



Foro internacional
ISSN: 0185-013X
ISSN: 2448-6523
El Colegio de México

La participación de México en la convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático

Torres Ramírez, Blanca

La participación de México en la convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático

Foro internacional, vol. LIX, núm. 3-4, 2019

El Colegio de México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59960298021>

DOI: 10.24201/fi.v59i3-4.2656

Artículos

La participación de México en la convención marco de las naciones unidas sobre el cambio climático

The participation of Mexico in the United Nations Framework Convention on Climate Change

La participation du Mexique à la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Blanca Torres Ramírez¹ btorres@colmex.mx

El Colegio de México, Mexico

Foro internacional, vol. LIX, núm. 3-4, 2019

El Colegio de México

Recepción: 15 Marzo 2019

Aprobación: 15 Mayo 2019

DOI: 10.24201/fi.v59i3-4.2656

CC BY-NC

Resumen: El presente artículo examina la participación del gobierno de México en el sexenio 2012-2018 en las negociaciones sobre cooperación y coordinación internacional para enfrentar el cambio climático, dentro del ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC). Se hace referencia también a la participación de actores subestatales y no estatales, como empresas y organizaciones no gubernamentales en ese ámbito. A la par que refiere las posturas y coaliciones que se dan en distintos temas entre países de distintas regiones, acordes con sus niveles de desarrollo e intereses y capacidades, se destaca el papel activo de la cancillería mexicana en contextos de negociación de temas complejos, así como de situaciones desafiantes, tales como la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y su decisión de retirar a su país del Acuerdo de París. Esta participación activa en las negociaciones internacionales permitió darle importancia a una cuestión que no se consideraba prioritaria en la agenda de desarrollo del sexenio.

Palabras clave: Acuerdo de París, política exterior, México, cambio climático, negociaciones internacionales, COP, Donald Trump, actores subestatales, organizaciones no gubernamentales.

Abstract: This paper examines the participation of the Mexico administration of 2012-2018 in the negotiations on international cooperation and coordination to tackle climate change within the context of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). It also makes reference to the involvement of sub-state and non-state actors, such as businesses and non-governmental organizations in this sector. At the same time, it refers to the positions and coalitions that emerge on different topics between countries from different regions, according to their levels of development and interests and capacities, while the active role of the Foreign Ministry in the context of negotiation of complex issues is highlighted, together with challenging situations such as the arrival of Donald Trump to the presidency of the United States and his decision to withdraw his country from the Paris Agreement. This active participation in international negotiations made it possible to ascribe importance to an issue that was not previously considered a priority in the six-year development agenda.

Keywords: Paris Agreement, foreign policy, Mexico, climate change, international negotiations, COP, Donald Trump, sub-state, non-governmental organizations.

Résumé: L'article examine la participation du Mexique, le long de la période présidentielle 2012-2018, aux négociations concernant la coopération et la coordination internationales pour faire face aux enjeux du climat, conformes à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). On parle aussi du rôle, à cet égard, des gouvernements locaux et des acteurs non étatiques, tels que les sociétés privées et les organisations non gouvernementales. Dans chaque région du



monde, l'avis des pays sur toute question précise liée au climat varie en fonction de leur niveau de développement, de leurs intérêts et de leurs capacités, qui les mènent aussi à former des alliances. Le Ministère des Relations extérieures du Mexique a fait preuve de dynamisme lors des négociations sur des matières complexes dans des situations parfois critiques, comme celles qui ont été causées par l'arrivée de Donald Trump à la présidence des États-Unis ou par sa décision de quitter l'Accord de Paris. Pendant la période qui nous intéresse, la participation du Mexique au débat mondial sur le climat a renforcé l'importance d'un sujet qui à l'origine n'était pas prioritaire dans l'agenda pour le développement du pays.

Mots clefs: Accord de Paris, politique étrangère, Mexique, changements climatiques, négociations internationales, Donald Trump, acteurs infranationaux, organisations non gouvernementales.

En los últimos diez años ha aumentado considerablemente el número de instituciones internacionales, con mayor o menor grado de formalidad, que intentan llevar a cabo esfuerzos de coordinación y cooperación para enfrentar el cambio climático.¹ En el último quinquenio, vemos también la formación de múltiples coaliciones de países con agendas amplias o sobre algún aspecto específico de ese fenómeno y la manera de enfrentar los problemas que genera. Los gobiernos nacionales son los que han desempeñado el papel principal en la coordinación o cooperación, pero también se observa que gobiernos subnacionales han buscado, de manera creciente, no sólo crear sus propios espacios de negociación y acción sino aumentar su participación en las instituciones intergubernamentales. Un mayor conocimiento sobre el problema y la anticipación de algunos de sus efectos negativos previstos alentaron inicialmente ese proceso. Un fuerte estímulo reciente fue la decisión del presidente Donald Trump de retirar a su país del Acuerdo de París.² Varias entidades federativas estadounidenses, destacando entre ellas California, han decidido demostrar que algunos estados pretenden si no sustituir al gobierno federal, sí demostrar al mundo que en Estados Unidos se están haciendo esfuerzos notables sobre la materia y que desean estar presentes en las negociaciones internacionales. No falta, sin embargo, algún gobierno subestatal que considere necesario ir más allá en la participación directa de este nivel de gobierno en las negociaciones, dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC),³ lo que puede abrir una discusión muy compleja por la posibilidad de convertirse en precedente para otras negociaciones intergubernamentales.

En el sexenio 2012-2018, México participó en varios de estos nuevos espacios, aunque siguió apoyando la primacía en este terreno de la CMNUCC y las instituciones creadas a su amparo, en donde concentró buena parte de su esfuerzo. Se ha señalado con frecuencia que su considerable activismo internacional en la lucha contra el cambio climático, más intenso durante los primeros tres años en que se negoció el Acuerdo de París que en los siguientes tres, correspondía a su papel de país con responsabilidades globales, conducta que bien podríamos denominar de potencia intermedia, aunque también tenía otros propósitos.⁴ Hay que subrayar, sin embargo, que este renglón de la actividad multilateral del gobierno federal no tuvo la prioridad que se le otorgó a otros, entre

ellos, derechos humanos, migración, tráfico de armas pequeñas y ligeras y drogas.⁵ Asimismo, es relevante mencionar que a la acción de ese nivel de gobierno se sumó un modesto activismo internacional de algunas ciudades y un puñado de gobiernos de entidades federativas. Con las limitaciones derivadas de las dificultades para adoptar y, sobre todo, de poner en pleno vigor los acuerdos y los mecanismos internacionales para enfrentar el fenómeno del calentamiento global, se puede afirmar que México no obtuvo logros espectaculares, pero sí apreciables, en sus principales objetivos.

Por limitaciones de espacio, en este artículo nos concentraremos en el papel que México desempeñó en las negociaciones en el marco de la CMNUCC; haremos previamente una síntesis del avance de éstas en los últimos seis años, que se tradujeron tanto en la firma del Acuerdo de París como en los esfuerzos subsecuentes para implementarlo. Consideramos este recuento, si bien extenso, útil para entender mejor la actuación de los delegados de México.

La selección de este tema puede explicarse por varias razones. No sólo toma en cuenta que la membresía universal de la Convención le proporciona un alto grado de legitimidad, sino que los avances que se han obtenido en la lucha contra el cambio climático a su amparo han sido mayores que los logrados en las variadas formas de coordinación y cooperación internacional sobre la materia, aunque en conjunto siguen siendo notablemente insuficientes.⁶ Hasta hace algunos años, muchos políticos y analistas sugerían que era preferible negociar en foros más pequeños, con actores relevantes en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), en particular en el G20. Sin embargo, es bien conocido el hecho de que el tema de cambio climático, que estuvo presente algún tiempo en la agenda de este grupo, prácticamente ha desaparecido de la misma.⁷ Había perdido importancia en los últimos años del gobierno de Barack Obama, pero definitivamente se le hizo a un lado a partir de la presidencia de Trump. Por lo tanto, los avances hacia una mayor coordinación y cooperación en la lucha contra el cambio climático descansa prioritariamente, al menos por ahora, en la CMNUCC.

