

EL ACTIVISMO EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN LA BÚSQUEDA DEL REPOSICIONAMIENTO INTERNACIONAL DE MÉXICO

BLANCA TORRES

INTRODUCCIÓN

“DE LONDRES A BONN – ¿CONSOLIDARÁ MÉXICO su posición de liderazgo en cambio climático en el camino a Copenhague?”¹ “La llama de la esperanza se ha reavivado y la fe en que el proceso multilateral sobre cambio climático dé resultados se ha restaurado”; “Los mexicanos... hicieron un trabajo diplomático extraordinariamente bueno en tratar de encontrar soluciones cuando uno hubiera pensado que no existían”; “Las decisiones de Cancún crean una oportunidad para elevar las metas de reducción de emisiones en los meses y años por delante [...] pero no garantizan el éxito, y no hay mayor acuerdo en cuánto se debe hacer y quién lo debe hacer antes de que los negociadores arribaran a Cancún”.² “¿Por qué Brasil [anfitrión de Río + 20] y México (anfitrión de Los Cabos) y las potencias mayores en el G20 están tratando el cambio climático como un juego de la gallina [*game of Chicken*]”.³ Esta mezcla de expresiones de participantes en la Conferencia de las Partes 16 / Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto 6, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), celebradas en Cancún, y de analistas interesados en el tema refleja la visión general un tanto ambivalente, que entre 2007 y 2012 se formó sobre el papel

¹ <http://www.climaticoanalysis.org/post/from-london-to-bonn-will-mexico-consolidate-its-2>

² Declaraciones de Christina Figueres, Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC, Todd Stern, miembro de la delegación de Estados Unidos a las Conferencias de Cancún y Alden Meyer, Director de Política y Estrategia, *Union of Concerned Scientists*, respectivamente. La traducción es mía. Stacey Feldman, “Mexico Hailed for Making Climate Talks a Global Triumph”, en <http://insideclimatenews.org>

³ <http://www.cigionline.org/publications/2012/6/g20/rapid-response-g20-and-climate-change>

que México ha jugado en las negociaciones internacionales sobre cambio climático.⁴ Para entender esa ambivalencia, en este artículo procuramos ahondar en las razones por las cuales se le otorgó cierta prioridad al tema; también en la evolución, en sus grandes líneas, de la posición mexicana en materia de cambio climático a nivel internacional en ese sexenio,⁵ y en cuáles fueron los logros del activismo mexicano en este renglón.⁶

Para tratar de explicar el papel que México intentó jugar en las negociaciones internacionales de cambio climático y los resultados obtenidos en el sexenio bajo análisis, vale la pena mencionar de entrada, de manera muy breve, la situación de nuestro país en el escenario internacional al comenzar ese periodo. Enseguida nos referiremos a las negociaciones que se dieron en el marco de las Naciones Unidas, señalando sucintamente lo que sucedió hasta 2006, para centrarnos en las Conferencias anuales de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP, por sus siglas en inglés) y protocolo de Kioto (CMP), en los siguientes seis años.⁷ Mencionaremos los principales puntos de divergencia entre los países desarrollados y en desarrollo, y señalaremos la posición de México al respecto. Por último, nos referiremos de manera breve a la participación de México en algunos de los foros informales en que se discutió el tema durante el sexenio, algunos de los cuales son vistos por varios políticos, analistas y observadores como alternativa para avanzar más rápidamente en las negociaciones sobre la forma de enfrentar ese grave problema.

Si bien en este artículo nos referiremos a la actividad multilateral de México, es necesario señalar aquí que al tema del cambio climático se le dio también alguna importancia en las relaciones bilaterales de este país, sobre todo en materia de cooperación financiera. Fueron numerosos los

⁴ Para una caracterización sucinta de la naturaleza de este fenómeno y sus posibles consecuencia para el planeta, véase: *Cambio climático: una reflexión desde México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012, pp. 5-20.

⁵ No se pretende aquí profundizar en las posiciones mexicanas en cuestiones técnicas específicas, aunque en éstas había en ocasiones diferencias con otros países en desarrollo. Para un estudio que compara algunas de estas posiciones, véase: Jan von der Goltz, "High Stakes in a Complex Game: A Snapshot of the Climate Change Negotiating Positions of Major Developing Country Emitters", Center for Global Development, agosto de 2009 (Working paper 177).

⁶ Para ello, acudimos a la bibliografía secundaria existente, a informes gubernamentales, a la prensa y a entrevistas a una docena de participantes en el proceso (altos funcionarios y diplomáticos, académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales).

⁷ La COP y la Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP) se realizan simultáneamente desde 2005. Entre las Conferencias, hay un buen número de reuniones de grupos, subgrupos y bilaterales. México participó más activamente en esas reuniones, lo mismo que en las conferencias de las partes de otras convenciones que de una manera u otra se relacionan con el cambio climático.

acuerdos firmados para proyectos de mitigación (en particular reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) o de adaptación, con México como receptor y, ocasionalmente, donante, proyectos acordes con las posiciones internacionales del país en los foros internacionales.⁸ Fue también parte de la agenda de encuentros del presidente mexicano con algunos mandatarios de otros países.⁹

Aquí se sostiene que el activismo mexicano en materia de cambio climático en los foros internacionales, que se mantuvo a lo largo del gobierno de Felipe Calderón y que coincidió con un ciclo en las negociaciones internacionales sobre el tema (de Bali a Doha), se encuadra dentro del intento por continuar la participación mexicana en el esfuerzo por crear un sistema internacional basado en reglas de observancia universal. La selección de este tema como uno de la media docena de asuntos a los que se les dio importancia en la actividad multilateral, responde a una serie de factores internos (capacidad de mitigación, dotación de energía, estructura de la economía, vulnerabilidad ecológica, entre otros), pero también existieron razones de política exterior en general y tuvo un peso decisivo el interés y la participación directa del mandatario mexicano. México no fue enteramente exitoso en su objetivo de ser puente entre países con intereses y posiciones muy distintas, pero su activismo contribuyó a mantenerlo en una buena posición en la mesa de negociaciones en un tema de indudable interés para el país y a mejorar su imagen, especialmente en momentos de grave deterioro de la misma.

LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL DE MÉXICO

En los últimos tres sexenios, el Estado mexicano ha hecho reiterados esfuerzos para ajustar la política exterior del país a los grandes cambios del escenario internacional a partir del desplome del sistema bipolar, el avance acelerado de la globalización y, en fechas más recientes, el tránsito paulatino hacia un mundo multipolar, cambios surgidos en medio de una gran

⁸ España, Gran Bretaña, Francia, Noruega y Estados Unidos, entre otros, han financiado proyectos en México.

⁹ En los primeros años del TLCAN, dentro del marco de la Comisión de Cooperación Ambiental se discutió la posibilidad de que los tres países colaboraran entre sí para la reducción de emisiones de GEI. Se habló de la creación de una "burbuja norteamericana", cuya idea central era reducir las emisiones en el país donde los costos de abatimiento fueran menores y contabilizarla como bloque. Véase: José Clemente Rueda Abad, "Desafíos para la cooperación climática en América del Norte: entrevista con Carlos Gay García", *Norteamérica* (México), año 7, número especial, 2012, pp. 167-180.

incertidumbre sobre el futuro. Sin embargo, le ha sido difícil delinear una política bien articulada. Algunas de las más importantes acciones para ajustarse a la cambiante situación internacional y sus consecuencias inmediatas, al combinarse con la continuación de ciertas condiciones y tendencias tradicionales, en gran medida han provocado esa dificultad. La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; su ingreso a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OECD por sus siglas en inglés); su salida del Grupo de los 77 más China; su inserción en el mercado internacional como exportador sobre todo de productos manufacturados; la concentración de su comercio y, especialmente, de sus ventas al exterior en Estados Unidos; el peso muy significativo que tiene la producción petrolera en las finanzas públicas, su carácter de economía emergente pero con profundos rezagos tanto en materia económica como social, todos han impuesto retos muy importantes al Estado mexicano para una adecuada articulación de esta política.

En muchos aspectos sus intereses siguen siendo semejantes a los del mundo en desarrollo; en unos cuantos están más cerca de aquellos de los países desarrollados. Es también de su interés lograr condiciones similares en la competencia económica procurando que competidores potenciales se vean sometidos a los mismos compromisos y disciplinas que el país ha aceptado. Esa compleja combinación de factores le ha hecho, igualmente, difícil la participación en los grupos de concertación que comenzaron a proliferar en el primer decenio del siglo XXI. A esto último también ha contribuido la cambiante percepción externa sobre México, formada por los vaivenes de la situación económica y política interna. Si en un algún momento se nos ha visto con las capacidades para jugar el papel de una potencia media y, más recientemente, con posibilidades de ser pronto una potencia emergente, no faltó ocasión en que se hablara de la posibilidad de que México se convirtiera en un “Estado fallido”.¹⁰

En lo que va del presente siglo, en los reiterados esfuerzos por delinear la política exterior del país durante los gobiernos panistas se dio un espacio importante al ámbito multilateral, a sabiendas de una larga trayectoria de participación, que aunque acotada en temas y momentos puede considerarse exitosa para un país con las capacidades del nuestro. Muy posiblemente la articulación más explícita de la política multilateral con la política exterior en su conjunto fue planteada en el primer trienio del gobierno de Vicente Fox. En el proyecto de política exterior, presentado de manera clara por su primer canciller, y recogido en sus líneas principales en varios

¹⁰ Véase: “México: una potencia global: Goldmann”, <http://www.cnnexpansion.com/economía/2012/03/12/Mexico-sera-septima-potencia-en-2020>

de los discursos del entonces presidente, se partía del reconocimiento de los profundos cambios que se venían experimentando en el escenario internacional desde el colapso del sistema bipolar y de la nueva situación de México antes mencionada.¹¹ Se asumía que la globalización continuaría profundizándose aceleradamente en muchos terrenos, que los temas económicos prevalecerían sobre los de seguridad en la agenda internacional, como en los años previos, que se mantendría el avance de la institucionalización en materia económica y que estaba surgiendo un nuevo sistema internacional basado en normas de observancia universal.

Reconociendo también, sin ambages, que la relación más importante de nuestro país era y seguiría siendo en el mediano plazo la que manteneamos con Estados Unidos, establecía dos ejes principales para la política exterior mexicana. Uno, la construcción de una relación estratégica con los Estados Unidos, que a grandes rasgos implicaba una profundización de la misma. El segundo eje se relacionaba con la búsqueda de equilibrios a la intensa relación que se planteaba con el vecino del norte. Asumiendo que no era posible en el corto plazo establecer un equilibrio acercándose a uno o a varios otros países, este último habría de buscarse en un activismo multilateral sobre todo en materia política. México debería contribuir lo más posible a la configuración de un nuevo sistema internacional que promoviera la estabilidad y la cooperación con base en “reglas y normas de alcance universal”, lo que permitiría establecer verdaderos equilibrios futuros.

No intentaremos aquí discutir sobre la viabilidad de esta política exterior en ausencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, política considerada audaz por unos e irrealizable o indeseable por otros. Baste afirmar que el vuelco subsecuente hacia los temas de seguridad por parte del gobierno estadounidense anuló cualquier posibilidad de seguir adelante con la misma. A partir de entonces, se reanudaron los esfuerzos de diversificación de las relaciones bilaterales de México, con logros modestos, y se procuró una participación activa en algunos organismos internacionales en ciertos temas específicos, con menor o mayor éxito según el caso y el momento.

