a un amplio y eficiente mercado internacional de carbono.
- **Noruega**, como parte de un acuerdo global y comprehensivo para el período posterior a 2012, en el cual las partes con mayores emisiones acuerden reducciones en línea con el objetivo de 2° C de aumento máximo de temperatura, llegará en 2020 a una reducción del 40% de su nivel de emisiones de 1990.
- **Rusia** reducirá en 2020 entre el 15% y el 25% su nivel de emisiones de 1990 dependiendo de las siguientes condiciones:
 - una apropiada asignación para los bosques de Rusia en el contexto de la contribución para la implementación de los compromisos de reducción de emisiones antropógenas y
 - la adopción de compromisos legalmente vinculantes para reducir las emisiones antropógenas de todos los mayores emisores.

⁵ Appendix I - Quantified economy-wide emissions targets for 2020. www.unfccc.int

2. Ausencia de liderazgo

Más adelante se discutirá si estas condiciones son compatibles entre sí y con aquellas que han formulado los países en desarrollo. También se verá si es conveniente estimular la cristalización de posiciones a partir de su inscripción solemne en un formulario. Pero este juego de condicionalidades deja claro que conjugarlas requiere un líder que marque los tiempos para las definiciones y vaya creando, con cautela, la transparencia necesaria para que nadie sea sorprendido por el comportamiento de otro. Desde la reunión de Bali en 2007 hasta hoy este liderazgo ha estado ausente en el proceso.

Las diferencias entre la Cancillería y el Ministerio de Ambiente de Indonesia en diciembre de 2007 produjeron una situación particularmente enojosa en la sesión final que no necesito describir aquí porque está registrada en video y puede verse en el web cast de la Secretaría de la Convención. El resultado fue que el presidente de la XIII Conferencia no condujo el proceso de negociación en 2008, pero tampoco lo hizo el Ministro de Ambiente de Polonia que asumió al año siguiente en la XIV Conferencia.

En Bali se acordó alcanzar resultados y llegar a un acuerdo en diciembre de 2009, en la XV Conferencia, y en ella se centró la expectativa. Esta opción fue impulsada por Dinamarca que quiso ser sede de la reunión y para ello ocupó el turno que, en la rotación regional, le habría correspondido a un país latinoamericano.⁶

En realidad la idea de alcanzar acuerdos para después de 2012 en la XV Conferencia ya había sido expuesta informalmente por Dinamarca en la X Conferencia, realizada en Buenos Aires en 2004. El gobierno danés tuvo el pleno apoyo de la Unión Europea. La decisión de concluir acuerdos en diciembre de 2009 no tomó debidamente en consideración los tiempos políticos de los Estados Unidos. Se sabía que en enero de ese año quedaría inaugurado un nuevo período presidencial que podía ser del mismo signo político que el anterior, con lo que habría pocos cambios, o de otro signo, lo cual abriría otras perspectivas, como efectivamente ocurrió. Era obvio que un nuevo gobierno norteamericano instalado en enero no podría tener en diciembre una nueva política climática aprobada por el Congreso. No parecía sabio forzar decisiones en esos plazos.

Además, a mediados de 2009, el Primer Ministro en Dinamarca, Anders Fog Rasmussen, que había prohiado la idea de realizar la reunión en su país, pasó a ser Secretario General de la OTAN. En su lugar, Lars Lokke Rasmussen fue designado primer ministro. Pocos días antes de la Conferencia también dejó su cargo la Ministra de Ambiente Connie Hedegaard, que pasó a desempeñarse en la Unión Europea. El proceso de preparación de una Conferencia de esta naturaleza requiere múltiples gestiones y consultas que fueron dificultadas por la sucesión de reemplazos. A pesar de la renuncia a su ministerio danés, la señora Hedegaard fue propuesta y elegida presidente de la Conferencia, cargo que correspondía al país sede, no a la UE. A cierta altura de la confusión general reinante en la Conferencia, ella resignó ese cargo y lo asumió el Primer Ministro Lars Lokke Rasmussen. Este político danés no pudo controlar el desusadamente agitado debate en el plenario final, como también puede verse en el web cast correspondiente, y terminó entregando su sitial a un vicepresidente.

En estas condiciones, la XV Conferencia, en su decisión 1, dispuso que el gobierno de México, que será sede de la XVI Conferencia, "haga los arreglos necesarios para facilitar el trabajo con miras al éxito de la sesión". Esta es una decisión absolutamente excepcional porque, en el período entre sesiones ordinarias, el presidente de la última sesión de la Conferencia tiene una serie de responsabilidades reglamentarias que cumplir, incluyendo presidir las reuniones de la mesa directiva que organiza el trabajo preparatorio. No es de extrañar, entonces, que el 1 de febrero de 2010 el Primer Ministro Rasmussen dejara la presidencia en manos de la Señora Lykke Friis, nueva Ministra de Ambiente y Energía de Dinamarca.