Los avances de la coordinación y cooperación internacional en el marco de la CMNUCC

Se sabe bien que la fuerte resistencia de los países tanto desarrollados como en desarrollo para tomar las medidas necesarias para enfrentar el cambio climático es atribuible no sólo a la complejidad del fenómeno, sino al alto costo de las políticas para hacerle frente, ya que implican cambios muy profundos en las estructuras de producción y consumo de los países, como se ha analizado en numerosos estudios.⁸ Con todo, las negociaciones en el marco de la Convención han sido clave en el avance hacia la coordinación o cooperación en la materia, y han favorecido cambios en las políticas internas de muchos países, que también han sido estimulados por el reconocimiento cada vez más amplio



de que la transición hacia una energía de bajo carbono puede lograrse a menores costos de los anticipados.⁹ Sin embargo, los avances son todavía claramente insuficientes para enfrentar oportunamente el fenómeno. Más aún, cambios recientes en los gobiernos de varios países anticipan riesgos de retrocesos en la lucha contra el cambio climático.

Al gobierno de Enrique Peña Nieto le tocó participar en seis Conferencias de las Partes de la CMNUCC (COP) que se celebran anualmente -lo mismo que en las numerosas sesiones de negociación, talleres y actividades que se dan entre una y otra- y sentar las bases de lo que sería su actuación en la cop24 que se celebró del 3 al 14 de diciembre de 2018. En la primera participación del gobierno de Peña Nieto, en la cop18 de 2012, se cerró un ciclo iniciado en 2007 en el que se había negociado en dos pistas, y se estableció una sola, la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, con dos líneas de trabajo.¹⁰ Una de estas líneas se orientaría a la negociación de un acuerdo bajo la Convención, “aplicable a todas las partes”, acuerdo que debía tener fuerza legal y adoptarse en la cop21, a celebrarse en París en 2015. Una segunda línea debía enfocarse en el aumento de lo que se denominó “ambición” -esto es, alcance- de las acciones de mitigación a realizarse antes y después de 2020. El objetivo último era mantener el aumento de la temperatura planetaria hacia finales del siglo por debajo de los 2°C respecto a los niveles preindustriales.¹¹ Sin embargo, la investigación científica más reciente indicaba la necesidad de que el aumento no superara los 1.5°C, y que esa meta no podría lograrse con la suma de las acciones llevadas a cabo hasta 2011 y las promesas de reducción de emisiones que habían hecho hasta entonces los miembros de la Convención, sobre todo aquellos países incluidos en el Anexo 1 del Protocolo de Kioto.¹² A esta diferencia se le denominó “brecha de emisiones o brecha de ambición”.¹³ En los siguientes años se trató de encontrar vías para eliminar esa brecha, pero las diferencias entre los países miembros de la Convención se ahondaron respecto a los dos objetivos (aumento de 2°C o de 1.5°C), la forma de lograrlos y sobre en quiénes deberían recaer los esfuerzos necesarios. En otras palabras, entre 2012 y 2018, volvieron a surgir una y otra vez en las negociaciones las diferencias sustantivas de antaño y se presentaron varias nuevas, tanto en relación con las dos vertientes del régimen climático -mitigación y adaptación-¹⁴, como en los ámbitos instrumentales -tecnología, financiamiento y construcción de capacidades-.¹⁵ Sin pretender hablar de cada una de las diferencias de posición, en los siguientes párrafos mencionaremos algunas de las más importantes para dar una idea de la profundidad de los desacuerdos.

La Plataforma de Durban parecía confirmar el triunfo de los países desarrollados que desde 2007 (cop13, de Bali), habían insistido en la aceptación por parte del mundo en desarrollo de compromisos jurídicamente vinculantes de mitigación. Subrayaban los cambios en el nivel de emisiones y de riqueza de varios países que en su momento no habían sido incluidos en el Anexo 1 de la Convención ni en el Anexo B del Protocolo de Kioto y, por lo tanto, no tenían obligación de reducción de emisiones. Alegaban que entre 1990 y 2010 se había



registrado un aumento de 31% de las emisiones mundiales, mientras que las de los países incluidos en el Anexo B, que representaban en 1990 el 56% de las mundiales, se había reducido a 39%. Alegaban que el aumento correspondía a países como China, India, Brasil, Corea del Sur, México e Indonesia.¹⁶

Por su parte, la mayoría de los países en desarrollo seguían insistiendo en la prevalencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que tomaba en cuenta la responsabilidad histórica del mundo desarrollado con el problema e insistían en su derecho al desarrollo. Si bien algunos de estos países se mostraban un poco más dispuestos a la adopción de compromisos de mitigación, ponían énfasis en la falta de cumplimiento de las naciones desarrolladas de sus promesas de orientación de fondos hacia ellos, para poder hacer frente a sus acciones de mitigación y de adaptación, promesas incorporadas en el Acuerdo de Copenhague de 2009.¹⁷ En este último, los países ricos habían confirmado que movilizarían 100 000 millones de dólares por año para ese financiamiento a partir de 2020 y un monto importante antes de esa fecha, aunque esos compromisos no eran jurídicamente vinculantes.

De hecho, al amparo de la CMNUCC y de otros acuerdos se habían creado instituciones encargadas de tal financiamiento y otras habían incorporado ese renglón de destino en los ya existentes. Las contribuciones a estos fondos continuaban siendo voluntarias, pero provenían sobre todo de países del Anexo I. Sin embargo, existían diversos obstáculos para la asignación y utilización de los fondos y no había acuerdo sobre qué debía incluirse como parte de la promesa hecha en Copenhague en la cop15. Para los países desarrollados podría incorporar flujos públicos y privados, incluyendo de fondos bilaterales, así como donaciones y préstamos. Sus gobiernos también comenzaron a exigir la adopción de un proceso que garantizara el uso adecuado de ese financiamiento, incluyendo el monitoreo, la elaboración de informes sobre la utilización de esos fondos y su revisión. Por su parte, el mundo en desarrollo no aceptaba enteramente esa visión; mostraba preferencia por el otorgamiento de fondos públicos de los países ricos e insistía en que debían ser adicionales a los que fluían para otros programas. Y mientras unos veían con buenos ojos los mecanismos de mercado, otros proponían acaloradamente opciones no de mercado. En cambio, había mayor consenso en estos países en cuanto a su renuencia o franco rechazo al proceso de monitoreo sobre su uso, alegando que este último atentaba contra su soberanía.

Además, mientras los países ricos continuaban dando clara preferencia a la mitigación, muchos de los países en desarrollo reclamaban un avance más rápido de las negociaciones sobre cooperación internacional para la adaptación, que consideraban muy urgente para enfrentar el aumento del número e intensidad de manifestaciones asociadas con el cambio climático. Para esos momentos era evidente que los efectos negativos estaban afectando especialmente a algunos de los países más pobres, que eran precisamente los menos preparados y, en general, con menor capacidad de enfrentar esos desastres naturales. Aunque los reclamos no

eran tan generalizados e insistentes, algunos países mencionaban falta de cumplimiento respecto al tema de cooperación internacional en materia de transferencia de tecnología.