Junto al activismo en las organizaciones multilaterales tradicionales se procuró participar en algunos de los foros de concertación multilateral informales que integran tanto a países desarrollados como en desarrollo y especialmente en aquellos que incorporan a países desarrollados y a las denominadas economías emergentes, foros que comenzaron a multiplicarse

¹¹ Jorge G. Castañeda, “Mirando al futuro. Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, diciembre de 2001, pp. 666-674.

en el primer decenio de este siglo.¹² México participó desde 2003 en lo que se llamó el Dialogo Ampliado entre el G8 y algunos países emergentes, como se les denominó en esos años, que abriría la puerta para la formación en 2005 del G5, integrado por China, la India, Brasil, Sudáfrica y México. Este grupo siguió participando en aquel diálogo ampliado (G8-G5) en los siguientes cuatro años.

Por su parte, el presidente Felipe Calderón fue muy parco al plantear al inicio de su gobierno las grandes líneas de la política exterior: “responsable” y “activa”, dando a entender que este activismo sería tanto a nivel regional como global, y que México buscaría consolidar su papel de puente entre las dos Américas y entre continentes.¹³ El mandatario mexicano y otros altos funcionarios manifestaron que México pretendía continuar jugando un papel importante en el desarrollo de un nuevo sistema internacional basado en reglas, para lo cual consideraba necesario y estaba dispuesto a aceptar sus responsabilidades internacionales. Parecía recuperarse hasta cierto punto el planteamiento inicial del gobierno anterior, rescatándose explícitamente la idea de que el derecho internacional es la mejor forma de atar a los países poderosos.

En un primer momento, los esfuerzos se concentraron en reparar el deterioro de las relaciones con algunos países, particularmente de América Latina, en gran medida producto de desaciertos del gobierno del presidente Fox. La búsqueda de mayor acercamiento con los países de esta región, aunque tuvo inicios promisorios, encontró pronto obstáculos dado el signo político del partido en el poder en México y el vuelco a la izquierda (aunque con notables variantes) en buena parte de las naciones latinoamericanas, y un esfuerzo brasileño más decidido por reafirmar y extender su liderazgo en la región como base para su política exterior de alcances globales. Luego, la lucha frontal contra el crimen organizado llevaría a México a centrar su atención en las relaciones con Estados Unidos.

Sin embargo, se mantuvo un buen nivel de actividad en las organizaciones multilaterales formales y en los foros informales, dando prioridad a un número pequeño de los temas de la agenda mundial. Se confirmó la candidatura de México al Consejo de Seguridad y se hicieron intensos esfuerzos para consolidar el G5 y lograr su vinculación formal con el G8, lo mismo que para obtener una participación más igualitaria entre todos sus miem-

¹² El aumento de este tipo de foros se debe en buena medida a la creciente disfuncionalidad de las organizaciones multilaterales creadas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, dados los enormes cambios que se han dado en el escenario internacional.

¹³ Ana Covarrubias, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 189-190.

bros, incluyendo aquella en la elaboración de la agenda.¹⁴ El gobierno calderonista también vio un espacio muy valioso en el G20, creado en 1999, que pasó de reunir periódicamente a los ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales de veinte países a ser un cónclave de jefes de Estado y de gobierno y la principal plataforma de concertación económica internacional desde 2009, a raíz de la crisis económica mundial que se había iniciado el año anterior. En un principio el interés de México se concentró en contribuir a la creación de un sistema financiero internacional mejor coordinado y funcional; años más tarde, al ampliarse la agenda del G20, intentarían impulsar la adopción de nuevos temas y problemas.

Una ojeada a la actividad de México a nivel multilateral nos permite percibir claramente la atención especial que se dio a la cuestión de cambio climático, en gran medida por el interés manifiesto del presidente en el mismo. Esta prioridad se reflejó en una participación intensa, inclusive del propio mandatario, tanto en los foros correspondientes de las Naciones Unidas, como en otros foros en los que se discutió el tema. Este activismo se mantuvo durante todo el sexenio, coincidiendo con una especie de ciclo de las negociaciones internacionales, que se inició alrededor de la COP13/CMP3, celebrada en Bali en 2007, y se cerró con la COP18/CMP8, en Doha, en diciembre de 2012. Así vemos cómo, a sabiendas de que el cambio climático estaba adquiriendo mayor importancia en la agenda internacional y de que la sede le correspondía a América Latina en 2010, México presentó en 2008 su candidatura para obtener aquélla, a pesar de que Perú había hecho lo mismo. Se afirmó que el país contaba con un conocimiento y trabajo técnico apreciable en materia de cambio climático, una buena experiencia en la organización de grandes reuniones multilaterales y la capacidad de dialogar con todos los países, desarrollados y en desarrollo.

La prioridad otorgada al tema ha sido atribuida en México –sobre todo entre funcionarios y observadores– a una añeja preocupación personal del presidente mexicano por los problemas ambientales, a la que él mismo se ha referido públicamente. Se añade que Calderón percibía la importancia que el tema estaba adquiriendo en la agenda mundial y estaba convencido de que era posible conciliar el desarrollo económico con la preservación del medio ambiente y, de manera específica, con la mitigación de las causas del cambio climático. No falta quien subraye que se enmarcaba también en el impulso paulatino hacia la privatización del sector petrolero en el que han manifestado interés tanto las empresas transnacionales como

¹⁴ Lourdes Aranda Bezaury y Berenice Díaz Ceballos, “México en los cambios en la arquitectura internacional”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. XII: *Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010, pp. 652-673.

domésticas, al igual que organismos económicos multilaterales. La introducción de mecanismos de mercado (mercados de carbono, proyectos MDL y de Reducción de Emisiones por deforestación y degradación de suelos -REDD+) en las políticas públicas para enfrentar el cambio climático sería parte de una estrategia hacia la liberalización del sector.¹⁵

Estudiosos de otras latitudes con frecuencia han tratado de explicar la posición en materia de cambio climático de países en desarrollo utilizando como variable la vulnerabilidad climática o sumando a ésta los costos de abatimiento de emisiones de efecto invernadero (GEI). Estas dos variables, por sí solas, como veremos a continuación, no explican esa prioridad en el caso de México. Otro autor, a partir de este tipo de enfoques, buscando anticipar cuál sería la posición de los cinco países del entonces G5 para la fase posterior a 2012, año en que terminaría la primera fase del Protocolo de Kioto, utilizó un modelo que combina factores domésticos (vulnerabilidad ecológica y capacidad de mitigación) e internacionales (transferencia financiera y tecnológica del mundo desarrollado a los países en desarrollo, compromisos y esfuerzos de mitigación de los países desarrollados y presiones internacionales a las que están sujetos los países en desarrollo más grandes dados sus niveles de emisión presentes y futuros).¹⁶

Los resultados de la aplicación de ese modelo indicaban que, de los cinco países, México no era el potencialmente más vulnerable ecológicamente.¹⁷ Ocupaba el cuarto lugar en la lista de proyectos registrados en el MDL (uno de los dos canales de transferencia de fondos que considera este autor) y en las expectativas de *CERs*.¹⁸ Este país se encontraba en 2007 muy lejos de China y la India en cuanto a nivel de emisiones de CO₂ y no muy arriba de los otros dos países, y se estimaba que para 2030 ocuparía el último lugar de los cinco en este aspecto, por lo que no parecía ser el blanco primordial (no señalaba si el más débil) de las presiones internacionales

¹⁵ Íñigo G. Martínez Peniche, "Interés privado *versus* interés público: sistemas energéticos y políticas climáticas en Canadá y México", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 95 y ss.

¹⁶ Fang Rong, "Understanding Developing Country Stances on Post-2012 Climate Change Negotiations: Comparative Analysis of Brazil, China, India, Mexico and South Africa", *Energy Policy*, vol. 8, agosto de 2010, pp. 4582-4591.

¹⁷ También los índices del WorldRiskReport ubican a México a la mitad de la lista mundial en cuanto a vulnerabilidad ecológica (medida en términos de riesgos frente a desastres naturales). Pero no toma en cuenta, como han insistido funcionarios de dependencias ambientales mexicanas, posibles impactos sobre la disponibilidad de recursos hídricos y la reducción de su rica biodiversidad.

¹⁸ Aunque el autor no habla del segundo canal de transferencia de fondos, que serían los apoyos bilaterales y multilaterales, daba a entender que México no había sido el mayor receptor de los fondos escasos que el mundo en desarrollo había recibido.

para la aceptación de compromisos. Ninguno de los cinco países consideraba que los países desarrollados hubieran cumplido sus compromisos rigurosamente. De ahí que, según las conclusiones del autor, la mayor capacidad de mitigación (derivada de indicadores socioeconómicos, dotación de energía y estructura de su economía) explicaba por qué México tenía en aquel momento la meta más alta de reducción de emisiones y sugería que este país sería el mejor dispuesto a aceptar el compromiso de establecer un techo de emisiones a su economía nacional en el futuro inmediato. Esta mayor capacidad se derivaba de tener (en 2007) el más alto PIB per cápita de los cinco países y los más elevados niveles en el índice de desarrollo humano (según el PNUD), a lo que se sumaba el nivel más bajo de consumo de carbón y una alta participación del sector servicios en la economía.¹⁹

Los resultados de la aplicación de este modelo parecen plausibles, aunque surge de inmediato la duda sobre las razones por las que México siguió dispuesto hasta el final del sexenio a mantener los compromisos voluntarios más altos en cuanto a reducción de emisiones, dado que su economía fue la que sufrió los impactos más negativos de la crisis económica que se inició en 2008, viendo reducirse notablemente en términos comparativos el PIB per cápita y sus índices de desarrollo humano. La información disponible hasta ahora sugiere que en el mantenimiento de esa posición tuvieron algún peso las posibilidades que habría para mejorar la eficiencia energética del país, indispensable para competir adecuadamente en el mercado internacional, la posibilidad de orientar recursos del exterior para el desarrollo de zonas tradicionalmente marginadas, un mayor conocimiento sobre el fenómeno del cambio climático y sus graves implicaciones para México, sobre todo en algunas áreas geográficas y el hecho de que esos compromisos no representaban un costo interno significativo. Sin embargo, objetivos de política exterior general continuaron teniendo prevalencia y no parece haber dudas sobre la influencia del presidente en la decisión.

Si bien el activismo internacional en la materia se mantuvo a lo largo del sexenio, en dos momentos tuvo mayor intensidad: la celebración de las COP16/CMP6, en Cancún, y la reunión del G20, que tuvo como sede Los Cabos, Baja California. Aquí vale la pena señalar que México había solicitado ser sede de la primera en momentos en que se tenían expectativas de llegar a un gran acuerdo vinculante en la reunión de Copenhague, que debía celebrarse en 2009 y que en la siguiente, a celebrarse en 2010, básicamente se trataría de consolidar lo acordado. Pero, como veremos en el

¹⁹ Recordemos que el bióxido o dióxido de carbono (CO₂) es el principal gas de efecto invernadero, generado por la quema de combustibles fósiles, producción de cemento y cambios de uso de suelo.

siguiente apartado, las enormes dificultades que enfrentó la reunión de Copenhague generó la idea de que el sistema multilateral no tenía la capacidad para hacer frente al problema del cambio climático y que poco podría hacerse en un año para modificar la situación. La confirmación de la candidatura mexicana en esa situación tan complicada, y para lograr la cual se tuvo que negociar afanosamente en Copenhague, está estrechamente vinculada con las condiciones que atravesaba México en esos momentos. Por una parte, la crisis económica de 2008 había golpeado de una manera muy intensa al país, cuyo producto interno bruto se redujo en ese año en más de 6%. Por la otra, la inseguridad y la violencia, muy ligadas a la lucha contra el crimen organizado, habían llegado a niveles muy altos, propiciando el severo deterioro de la imagen del país en el exterior.