3. Complejidad específica de la negociación sobre el cambio climático

En las negociaciones sobre cuestiones ambientales internacionales, frecuentemente se tratan en forma separada temas que el sentido común y la ciencia consideran íntimamente vinculados. Así se llegó a un

⁶ Por ello la COP XVI, que debía haberse realizado en Europa Occidental, tendrá lugar en México.

régimen sobre la capa de ozono⁷ y otro separado sobre el cambio climático⁸ como si ambos fenómenos fueran totalmente independientes. También tenemos una Convención sobre la Diversidad Biológica, un Convenio para la Protección de las Especies en Peligro de Extinción, y otro sobre las Especies Migratorias como si fueran campos desvinculados, sin olvidar la autonomía de la Convención para la Lucha contra la Desertificación, que se produce por el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. En camino para revertir esa tendencia “separatista” se han iniciado contactos y reuniones para coordinar las actividades del conjunto de los acuerdos sobre problemas químicos que tienen el Convenio de Basilea sobre Residuos Peligrosos, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Previo Informado Aplicable a ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional.

La adopción en Bali, en 2007, de dos vías paralelas e independientes para considerar la respuesta al cambio climático, tiene explicaciones para expertos y negociadores, pero confunde a la opinión pública en general. La cuestión podía haberse resuelto aprovechando que, aunque la Convención y el PK son instrumentos separados con membresías diferentes y conferencias separadas, sin embargo estas últimas tienen los mismos países en sus mesas directivas, lo que prácticamente significa tener una Mesa Directiva común.

Haber mantenido la separación responde a diversas intenciones. Los países en desarrollo quieren que sólo los países desarrollados tengan metas cuantificadas como las que se establecen en el PK, porque perciben la cuantificación como un límite al crecimiento y por ello evitan que se los involucre en las limitaciones del Protocolo. Además la separación también sirve a la pertinacia de Estados Unidos de eludir compromisos cuantificados vinculantes. Esto complica severamente la negociación y tiene efecto negativo en la organización del proceso, porque multiplica grupos y subgrupos que en forma separada trabajan simultáneamente en asuntos estrechamente relacionados entre sí.

La cooperación internacional en materia climática se funda en el Acuerdo Marco de 1992 y en el Protocolo adoptado en Kioto en 1997. El primero expresa la intención genérica de los países desarrollados para regresar en el año 2000 a los niveles de emisiones que tenían en el año 1990. Si se consideran las emisiones agregadas, ese objetivo se alcanzó porque bajaron sensiblemente en los países que fueron economías centralmente planificadas. También decayeron las emisiones en algunas economías de mercado como Alemania y el Reino Unido, pero aumentaron en varias otras como los Estados Unidos y España. El Protocolo de Kioto, adoptado unánimemente en 1997, es un intento inicial para modificar entre 2008 y 2012 la tendencia que predominaba hace 20 años. La negativa de Estados Unidos en 2001 a ratificar el tratado que había aprobado en 1997 y firmado en 1998, introdujo un cambio negativo en las expectativas que desalentó el desarrollo tecnológico y, en distinta forma, afectó a todos los actores.

El Protocolo entró en vigor en 2004 sin los Estados Unidos, cuando Moscú lo ratificó a cambio del apoyo otorgado por la Unión Europea para el ingreso de Rusia a la Organización Mundial del Comercio. Las dos incógnitas entonces fueron, y son hasta hoy, qué pasará con el PK después de 2012 y cómo resolver la ausencia de los Estados Unidos en un régimen vinculante de reducción de emisiones.

El Protocolo tiene construido un sistema para formular el contenido de los sucesivos períodos de compromiso, que deben adoptarse como nuevos anexos que requieren formal aceptación de las partes. Para el segundo período de compromiso, es decir para después de 2012, ese mecanismo comenzó a funcionar en diciembre de 2005, en la primera reunión de las partes del Protocolo realizada en Montreal. Allí se creó el AWG-KP que ha venido reuniéndose pero no concreta progresos a la espera de conocer cual será la posición de los Estados Unidos y de los mega países en desarrollo.

Justamente para avanzar en la exploración de este punto, en la X Conferencia realizada en Buenos Aires en 2004, la Argentina propuso y obtuvo el inicio de un ejercicio en el ámbito de la Convención Marco, de la cual Estados Unidos es miembro pleno. Ese ejercicio se realizó en 2005 como un “seminario de expertos gubernamentales”, continuó como un diálogo en 2006 y 2007, para concluir en la formación del AWG-LCA.

⁷ Convención de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono de 1985 y Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que agotan la Capa de Ozono de 1987.

⁸ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y Protocolo de Kioto de 1997.

Estos son los dos grupos que realizaron nueve rondas de negociación antes de llegar a Copenhague donde se reunieron nuevamente, como lo han hecho otra vez en abril último en Bonn. Como es obvio, no consiguieron llegar a soluciones pero produjeron una masa de documentos sobre los cuales puede construirse un entendimiento. Como se señala al comienzo, la discusión sobre la precedencia que tendrán en la continuación del debate esos documentos y el Acuerdo de Copenhague, demandará gran parte del tiempo de negociación.

4. Naturaleza del “Acuerdo de Copenhague”

El sustantivo “acuerdo” se utiliza habitualmente como denominación genérica de diversos instrumentos internacionales, entre los cuales se encuentran los tratados regulados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.⁹ Puede decirse que su uso sugiere la existencia de un tratado. Claramente este no es el caso del Acuerdo de Copenhague que carece de las condiciones necesarias para ser un instrumento jurídico vinculante.