En resumen, las COP celebradas a partir de 2012 tuvieron, como había sucedido en el decenio previo, fuertes altibajos. Había, sin duda, algunos avances en las negociaciones, pero surgían una y otra vez algunos de los temas que las habían entorpecido a lo largo de los años y que impidieron llegar a un gran acuerdo sobre la lucha contra el cambio climático en la cop15 de Copenhague, en 2009. El fracaso de esta Cumbre llevó a muchos gobiernos y observadores a hablar de la imposibilidad de llegar a acuerdos en el marco de la Convención. Una hábil organización de la siguiente COP, llevada a cabo por el gobierno mexicano, junto con algunos otros factores, no sólo permitió llegar al Acuerdo de Cancún en 2010,¹⁸ que sirvió de base para las negociaciones subsecuentes, sino mantener ese proceso dentro del marco de la Naciones Unidas.

El principal punto de discordia siguió siendo el asunto de la equidad en cuanto a la distribución de los costos de mitigación, que estaba presente en todas las reuniones y, un poco más tarde, el tema de la adaptación, que se ligaba muy estrechamente con el de financiamiento, y en la preferencia o mayor equilibrio entre los objetivos de mitigación y adaptación. También se discutió una y otra vez la conveniencia, en cuanto asignación de compromisos, de un enfoque “de arriba hacia abajo”, característico del Protocolo de Kioto, o de un enfoque “de abajo hacia arriba”, esto es, que cada país planteara lo que está haciendo o está dispuesto a hacer, por ejemplo en mitigación, con o sin condiciones “y de conformidad con sus circunstancias sociales, económicas y ambientales, en el marco de sus instituciones, de su normatividad y de su legislación”.¹⁹ Este último enfoque ofrecía posibilidades de que un número mayor de países aceptaran contraer compromisos, pero se preveía que su alcance o “ambición” muy posiblemente sería más reducido. No faltaban aquellos que comenzaron a sugerir un enfoque “híbrido”, esto es, que combinara ambos.

Conforme se fue entrando en negociaciones de asuntos específicos en las COP, las diferencias entre los países se intensificaron. Complicó aún más las negociaciones, la propuesta de algunos países de incluir nuevos temas o condiciones para que se adoptaran compromisos logrados en otros foros o acuerdos, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre los que destacan equidad de género, respeto a los derechos humanos, sustentabilidad, transparencia, rendición de cuentas y participación social.

Si bien las mayores diferencias de posición se encontraban entre esos dos grandes bloques, el de países desarrollados y en desarrollo, en el seno de cada uno de ellos surgieron disentimientos profundos que llevaron en más de una ocasión al borde del descarrilamiento a las negociaciones. Por ejemplo, mientras la Unión Europea presionaba por un avance más rápido para lograr compromisos vinculantes, otros países desarrollados tomaron una senda distinta. A la temprana decisión de Estados Unidos de no ratificar el Protocolo de Kioto se había sumado el retiro de Canadá del

mismo, en 2011. Los países en desarrollo también mostraban crecientes desavenencias de posición. Algunos de ellos, si bien seguían insistiendo en la responsabilidad histórica del mundo desarrollado y en la prevalencia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, habían ido aceptando la idea de que dada la magnitud del problema, tendrían que asumir un compromiso mayor en cuanto al control de sus emisiones. Los países de menor desarrollo relativo (Idc por sus siglas en inglés), entre los que se contaban pequeños países insulares, exigían cada vez más, no sólo avances urgentes -porque ya estaban siendo víctimas de graves desastres naturales-, sino reparaciones por los daños que experimentaban. En el otro extremo del espectro, los países petroleros, de entre los que destaca Arabia Saudita, se mostraban renuentes a compromisos vinculantes. En otras palabras, aunque en términos generales puede hablarse de dos bloques -países desarrollados y en desarrollo- un connotado conocedor de las negociaciones de cambio climático ha afirmado atinadamente que cada una de las partes de la Convención asume intereses especiales en cada tema “con énfasis muy diferente en función de sus circunstancias nacionales”.²⁰

En consecuencia, si bien en la cop18 se llegó al establecimiento formal de un segundo periodo del Protocolo de Kioto para 2015-2020 y se aprobó que todos los países sin distinción por su nivel de desarrollo debían elaborar y ofrecer lo que se denominó Contribuciones Tentativas Nacionalmente Determinadas (CTDN), que representarían las acciones de mitigación planeadas por cada uno de ellos, esta decisión volvió a discutirse en la cop19, celebrada en Polonia. Tras momentos de franco desaliento, en que se cuestionó más que nunca la posibilidad de llegar a acuerdos dentro de la CMNUCC, y después de que los representantes de grandes ONG se retiraran en señal de protesta, los países se comprometieron a presentar sus respectivas CTDN antes de la cop21, que debía celebrarse en París en 2015; y se aceptó trabajar en la elaboración de un mecanismo para enfrentar el problema de pérdidas de daños, reclamado insistenteamente por los países insulares y fuertemente rechazado por Estados Unidos.²¹ Sin embargo, en forma casi paralela, se supo de la decisión de Rusia, Japón y Nueva Zelanda de no participar en el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto.

A pesar de ello, varios acontecimientos favorecieron un mayor avance con vistas a la inminente cop20 a celebrarse en Lima, Perú, en noviembre de 2014, en la que se esperaba la aprobación de un borrador que terminaría de negociarse en París. No sólo el Secretario General de la onu convocó a una cumbre de líderes en septiembre sino que, dos meses después, los presidentes Barack Obama y Xi Jinping llegaron a un entendimiento sobre la materia, que expresaba un importante cambio de posición de China. Su gobierno anunciaba que llegaría al pico máximo de sus emisiones en 2030, y que estaba dispuesto a lograr mayor eficiencia energética. Este aliento favoreció, aunque no sin las usuales discusiones interminables, el “Llamado de Lima para la acción climática”²² y la elaboración en esta ciudad de un borrador del acuerdo que debía firmarse en París al año siguiente. También se aceptó que todos los países debían presentar sus CTDN a lo largo de 2015 y que el texto

del acuerdo alcanzado continuaría siendo precisado en algunas sesiones de negociación adicionales.

El Acuerdo de París, suscrito inicialmente por 195 países que en su conjunto generaban en ese momento el 97% de las emisiones globales, adoptó metas más ambiciosas que las establecidas antes. Estableció el objetivo de mantener en 2°C el aumento de la temperatura y, de ser posible, debajo de 1.5°C. Su elemento central es un sistema de Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) que, hay que subrayar, son voluntarias. También incorporó el compromiso de adoptar reglas claras para elaborar los informes futuros sobre emisiones.²³ En virtud de que las CND presentadas en la primera ronda de 2015 no eran suficientes para limitar el cambio de temperatura a ninguno de los dos niveles anteriores, se establece que los países deben presentar cada cinco años sus CND revisadas al alza, esto es, más ambiciosas, o que al menos mantengan el grado de compromiso previo. Cada cinco años deberá hacerse un balance global (*global stocktake*), revisión que se iniciará en 2023.²⁴ Sin embargo, como señalan algunos autores, si bien tiene provisiones mandatorias (*mandatory*), no es un instrumento legalmente vinculante, aunque para algunos analistas puede disparar y legitimar más acción climática en la mayoría de países.²⁵ Se espera que influya en el comportamiento de los Estados a través de normas, preocupación sobre la reputación o reciprocidad; esto es, se confía en que mecanismos externos de socialización, como la persuasión y el descrédito, funcionen.²⁶ Descansa o confía en una mayor presión sobre los gobiernos de las autoridades subnacionales, de organizaciones de la sociedad civil y de empresarios interesados en el desarrollo de energías limpias y renovables. Aunque algunos analistas hablan de que terminó por adoptarse un enfoque “híbrido”, consideramos que predominan las características de un enfoque de “de abajo hacia arriba” que, como se esperaba, era aceptable para todos, aunque corre el riesgo de falta de cumplimiento.