La organización de las COP16/CMP6 se vio entonces como un reto, pero también como una gran oportunidad de demostrar al mundo la capacidad mexicana no sólo para organizar una conferencia de tamaño considerable y proporcionar la seguridad adecuada a los miles de asistentes, sino de llevar adelante una presidencia de la misma capaz de re-encauzar las negociaciones. Ofrecía también la oportunidad de mostrar a México como un país que aceptaba sus responsabilidades internacionales, comprometido con la construcción de un mejor orden internacional, que mantenía una posición constructiva en la lucha contra el cambio climático y que tenía credibilidad en el ámbito internacional.

De hecho, desde antes de la reunión de Copenhague se precisó el papel que el gobierno mexicano pretendía jugar en los foros internacionales sobre cambio climático. Se consideró a sí mismo “un actor bisagra que ayuda[ría] a romper la polarización entre países desarrollados y en desarrollo”,²⁰ entendiendo básicamente por ese papel el de “puente” y “canal de comunicación” entre dos mundos enfrentados en materia de cambio climático. Se impone aquí, por lo tanto, un breve repaso a las posiciones que los distintos países o grupos de países habían tomado en las negociaciones respectivas.

LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS

De Río de Janeiro a Bali (1992-2006). En 1992, al calor de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, se logró llegar al primero de los dos pilares de lo que se deno-

²⁰ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Tercer informe de labores*, México, Semarnat, 2009, p. 201.

mina régimen internacional de cambio climático: la CMNUCC. Esta Convención entró en vigor en 1994 y ahora cuenta con 195 partes. El segundo pilar es el Protocolo de Kioto, que se firmó en 1997 y entró en vigor en 2005. La Convención busca estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a niveles que permitan evitar interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático, estableciendo obligaciones diferentes para las partes de acuerdo con su nivel de desarrollo. En el Protocolo básicamente se establecieron obligaciones específicas de reducción de emisiones de ciertos gases de efecto invernadero (listados en el anexo A del Protocolo) que los países desarrollados (incluidos en el anexo 1 de la CMNUCC) debían lograr en el primer periodo de compromiso, esto es, entre 2008 y 2012.

En las negociaciones de la Convención se manifestaron claramente posiciones distintas entre los países del Norte y del Sur en relación con su contribución al problema y la responsabilidad de hacerle frente. Como señalan destacados internacionalistas, en la Convención y el Protocolo que le seguiría los países en desarrollo, encabezados por algunas de las hoy denominadas potencias emergentes, en particular China, Brasil y la India, lograron una serie importante de concesiones por parte de los países desarrollados.²¹ No sólo obtuvieron de estos últimos “declaraciones aspiracionales sino obligaciones legales” en buena medida basadas en los principios de equidad y en un cierto grado de compromiso con la justicia distributiva. Esto es, los países desarrollados reconocieron tanto tener una responsabilidad histórica mucho mayor (en materia de emisiones de gases de efecto invernadero), como mayor capacidad para enfrentar el problema, por lo que aceptaron la idea de responsabilidades comunes pero diferenciadas entre ellos y los países en desarrollo. También aceptaron transferir recursos y tecnología para hacer frente al cambio climático hacia el mundo en desarrollo a cambio de compromisos específicos de control de la tasa de crecimiento de emisiones y de preservación de los bosques tropicales. Fue también muy importante el que aceptaran que el sistema de las Naciones Unidas y las conferencias al amparo de éste fueran el foro para las negociaciones de cambio climático.²²

Sin embargo, esos mismos analistas subrayan que en los siguientes quince años –y podríamos añadir que hasta la fecha– los países en desarrollo han perdido terreno frente a los países desarrollados en las negociaciones sobre

²¹ Andrew Hurrell y Sandeep Sengupta, “Emerging Powers, North-South Relations and Global Climate Politics”, *International Affairs*, vol. 88, núm. 3, 2012, p. 467.

²² En Río, añaden estos autores, los países del sur lograron una representación más equilibrada en los organismos relacionados con el medio ambiente, destacando entre ellos el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés). Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, p. 467.

cambio climático.²³ La negativa de los Estados Unidos, hasta hace muy poco el mayor emisor de gases de efecto invernadero, a ratificar el Protocolo de Kioto fue la primera señal de que el mundo desarrollado, o al menos gran parte del mismo, tenía como objetivo claro que los países en desarrollo más avanzados, esto es, las economías denominadas emergentes, aceptaran obligaciones vinculantes en materia de reducción de emisiones de GEI. Como veremos más adelante, esta posición se ha reafirmado y generalizado conforme los países desarrollados, que han enfrentado en el último decenio problemas económicos severos, perciben mayor competencia de esas economías emergentes.

La discusión en esos quince años sobre este problema, muy complejo y con profundas implicaciones para el desarrollo económico de los países –en tanto que para enfrentarlo se requiere una profunda transformación energética, entre otros cambios de gran envergadura– fue ríspida. Con todo, las negociaciones en el marco de las Naciones Unidas tuvieron en ese periodo algunos avances y el conocimiento sobre el tema aumentó notablemente. Esto último se constata en los informes periódicos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), el cual, aunque no genera directamente información científica, está encargado de analizar aquella desarrollada por científicos y organizaciones de todo el mundo.

Fue precisamente la publicación del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, en 2006, la que dio un nuevo impulso a las negociaciones intergubernamentales. En ese informe se afirmaba de manera contundente que las actividades humanas estaban afectando el clima y que de continuar el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero a los niveles que se estaba dando, las consecuencias podrían ser catastróficas para el planeta. Se anticipaba que, a la corta, podrían esperarse fenómenos naturales devastadores. Un año antes se había publicado un informe que tendría también impacto a nivel internacional. En el mismo, se subrayaba que los beneficios de actuar a tiempo sobrepasarían varias veces los costos de no hacerlo. De llevarse a cabo de inmediato las inversiones necesarias para estabilizar las concentraciones de GEI, reducirían el PIB mundial en el mediano plazo en uno por ciento. En caso de no hacerlo, los costos podrían elevarse a un 20% del PIB mundial para fines de siglo y requerir en fechas más cercanas la reorientación de recursos para enfrentar los desastres naturales que se temía irían en aumento.²⁴

²³ Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, p. 466.

²⁴ Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

De Bali a Copenhague. Ese mayor conocimiento sobre la magnitud del problema y la urgencia de enfrentarlo favoreció que en las COP13/CMP3, celebradas en Indonesia en 2007, se acordara el denominado Plan de Acción de Bali que pretendía fortalecer la acción colectiva contra el cambio climático adoptando un enfoque de cooperación de largo plazo. El Plan giraba en torno a cuatro pilares: mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento, y establecía que las negociaciones bajo este Plan debían concluir en un periodo de dos años, a fin de que se presentaran recomendaciones específicas en las COP15/CMP5, a celebrarse en 2009.²⁵ El Secretario General de las Naciones Unidas también recogió el tema con la consiguiente convocatoria a una Reunión de Alto Nivel que se llevó a cabo en Nueva York en el otoño de 2007.²⁶

Durante los siguientes dos años, entre las conferencias de Bali y Copenhague, las posiciones se polarizaron en relación con dos preguntas centrales: cuáles países debían reducir sus emisiones y cuál era el nivel de reducción necesario, ya que no todos aceptaban la recomendación del PICC. Tampoco había acuerdo sobre el papel que debía tener el mercado en la lucha contra el cambio climático ni sobre los arreglos institucionales específicos. En ocasiones, la controversia se centraba en la secuencia de las acciones,²⁷ por ejemplo, el asunto de los créditos de carbono por uso de suelo y cambio de uso de suelo (LULUCF, por sus siglas en inglés).

Los países en desarrollo en términos generales defendieron con gran vehemencia en los foros internacionales, sobre todo en aquellos de Naciones Unidas, el régimen internacional de cambio climático existente, especialmente en lo que se refiere a su “arquitectura diferenciada”, que no los obliga a tomar acciones de mitigación, y a los principios y provisiones que explícitamente aceptan que las emisiones de estos países crecerían en el futuro para satisfacer sus necesidades de desarrollo. Se quejaban de la falta de cumplimiento de los países ricos en cuanto a reducción de sus emisiones,

²⁵ A partir de entonces existieron dos vías principales a cargo de dos Grupos de Trabajo, el de Compromisos Futuros de los Países Desarrollados y el de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo, este último con el mandato de impulsar la puesta en práctica de la Convención de manera inmediata y más allá del 2012. Socorro Flores Liera, *La Conferencia de Cambio Climático de Cancún*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012, pp. 45-46.

²⁶ La OECD, la Organización Mundial de Comercio, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y bancos regionales como el BID, entre otros, le dieron también mayor importancia al tema.

²⁷ Por ejemplo, en el asunto de los créditos de carbono en relación con el uso de tierras, cambio en el uso de la tierra y siveicultura (LULUCF), tema de gran interés para los países en desarrollo. Los países desarrollados querían ciertas definiciones antes de hacer compromisos y aquellos exigían el orden contrario. Esto refleja la falta de confianza entre las partes. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 6.

de abuso de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto y de no transferir los recursos financieros y tecnológicos al mundo en desarrollo como habían prometido. La crítica por este último incumplimiento se había intensificado, pues, para esos momentos, el avance del conocimiento científico sobre el fenómeno indicaba que los países en desarrollo muy posiblemente serían los más vulnerables a los efectos más devastadores del cambio climático. Entre los defensores más fuertes del *statu quo* y de las normas establecidas se encontraban las tres potencias emergentes arriba mencionadas (China, la India y Brasil), las que, junto con Sudáfrica, formarían en la Conferencia de Copenhague, el denominado grupo BASIC. En lugar de que esas potencias emergentes tomaran un papel revisionista, como lo estaban teniendo en otros temas de la agenda internacional, en este terreno se mostraban ardientemente conservadoras.²⁸

Por su parte, los países desarrollados centraron su crítica en el papel de esas potencias, exigiendo implícitamente que éstas aceptaran compromisos vinculantes para el periodo post 2012, que se esperaba duraría hasta 2020. Subrayaron que aunque era patente que las emisiones de gases de efecto invernadero de estos países habían venido creciendo de manera notable, precisando que China estaba por convertirse en el mayor emisor mundial, se negaban a reconocer las responsabilidades que acompañaban al nuevo papel en el escenario mundial que reclamaban.²⁹ Así, algunos países desarrollados pedían un nuevo acuerdo que recogiera las nuevas realidades, afirmando que el Protocolo de Kioto había cumplido su función y que era ya insuficiente para alcanzar los objetivos de la CMNUCC.

Aquí conviene precisar que las potencias emergentes, sobre todo China y Brasil, a pesar de su recalcitrante discurso a nivel internacional, estaban introduciendo modificaciones sustantivas en sus políticas internas relacionadas con el cambio climático. Brasil se encontraba en la avanzada en el uso de energía de fuentes renovables y hacía esfuerzos importantes para reducir la deforestación. Estos dos países eran también los que más habían acudido al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).³⁰ Más aún, en

²⁸ Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, p. 469.

²⁹ En su artículo, Hurrell y Sengupta discuten estas críticas. Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, pp. 464-465.