Sobre esto no hay duda. Algunos países lo han dicho con más énfasis que otros, pero el propio Secretario General de las Naciones Unidas, que celebró el entendimiento alcanzado, dijo que deberá convertirse en un instrumento legalmente vinculante.

El texto Acuerdo de Copenhague comienza diciendo que 115 gobiernos¹⁰ y la Unión Europea han arribado a ese entendimiento que es operativo inmediatamente. El texto que la Secretaría de la Convención recibió al término de la Conferencia no tenía el nombre de ningún país; completar la lista de países demandó cuatro meses y medio y son 115 al tiempo de redactar este artículo, pero puede seguir ampliándose si algún gobierno decide añadirse. La operatividad inmediata anunciada, obviamente, no es practicable porque se requieren decisiones de órganos competentes para ponerlas en movimiento. El número de 115 gobiernos señalado es sin duda importante, pero debe compararse con el total de 193 Estados parte de la Convención, o sea que no suman dos tercios del universo. Notablemente los dos grupos de trabajo a que se ha hecho referencia antes y que deberán continuar trabajando este año, están presididos por Ms. Margaret Mukahana-Sangarwe, Ministro de Zimbabwe y John W. Ash, de Antigua y Barbuda: ninguno de esos gobiernos se encuentra en la lista de los 115.

Claramente el Acuerdo de Copenhague es un documento político, representa la opinión de un sector importante, pero que no ha sido receptado por el conjunto de los miembros de la Convención. Estados Unidos, en una presentación ante la Secretaría de la Convención fechada el 26 de febrero, hace un elogio de ese texto, propone su aceptación formal en México y manifiesta que será difícil lograr consenso sobre fórmulas que se aparten de los entendimientos del Acuerdo de Copenhague.

Por su parte Brasil, China, India y Sudáfrica, los cuatro gobiernos que antes de la Conferencia de Copenhague se quejaron de la iniciativa de Dinamarca para preparar un documento conjuntamente con otros países desarrollados pero por fuera del proceso de negociación y luego negociaron con Estados Unidos la versión final del Acuerdo de Copenhague, han formado un grupo que se denomina BASIC. Ese grupo realizó su segunda reunión en Nueva Delhi el 24 de enero de 2010, a poco más de un mes de la reunión de Dinamarca. Invitaron al Presidente del Grupo de los 77 y China que declinó concurrir y no se hizo representar, lo que solo puede interpretarse como una diferenciación de ese cuarteto. Para no dejar dudas sobre la naturaleza del Acuerdo de Copenhague y su utilización en las negociaciones futuras, sus ministros de ambiente produjeron una declaración conjunta¹¹ en la que reiteran que es un acuerdo político y que las negociaciones deberán continuar a través de los dos grupos de trabajo.

⁹ Conforme Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, Art. 1. 1, definiciones.

¹⁰ Albania, Alemania, Argelia, Armenia, Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Belarús, Bélgica, Benin, Bhután, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Canadá, Chad, Chile, China, Chipre, Colombia, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Dinamarca, Djibouti, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Etiopía, Federación de Rusia, Fiji, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Guyana, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Israel, Italia, Japón, Jordania, Kazajistán, Kiribati, Lao, Lesotho, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia ex Yugoslavia, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Malta, Marruecos, Mauritania, México, Mónaco, Mongolia, Montenegro, Namibia, Nepal, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Palau, Panamá, Papua Nueva Guinea, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Centroafricana, República Checa, República de Corea, República de Moldova, República D. del Congo, Rumania, Rwanda, Samoa, San Marino, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Swazilandia, Tanzania, Tonga, Trinidad y Tobago, Túnez, Uruguay, Zambia.

¹¹ Joint Statement issued at the conclusion of the Second Meeting of Ministers of BASIC Group, New Delhi, 24 de Enero de 2010.

El final de la XV Conferencia revivió los argumentos de quienes muchas veces han insistido en que la adopción de medidas para responder al cambio climático debería hacerse por afuera del sistema de las Naciones Unidas y sin los requisitos de consenso que rigen para el sistema de la Convención. El punto se viene discutiendo desde 1991 cuando comenzaron las negociaciones de la Convención, y Estados Unidos, durante la última administración republicana y al comienzo de la presente gestión demócrata, promovió reuniones de las “principales economías” para buscar una vía de entendimiento en materia de cambio climático, pero no se obtuvieron resultados.

En un comentario publicado en *Climate Change News*¹², Michael Zummit Cutajar, ex Secretario Ejecutivo de la Convención y presidente del AWG-LCA durante el último año, señala la imposibilidad de avanzar fuera del sistema multilateral existente, atribuye el resultado reciente a los errores cometidos en la negociación y termina recordando que un trabajador eficiente no culpa a sus herramientas. En su declaración conjunta, el grupo BASIC se orienta en el mismo sentido.