Si bien todo mundo aplaudió la firma del Acuerdo, las críticas no se hicieron esperar. Uno de éstas, aunque consideraba un acierto el abandono de un enfoque de reducciones obligatorias de emisiones, lo que “reconocía la primacía de la política interna en el tema de cambio climático”, admitía la ambigüedad con que estaban redactados muchos de los compromisos de los países y, si bien considera más realista el enfoque del Acuerdo, admite que no está claro que pueda satisfacer la necesidad urgente de descarbonizar la economía global.²⁷

Otros analistas fueron más severos en sus críticas. Subrayaron que el texto firmado “abandonaba oficialmente” la idea de un acuerdo equitativo de división de cargas para controlar y reducir emisiones, lo que en la práctica significaba ya no tomar en cuenta la contribución histórica de los países ricos al fenómeno, que había sido la base del Protocolo de Kioto.²⁸ En coincidencia y ahondando en las ambigüedades mencionadas por el analista antes citado, afirman que no incorpora compromisos vinculantes ni fuentes o montos específicos de apoyo financiero, y es muy ambiguo en cuanto al asunto de reparación por pérdidas y daños que exigían los países

más afectados. Tampoco es preciso en lo referente al desarrollo de nuevas tecnologías y transferencia de las mismas.²⁹ Ausencias y ambigüedades, afirmaban, hacían esperable difíciles negociaciones para precisar la puesta en práctica del acuerdo.

De hecho, las dos últimas conferencias de las partes que correspondieron al sexenio bajo análisis, la COP22 y la COP23, lo mismo que los primeros once meses de 2018, fueron de intensas negociaciones centradas en el establecimiento de reglas claras sobre los informes futuros de emisiones, los mecanismos coercitivos del tratado y el papel del Fondo de Adaptación. Todas ellas se vieron ensombrecidas por el anuncio de la salida de Estados Unidos del Acuerdo. Sin embargo, es notable que, a diferencia de lo que sucedió cuando ese país se negó a ratificar el Protocolo de Kioto, las negociaciones continuaron. La actitud positiva de China y de la Unión Europea (UE) contribuyeron a ello, aunque los desacuerdos, uno que otro de antaño y otros nuevos, permanecieron.

Los principales aspectos de controversia se centraron en la flexibilidad que tendrían los países en desarrollo en el reporte de sus emisiones y las acciones que tomaban para disminuirlas. Estos países alegaban no tener capacidad técnica suficiente para medir sus emisiones ni para elaborar informes con el nivel de detalle que los países ricos exigían.³⁰ China, al igual que Brasil e India, estaban a favor de reportes más flexibles para los países en desarrollo. Estados Unidos y Europa se oponían. Las cuestiones de financiamiento también resurgieron.

Apenas unas semanas antes del fin del sexenio y del inicio de la COP24, se publicó un nuevo informe del IPCC en el que se subrayaba que el aumento de la temperatura mundial estaba creciendo a un ritmo más rápido de lo que se había calculado hasta entonces, por lo cual podría esperarse que también se anticiparan los efectos negativos del cambio climático, y que la mayoría de los desastres naturales asociados a éste se darían por un aumento de 1.5°C y no de 2°C como se creía. De ahí que se insistiera en la necesidad de reducir en 45% las emisiones globales para 2030, con respecto a los niveles de 2010, y llegar a cero emisiones netas en 2050.³¹

Sin embargo, algunas proyecciones de ese mismo año indicaban que si bien se había registrado un progreso global en la mitigación desde 2015, éste no era suficiente, y existía el riesgo de que el aumento de la temperatura que podría esperarse para 2100 fuera de alrededor de 3°C. En esas estimaciones se señalaba que México se encuentra entre los países que han tenido progresos menores, claramente insuficientes, para incluirlo en lo que ese estudio denomina dirección correcta, y que no podía suponerse que pudiera cumplir con las promesas hechas en su primera CND.³²

El nuevo informe del IPCC enrareció aún más el ambiente en que se celebró la cop24, en diciembre de 2018, en Katowice, Polonia. Se había acentuado la posición negativa de Australia y a ella se sumaron las declaraciones en el mismo sentido del recién electo presidente de Brasil, así como el anuncio de la decisión de Trump de suspender las contribuciones estadounidenses al Fondo Verde para el Clima. Siguió la declaración del presidente polaco en el discurso inaugural de

la conferencia, donde afirmó que su país no tenía ningún plan para eliminar el uso del carbón. Acontecimientos internos en algunos países intensificaban también las preocupaciones.³³

Con desaliento, Antonio Guterres, Secretario General de la ONU, tuvo que aceptar públicamente que el ánimo de la COP21 en París había desaparecido y que la realidad climática era peor de lo esperado.³⁴ Su argumento fue reforzado por la escasa presencia de líderes mundiales, de entre la cual resaltó la ausencia del presidente francés Emmanuel Macron y la canciller alemana Angela Merkel, quienes habían anunciado su asistencia y que suspendieron por acontecimientos políticos internos.

A pesar de todo, no faltaron algunas medidas de aliento. Gran Bretaña informó de la adopción de una forma de medir el grado de cumplimiento de sus promesas y su propósito de llegar a cero emisiones netas en 2050. India anunció su capacidad de obtener el 40% de la energía de fuentes no fósiles, con la eliminación de apoyos para nuevas plantas de carbón y el impulso al uso de vehículos eléctricos. Marruecos presentó su plan de construcción de la planta solar más grande del mundo, que le permitiría obtener el 42% de sus fuentes renovables para 2020, y Gambia anunció la reforestación en gran escala.³⁵ Por su parte, China expresaba sus enormes avances en el desarrollo de tecnología de energías renovables. Fue importante que el gobierno federal de Estados Unidos enviara una delegación oficial y, más aún, la presencia de una amplia delegación estadounidense no oficial, integrada por miembros de gobiernos de las entidades federativas y de connotadas personalidades que seguían insistiendo que su país continuaba “estando adentro”.³⁶

Entre los principales objetivos de la COP24 estaba el de seguir elaborando las reglas para los informes futuros, renglón que continuó siendo uno de los asuntos de controversia más importante, junto con el de financiamiento. Se volvió a subrayar la falta de cumplimiento de los países desarrollados, que sólo habían podido recaudar 70 de los 100 000 millones de dólares que habían prometido reunir para 2020, y que tampoco el Fondo Verde para el Clima había recibido lo que se esperaba.

Las tensiones y diferencias entre las delegaciones a la COP24 se recrudecieron el 6 de diciembre. Por fin, después del alargamiento temporal de la conferencia, se llegó a un acuerdo con compromisos y cesiones evidentes de las partes. Entre los avances más importantes está un acuerdo sobre la forma en que todos los países deben reportar sus emisiones. No hubo, en cambio, consenso sobre el mercado de “bonos de carbono”, ni disposición de los países a adoptar metas más ambiciosas de reducción de emisiones, a pesar de los insistentes llamados de los científicos. Más aún, aunque varios países propusieron que se incluyera explícitamente al último informe del IPCC, ante la fuerte oposición de Estados Unidos, Rusia, Arabia Saudita y Kuwait, sólo se logró una mención sobre éste y la invitación a que todos los países utilicen la información que contenía.³⁷ Una vez más, se quedó sin precisar la forma en que el mundo desarrollado orientará los fondos prometidos hacia los

países en desarrollo, aunque sí se estableció un proceso para que estos últimos accedan a ese apoyo.³⁸