³⁰ Uno de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto (que busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los países desarrollados en materia de mitigación), permite a las partes la transferencia o adquisición de reducción de emisiones entre alguno de aquellos y uno en desarrollo. Las reglas para su funcionamiento se adoptaron en 2001, pero aclarar los lineamientos precisos, en particular sobre la inclusión de actividades de aforestación y reforestación han llevado muchos años. Ha sido sujeto a muchísimas críticas, como el que un puñado de países concentran el mayor número de proyectos aprobados.

2009, las cuatro potencias del Grupo BASIC hicieron públicos compromisos voluntarios o promesas (*pledges*) considerables, ya fuera de reducción de la intensidad de las emisiones en los casos de China y la India, o de reducción de emisiones totales, en el de Brasil y Sudáfrica. Condicionaban, eso sí, su cumplimiento a la recepción de financiamiento de parte de los países desarrollados.

Se puede afirmar en cambio que esas potencias emergentes se habían escudado en las imprecisiones y vacíos de la Convención para no presentar regularmente las Comunicaciones Nacionales, en las cuales los países en desarrollo deben hacer una descripción de las medidas que tomen o planeen adoptar relacionadas con los fines de la Convención. Se mostraban renuentes a presentar inventarios nacionales de sus emisiones de gases de efecto invernadero, que, según la Convención, deben presentar aquellos países que están en posibilidades de hacerlo, alegando cuestiones de soberanía.³¹

Aunque los principales puntos de controversia en esos momentos eran los mencionados arriba, conforme avanzaba el conocimiento científico sobre el fenómeno climático y sus posibles consecuencias, comenzaron a surgir nuevas divisiones entre los países. El aumento de los grupos formales reconocidos por el Secretariado de la Convención que participaban en las negociaciones parece reflejar esa situación.³² Si por algunos años básicamente existieron cuatro grupos de negociación: el de la Unión Europea, el Grupo de los 77 más China, el Grupo JUSCANZ y la Alianza de los Países Insulares en Desarrollo (AOSIS), para 2009 había surgido el Grupo Paraguas (al que pertenecen los países desarrollados que no son miembros de la UE), la Coalición de países con bosques tropicales, y el Grupo de Integridad Ambiental –grupo pequeño formado por Corea del Sur, Suiza, México, Mónaco y Liechtenstein. Hacía más complicada la negociación una especie de subdivisión del G77 más China de acuerdo con sus intereses nacionales específicos que no son similares y, en ciertos casos, son antagónicos (países menos adelantados [LDC por sus siglas en inglés], Grupo Africano y Alianza Bolivariana de las Américas). Existían diferencias sustantivas aun dentro de aquellos que poco después formarían el Grupo BASIC, que en buena medida se explican por factores internos.

Por lo que se refiere al caso específico de México, el país había firmado la Convención sobre cambio climático en la Conferencia de Río y la ratificó

³¹ Existe un esquema diferenciado de presentación y revisión de inventarios de emisiones de GEI. El IPCC definió las metodologías correspondientes.

³² Estos grupos formales tienen prioridad para hacer declaraciones al inicio y cierre de las sesiones, y sus representantes son los únicos que tienen acceso a las negociaciones “de cuarto pequeño” en que se tratan los asuntos de mayor controversia de las agendas de la COP. Cambio Climático, *op. cit.*, p. 64.

en marzo de 1992. Y si bien se mantuvo formalmente en esa negociación dentro del Grupo de los 77 más China, no adoptó enteramente la posición de las hoy potencias emergentes arriba mencionadas.³³ Muy probablemente eso se haya debido a que en esos años el país estaba inmerso en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La participación mexicana en las Conferencias de las Partes que se iniciaron a partir de 1995, participación que desde 2000 se llevó a cabo dentro del Grupo de Integridad Ambiental, recayó pronto en los funcionarios de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca y luego en su sucesora, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). La incorporación de funcionarios del Instituto Nacional de Ecología (INE) y algunos científicos mexicanos en el IPCC favoreció un mejor conocimiento del problema y el esfuerzo por generar mayor información sobre la situación de México.³⁴ Asimismo, comenzó a adoptarse una serie de medidas para cumplir con los compromisos que impone la CMNUCC a los países en desarrollo, y a tratar de aprovechar las oportunidades que ofrece.

Durante el gobierno del presidente Fox, el interés de algunos altos funcionarios de Semarnat en el tema ayudó a otorgarle cierta prioridad en la agenda de la secretaría, aunque de inmediato encontró frenos en otras dependencias gubernamentales, entre ellas las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Energía y Economía. Con todo, se tomó una serie de medidas internas y se avanzó en la investigación, lo que permitió formular la primera Estrategia Nacional de Cambio Climático de los gobiernos panistas que se presentó a principios del siguiente sexenio. México participó en proyectos piloto de Actividades de Implementación Conjunta (AIJ), y para 2007 había registrado 78 proyectos en el Consejo Ejecutivo del Mecanismo de Desarrollo Limpio y se siguió cumpliendo con la obligación de presentar comunicaciones nacionales.³⁵

³³ Edmundo de Alba, quien encabezó la delegación mexicana, fungió como co-presidente del grupo que tuvo a su cargo elaborar el proyecto en materia de compromisos vinculantes de reducción de GEI. Se afirma que México apoyó a quienes se oponían a compromisos vinculantes. Íñigo G. Martínez Peniche, "Interés privado *versus* interés público: sistemas energéticos y políticas climáticas en Canadá y México", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, p. 94.

³⁴ En 1995 México publicó el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero y en 1997 presentó a la CMNUCC su Primera Comunicación y, la segunda, en 2001. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe de Avances del Programa Especial de Cambio Climático*, México, Semarnat, 2012, p. 12-13.

³⁵ En 2004 se estableció el Comité de Proyectos de Reducción de Emisiones y Captura de GEI ante la Junta Ejecutiva del MDL y se iniciaron programas pilotos de REDD+. Un año después se le dio un carácter formal a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, existente desde 1997, para coordinar la acción del gobierno federal.

Desde el inicio de su sexenio, Calderón manifestó que la posición mexicana en la materia no era suficientemente audaz. Consecuentemente, junto con la candidatura para ser sede de las COP16/CMP6, México tuvo una participación más activa en las reuniones de los Grupos de Trabajo creados a partir de Bali, particularmente en la COP14/CMP4 en Bonn, lo mismo que en otros foros. Fue de los primeros países en desarrollo en anunciar compromisos voluntarios de reducción de emisiones. En la reunión de Poznan de 2008, México hizo público su compromiso de reducirlas, con recursos propios, en cincuenta millones de toneladas de CO₂ a partir de 2012 y, ya en el contexto de Copenhague, en 30% para 2020 (respecto a las de 2000), compromiso este último supeditado al apoyo financiero y tecnológico de los países del anexo 1.³⁶

En 2008, en la V Cumbre de la América Latina y el Caribe y la Unión Europea, también propuso la creación de un Fondo Verde, cuya primera versión en detalle la presentó el propio Calderón en su visita a Londres en 2009. Esta propuesta inicial tenía como base las responsabilidades comunes, pero diferenciadas y las capacidades respectivas de los países; buscaba asimismo asegurar un flujo anual estable y predecible de recursos hacia el mundo en desarrollo, que le rindieran beneficios concretos. Sin embargo, enfrentó la oposición clara de los países en desarrollo, especialmente de las potencias emergentes, y ciertas reticencias de los desarrollados. El sistema de cuotas obligatorias –parecido al de instituciones como el FMI–, a determinarse con base en factores como producto interno bruto total, PIB per cápita, emisiones totales y per cápita de cada país, no agradó a muchos.³⁷ Los países en desarrollo, y especialmente las potencias emergentes, expresaron igual o mayor rechazo a la idea de que el Fondo pudiera apoyar financieramente proyectos de mitigación o adaptación tanto de este tipo de países como de los desarrollados.³⁸

Así, meses antes de la Conferencia de Copenhague, la posición que México tomaría en adelante comenzó a precisarse. Apoyaría el fortalecimiento del Protocolo de Kioto y su posible modificación o, inclusive, su sustitución por otro instrumento más ambicioso que pudiera obtener un consenso amplio. Estaría dispuesto a considerar un esquema en que los

³⁶ Con base en los cálculos hechos por el INE y la consultora McKinsey, se estableció que México podía reducir esas emisiones entre 10 y 13% con sus propios recursos y capacidades y 20% más con apoyo internacional.

³⁷ Unos países preferían que la vía para los flujos financieros fueran sobre todo mecanismos de mercado; otros, que fueran fondos de los gobiernos desarrollados y que se manejaran dentro del marco de la CMNUCC.

³⁸ El reconocimiento de que varios países desarrollados, sobre todo los europeos, estaban haciendo esfuerzos importantes de mitigación estaba, al parecer, en la base de la propuesta.

países en desarrollo participaran, procurando una modificación sustantiva de sus líneas de base, que descansara en incentivos tales como el financiamiento y la transferencia de tecnología del mundo desarrollado. También estaría a favor de consolidar un sistema de medición, reporte y verificación transparente, con inventarios fortalecidos, y daría más importancia a los temas de adaptación. En cambio, de manera reiterada el gobierno mexicano se negó a responder a peticiones informales para que aceptara obligaciones como miembro de la OECD; alegó que había hecho reservas en ese sentido al adherirse a esta organización.

Respecto a temas específicos, más que propuestas novedosas, las posiciones mexicanas a lo largo del sexenio (imposibles de detallar aquí por falta de espacio) reflejaron el esfuerzo de conciliar posiciones de países desarrollados y en desarrollo. México tampoco buscó una posición de liderazgo de los países en desarrollo en renglones muy importante, como Brasil lo hizo en los asuntos concernientes a REDD+, y China, en materia de tecnología, aunque sin duda tenía gran interés en ellos.

La reunión de Copenhague. Si bien las expectativas iniciales sobre los resultados de las COP15/CMP5 habían sido muy altas porque se habló de la posibilidad de llegar a un gran acuerdo vinculante y se esperaba la presencia de 120 jefes de Estado y de gobierno que respondieron a la convocatoria del gobierno danés, seis o siete meses antes empezó a vislumbrarse que esto no sería posible.³⁹ Ya iniciadas las Conferencias, en un ambiente de desorganización y tensión, intensificada por los enfrentamientos en las calles entre la policía danesa y numerosos manifestantes de la sociedad civil, y ante la falta de avance de los grupos de negociación, la presidencia de la COP convocó al diálogo a un grupo reducido de los jefes de Estado y de gobierno presentes. Se procuró incluir a representantes tanto de países desarrollados como de los distintos grupos de negociación de los países en desarrollo arriba mencionados, pero la presidencia danesa no estableció canales de comunicación con el resto de los participantes, que eran la gran mayoría.