5. Visión común a largo plazo

Los dos primeros párrafos del Acuerdo reconocen que un aumento de la temperatura promedio superior a los 2°C causaría una interferencia antropógena peligrosa en el sistema climático, que ello es contrario al objetivo de la Convención, y que esa interferencia debe evitarse tomando, sobre la base de la equidad, las acciones que recomienda la ciencia.

Estos párrafos son una respuesta escueta al objetivo del Plan de Acción de Bali para lograr “una visión común de la cooperación a largo plazo, que incluya un objetivo mundial a largo plazo para las reducciones de las emisiones, con el fin de alcanzar el objetivo fundamental de la Convención, de conformidad con sus disposiciones y principios, en particular el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades, y teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas y otros factores pertinentes”. Puede considerarse una respuesta escueta porque a lo que se había acordado en Bali, sólo agrega que el aumento de la temperatura global no debe ser superior a los 2°C, concepto que proviene del cuarto informe del IPCC publicado también en 1997.

La cuestión de limitar el aumento de la temperatura a dos grados, fue tomado como lema de la posición de la Unión Europea y es claramente un slogan de sectores de la sociedad civil. Los pequeños estados insulares, sin embargo, quieren que el aumento aceptable de la temperatura promedio sea menor, y esa posición tiene apoyo en varias organizaciones no gubernamentales.

En realidad es lema atractivo y simple, pero que deja muchas incógnitas abiertas. En primer lugar no se ha desarrollado una métrica precisa de la relación entre el aumento de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera y el aumento de la temperatura, aunque hay claramente una relación directa. En segundo lugar, dos grados de aumento en la temperatura promedio en la superficie de la tierra puede significar muy diferentes aumentos de temperatura en distintas regiones tanto de tierra firme como en el mar, donde las masas de agua tienen una inercia térmica significativa que atrasa el calentamiento, pero también prolongará en el tiempo temperaturas mayores.

Teniendo en cuenta todas las incertidumbres que existen, se han presentado diversas estimaciones acerca del efecto que tendrían sobre la temperatura promedio los compromisos que los países industrializados han ofrecido en el contexto del Acuerdo de Copenhague y las medidas de mitigación que anuncian los países en desarrollo. Ninguna de esas estimaciones indica que se alcanzará el objetivo de no exceder un aumento de 2° C. El saliente Secretario Ejecutivo de la Convención, Yvo de Boer, confirmó públicamente el 31 de marzo que las anunciadas promesas de mitigación no alcanzan para asegurar esa meta.¹³

¹² *Climate Change News*, 3 de Marzo de 2010.

¹³ *Reuters News*, 31 de marzo de 2010.

6. Adaptación

El tercer párrafo del Acuerdo de Copenhague se refiere a la adaptación a los efectos adversos del cambio climático y también a la adaptación al potencial impacto a las medidas de respuesta que se adopten para mitigarlo. Este segundo aspecto, inicialmente planteado por los países exportadores de petróleo, está cobrando una nueva trascendencia en la medida que los países desarrollados anuncian eventuales restricciones a las importaciones para compensar medidas de mitigación dirigidas a la producción interna de bienes y servicios.

Más adelante el párrafo enfatiza la vulnerabilidad al cambio climático, en particular en los países de menor desarrollo relativo, en los pequeños estados insulares y en África. En los párrafos 8, 9 y 10, que se refieren al financiamiento para los países en desarrollo, se vuelve sobre la idea de favorecer la adaptación en los países más vulnerables.

7. Compromisos de mitigación de los países desarrollados

El cuarto párrafo del Acuerdo de Copenhague expresa que las partes del Anexo I de la Convención, o sea aquellos Estados que desde 1992 se identificaron como industrializados y responsables de tomar la iniciativa en las acciones de mitigación, se comprometen a implementar en el año 2020, individual o conjuntamente, objetivos cuantificados de emisiones que se refieran globalmente a sus economías nacionales.

El texto dice que los Estados Parte del Protocolo de Kioto por este documento se comprometen a fortalecer la reducción de emisiones iniciada por el PK. El único país desarrollado que queda afuera de este compromiso de ir más allá del Protocolo de Kioto es Estados Unidos.

Añade que los objetivos de reducción de emisiones se inscribirán en el apéndice I antes del 31 de enero del corriente año. Al cerrar este trabajo, todos las Partes incluidas en el listado del Anexo I habían presentado sus compromisos de mitigación, con excepción de Turquía y Ucrania. Este método puede evocar el sistema del Protocolo de Kioto, pero tiene grandes diferencias.

En primer lugar, el PK enumera con certeza las metas acordadas, mientras el Acuerdo de Copenhague pide a los países desarrollados que formulen promesas de mitigación que se inscribirán en el apéndice I del Acuerdo. En el Recuadro 1 se han sintetizado las promesas condicionadas de mitigación de varios países desarrollados. Debe añadirse que los 27 Estados Miembros de la Unión Europea prometen, sin condiciones, una reducción del 20% de sus emisiones de 1990, y añaden que podrán aumentar esa reducción al 30% si se alcanza un acuerdo comprehensivo en el que otros países desarrollados hagan reducciones comparables y los países en desarrollo “contribuyen adecuadamente de acuerdo con sus respectivas responsabilidades y capacidades”. En realidad, aunque ya hay decisiones en ese sentido tomadas por los órganos competentes de la Unión Europea, con cierta frecuencia la prensa se hace eco de preocupación por esos compromisos. El exceso de volúmenes de emisión otorgados sin cargo al sector industrial de la Unión Europea para el sistema de comercio de emisiones, el aparente déficit de permisos de emisión para el sector energético que se presenta en los datos de 2008 y 2009, y las maniobras de evasión fiscal realizadas utilizando la negociación de emisiones, contribuyen a sugerir que pueden producirse ciertos cambios en las posiciones adoptadas inicialmente.