Por último, vale la pena mencionar, aunque sea de manera muy breve, la creciente participación de actores subestatales en las actividades paralelas en las COP, en especial a partir de 2017.³⁹ El número de aquellos provenientes de Estados Unidos, que había sido muy amplio en la COP21, aumentó espectacularmente a partir de la formación de la coalición *We are still in* como respuesta al anuncio de la administración Trump del retiro de su país del Acuerdo de París. Sus actividades y entrevistas formales e informales con muchos delegados revelan con claridad su intento de influir en las negociaciones.⁴⁰

Es muy posible que la decisión de los gobiernos de iniciar el Diálogo de Talanoa en 2017 haya tenido como una de sus motivaciones el encauzamiento de esas actividades. Este diálogo fue presentado como una conversación que permitiría a gobiernos y otros actores interesados, como gobiernos subnacionales y empresarios, proporcionar información, aportar ideas y recomendaciones para aumentar la ambición global para cumplir los objetivos del acuerdo y verificar los avances hacia ese cumplimiento.⁴¹

México en las negociaciones al amparo de la CMNUCC

No hubo grandes cambios en la posición mexicana en las negociaciones en varios de los temas a discusión entre 2012 y 2018. México había estado en el sexenio de Felipe Calderón entre los primeros países en desarrollo en aceptar un mayor esfuerzo de todos los países en materia de mitigación, aunque insistiendo en que debía ser voluntario. También había procurado el apoyo a esta postura de otros países. Ese activismo de México en los foros de cambio climático observado durante el gobierno de Calderón se mantuvo durante el sexenio de Peña Nieto, aunque más como resultado de una especie de inercia y no por el estímulo directo del presidente. Como se dijo antes, fue más intenso en los tres primeros años, cuando se discutió el contenido del Acuerdo de París y, menor en los últimos tres, en los que comenzaron a negociarse las formas de llevar éste a la práctica.

Se ha tratado de explicar ese activismo por la intención de aparecer como un país “con responsabilidades globales” como afirman altos funcionarios. Pero, sin duda, ha tomado también en cuenta la gran vulnerabilidad de México al cambio climático que se deriva de la amenaza a su gran biodiversidad biológica,⁴² la existencia de una numerosa población indígena con elevada dependencia de la utilización de recursos naturales y el impacto de los desastres naturales - huracanes, inundaciones, entre otros- que afectan sobre todo a ciertas regiones.⁴³ También hay que poner énfasis en el convencimiento de un buen número de funcionarios de que el cambio climático es un problema global, que no puede resolverse sin una acción global. No faltan altos funcionarios que ven en la adopción de estos compromisos internacionales una forma de impulsar las reformas internas necesarias para avanzar hacia una economía de bajo

carbono.⁴⁴ También la posibilidad de acceso a fondos externos para los esfuerzos de mitigación y de adaptación y a potenciales transferencias de tecnología han sido estímulos importantes.⁴⁵ En este terreno, el gobierno no sólo advertía la posibilidad de continuar obteniendo fondos de las instituciones multilaterales, sino también a través de la cooperación bilateral de varios países desarrollados, apoyo que según estimaciones llegó a los 5250 millones de dólares entre 2013 y 2017, entre préstamos y donaciones.⁴⁶ México también recurrió a los mecanismos de desarrollo limpio (mdl), aunque en el sexenio ese tipo de fondos disminuyó notablemente a nivel global.⁴⁷

El interés mexicano en el avance de las negociaciones en los primeros tres años del sexenio se expresó, a nivel presidencial, con la asistencia de Peña Nieto a la cumbre organizada por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2014, “una visita relámpago” a la COP en Lima y la Declaración de los Presidentes de la Alianza del Pacífico en materia de cambio climático mexicano.⁴⁸ En esa declaración se manifestó la voluntad de los cuatro países (Colombia, Chile, Perú y México) de adoptar, a nivel nacional, políticas y acciones que contribuyeran al esfuerzo global contra el cambio climático y en favor del desarrollo sostenible, con criterios de inclusión social y reducción de la pobreza.⁴⁹ Por último, fue relativamente destacada su presencia en París; no pasaron inadvertidas algunas distinciones del presidente François Hollande al mandatario mexicano y se atribuyeron a la posición de México de franco apoyo al esfuerzo francés por lograr la aprobación del acuerdo global.

En cuanto al papel de los delegados mexicanos en las negociaciones, en su primera participación del sexenio, en la COP18, el jefe de la delegación se mostró a favor de un nuevo acuerdo que entrara en vigor en 2020, subrayando la importancia de que fuera jurídicamente vinculante y asegurara la participación de todos los Estados conforme a sus capacidades y responsabilidades respectivas, y que se centrara no sólo en la mitigación, sino en todos aquellos aspectos que exigían mayor desarrollo, por ejemplo, el financiero”.⁵⁰ El funcionario procuró apoyar su posición mencionando los esfuerzos en la materia que México había realizado, destacando la reciente promulgación de la Ley General de Cambio Climático, que establecía metas de reducción de emisiones.⁵¹ También se subrayó su riguroso cumplimiento en la presentación de sus comunicaciones nacionales requeridas por la CMNUCC.

Tres años después, la delegación mexicana llegó a la COP21 en París, con la confianza de que el país había sido uno de los primeros en presentar su CPDN, cumpliendo el compromiso de Lima de hacerlo en los primeros meses de 2016. En ésta se proponen medidas y metas condicionadas y no condicionadas. Se promete una reducción de las emisiones de GEI en 22% para 2030 y en 51.9% las de carbono negro. Esta reducción de emisiones se haría con recursos propios y podría elevarse hasta 36% de GEI y 70% de carbono negro si se recibían recursos adicionales del exterior y se introducían mecanismos efectivos de transferencia de tecnología. En cuanto a adaptación, se ofreció aumentar la capacidad de la población,

disminuir la vulnerabilidad de 160 municipios a los efectos del cambio climático, aumentar la resiliencia de la infraestructura estratégica del país y de los sistemas que albergan su biodiversidad, y generar sistemas de alerta temprana ante eventos climatológicos extremos.⁵²

Antes de salir hacia París, el recién llegado secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales declaró que era posible ser un país petrolero y a la vez responsable, con compromisos de adaptación serios y reducción de sus emisiones.⁵³ Manifestó su intención de ser “cuña entre países en desarrollo y petroleros para convencerlos de que lleguemos a un acuerdo”.⁵⁴ Esta enfática y un tanto imprecisa declaración invita a profundizar en el papel que desempeñó México en esos tres años en que se negoció intensamente el acuerdo que se esperaba firmar en la COP21.⁵⁵ En términos generales podemos afirmar que, como en el sexenio anterior, las delegaciones mexicanas continuaron procurando el acercamiento de posiciones antagónicas de los miembros de la Convención. Los delegados partían de la idea de que sus congéneres advierten que, al ser un país de renta media, entiende las preocupaciones de los países desarrollados y en desarrollo en cuanto a los costos que para sus economías pueden tener algunas líneas de acción y, en el caso de estos últimos, de su capacidad para llevarlas a cabo. En consecuencia, mientras algunos países de la Unión Europea más comprometidos con la lucha contra el cambio climático veían en México un aliado en ciertos temas específicos, varios países en desarrollo, sobre todo los insulares, esperaban su apoyo en otros temas. Vemos, entonces, cómo México adoptó posiciones de unos u otros, incluyendo matices para que fueran mejor vistos por ambas partes. Un papel también destacable de la actuación de las delegaciones mexicanas fue la de “facilitador” en sesiones en que se discutieron temas muy controvertidos. Esta tarea de facilitación le fue posible por la experiencia y habilidad de sus delegados, miembros de la cancillería, participantes en distintos foros multilaterales, y el buen nivel de conocimiento técnico de los representantes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, y del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), cualidades que reconocían las delegaciones de otros países.