En estas sesiones cerradas, en las que los propios jefes de Estado y de gobierno participaron directamente en las negociaciones y en las cuales tuvo un papel importante el Grupo BASIC, se llegó al Acuerdo de Copenhague, que incluía una serie de compromisos tanto para países desarrollados como en desarrollo. Se estableció el objetivo de limitar el calentamiento global a 2°C y el de crear un Fondo para el Clima, con recursos nuevos, adicionales, predecibles y adecuados. También se incluyó el compromiso

³⁹ Se habla de que el gobierno danés preparó un borrador de Acuerdo, el cual se filtró y provocó la indignación de muchos gobiernos que expresaron sus dudas sobre su origen.

de los países desarrollados de adoptar, de manera individual o conjunta, metas concretas de reducción de emisiones hacia 2020, las cuales estarían sujetas a medición rigurosa y transparente. A este tipo de revisión también estarían sujetos los apoyos financieros que debían proporcionar. Estos países se comprometieron asimismo a proporcionar a corto plazo (2010-2012) 30 000 millones de dólares para apoyar a los países en desarrollo para acciones tanto de adaptación como de mitigación, y considerar la elevación de este apoyo a 100 000 millones de dólares anuales a partir de 2020. Por su parte, los países en desarrollo se comprometían a llevar a cabo acciones nacionales de mitigación y un registro de las mismas, y que tanto sus inventarios como las comunicaciones nacionales estarían sujetos a consultas y análisis internacional.⁴⁰ Los compromisos de estos últimos países, que a primera vista parecen muy limitados, para algunos analistas permitían vislumbrar que los países desarrollados comenzaban a imponer su visión de aumentar las responsabilidades del mundo en desarrollo; hablan de desvanecimiento (*blurring*) de la distinción entre los países del anexo I y los no incluidos en éste. Uno de estos analistas considera que se logró una especie de “codificación de los compromisos voluntarios o promesas de reducción de emisiones para 2020 hechas por cerca de ochenta países”, incluyendo a las potencias emergentes.⁴¹ En cuanto al Protocolo de Kioto, no se llegó a ningún acuerdo sobre el segundo periodo de compromiso.

En el corto plazo, la suerte de este Acuerdo no fue buena. La forma de seleccionar a los miembros del grupo que los negoció provocó el enojo de los que se sintieron excluidos, un acalorado debate y la imposibilidad de su aprobación por el Plenario de la Conferencia. Simplemente se tomó nota de su existencia. A pesar de que las decisiones a las que llegaron los jefes de Estado y de gobierno creaban la posibilidad de avanzar en las negociaciones futuras en temas muy controversiales y que en los siguientes meses más de un centenar de los Estados miembros se asociaron a ese Acuerdo y varios de ellos indicaron sus metas y acciones de reducción de emisiones para el año 2020, la mayoría de los gobiernos y los analistas consideraban “impensable que en solo un año [esto es, antes de la reunión de Cancún] fuera posible reconstruir la capacidad del sistema multilateral para hacer frente a este problema”.⁴² En estas condiciones de desconfianza entre las partes, de enorme pesimismo, México inició el proceso de preparación

⁴⁰ Flores Liera, *op. cit.*, pp. 50-51.

⁴¹ Robert Stavins (Harvard Project on Climate Agreements), “What Happened (and Why): An Assessment of the Cancun Agreement”, <http://www.robertstavinsblog.org/2010/12/13successful-outcome-of-climate-negotiations> (véase también Hurrell y Sengupta, p. 473).

⁴² Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias de Cancún sobre Cambio Climático. Libro blanco*, México, SRE, 2012, p. 8.

de las COP16/CMP6, dada la aceptación de su candidatura a ser sede, presentada el año anterior.

Las COP16/CMP6. Recuperar la confianza entre los países y en estas negociaciones multilaterales fue la preocupación central del gobierno mexicano en el año previo a la celebración de la Conferencia. Por instrucciones del presidente Calderón, fue la Cancillería y no la Semarnat la que quedó a cargo de coordinar a las distintas dependencias gubernamentales, “con la conducción personal” del mandatario mexicano.⁴³

Fue notable la intensidad de las actividades de funcionarios y diplomáticos mexicanos que a lo largo de 2010 se abocaron diligentemente a aquella tarea, quienes para comenzar tuvieron que negociar la autorización para preparar y organizar la reunión –ya que la presidencia de la COP se asume el primer día de la Conferencia–, para lo cual se tuvo que vencer la resistencia inicial de algunos países. Tampoco fue fácil definir y lograr el apoyo técnico y logístico de un Secretariado de la Convención acostumbrado a un alto grado de autonomía. Superados estos problemas, se llevaron a cabo decenas de viajes para tratar de identificar las prioridades y preocupaciones de todos los Estados Partes de la Convención y del Protocolo; funcionarios de alto rango, incluido al propio presidente de la República, participaron en numerosos foros multilaterales, formales e informales, donde se discutió el problema del cambio climático; se organizaron decenas de reuniones bilaterales, regionales y multilaterales en suelo mexicano y en otros países. El objetivo era “construir una Presidencia de las Conferencias fuerte por medio de la inclusión y la transparencia”.⁴⁴ Por ello, también se procuró incorporar de mejor manera a la sociedad civil de varios países con el fin, entre otros, de evitar el tipo de enfrentamientos que se habían dado en Copenhague. Especial atención se dio también al estímulo de actividades empresariales paralelas. Se procuró, además, involucrar en el esfuerzo a legisladores, gobiernos estatales y alcaldes tanto de México como del exterior.⁴⁵

El gobierno mexicano adoptó simultáneamente varias medidas internas relacionadas con el cambio climático en un esfuerzo por demostrar frente al exterior su compromiso de avanzar hacia una economía baja en carbono.⁴⁶ Del avance logrado en la elaboración de inventarios de emisiones más

⁴³ Cambio Climático, *op.cit.*, p. 31.

⁴⁴ SRE, *Conferencias...*, pp. 8-9.

⁴⁵ Para una información minuciosa de todas las actividades realizadas, véase SRE, *Conferencias...*, pp. 1-82.

⁴⁶ No puede descartarse, aunque sería tema de otro trabajo, que el recurso a compromisos internacionales fuera también un intento por asegurar e, inclusive, acelerar el ritmo de cambio a nivel doméstico.

precisos, de la Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2007, un tanto vaga, y de programas sectoriales, se pasó a la adopción del Programa Especial de Cambio Climático (2009), instrumento de política transversal que establece metas aspiracionales específicas, con vigencia hasta 2012.⁴⁷ Aunque se hicieron esfuerzos por llegar a Cancún con una ley general de cambio climático, la falta de acuerdo interno no lo hizo posible. Sí se orientaron fondos considerables para la celebración de las conferencias, que se sumaron a los donativos del exterior y otros patrocinios.⁴⁸ Según las cifras de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el presupuesto nacional ejercido para la organización de las Conferencias fue de 1 049 874 994 pesos. Los fondos internacionales ascendieron a cerca 22 millones, que junto con otros patrocinios y donativos sumaron 28 412 355.00 pesos. Las dependencias gubernamentales encargadas de llevar a cabo investigación específicamente sobre cambio climático recibieron también una cantidad apreciable de recursos que, si no suficiente, sí era mayor que la destinada a otros temas.

El claro interés presidencial permitió vencer resistencias de varias secretarías que no estaban interesadas en el tema o que francamente eran reacias a compromisos importantes en la materia. Lo mismo sucedió con la mayoría de los empresarios también renuentes a aceptar compromisos que temían podían disminuir su capacidad de competencia. A fin de reducir sus inquietudes, representantes de estos últimos habrían de ser incorporados a la delegación oficial de México no sólo en Cancún, sino en las dos conferencias posteriores.

En cuanto a las posiciones concretas con las que México llegó a Cancún, podríamos decir que tendió a acercarse en algunos temas a las de los países desarrollados, pero en aspectos esenciales mantuvo aquella de los países en desarrollo, como ya hemos dicho. Analistas del exterior percibían su posición como una que procuraba el equilibrio entre lo que proponían los países en desarrollo y lo que pretendía el mundo desarrollado.⁴⁹ México reconocía la responsabilidad histórica de los países desarrollados en la emisión de gases de efecto invernadero. Pero también advertía que los países desarrollados emitían ya la cuarta parte de esas emisiones totales y que este

⁴⁷ El PECC es una visión de largo plazo con metas aspiracionales tanto en mitigación como en adaptación. Para un informe detallado de todas las acciones realizadas en esos años, véanse los Informes de labores de la Semarnat y varias publicaciones específicas, entre ellas: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Informe de Avances del Programa Especial de Cambio Climático*, México, Semarnat, 2012, 82 pp.

⁴⁸ SRE, *Conferencias...*, p. 43.

⁴⁹ Uno de ellos señalaba que México compartía posiciones en varios temas con Corea del Sur y, a veces, con Indonesia, por lo que eventualmente juntos podrían aportar elementos para llegar a compromisos en cuestiones que generaban gran controversia. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 2.

porcentaje tendía a reducirse, en tanto que las emisiones totales de los países en desarrollo, especialmente de los más avanzados, representaban un porcentaje cada vez más alto de las emisiones totales.

Aceptando que debía evitarse un aumento de temperatura de más de 2°C, y de ser posible adoptar una meta más ambiciosa que permitiera acortarla a un aumento de la temperatura promedio de 1.5°C, la delegación mexicana subrayaba que el mundo desarrollado debía convertir sus promesas (*pledges*) en compromisos vinculantes más profundos y ambiciosos a corto y largo plazo.

Si bien los representantes mexicanos siguieron sosteniendo que el tratamiento para los distintos países debía continuar siendo diferenciado, insistían en que se debía avanzar hacia una “diferenciación más realista”.⁵⁰ Consecuentemente, apoyaban el desarrollo de criterios para que todos los Estados contribuyeran, según sus capacidades y de manera voluntaria, al objetivo último de la Convención. En otras palabras, se siguió sosteniendo la posición, ya explícita desde 2007, de que los países en desarrollo deben aceptar compromisos voluntarios de carácter sectorial, que no conlleven sanciones por incumplimiento, y condicionados a recibir apoyo de los países desarrollados.

En cuanto a las Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA por sus siglas en inglés), México apoyaba su reforzamiento dentro de un contexto de desarrollo sostenible y de erradicación de la pobreza, con apoyo financiero y tecnológico adecuado.⁵¹ Estas acciones debían ser voluntarias, no vinculantes y corresponder a las capacidades de cada país. En el exterior se percibía que estaría dispuesto a someter las NAMA que recibían apoyo externo a revisión internacional y que su propuesta sobre estas acciones era compatible con la idea de una metas (*no-lose*) o “techos suaves” para la economía en su conjunto, posición que no era compartida por muchos otros países en desarrollo.⁵²

México estaba en favor del reconocimiento de la adaptación como un elemento clave del desarrollo sostenible y a la que debía otorgársele la misma

⁵⁰ Véase *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, México, Semarnat, 2007, p. 13.

⁵¹ El concepto de NAMA, según algunos analistas había contribuido a consolidar la idea de que en lugar de compromisos cuantitativos obligatorios, el mundo en desarrollo podía demostrar que estaba llevando a cabo planeación estratégica de acciones que podrían ser medibles y verificables. Pero se requerían aún definiciones importantes sobre las que no había acuerdo. Por ejemplo, si las NAMA debían ser a nivel de toda la economía y ser o no obligatorias. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 11.