Por su parte, Estados Unidos también formula una promesa de mitigación condicionada: si el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes u otro similar es finalmente convertido en ley, su nivel de emisiones se reduciría un 17% por debajo del nivel de 2005. Prácticamente significa que en 2020 Estados Unidos reduciría sus emisiones al nivel que, en la Convención de 1992 de la que es parte, se comprometió a alcanzar en el año 2000. Para que la Conferencia que se realizará en México pudiera avanzar en los acuerdos, esta posición, que además condiciona la de Canadá como ya se señaló en el Recuadro 1, debería ser adoptada antes de diciembre. Pero ocurre que en noviembre habrá elecciones parlamentarias de medio término lo que puede condicionar la capacidad de maniobra del gobierno. La administración actual hizo un gran esfuerzo para obtener la aprobación de legislación sobre seguros de salud que es un tema interno e inmediato, mientras que el clima es un tema global y, en cierto sentido, remoto. Sin duda ha mostrado

preocupación por mitigar emisiones, por ejemplo poniendo estándares de eficiencia para automóviles y camiones livianos (The Washington Post, 2010), pero también ha postergado hasta 2011 la regulación de las emisiones de dióxido de carbono que había anunciado la Agencia de Protección Ambiental (The New York Times, 2010).

En segundo lugar, a diferencia del PK, el Acuerdo de Copenhague establece la meta para un año, 2020, y no para un período de años. Cuando se discutía el Protocolo de Kioto en 1996, en un seminario realizado en la Woods Hole Oceanographic Institution, en Massachusetts, Estados Unidos introdujo el concepto de “presupuesto de emisiones para un período plurianual”. En esa ocasión argumentó, y fue aceptado por las demás partes, que un año puede tener características especiales, como temperaturas extremas, con resultados que alteren las previsiones de la planificación, pero que este efecto se diluía en tres o cinco años. Por esa razón, lo que finalmente se denominó “período de compromiso”, se fijó en cinco años (2008/2012) y la meta se refiere a la suma de las emisiones en ese lustro.

Varios críticos del Protocolo de Kioto han señalado que su adopción fue resultado de un proceso “de la cima hacia abajo” (*top down* en la usual expresión en inglés) y que el acuerdo sólo se alcanzará trabajando “desde el fondo hacia arriba” (*bottom up*, también en inglés). Esa afirmación crea la impresión que alguien, desde la cima, impuso a los países los porcentajes de reducción y limitación de emisiones que integran el Anexo B del PK. La verdad es que esos porcentajes fueron propuestos por cada país para sí mismo y luego fueron aceptados por los demás, en un procedimiento que puede considerarse “*bottom up*”. Durante las negociaciones de diciembre de 1997 varias delegaciones, como las de los Estados Unidos y la Unión Europea, tenían grupos de expertos en contacto con sus capitales, que estimaban el efecto que tendría cada variación en las restricciones, así como la incorporación de otros gases además del dióxido de carbono, el metano y el óxido nítrico.

Robert Reinstein, prestigioso consultor internacional que fue el principal negociador de los Estados Unidos en esta materia durante la administración de George H.W. Bush, padre de George W. Bush, sostiene que el PK fue elaborado por el método “*top down*” y lo reiteró recientemente en su publicación “Global Climate & Energy Report” de circulación restringida pero cuya cita fue especialmente autorizada para este artículo.¹⁴ En un intercambio de correo electrónico sobre el punto, Reinstein insistió en que el proceso fue “*top down*” porque los porcentajes fueron establecidos por cada gobierno para el conjunto de su economía sin consulta a los factores de la economía. Sin embargo el procedimiento seguido en la Unión Europea desde 2003 a fin de asignar los volúmenes para el sistema de comercio de emisiones, parece indicar otra cosa.

En el PK cada Parte aceptó los porcentajes de reducción o limitación de emisiones de las demás Partes. Ese consentimiento, logrado a través de la conducción de las negociaciones, aparece sustituido ahora por las condicionalidades introducidas por las Partes en sus presentaciones. Las condicionalidades formuladas públicamente como en este caso, tienen el inconveniente de cristalizar las posiciones, lo cual dificulta la negociación posterior. Resultará difícil, sobre todo para el frente interno de cada país, explicar las razones por las que al final de una negociación internacional se aceptó un acuerdo sin la condición que inicialmente se le había puesto.