Varias de las posiciones mexicanas en temas específicos se manifestaron a través del Grupo de Integridad Ambiental (GIA) al que México pertenece junto con Suiza, Mónaco, Liechtenstein, Corea del Sur y, más recientemente, Georgia.⁵⁶ Sin embargo, en ocasiones apoyó las posiciones de otros grupos informales o coaliciones latinoamericanas, destacando la High Ambition Coalition y la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC).⁵⁷

Ahondando en las posiciones de México en temas de controversia, con los matices o condiciones mencionados, desde el inicio del sexenio destaca su insistencia en la necesidad de avanzar lo más posible en cuanto a mitigación y, con un poco de menos vehemencia, en adaptación. Esta posición en un principio lo distanció de los países en desarrollo, entre ellos del Grupo básico, que lo veían demasiado cercano a Estados Unidos.⁵⁸



Pero, como hemos mencionado, poco antes de París, China cambió su postura y aceptó que todos los países debían hacer esfuerzos de mitigación de acuerdo con sus capacidades, lo que suavizó un poco la reticencia de otros países en desarrollo.

En las negociaciones sobre el Acuerdo de París, los delegados mexicanos no se concentraron en algunos temas controversiales específicos, sino que buscaron participar en las sesiones en que se discutió la mayoría de ellos. México no tuvo un papel protagónico en casi ninguno de estos temas como otros países, entre ellos China, India y Brasil. Pero vale la pena resaltar las propuestas mexicanas de incluir algunos temas que podríamos atribuir al manejo conjunto que la cancillería mexicana hizo de los compromisos relativos a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) con aquellos de cambio climático. Uno de los más destacados fue la inclusión del tema de género, llegando, inclusive, a ser el único defensor de éste en la COP de Lima. Finalmente, ante el cambio de posición de otros países sí fue incorporado en el Acuerdo de París. El esfuerzo de inclusión de este tema se deriva del convencimiento de los funcionarios del sector ambiental de que las mujeres están siendo las más afectadas por los desastres asociados con el cambio climático, como señalan varios estudios recientes a nivel mundial.

México también apoyó de manera continua una mayor participación de actores no estatales, lo cual no agradaba a muchos gobiernos. Desde el sexenio anterior incorporaba en las delegaciones de las COP tanto a empresarios como a ONG y otros representantes de la sociedad civil. Hay que precisar, sin embargo, que éstos no participaban en las negociaciones, aunque sí podían expresar sus posiciones antes de las reuniones o, más comúnmente, en el proceso de adopción de la posición mexicana que se seguía antes de viajar a las mismas. No siempre sus sugerencias eran recogidas, pero en otras vemos que sus posiciones al menos coincidían con las de los delegados mexicanos. Por ejemplo, compartían la visión de que la cuestión de financiamiento debía versar no sólo sobre la generación de más fuentes de fondos sino también acerca del establecimiento de esquemas de coordinación entre los mecanismos de financiamiento existentes, además de la definición de criterios que midieran su impacto, es decir, mecanismos de monitoreo, reporte y verificación. También coincidían en la necesidad de precisar sobre la adicionalidad de los recursos; esto es, que incluyeran financiamiento climático de manera expresa y que éste a su vez demostrara la adicionalidad de los objetivos tradicionales del desarrollo. Además, pedían la inclusión de otras exigencias o criterios en la arquitectura de financiamiento climático: derechos humanos, equidad de género, sustentabilidad, transparencia, rendición de cuentas y participación social.⁵⁹

Cierto es que muchos países consideraban que la inclusión de temas relativos a los ods complicaban negociaciones ya de por sí difíciles. En cambio, los mexicanos, especialmente los funcionarios de la cancillería, opinaban que estos objetivos podían ser un paraguas para la acción mexicana tendiente a cumplir compromisos internacionales en materia de cambio climático si se lograban las sinergias correspondientes. México



también tuvo una activa participación respecto al tema de financiamiento, en particular de su flujo desde el mundo desarrollado hacia los países en desarrollo. También sobre esta materia se había distanciado, desde el sexenio anterior, de la posición mayoritaria en lo que se refiere al tipo de fondos. Las autoridades mexicanas estaban convencidas de que el monto que los gobiernos de los países ricos podían orientar al mundo en desarrollo no sería suficiente para cubrir los requerimientos de estos últimos. Más aún, muchos de ellos están convencidos de que un verdadero cambio no sólo en México, sino en el mundo, no puede darse sin la activa participación del sector privado, incluyendo las multinacionales. Por ello, consideraban indispensable la participación del sector privado del mundo desarrollado, sobre todo en flujos de inversión. En cambio, México apoyó el reclamo de los países en desarrollo por la falta de cumplimiento del mundo desarrollado de sus promesas de financiamiento y su exigencia de transparencia sobre los flujos, incluyendo su medición, aspectos en los que tuvo participación en la redacción de los párrafos respectivos del acuerdo final.

Aunque a lo largo de los seis años apoyó la transferencia de tecnología, México introducía algunos matices. Había que establecer márgenes para que los países en desarrollo pudieran elaborar sus propias tecnologías, más acordes con las condiciones de sus países, y no imponer arbitrariamente una homogeneización. También insistió en la necesidad de impulsar la creación de capacidades, pero no con la creación de nuevos organismos o aparatos burocráticos como algunos países africanos pedían, sino con programas y acciones muy concretas.

Un tema que México apoyó y que inicialmente le generó muchas críticas internas y externas fue incorporar otros tipos de gas, por ejemplo los de vida corta como el carbono negro, en la lista de aquellos a ser mitigados. Esta propuesta fue hecha inicialmente por Estados Unidos, que llevó a la creación en mayo de 2012 a la Coalición del Clima y el Aire Limpio, aunque más tarde ese país abandonara su papel de principal impulsor. Este tipo de gases no está contemplado en la Convención y el intento de incluirlos fue vista inicialmente como un distracto de los esfuerzos de mitigación de los GEI que sí se habían incorporado. Sin embargo, según varios científicos mexicanos, pronto se dieron cuenta de la conveniencia de reducirlos, sobre todo para los países en desarrollo, en tanto que afectan la salud de la población, especialmente la de los pobladores de los principales centros urbanos del mundo. Las emisiones de este tipo de gas se generan principalmente por un mal manejo de los residuos, la quema de basura, las fugas de gas en las zonas petroleras y el uso de otras tecnologías obsoletas.

Otro renglón importante de las negociaciones es sin duda el Programa de Naciones Unidas para la reducción de emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques (redd+) pero, al parecer de los delegados, tiene su propia dinámica, con otros actores y financiamientos, por lo que terminó por incorporarse de manera distinta en el texto final del Acuerdo de París. México había participado más en años anteriores en los debates en este terreno, y tuvo avances internos

importantes, aunque declinantes.⁶⁰ Con todo, el compromiso mexicano incluido en la CTDN fue claro y ambicioso, al establecer una fecha, 2030, para llegar a cero en materia de deforestación.

En cuanto al papel de facilitador o puente, a decir de los delegados no fueron mucho los casos en que lo tuvo, pero sí relevantes. Uno de ellos fue la negociación sobre los ciclos en los cuales los países deberían renovar sus contribuciones nacionalmente determinadas. Establecer la temporalidad de esos ciclos era indispensable en tanto que existía el convencimiento de que con las promesas de mitigación incorporadas a las CTDN recibidas hasta ese momento no se podría mantener el aumento de los parámetros deseados, pero que las innovaciones tecnológicas podían llevar en un futuro cercano a permitir compromisos más altos. Un delegado mexicano fue el facilitador de la sesión, celebrada apenas pocos días antes del inicio de la COP21 en París, de las negociaciones en que se llegó a fijar ciclos de cinco años con la condición de que las promesas de los países para el siguiente ciclo nunca fueran menores que las hechas en su CDN anterior.