⁵² Si un país aceptaba estas metas, o techos suaves, sería elegible para emitir créditos de emisiones si tenía éxito en el caso de lograr reducir éstas a un nivel debajo de la meta; pero no tendría sanciones si no lo lograba. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 11.

importancia que a la mitigación. Seguía insistiendo igualmente en la necesidad de crear arreglos institucionales y mecanismos para aumentar considerablemente los recursos financieros destinados a enfrentar el reto del cambio climático y se mostraba dispuesto a aceptar la expansión de mecanismos de mercado para complementar los fondos públicos. Veía la consolidación de los apoyos financieros inmediatos como medida urgente para restaurar y reforzar la confianza en el proceso de negociación y establecer la base de lo que considerable indispensable: la garantía del financiamiento a largo plazo. Demandaba avanzar en la creación de mecanismos para la transferencia de tecnología y proponía que parte de las contribuciones para el Fondo Verde se reorientaran a un Fondo de Tecnología Limpia.⁵³

El gobierno mexicano manifestaba un fuerte apoyo al fortalecimiento de mercados de carbono, más allá de la continuidad, mejora y ampliación de los proyectos de MDL. En lo que se refiere a las actividades de REDD, el gobierno mexicano las consideraba una importante oportunidad para contribuir a la lucha contra el cambio climático y la protección de los bosques tropicales, lo que tendría beneficios ambientales y sociales. Por ello, insistía en la adopción urgente de esquemas para la provisión de recursos e incentivos positivos para el desarrollo de esas actividades, esquemas que deberían tener un buen grado de flexibilidad e incluir el desarrollo de capacidades, proyectos piloto y desarrollo de proyectos a diferentes niveles. Las actividades de REDD debían también tomar en cuenta los derechos de las poblaciones indígenas y las comunidades locales que habitan los bosques tropicales y reconocer los beneficios en materia de conservación de ecosistemas y de servicios que proveen.⁵⁴

En otro tema de las negociaciones que ha provocado mucha controversia, la medición, reporte y verificación (MRV por sus siglas en inglés) sobre emisiones de GEI y acciones de mitigación, la posición de México sí se alejaba más de la de muchos países en desarrollo y, en particular, de las potencias emergentes, especialmente China, que se mostraban reacios al escrutinio externo y al establecimiento de estándares internacionales. Cabe señalar que México estaba dispuesto a apoyar el establecimiento de esquemas que tomaran en cuenta la importancia de la confianza y de la transparencia, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. La mayor disposición de México a aceptar ese tipo de monitoreo se entiende si tomamos en cuenta que, como miembro

⁵³ El objetivo de este fondo era más limitado que el de una propuesta presentada por el G77 más China. Von der Goltz, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁴ Por esas fechas se hizo una publicación al respecto. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Visión de México sobre REDD+. Hacia una estrategia Nacional*, México, Semarnat, 2010, 47 pp.

de la OECD, está sujeto a revisiones periódicas en muchas áreas, que incluyen estudios sobre desempeño ambiental.

En un ambiente muy distinto al de Copenhague, aunque se dieron varios momentos de tensión, en la COP16/CMP6 se llegó a los Acuerdos de Cancún.⁵⁵ Desde la perspectiva del gobierno mexicano, en estos Acuerdos se anclaron en el régimen multilateral los principales contenidos de los Acuerdos de Copenhague y se creó un conjunto de instituciones en los temas de financiamiento, mitigación, adaptación y tecnología que, de ponerse en marcha adecuadamente, permitirían a los países en desarrollo enfrentar de una mejor manera el fenómeno del cambio climático: el Fondo verde para el Clima, el Marco de Adaptación (creado para atender con más cuidado estos temas) y el Mecanismo Tecnológico.⁵⁶ En cuanto a los avances relacionados con el Protocolo de Kioto, se les consideró “precarios”; pero se reconocía que al evitar una brecha entre los periodos de compromiso permitieron avanzar en otros temas controversiales. El gobierno mexicano vio también como un logro que se aceptara la idea de que en las negociaciones de un fenómeno tan complejo los avances serían necesariamente incrementales, visión que según algunos funcionarios mexicanos ellos habían propiciado, y la cual es compartida por varios gobiernos y observadores.⁵⁷

Aunque hay acuerdo en que fueron varios los elementos que contribuyeron al éxito de Cancún –entre ellos un trato más cortés entre China y Estados Unidos y la percepción de todos los participantes de que un fracaso de las Conferencias significaba el final del proceso dentro del marco de la Naciones Unidas–, analistas y observadores coinciden en que la conducción mexicana de todo el proceso fue un elemento decisivo en ese éxito; consideran que la Presidencia de la COP supo sortear problemas, varios de ellos derivados de imprecisiones y vacíos de la Convención, que habían complicado la buena marcha de otras Conferencias. Especial énfasis ponen en la interpretación que dio esa Presidencia, en un momento importante, al concepto de consenso, al precisar que éste no significaba unanimidad. En resumen, como afirma un reconocido estudioso del tema, “el gobierno mexicano, a través de una planeación cuidadosa y metódica en el año previo [a la celebración de las Conferencias] se preparó bien y mostró gran destreza al presidir las pláticas”.⁵⁸

⁵⁵ Para un acucioso recuento de los principales puntos de controversia dentro de los grupos de trabajo y órganos subsidiarios con los que se llegó a Cancún y la forma en que se buscó superarlos ya en las Conferencias, véase Flores Liera, *op. cit.*, p. 85 y ss.

⁵⁶ Cambio climático, *op. cit.*, p. 32.

⁵⁷ En palabras de uno de ellos: “El Acuerdo de Cancún debe ser aplaudido no porque resuelva todo, si no porque se decide no intentarlo” (la traducción es mía). Stavins, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁸ La traducción es mía. Este autor profundiza también en los alcances y límites de los Acuerdos de Cancún. Stavins, *op. cit.*

El gobierno mexicano recibió con agrado ese tipo de comentarios que se hicieron sobre todo en el exterior. En su seno fluyeron las afirmaciones de que el país había logrado se le reconociera como un país consistente, responsable, actor global comprometido con causas. En otras palabras, los objetivos de política exterior general se habían cumplido.

Las Conferencias de Durban y Doha: el cierre de un ciclo. Un año después, la delegación mexicana, llegó a las COP17/CMP7 en Sudáfrica, con pocos objetivos primordiales. Uno de ellos era que quedara bien definida la adopción del Fondo Verde, sin que la propuesta sobre su estructura tuviera cambios significativos; otro, que se aceptara un segundo periodo en el Protocolo de Kioto. Llevaba también, junto con Nueva Guinea, una propuesta de enmienda de la Convención para hacer efectivo “el derecho al voto”, esto es, en situaciones en que no se puede avanzar en la toma de decisiones en aspectos sustantivos, con la posible excepción de cuestiones financieras, proponía que la decisión se aprobara con una mayoría calificada de dos tercios. Desde la perspectiva de algunos analistas, llevaba como “bandera en las negociaciones” la “eficiencia energética”, que no sólo podría asegurar seguridad en ese terreno, sino eficiencia en los mercados.⁵⁹

En la reunión, el discurso de los participantes volvió a polarizarse, dado que varios países trataron de modificar la agenda y renegociar los acuerdos de Cancún. Muchos delegados repitieron de manera incasable los viejos argumentos. Pero también flotaban en el ambiente nuevas interrogantes y nuevos argumentos, surgimiento continuo que hace difícil avanzar en negociaciones tan estrechamente ligadas con crecimiento y desarrollo económico.⁶⁰ Se observaba igualmente que mientras la posición del mundo desarrollado en varios de los temas controversiales tendía a unificarse, en los países en desarrollo se ahondaron las diferencias. Los países del grupo BASIC enfrentaron tanto la exigencia de los desarrollados de que el principio de diferenciación debía ser reinterpretado dadas las nuevas condiciones económicas, como la de países pequeños, sobre todo los insulares; estos últimos les exigían la adopción de mayores compromisos en vista del aumento de fenómenos extremos a los que ellos eran muy vulnerables. Las potencias emergentes, a su vez, mostraron una disposición distinta frente

⁵⁹ Véase, por ejemplo, Rolando Fuentes-Bracamontes, “Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP17”, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO

⁶⁰ Un ejemplo es el planteamiento de diferenciar entre “emisiones globales ligadas a la producción” y “emisiones globales ligadas al consumo”, dado que países como China orientan gran parte de su producción manufacturera a mercados de países desarrollados. Cambio Climático, *op. cit.*, pp. 12-13.

a estas demandas. Brasil subrayó un aumento de 27% en la reducción de deforestación en el último año, como un ejemplo de su creciente compromiso. Sudáfrica y China parecían estar también mejor dispuestas a responder a las demandas. La India mantenía su posición recalcitrante.⁶¹

En un dramático final, en las COP17/CMP7 se logró llegar a un compromiso relativamente débil. Las decisiones adoptadas se hicieron constar en una brevísima declaración: implementación de los Acuerdos de Cancún, continuidad del Protocolo de Kioto y adopción de la Plataforma de Durban para la Acción Fortalecida que en gran medida recogía las posiciones del mundo desarrollado. En esta última, los países aceptaron terminar en 2012 con el proceso de negociación que se había lanzado bajo el Plan de Acción de Bali, y reemplazarlo con un proceso de negociación enteramente nuevo.

La COP18/CMP8, celebrada en Qatar a finales de 2012, se planteó desde un inicio como un punto de inflexión. Se pretendía dar por concluida definitivamente la agenda de Bali, confirmar la aceptación de un segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, dado que la vigencia del primero terminaba ese año, y consolidar la aceptación de la Plataforma de Durban para iniciar un proceso que llevara a la adopción de un nuevo instrumento vinculante. Algunos países también insistían en la necesidad de que los países aumentaran sus compromisos inmediatos para cerrar lo que se consideraba una brecha para garantizar un máximo de incremento de temperatura de 2°C.⁶² Un asunto de gran controversia se relacionaba con las reglas para regular el uso de los derechos de emisión sobrantes del primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto. La delegación mexicana estaba interesada, sobre todo, en la definición de la operación de los mecanismos que ya se habían creado.

Volvió, sin embargo, a cuestionarse la Plataforma de Durban. De entrada, China, a nombre del grupo BASIC, insistió en que para completar exitosamente el trabajo del Grupo de Cooperación a largo plazo se tenían que atender todos los elementos del Plan de Bali y no dejar temas en la mesa, incluidos el acceso al desarrollo sostenible y los temas tecnológicos relacionados con la propiedad intelectual. El grupo ALBA insistió en que el futuro de la Plataforma estaba muy ligado con la adopción de compromisos vinculantes más “ambiciosos” bajo el Protocolo de Kioto. Los pequeños países insulares subrayaron estar cansados de promesas. Con tono airado los países

⁶¹ Hurrell y Sengupta, *op. cit.*, p. 472.

⁶² Angela Merkel había hecho este llamado en la tercera sesión del Diálogo de Petersberg, pocos meses antes de las Conferencias. <http://www.intercambioclimatico.com/2012/08/20/dialogo-de-petersberg-buscando-avanc>

en desarrollo volvieron a subrayar la falta de cumplimiento del mundo desarrollado en materia de canalización de fondos.⁶³ Llamó la atención el anuncio de la creación de un nuevo grupo negociador latinoamericano—Colombia, Costa Rica, Chile, Perú, Guatemala y Panamá— con el apoyo de la República Dominicana, denominado Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe, según el cual una de sus representantes pretende demostrar “que existe una alianza de países que quiere que todas las naciones asuman obligaciones y que el proceso de negociación se adapte a un mundo cambiante”.⁶⁴

Con más de un día de retraso, de nuevo en medio de tensiones, se logró un pequeño paquete de acuerdos. Con el apoyo de la Unión Europea y Australia, acompañados por los países en desarrollo, se confirmó la extensión del Protocolo de Kioto a un segundo periodo, hasta 2020, estableciéndose que los grandes emisores que se han desvinculado de ese instrumento no pueden gozar de los beneficios de los países que sí están adscritos al mismo, entre ellos los mecanismos de flexibilidad. Se instó también a los países del anexo I a revisar su objetivo de reducción de emisiones en un rango de 25-40% para 2014. Se adoptaron también algunas decisiones sobre transparencia, financiamiento, adaptación y REDD+. Por último, se acordó un plan de trabajo para negociar un nuevo instrumento vinculante antes de 2015, que sería aplicable a partir de 2020. No hubo promesas de nuevos fondos.