8. Acciones de mitigación de los países en desarrollo

El párrafo 5 del Acuerdo se refiere a las acciones de mitigación de los países en desarrollo, y es de compleja lectura e interpretación. El texto mantiene la diferencia que tenía el Plan de Acción de Bali entre compromisos que asumen los países desarrollados y la implementación de acciones de mitigación que se pide a los países en desarrollo. Esas acciones incluirán las que los países quieran inscribir en el apéndice II y deben ser compatibles con el art. 4.1 de la Convención que establece las obligaciones generales para todas las partes y con el artículo 4.7 que condiciona la exigibilidad de las acciones de mitigación de los países en desarrollo a la disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos que deben proveer los países desarrollados.

El texto expresa que los países de menor desarrollo relativo y los pequeños estados insulares pueden *voluntariamente* comprometerse a realizar acciones de mitigación, sobre la base del apoyo financiero y

¹⁴ Global Climate & Energy Report 350, Washington D.C., marzo de 2010.

tecnológico que se les suministre. El adverbio *voluntariamente* no rige las acciones de los demás países en desarrollo, lo que sin duda dará lugar a diversas interpretaciones.

Si las condicionalidades introducidas en las comunicaciones de los países desarrollados hacen complicado percibir cuál será el resultado final de los compromisos que asumirán, el punto resulta mucho más complejo en el caso de los países en desarrollo donde los parámetros de referencia, como se muestra en el Recuadro 2, resultan heterogéneos. En varios casos se hace referencia a proyecciones que están formuladas para escenarios *business as usual*¹⁵, pero no se indican cuáles eran esas estimaciones que, además, tienen la imprecisión propia de las proyecciones.

Por ejemplo, en el caso de China, que toma como línea de base 2005, si se proyectan 15 años hasta 2020 de crecimiento al 7%, el volumen del PIB sería multiplicado por 2,76, de modo que una reducción del 45% todavía significa para el 2020 un volumen de emisiones un 25 por ciento por encima de la línea de base, cualquiera sean los valores absolutos.

Recuadro 2

Medidas de mitigación enunciadas por países en desarrollo en el Acuerdo de Copenhague

- **Brasil** estima que las medidas de mitigación que adoptará significan una reducción de entre el 36,1% y el 38,9% de las emisiones proyectadas para el 2020. Las acciones incluyen reducción de la deforestación del Amazonas y del Cerrado, restauración de praderas de pastura, integración de cosechas y ganadería, cultivos sin labranza de los suelos, eficiencia energética, uso de biocombustibles, aumento de la energía hidroeléctrica, uso de energías alternativas y sustitución de carbón producido con deforestación por carbón de bosques plantados.
- **China** actuará para reducir en 2020 entre el 40% y el 45% sus emisiones de CO₂ por unidad de PIB comparados con los niveles de 2005, aumentará en un 15% la participación de combustibles no fósiles en el consumo de energía primaria, y aumentará en 40 millones de hectáreas la cobertura boscosa y en 1.300 millones de metros cúbicos el stock forestal en 2020 sobre los niveles de 2005.
- **Corea** informó que sus emisiones en 2020 serán 30% menores que las proyectadas para ese año.
- **India** actuará de forma de reducir en 2020 del 20% al 25% la intensidad de las emisiones por unidad de PIB, comparado con los niveles de 2005. Esta reducción no incluye las emisiones provenientes de la agricultura y la ganadería.
- **Indonesia** informó que se propone reducir en un 26% sus emisiones para el año 2020, pero su comunicación no indica la línea de base.
- **México** anunció que en 2012 sus emisiones de CO₂ serán 51 millones de toneladas menos que la proyección, y que si obtiene adecuado apoyo financiero y tecnológico, en 2020 las emisiones serán 30% menores que la proyección.
- **Sudáfrica** expresó que para 2020 reducirá en un 34 % el volumen de sus emisiones proyectadas, y en 2025 en un 42%.

9. La Argentina

La comunicación de la República Argentina a la Secretaría de la Convención reitera el interés en llegar a consensos en las materias que han tratado el AWG-KP y AWG-LCA “que permitan establecer una base sólida para la elaboración de un acuerdo legalmente vinculante”. Además expresa su confianza en que la próxima Conferencia será la oportunidad para concretar acciones eficientes.

“La Argentina –dice la comunicación– desarrolla programas y acciones nacionales apropiadas de mitigación, apuntaladas por un marco normativo federal, entre otras, en las áreas de *eficiencia energética* (a través del

¹⁵ *Business as usual* se refiere a un escenario de crecimiento económico sin cambios originados en medidas de política específicas.