La delegación mexicana también tuvo un papel apreciable en el consenso al que se llegó en cuanto al objetivo último del acuerdo. Como se ha mencionado, no había una posición común sobre si éste debía ser el de mantener el aumento de la temperatura debajo de los 2°C, o en un máximo de 1.5°C, considerado necesario en los últimos avances de la investigación científica. Según algunos delegados, México sugirió el lenguaje que destrabó el *impasse* y que quedó consignado en el Acuerdo de París, donde se establece que el objetivo es mantener el aumento de la temperatura por debajo de 2°C, buscando mantenerlo debajo de los 1.5°C (muy por debajo de 2°C).

México fue uno de los tres primeros países, junto con Alemania y Estados Unidos, en ratificar el Acuerdo de París y su delegación llegó a la COP22 en Marrakech con su estrategia de reducción de emisiones. Ante el desaliento generalizado por el triunfo de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y su amenaza de denunciar el Acuerdo de París, el jefe de la delegación insistió en la necesidad de avanzar en la lucha contra el cambio climático, sin embargo, sí se observa una participación más reducida a partir de entonces.

A lo largo de 2017 y 2018, en todas las conferencias y talleres que se llevaron a cabo, entre las que destaca la realizada en Bonn en abril de 2018 y la reunión de septiembre del mismo año, en Tailandia, México siguió apoyando el objetivo de que el aumento de la temperatura debía mantenerse lo más abajo posible de los 2°C. Insistió en que las partes debían abocarse a la preparación o revisión de sus CND, a presentarse en 2020, confiando en que éstas mostraran una mayor ambición. Subrayó también la urgencia de adoptar reglas claras para la implementación del programa de trabajo, esto es, un guión único y un borrador de la hoja de ruta, pero apoyó la posición de los países en desarrollo al defender que los informes debían tener el mayor detalle posible, tomando en cuenta las características del país en cuestión; esto es, que no puede haber metodologías únicas para países con tan distintos niveles de emisiones y fuentes de las mismas. Advertían claramente que en muchos de ellos las

emisiones eran tan pequeñas que su medición no sólo era costosa, sino irrelevante.

México subrayó la necesidad de otorgar la misma importancia a la mitigación y a la adaptación, y a encontrar sinergias entre ambas.⁶¹ Los científicos mexicanos involucrados en las negociaciones se dieron cuenta de que la adaptación presenta muchos retos, en tanto que el fenómeno del cambio climático puede tener variaciones importantes, que hace necesario el énfasis en la capacidad de adaptación, sin confundir protección civil con adaptación. Propusieron que la adaptación sea un tema transversal en la planeación del desarrollo local, regional y nacional y que las estrategias para la misma adopten un enfoque sistémico, coherente con los objetivos del Acuerdo de París y los de la Agenda 2030. Insistieron también en el establecimiento de sistemas de alerta temprana globales, regionales y nacionales para enfrentar la vulnerabilidad climática de la población. Mostraron el interés mexicano en recibir esa capacitación, advirtiendo que también puede ofrecerla a otros países de menor desarrollo.⁶²

Los delegados mexicanos también abogaron por la consolidación del nuevo marco de tecnología, señalando que la innovación colaborativa es un instrumento fundamental para fortalecer el marco institucional de la CMNUCC. Para ello consideraban necesario proveer de recursos al Centro y Red de Tecnología Climática y al Comité Ejecutivo de Tecnología, a fin de que apoyaran a las partes con asistencia técnica focalizada y en la escala adecuada. La transparencia en este renglón era indispensable, como lo era en otros temas, entre ellos el de financiamiento, que debía ser aplicable tanto a receptores como a donantes a fin de determinar claramente su destino y su uso. México mantuvo su postura de que los Resultados de Mitigación de Transferencia Internacional (ITMOS por sus siglas en inglés) fueran contabilizadas en toneladas de CO₂ por año y que se les usara para cumplir con las metas de mitigación de las CND.

Por último, un tema en el que México fue particularmente insistente es el de la inclusión de los gases de vida corta.⁶³ Dado que no están incluidos en la Convención y ningún país miembro desea la apertura de ésta, junto con otros países interesados, entre ellos Chile, Bélgica y Kenia, procuró otros caminos para su inclusión. Se optó por recurrir al IPCC a fin de que éste buscará las formas para ello, sin tratar de homogeneizar su contabilización con la de las emisiones de GEI que sí están incluidos en la CMNUCC.⁶⁴

En cuanto a la participación de actores subestatales mexicanos en las actividades paralelas de las COP, hay que destacar la de autoridades de la Ciudad de México. Fueron también representantes, junto con colegas franceses, de C40 en el Diálogo de Talanoa en 2017.⁶⁵

Reflexiones finales

Después de largas y tortuosas negociaciones que se llevaron a cabo entre 2007 y 2015, los países miembros de la CMNUCC llegaron al Acuerdo



de París. Aclamado por todos los participantes, países desarrollados y en desarrollo por igual, todas las partes hicieron promesas de reducción de emisiones y de adaptación. Se lograba así el marco más amplio sobre cooperación en la lucha contra el cambio climático desde el Protocolo de Kioto. El principio de la Convención de responsabilidades comunes pero diferenciadas no se eliminó explícitamente, pero los vagos compromisos del mundo desarrollado de hecho lo dejaron a un lado. El cumplimiento de las promesas de los casi doscientos países firmantes en sus CND y su mayor ambición pasó a descansar en una poco precisa idea de reciprocidad entre las partes; esto es, es posible que en respuesta al estricto cumplimiento y esfuerzo por aumentar las promesas de los países más comprometidos en aquella lucha, otros congéneres procurarían seguir su ejemplo. Descansa también en la presión de otros actores subestatales o subnacionales y no estatales. Entre los primeros estarían ciudades y gobiernos de entidades federativas, algunos de los cuales han adoptado y puesto en práctica políticas de cambio climático que superan en envergadura a las de los países a los que pertenecen. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil, con sus movilizaciones y estrategias de monitoreo del cumplimiento y de avergonzar a las partes rezagadas o que no cumplen con sus promesas, deberían continuar su papel de acicate para el éxito del Acuerdo. Por último, pero no menos importante, también se espera un estímulo de peso de aquellas empresas que ya han invertido, o que ven buenas oportunidades económicas, en el desarrollo de energías limpias y renovables y en nuevas tecnologías más acordes con la marcha hacia economías de bajo carbono.

La pronta entrada en vigor del Acuerdo, dada la rápida ratificación por numerosos países, alimentó expectativas que comenzaron a desvanecerse con el fin de la administración del presidente Obama, que le había dado gran impulso a las negociaciones, y la inmediata amenaza del presidente Trump de retirarse de éste. Con todo, las negociaciones para llevarlo a la práctica, complicadas por la ambigüedad de muchas de las cláusulas de este instrumento, siguieron adelante. Fueron estimuladas por los representantes de gobiernos subnacionales y otros sectores estadounidenses que insistieron en que su país se mantenía presente en las mismas. Las acciones internas de estas entidades federativas atenuaban los retrocesos impulsados por el gobierno federal y ayudaban a cerrar la brecha entre las promesas de la CND estadounidense y las políticas del nuevo mandatario. Esta participación y la presión por la apertura de nuevos espacios dentro de las negociaciones formales de estos nuevos actores deja una asignatura pendiente con muchas aristas que habrá de discutirse con gran cuidado en el futuro.