El gobierno mexicano, en especial las dependencias ambientales, vieron con una mezcla de optimismo y preocupación los resultados de Durban y Doha. Se consideró que en las COP17/CMP17 se había dado continuidad a los Acuerdos de Cancún y que se mantuvo el enfoque incremental que había impulsado desde las Conferencias COP16/CMP6. Recibieron con alivio la aceptación de la continuidad del Protocolo de Kioto, que México había apoyado porque lo consideraban el único instrumento vinculante, con reglas establecidas. Sin embargo, no dejaban de advertir que en relación con éste no se habían logrado todavía establecer metas específicas de reducción de emisiones. El gobierno mexicano también advertía que ese Protocolo cubriría menos de 16% de las emisiones mundiales por quema de combustibles fósiles y producción de cemento, dada la negativa de Japón, la Federación Rusa y Canadá a aceptar un segundo periodo de compromiso.⁶⁵

Causaron satisfacción los avances del Comité de Transición del Fondo Verde Climático, y la inclusión de México como miembro de la Junta de Gobierno, aunque no se hubiera logrado la sede del Fondo para la cual había presentado su candidatura; esta sede finalmente correspondió a

⁶³ CNI, Clipping Especial – COP18, Clipping negint 28-11-2012.

⁶⁴ <http://www.intercambioclimatico.com/2013/01/03/los-brotos-mas-verdes-emergen-en-el>

⁶⁵ Cambio climático, *op. cit.*, p. 33.

Corea del Sur. Consideraron limitados, aunque no despreciables, los avances en la definición de las modalidades y procedimientos del Comité Ejecutivo de Tecnología y del Comité de Adaptación y en la elaboración de mecanismos para la medición, reporte y verificación de las reducciones de emisiones de GEI tanto de países desarrollados como en desarrollo. Consideraban que la ausencia de reglas consistentes, comparables y transparentes frenarían la posibilidad de lograr compromisos claros en el futuro. También veían positivos los avances en las orientaciones para los sistemas de información de REDD+.⁶⁶

Sin embargo, aun cuando el gobierno de México había apoyado decididamente la propuesta de iniciar un nuevo proceso tendiente a adoptar en 2015 un nuevo instrumento vinculante, que se centrara no sólo en la mitigación, porque consideró que si bien no solucionaría por sí sólo el problema, sí permitiría mayor estabilidad a las acciones climáticas de los países, comenzaron a surgir algunas preocupaciones entre sus funcionarios, sobre todo los del sector ambiental. Percibían ya con meridiana claridad el desvanecimiento de la diferencia en obligaciones entre países desarrollados que, dijimos, para algunos analistas se había iniciado en Copenhague, avanzado en Cancún y consolidado en Durban. Procuraron precisar que el gobierno calderonista había insistido en la necesidad de que todos los países contribuyeran al logro de los fines de la CMNUCC. Pero también había mantenido su oposición reiterada a “la pretensión de bastantes países desarrollados de ignorar sus responsabilidades históricas y tratar en pie de igualdad a los países desarrollados y en desarrollo, en cuanto a la adopción de compromisos vinculantes, aunque estos variaran en sus dimensiones”.⁶⁷

Asimismo, esos funcionarios se daban cuenta más claramente de que el recurso a “promesas” de mitigación para 2020, tanto por parte de las potencias emergentes como de países desarrollados, estaba abriendo el camino para la adopción en el nuevo instrumento a negociar de un esquema de “promesa y revisión” (*pledge and review*) que había sido discutido y desechado durante las negociaciones de Kioto. Consideraban que si bien la falta de cumplimiento de los compromisos tiene un costo político para los países, ejerce menos presión sobre un país que un compromiso vinculante.⁶⁸

No obstante, el gobierno calderonista consideraba hacia finales del sexenio que existían resquicios para el optimismo. Muchos funcionarios percibían una “contradicción” entre el discurso en los foros multilaterales, y en especial en las COP, y las medidas que varios de los países con altas emisiones

⁶⁶ Flores Liera, *op. cit.*, pp. 149-151.

⁶⁷ Cambio climático, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 44.

totales están llevando a cabo a nivel interno. Aunque desde el inicio de la crisis económica de 2008, o aun antes, se estaban dando retrocesos importantes en las políticas ambientales de varios países desarrollados, incluidas las directamente ligadas con el cambio climático, en varios otros se observaban avances considerables en materia de reducción de emisiones de GEI a pesar de que sus posiciones y, sobre todo, sus discursos sugerían lo contrario. Algunas iniciativas procedían de sectores empresariales que veían la oportunidad de obtener ganancias.⁶⁹ En ocasiones eran gobiernos subnacionales (estados y ciudades) los que encabezan esos esfuerzos, compensando en cierta forma la falta de medidas suficientes de sus gobiernos federales, siendo un caso paradigmático el de California.⁷⁰

Sucedía lo mismo, como hemos dicho antes, en el caso de las potencias emergentes y otros países en desarrollo. Esto era reconocido por los funcionarios mexicanos que consideraban que el discurso recalcitrante en los foros internacionales de algunas potencias emergentes parecía responder más a un intento de ganar adeptos en su esfuerzo por convertirse en potencias a nivel global que a un rechazo total a mayores compromisos. Sin embargo, para esos momentos advertían que esa actitud también les acarrearaba ya costos políticos a las potencias emergentes, dada la nueva posición de los países en desarrollo más vulnerables.

A pesar de los signos alentadores mencionados, los funcionarios del sector ambiental mexicano subrayaban que el proceso lento y desgastante que se venía dando en el marco de las Naciones Unidas había tenido consecuencias negativas al impedir enviar señales claras a los mercados. Señalaban como ejemplo lo sucedido con el MDL, mecanismo cuya vigencia no se espera que sea muy larga.

LA PARTICIPACIÓN MEXICANA EN FOROS INFORMALES

Hasta aquí nos hemos referido básicamente a las negociaciones sobre cambio climático dentro del marco de la CMNUCC, que sin duda muestran un enorme desgaste y avances claramente insuficientes para enfrentar un problema de gran urgencia. Ello ha favorecido, dijimos antes, la proliferación de nuevos foros de discusión del tema como el Foro de Economías Mayores sobre Energía y Cambio Climático (*Major Economies Forum on Energy and*

⁶⁹ Véase: Ruth Zavala Hernández, "Influencia empresarial en la política de cambio climático de Estados Unidos", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 59-72.

⁷⁰ Simone Lucatello, "Los mercados voluntarios de carbono en Norteamérica y su gobernanza: ¿qué reglas aplican para el comercio internacional de emisiones en la región", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 118-121.

Climate), los Diálogos de Groenlandia, Petersberg y Cartagena, y los foros apoyados por la OCDE y la AIE. También se observa la incorporación de esta problemática en varios otros foros que no lo tenían en su agenda, como el G20. En este último, México tendría una participación intensa.

Aquí vale la pena subrayar que, aunque México ha participado en estos foros informales con interés e intensidad variable y que inclusive impulsó la creación de algunos de ellos, como el Diálogo de Petersberg, iniciado en conjunción con Alemania, varios funcionarios y diplomáticos mexicanos comparten algunas preocupaciones sobre los mismos. Coinciden en que en estos foros, en los que no se negocia, permiten un intercambio más directo y claro y “una mejor comprensión de los distintos intereses en juego y que en ocasiones “han facilitado los avances en el marco multilateral”.⁷¹ También aceptan que las negociaciones en foros que incorporen a un grupo reducido de países podrían avanzar más rápido. No desdeñan totalmente los argumentos a favor de que en un grupo similar al G20 o, específicamente, en este Grupo, podría llevarse a cabo la negociación dado que los países que lo integran contribuyen con 80% de las emisiones de CO₂ y representan 83% del PIB y 64% de la población mundiales. Pero también subrayan que no necesariamente esa situación garantiza un pronto acuerdo y que, de lograrse, podría en el mediano plazo ser insuficiente dado el aumento de emisiones de países que no se encuentran en el G20. Más aún les preocupan los efectos de recurrir a este tipo de ataques en términos del impacto negativo que pudiera tener sobre las organizaciones multilaterales incluyentes y sobre el desarrollo a futuro del derecho internacional. La ausencia o insuficiencia de éste, subrayan, lleva al predominio sin límites de los más fuertes.⁷²

El activismo mexicano en materia de cambio climático en el G20: México aprovechó la Presidencia del G20 en 2012, que habría de celebrarse en Los Cabos, Baja California, para darle mayor importancia al tema de cambio climático y al denominado “crecimiento verde”, asuntos que de una u otra forma ya habían estado presentes en las reuniones del Grupo celebradas en Corea del Sur y Francia en los dos años anteriores. Esta decisión del mandatario mexicano tuvo límites claros desde el inicio. Tanto otros gobiernos como funcionarios del sector financiero mexicano mostraron oposición o dudas sobre la conveniencia de dar mayor prioridad al tema en la agenda de la Cumbre. A pesar de ello, se le dio importancia a éste en la misma y el mandatario mexicano llegó a la reunión con una Ley General de Cambio Cli-

⁷¹ *Cambio...*, *op. cit.*, p. 41.

⁷² *Ibid.*, pp. 41-42.

mático (aprobada en la Cámara de Diputados por 128 votos contra 10 y, por unanimidad, en el Senado) la cual, aunque ya publicada, debía entrar en vigor dos meses antes de que terminara el gobierno de Calderón. Elogiada en el extranjero, fue recibida con cierto escepticismo de los observadores mexicanos sobre su futuro más allá del sexenio.

Como se esperaba, la reunión de Los Cabos se concentró en la crisis económica en que todavía están inmersos buena parte de los países desarrollados. Muchos funcionarios mexicanos consideraron como el mayor logro para nuestro país la invitación pública a México, hecha directamente por Obama durante la Cumbre, para que se integre al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés). También se mostraron satisfechos por la afirmación del mandatario estadounidense de que la organización de la reunión mostraba que México “estaba jugando un mayor papel en asuntos mundiales [que iban] de la economía global al cambio climático y desarrollo”.⁷³ Alentados por declaraciones y comentarios de ese tipo, más de un alto funcionario y uno que otro analista mexicanos volvieron a hablar, como al inicio del sexenio, de que México era o podía ser en el futuro inmediato una “potencia media global”.⁷⁴

En cuanto al tema de cambio climático, Calderón mostró alguna satisfacción con la creación de un grupo de trabajo sobre financiamiento. Este grupo, en buena medida resultado de los denodados esfuerzos mexicanos, tenía a su cargo identificar y considerar formas de movilizar más recursos para enfrentar ese problema e informar de sus avances en la siguiente reunión de ministros del G20. También vieron como un logro la introducción en la Declaración final de un apartado en que se habla de la necesidad de promover la prosperidad de largo plazo “mediante un crecimiento verde e incluyente”. En cambio, no faltaron organizaciones no gubernamentales del exterior que consideraran que México, al ocupar la presidencia de la reunión, pudo haber insistido en empujar más el tema.⁷⁵

Foros informales recientes. Vale la pena cerrar nuestra referencia a los foros informales, con una breve mención a un esfuerzo reciente para la creación de uno más, en el que participa nuestro país. En 2012, a propuesta de Estados Unidos, estos dos países junto con Canadá, Suecia, Ghana y Bangladesh formaron la Coalición por el Clima y el Aire Limpio. El objetivo de la misma es hacer frente a los contaminantes climáticos de corta permanencia en la atmósfera,

⁷³ <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/20/remarks-president-obama-press>