Decreto 140/07 que crea el Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía que incentiva el uso racional de la energía eléctrica y del gas natural a partir de un sistema de incentivos a la reducción del consumo; de la Ley 26473 que prohíbe, a partir del 31 de diciembre de 2010, la importación y comercialización de lámparas incandescentes; y de varios programas nacionales como el Programa de Incremento de la Eficiencia Energética y Productiva de la PyME Argentina, el Programa de Calidad de Artefactos Energéticos, el Programa de Ahorro y Eficiencia Energética en Edificios Públicos); *energías renovables* (a través de la Ley 26190 que otorga subsidios a la producción de energía eléctrica mediante fuentes de energía renovables tales como eólica, solar fotovoltaica, mini-hidráulica, biogás y biomasa, estableciendo también beneficios impositivos para incentivar inversiones en el sector -en este marco, la empresa estatal ENARSA se encuentra desarrollando proyectos eólicos por 500 MW-, y a través del Programa de Energías Renovables en Mercados Rurales, y de la Ley 26123 de Promoción del Hidrógeno); *biocombustibles* (a través del Programa Nacional de Biocombustibles y de la Ley 26093 que establece un mínimo de 5% de bioetanol y biodiesel en las naftas y diesel de petróleo que se comercialicen en el país a partir de 2010, ofreciendo beneficios impositivos y precios diferenciales para los productores de biocombustibles); *manejo de bosques* (a través de la Ley 26331 que establece el ordenamiento territorial para el uso del suelo y el manejo racional y sustentable del bosque nativo, brindando apoyo financiero a las provincias para compensar potenciales pérdidas económicas de corto plazo; y también de la Ley 26432 que promueve las inversiones en nuevos emprendimientos forestales y en las ampliaciones de los bosques existentes); *gestión de residuos sólidos urbanos* (a través del Plan Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos que cuenta con financiamiento externo a través de un crédito del Banco Mundial -BIRF-7362-AR para la construcción de rellenos sanitarios y la captura del biogás)".

10. Medición, información y verificación (MRV)

La cuestión relativa a la medición o ponderación del resultado de la aplicación de las acciones de mitigación, la información de esos resultados y la verificación posterior constituye un tema de controversia entre los países desarrollados y los países en desarrollo. El tema es generalmente referido como MRV por las siglas de la expresión usada en inglés –*measured, reported and verified*– para calificar el cumplimiento de los compromisos y las medidas de mitigación.

En la propuesta del Acuerdo de Copenhague, el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones de los países desarrollados y el financiamiento que estos faciliten a los países en desarrollo, serán ponderados, informados y verificados por grupos de expertos independientes. Además se deberá asegurar que la contabilidad de ambos compromisos sea rigurosa, sólida y transparente.

La experiencia internacional en esta materia son los compromisos vinculantes de reducción y limitación de emisiones del PK, que se deben cumplir en el quinquenio 2008/2012. Los inventarios se completan en unos 18 meses desde el cierre del año calendario y recién en este año, 2010, se comienzan a recibir los correspondientes a las emisiones que se produjeron en 2008. Hay una buena experiencia construida a partir de los inventarios presentados de acuerdo con la Convención, y la reunión de información preparatoria para la implementación del Protocolo.

Todo indica que, por la crisis económica de 2008 y 2009, las emisiones de estos años estarán por debajo de las estimaciones que se habían hecho en 2007. Recientemente se informó que los permisos de emisión distribuidos sin cargo por la Unión Europea para la negociación de títulos de carbono, ha excedido en más del 3 por ciento las emisiones que realmente se produjeron.¹⁶ Los países desarrollados han debido organizar sus sistemas nacionales para informar anualmente el volumen de sus emisiones, conforme con metodologías y disciplinas comunes que permiten la comparación y el análisis.

Los prerequisites para elaborar los inventarios y los propios inventarios, son revisados por grupos de expertos independientes propuestos por los gobiernos y entrenados por la Secretaría de la Convención. Si en esas revisiones se advierte algún incumplimiento, como de hecho ha ocurrido, el caso es remitido al Comité de Cumplimiento cuya sección o rama de contralor ha debido intervenir varias veces. Un caso resuelto desfavorablemente por el Comité está siendo llevado a la consideración de la reunión de las Partes del Protocolo.

¹⁶ Carbon Market Data, 6 de abril de 2010, <http://www.carbonmarketdata.com>

En un sistema jurídico descentralizado como es el derecho internacional, el control de la observancia establecido en el PK es una novedad significativa, que también viene registrándose en otros acuerdos ambientales como el Protocolo de Montreal, el Acuerdo de Basilea y el CITES, y tiene antecedentes en algunos acuerdos sobre control de armamentos.

La posición de los países en desarrollo en las negociaciones es que ese régimen del Protocolo de Kioto debe mantenerse para los países desarrollados. El Gobierno de China ha dicho expresamente que el régimen de control de cumplimiento debe aplicarse también a los países desarrollados que no son parte del Protocolo de Kioto¹⁷, y esto se refiere claramente a los Estados Unidos, que no ha dado muestras de estar dispuesto a someterse a un sistema como el Comité de Cumplimiento.

Pero los países en desarrollo han venido eludiendo un escrutinio similar en los inventarios que producen y en sus comunicaciones nacionales. China, India y Brasil han llevado la delantera en esa oposición, oponiéndose inclusive a establecer plazos menores de tres años para la presentación de las comunicaciones nacionales. Este punto fue materia de enconada discusión la noche final de la Conferencia de Bali.

El texto del Acuerdo de Copenhague mantiene esa mayor laxitud para el análisis de las acciones de mitigación que adopten los países en desarrollo y dispone que, a diferencia de los compromisos que asumen los países industrializados, quedarán sujetas a medición, información y verificación por medios nacionales de los respectivos países y se comunicarán a la Conferencia de las Partes con frecuencia bianual, “con previsiones para consultas y análisis internacional, bajo directrices claramente definidas que aseguren el respeto de la soberanía nacional”. Únicamente si las acciones de mitigación tienen apoyo financiero internacional, entonces serán sometidas a un procedimiento similar al que rige para los compromisos de los países desarrollados.