⁷⁴ <http://www.thedialogue.org/page-cfm?pageID=32&publD=2811>

⁷⁵ Véase <http://www.cigionline.org/publications/2012/6/g20/rapid-response-g20-and-climate-change>

como el metano, el carbón negro y los hidrofluorocarbonos. Además de ser nocivos contra la salud humana, se estima que estos contaminantes contribuyen con cerca de 30% del calentamiento global. Esta Coalición, cuya administración estará a cargo del PNUMA, está abierta a gobiernos, organizaciones intergubernamentales, sector privado y otros miembros de la sociedad civil. Es de carácter voluntario y no pretende establecer objetivos para la reducción de contaminantes, sino proporcionar ayuda para la puesta en marcha de planes nacionales, incluyendo el financiamiento de proyectos para reducir aquéllos. A decir de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, de avanzar exitosamente, la Coalición “será vista como un verdadero punto de inflexión en la lucha contra los efectos del cambio climático en nuestro planeta.”⁷⁶

Todo indica que esta propuesta estadounidense tiene como objetivo demostrar que Estados Unidos está tomando acciones para reducir emisiones y que es posible lograr que países desarrollados como en desarrollo, de varios continentes, colaboren con el objetivo de disminuir los impactos antropogénicos sobre el clima. También se advierte que se mantiene el rechazo estadounidense a compromisos vinculantes. Son menos claras las razones de la aceptación por parte de la Semarnat. Es posible que haya alentado esa participación los estudios sobre el tema del INE y del doctor Mario Molina.⁷⁷

REFLEXIONES FINALES

En esta exploración de un tema poco tratado, la información disponible hasta ahora indica que el activismo internacional de México en materia de cambio climático durante el gobierno de Felipe Calderón se inserta desde principio del sexenio dentro de los objetivos generales de su política exterior. El gobierno mexicano pretendía continuar con su participación en el esfuerzo por crear un sistema internacional basado en reglas de observancia universal, que pudiera ofrecer a México un escenario internacional más estable y propicio para su desarrollo. Aunque cuando no se dijo de manera explícita, el activismo multilateral en un puñado de temas parece ser una continuación de la estrategia adoptada por el primer gobierno panista.

El interés del mandatario mexicano fue clave en la decisión de incluir entre esos temas el de cambio climático, aunque otros factores mencionados contribuyeron a ello. Fue posiblemente aún mayor su peso en el man-

⁷⁶ <http://www.vanguardia.com.mx/lanzaneuymexicoalicionenreduccioncontaminantes-12>

⁷⁷ En 2009, junto con Estados Unidos y Canadá, México había propuesto una enmienda para incluir los hidrofluorocarbonos, como sustancia controlada por el Protocolo de Montreal.

tenimiento de ese activismo a lo largo del sexenio, y en la respuesta de varias dependencias gubernamentales reacias inicialmente a recoger el tema y llevar a cabo acciones tendientes a transitar gradualmente hacia una economía baja en carbono. La participación directa del mandatario permitió lograr una mejor coordinación entre esas dependencias, aun cuando se perciben tipos distintos en cuanto al interés primordial de cada una de ellas. Esto se observa inclusive dentro de las dos secretarías más involucradas en estas actividades a nivel internacional: la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que responden a sus funciones específicas. El interés de esta última fue propugnar por avances en un tema en el que había venido trabajando desde hacía varios años. En el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, prevalecen sobre todo los objetivos de política exterior en general.

El gobierno de Calderón mantuvo a lo largo del periodo su apoyo al régimen climático existente en lo que se refiere a su arquitectura diferenciada en cuanto a responsabilidades y compromisos, y a los principios y provisiones que explícitamente aceptan que las emisiones de los países en desarrollo crecerían en el futuro para satisfacer sus necesidades de desarrollo. Si bien defendió la idea de que todos los países deben contribuir en la medida de sus posibilidades a los fines de la CMNUCC, considerando que es posible y conveniente conciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente y, específicamente, con la mitigación de las causas del cambio climático, mantuvo su oposición a compromisos vinculantes con sanciones por incumplimiento para el mundo en desarrollo. Tampoco trató de defender el enorme rezago de parte del mundo desarrollado en el cumplimiento de sus compromisos vinculantes. Simplemente se reconoció que el problema de cambio climático es tan grave y el tiempo que se tiene para hacerle frente es tan corto, que sin el concurso de todos los países las consecuencias para el planeta pueden ser funestas. También se tomaba en cuenta que muy probablemente los más afectados o los que tienen menores posibilidades de adaptación a sus efectos devastadores son los países más pobres. Como era de esperarse dado el signo político del gobierno, en las posiciones concretas en algunos temas y las medidas adoptadas internamente se dio preferencia clara a los mecanismos de mercado.

La posición mexicana en el sexenio no siempre fue bien entendida; provocó el recelo de muchos de los países en desarrollo, incluyendo las potencias emergentes. A pesar de que el gobierno mexicano se veía a sí mismo como un puente entre los países desarrollados y los países en desarrollo, varios de estos últimos percibían sus posiciones demasiado cercanas a las de aquéllos. Es cierto que en fechas recientes muchos de los países en desarrollo están adoptando posiciones similares a las mexicanas y que algunos son

más demandantes de acciones inmediatas. Pero lo están haciendo por su propia cuenta, como es el caso del nuevo grupo latinoamericano. Nos parece más apropiado, entonces, hablar no de un “liderazgo mexicano”, sino de un país del mundo en desarrollo que tuvo posiciones de avanzada.

En cuanto a resultados, su activismo en materia de cambio climático, además de mantenerlo en una buena posición en las mesas de negociación y diálogo sobre un tema de su claro interés, contribuyó a mejorar la imagen del país, especialmente en los momentos de mayor deterioro. Es indudable el reconocimiento internacional de su pericia en la organización y conducción de la COP16 en Cancún. Pero en ausencia de cambios profundos en la situación interna, una percepción positiva del país no pudo, ni puede, mantenerse indefinidamente.

Los apoyos externos, financieros y de otros tipos, aunque mucho menores de lo que se había esperado inicialmente, le han permitido avanzar a México en el conocimiento de su contribución al cambio climático y de las formas en que puede mitigar esa contribución y, aunque de manera más limitada, en la identificación de los caminos para adaptar al país a las consecuencias negativas del fenómeno. Las políticas adoptadas internamente indican que México dio pasos importantes en el avance gradual hacia una economía baja en carbono. Según el INEGI, para 2010 México había logrado el desacoplamiento entre la dinámica económica y las emisiones de GEI; es decir, en tanto que la tasa de crecimiento anual promedio de la economía fue de 2.5 anual, las emisiones lo hicieron a una tasa anual promedio de 1.5%. Esto es, sin duda, un camino conveniente. No es, por supuesto, la mejor opción, como sí lo sería transitar hacia un desarrollo verdaderamente sostenible, que implica cambios mucho más profundos de estilos de vida y de consumo. Pero, a la corta parece ser la opción con mayores posibilidades de aceptación no sólo en México, sino a nivel mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda Bezaury, Lourdes y Berenice Díaz Ceballos, “México en los cambios en la arquitectura internacional”, en Blanca Torres y Gustavo Vega (coords.), *Los grandes problemas de México*, t. XII: *Relaciones Internacionales*, México, El Colegio de México, 2010.
- Cambio climático: una reflexión desde México*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012.
- Carin, Barry, “G20 Rapid Response: The G20 and Climate Change”, <http://www.cigionline.org/publications/2012/6/g20/rapid-response-g20-and-climate-change>

- Castañeda, Jorge G., "Mirando al futuro. Los ejes de la política exterior de México", *Nexos*, diciembre de 2001.
- CNI, Clipping Especial – COP18, Clipping negint 28-11-2012.
- Covarrubias, Ana, *Cambio de siglo: la política exterior de la apertura económica y política, México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, México, El Colegio de México, 2010.
- Estrategia Nacional de Cambio Climático*, México, Semarnat, 2007.
- Feldman, Stacey, "Mexico Hailed for Making Climate Talks a Global Triumph", <http://insideclimatenews.org/news/20121220/mexico-hailed-making-climate-talks-global-triumph>
- Flores Liera, Socorro, *La Conferencia de Cambio Climático de Cancún*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012.
- Fuentes-Bracamontes, Rolando, "Impactos, políticas y posiciones de los países latinoamericanos rumbo a COP17", http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO
- Hurrell, Andrew y Sandeep Sengupta, "Emerging Powers, North-South Relations and Global Climate Politics", *International Affairs*, vol. 88, núm. 3, 2012, pp. 463-484.
- Karaisi, Marie, "From London to Bonn will Mexico Consolidate its Climate Change Leadership Position on the Road to Copenhagen", en <http://www.climatecoanalysis.org/post/from-london-to-bonn-will-mexico-consolidate-its->
- Lucatello, Simone, "Los mercados voluntarios de carbono en Norteamérica y su gobernanza: ¿qué reglas aplican para el comercio internacional de emisiones en la región", *Norteamérica* (México), año 7, número especial, 2012, pp. 107-118.
- Martínez Peniche, Íñigo G., "Interés privado versus interés público: sistemas energéticos y políticas climáticas en Canadá y México", *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 79-105.
- "México: una potencia global: Goldman", <http://www.cnnexpansion.com/economía/2012/03/12/Mexico-sera-septima-potencia-en-2020>
- Polo Carrasco, Osver, "Diálogo de Petersberg: buscando avances rumbo a Catar", <http://www.intercambioclimatico.com/2012/08/20/dialogo-de-petersberg-buscando-avanc>
- "Remarks by President Obama at Press Conference after G20 Summit", <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/20/remarks-president-obama-press-conference-after-g20-summit>
- Reyes, Christian, "Mexico's Foreign Policy: The Issues and Choices Ahead", <http://www.thedialogue.org/page/cfm?pageID=32&pubID=2811>
- Rong, Fang, "Understanding Developing Country Stances on Post-2012 Climate Change Negotiations: Comparative Analysis of Brazil, China, India, Mexico and South Africa", *Energy Policy*, vol. 8, agosto de 2010.
- Roberts, Timmons y Guy Edwards, "Los brotes más verdes emergen en el desierto de Doha: Un nuevo grupo latinoamericano para negociaciones sobre el cambio climático", CNI. Clipping especial-CPO18, <http://www.intercambioclimatico.com/2013/01/03/los-brotes-mas-verdes-emergen-en-el->
- Rueda Abad, José Clemente, "Desafíos para la cooperación climática en América

- del Norte: entrevista con Carlos Gay García”, *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 167-180.
- Sánchez Yeskett, Demian, “10 grandes transformaciones de México: Política Exterior”, <http://www.presidencia.gob.mx/el-blog/10-grandes-transformaciones-de-mexico-politica-exterior>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Tercer informe de labores*, México, Semarnat, 2009.
- , *Visión de México sobre REDD+*. *Hacia una estrategia Nacional*, México, Semarnat, 2010.
- , *Informe de Avances del Programa Especial de Cambio Climático*, México, Semarnat, 2012.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias de Cancún sobre Cambio Climático. Libro blanco*, México, SRE, 2012.
- Stavins, Robert (Harvard Project on Climate Agreements), “What Happened (and why). An Assessment of the Cancun Agreement”, <http://www.robertstavins-blog.org/2010/12/13successful-outcome-of-climate-negotiations>
- Stern, Nicholas, *The Economics of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- Von der Goltz, Jan, “High Stakes in a Complex Game. A Snapshot of the Climate Change Negotiating Positions of Major Developing Country Emitters”, Center for Global Development, agosto de 2009 (Working paper 177).
- WorldRiskReport, United Nations University, 2012.
- Zavala Hernández, Ruth, “Influencia empresarial en la política de cambio climático de Estados Unidos”, *Norteamérica*, año 7, número especial, 2012, pp. 37-77.