En realidad este criterio significa que las acciones de mitigación que realicen China, la India y Corea del Sur no serán sometidas a revisión por expertos internacionales, ya que esos países tienen recursos financieros y tecnológicos propios para encararlas. El caso fue claramente expuesto en público por Jonathan Pershing, Representante alterno del Presidente Barak Obama en estas negociaciones¹⁸ y sin duda satisface una preocupación principal china. China y la India, sin embargo, no ofrecen una resistencia comparable a los análisis de sus economías que debe hacer el Fondo Monetario Internacional.

11. Financiamiento y transferencia de tecnología

Los párrafos finales del Acuerdo de Copenhague contienen anuncios de contribuciones financieras y de cooperación tecnológica. Paradójicamente, China y la India, que tanto han insistido en la necesidad de este tipo de apoyos para encarar acciones de mitigación del cambio climático, no participarán en esos mecanismos. Por una parte, los países donantes consideran que ambos tienen recursos propios para aplicar políticas y medidas de mitigación. A la vez, de esta forma China y la India evitarán un escrutinio externo de los resultados de la ejecución de sus acciones de mitigación.

El párrafo 8 expresa el compromiso colectivo de los países desarrollados de aportar 30.000 millones de dólares en el trienio 2010-2012 para adaptación y mitigación. Además incluye el compromiso de movilizar 100.000 millones de dólares anuales en el 2020 para “atender las necesidades de los países en desarrollo”. El financiamiento para la adaptación “será distribuido mediante arreglos efectivos y eficientes, con una estructura de gobierno con igual representación de los países desarrollados y los países en desarrollo”. Para estudiar potenciales fuentes de contribución se creará un Panel de Alto Nivel que rendirá cuentas a la Conferencia. Además se propone establecer un Fondo Verde de Copenhague y crear un Mecanismo de Tecnología.

Sin duda son iniciativas promisorias, pero la creación de nuevas estructuras para manejar los fondos y tecnología demandará largas negociaciones como ya ocurrió a partir de 1992 con el establecimiento del Fondo

¹⁷ Notas enviadas por el Primer Ministro Chino Wen Jiabao, el 1 de febrero de 2010, al Primer Ministro de Dinamarca y al Secretario General de la Naciones Unidas, y difundidas por la Secretaría de la Convención.

¹⁸ En una declaración formulada en Washington el 14 de enero de 2010 ante periodistas y representantes de la sociedad civil www.eenews.net/tv-video_guide/1091, entre otras cosas, J. Pershing dijo: “let’s be clear, we’re not going to finance China. That’s not what’s going to happen. We’re not really going to finance much in India, perhaps aside from some work to help them do some policy design. We’re not going to finance anything in Korea.”

para el Medio Ambiente Mundial. También está claro que este tipo de anuncios suscitó la rápida adhesión de varios países en desarrollo.

12. Conclusiones

Algunas conclusiones de la visión expuesta son las siguientes:

- Las incógnitas que existían en 2009 sobre la forma de encarar la respuesta de la comunidad internacional organizada al fenómeno del cambio climático, no se han disipado.
- La forma en que concluyó la XV Conferencia de la Partes de la Convención puede hacer necesario que transcurra algún tiempo para que se olviden enfrentamientos.
- Se sigue esperando una definición de los compromisos que finalmente asumirá Estados Unidos, para que otros países desarrollados determinen su contribución a la mitigación.
- Los anuncios de medidas que se podrán adoptar no alcanzan a satisfacer el requerimiento de no exceder el umbral de los 2°C de aumento de la temperatura promedio.
- Cuanto más se dilate la mitigación, más urgente resulta la adaptación.
- En el Grupo de los 77 y China puede haberse creado una brecha por la actitud asumida por Brasil, China, India y Sudáfrica en el tramo final de las negociaciones en Copenhague.
- Los países en desarrollo insisten en que sus compromisos serán voluntarios. En realidad, los compromisos vinculantes de los países desarrollados también son voluntarios en el sentido que no se consolidan si no son aceptados por el respectivo gobierno, pero una vez aceptado el compromiso, éste se mantiene. La insistencia en el carácter voluntario no debería significar que los anuncios puedan ser modificados o ignorados en el tiempo.
- Los ofrecimientos de transferencias de recursos financieros y tecnológicos requerirán una trabajosa elaboración.

Referencias bibliográficas

Escudé, Carlos (2010). El dilema del prisionero. *La Nación*, 12 de enero.

Estrada Oyuela, Raúl A. (2008). El mercado de títulos de carbono. *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración* 11: 121-146.

Estrada Oyuela, Raúl A. (2009). Copenhagen needs a lead negotiator. *Nature* 461: 1056-1057.

The New York Times (2010). EPA Delays emissions permits, 30 de marzo.

The Washington Post (2010). Emissions limits. 2 de abril.