El gobierno mexicano se mantuvo, como lo había hecho el sexenio anterior, entre los primeros países en desarrollo dispuestos a asumir mayores compromisos en materia de mitigación, aunque subrayando que no debían ser obligatorias. Como lo había hecho en numerosas sesiones previas, en su CND incorporó promesas de reducción de emisiones de GEI y de medidas de adaptación con recursos propios, ofreciendo aumentar sus metas si recibía apoyo del exterior. Sin embargo, algunas



proyecciones hechas en 2018 plantean dudas sobre la posibilidad de cumplimiento de aquellas promesas. En ausencia de la oportunidad de ser sede de una COP tan importante como la celebrada en nuestro país el sexenio anterior, su impacto en las negociaciones fue modesto.

En cuanto a los objetivos de su activismo en materia climática, éste sí permitió a México construir una buena imagen y mayor cercanía con algunos gobiernos de países de la Unión Europea así como con dependencias estadounidenses durante la administración de Obama, que vieron en México un posible aliado en algunos de los temas más controvertidos en las negociaciones en las COP. También favoreció el acercamiento con el gobierno canadiense encabezado por Justin Trudeau, que recuperó el activismo en la lucha contra el cambio climático que habían abandonado los gobiernos conservadores. Varios países en desarrollo, sobre todo los insulares, vieron en México un país que los apoyaba en su agenda. Aunque no puede establecerse una correlación directa entre estas posiciones y el apoyo financiero externo, se puede afirmar que contribuyó a crear un ambiente que favoreció a seguir recibiendo fondos del exterior, tanto de organismos financieros multilaterales como de países desarrollados. Los compromisos internacionales facilitaron algunos cambios internos en materia de política climática, la consolidación de algunas de las instituciones creadas anteriormente y mantener visible el tema en una agenda nacional en que los temas ambientales no tuvieron gran relevancia.

Bibliografía

- Betsill, Michele M. y Harriet Bulkeley, "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change", *Global Governance*, vol. 12, núm. 1 (abril-junio 2016), pp. 141-159.
- C40 Cities(sitio de internet), <https://www.c40.org>
- Chan, Gabriel, Robert Stavins y Zou Ji, "International Climate Change Policy", *Annual Review of Resource Economics* (2018), doi: 10.1146/annurev-resource-100517-023321
- Checkel, Jeffrey, "Why Comply? Social Learning and European Identity Change", *International Organization*, vol. 55, núm. 3 (verano de 2001).
- Chestney, Nina y Agnieszka Barteczko, "Climate Talks Pass Baton in Race to Stop Global Warming", *Reuters*, 16 de diciembre de 2018, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-accord-analysis/climate-talks-pass-baton-in-race-to-stop-global-warming-idUSKBN1OF0C1>
- Chestney, Nina, Bate Felix y Agnieszka Barteczko, "Nations Agree on Global Climate Pact Rules. But They Are Seen As Weak", *Reuters*, 15 de diciembre de 2018, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-accord/nations-agree-on-global-climate-pact-rules-but-they-are-seen-as-weak-idUSKBN1OE0N9>
- Cléménçon, Raymond, "The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?", *Journal of Environment & Development*, vol. 15 (1), 2016, doi: 10.1177/1070496516631362

Climate Action Tracker, *Warming Projections Global Update, December 2018*, (en línea), https://climateactiontracker.org/documents/507/CAT_2018-12-11_Briefing_WarmingProjectionsGlobalUpdate_Dec2018.pdf

Dimitrov, Radoslav S., "The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors", *Global Environmental Politics*, The MIT Press, vol. 16, núm. 3 (agosto de 2016), pp. 1-11.

Erickson, Amanda, "Few countries are meeting the Paris climate goals. Here are the ones that are", *The Washington Post*, 11 de octubre de 2018, https://www.washingtonpost.com/world/2018/10/11/few-countries-are-meeting-paris-climate-goals-here-are-ones-that-are/?utm_term=.6bd071862c06

Falkner, Robert, "The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics", *International Affairs*, vol. 92, núm. 5 (2016).

Flores Liera, Socorro, "México y el régimen internacional de lucha contra el cambio climático", en Jorge A. Sánchez Cordero (ed.), *Centenario de la Constitución de 1917. Reflexiones del Derecho Internacional Público*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4731-centenario-de-la-constitucion-de-1917-reflexiones-del-derecho-internacional-publico>

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, INECC, "20^a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (cop20)", Comunicado, 15 diciembre de 2014, https://www.gob.mx/inecc/prensa/20-conferencia-de-las-partes-de-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico-cop20?idiom=es&_ga=2.14740597.2119327528.1558032443-1737645259.1558032443

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, INECC, "Posicionamiento de México ante la cop23", comunicado, 8 de noviembre de 2017, <https://www.gob.mx/inecc/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-cop23>

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, INECC, "Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC) para mitigación" (sitio de internet), México, INEC, 18 de mayo de 2018, <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/contribuciones-previstas-y-determinadas-a-nivel-nacional-indc-para-mitigacion-80048>

Jaffe, Amy M., "Katowice Climate Summit: What to Watch", Council on Foreign Relations (sitio de internet), 29 de noviembre de 2018, https://www.cfr.org/article/katowice-climate-summit-what-watch?utm_medium=email&utm_source=dailybrief&utm_content=120318&sp_mid=57925247&sp_rid=Yy50b3JyZXN3aEBnbWFpbC5jb20S1

Jordans, Frank, "Coal Question Looms Large As Climate Talks Begin in Poland", *The Associated Press*, 2 de diciembre de 2018, <https://www.apnews.com/e4084fa4612d49828ba83cb87772fe64>

Jordans, Frank, "Splits Deepen As UN Climate Talks Near Crunch Time", *The Associated Press*, 6 de diciembre de 2018, <https://www.apnews.com/571b1297271f429e8c77fa07209441ed>

MacDonald, Laura, "La política exterior de Canadá hacia América Latina, de Harper a Trudeau: ¿un regreso al internacionalismo de potencia intermedia", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 114 (septiembre-diciembre de 2018), pp. 179-198.

“México acudirá a Cumbre de Cambio Climático en París”, *El Economista*, 17 de noviembre de 2015,<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-acudira-a-Cumbre-de-Cambio-Climatico-en-Paris--20151117-0136.html>

“México ratifica su compromiso contra el cambio climático en la cop18”, *Expansión*, 7 de diciembre de 2012, <https://expansion.mx/planetacnn/2012/12/07/mexico-ratifica-su-compromiso-contra-el-cambio-climatico-en-la-cop18>

Montalvo, Vania, “México en la cop de cambio climático. ¿Cómo contribuir como país en las metas globales para la mitigación y adaptación?”. *Transparencia Mexicana* (sitio de internet), 28 de noviembre de 2014, <https://www.tm.org.mx/mexico-en-la-cop-de-cambio-climatico-como-contribuir-como-pais-en-las-metas-globales-para-la-mitigacion-y-adaptacion/>

Montalvo, Vania, “Origen y destino del financiamiento climático en México, una ruta por trazar”, *Transparencia Mexicana* (sitio de internet), 12 de junio de 2018, <https://www.tm.org.mx/origen-y-destino-del-financiamiento-climatico-en-mexico-una-ruta-por-trazar/>

Niño, Gabriela, “México, importante receptor de financiamiento internacional para cambio climático”, IKI Alliance Mexico, 12 de diciembre de 2018, <http://iki-alliance.mx/mexico-importante-receptor-de-financiamiento-internacional-para-cambio-climatico/>

Plumer, Brad “Climate Negotiators Reach An Overtime Deal To Keep Paris Pact Alive”, 15 de diciembre de 2018, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2018/12/15/climate/cop24-katowice-climate-summit.html>

“The Latest: World Bank Ups Climate Funding To \$200 Billion”, *The Associated Press*, 2 de diciembre de 2018, <https://www.apnews.com/323e54023bd641e9a639ebca72475a8a>

The Latest Dutch PM: All Must Be Involved in Climate Fight”, *The Associated Press*, 3 de diciembre de 2018, <https://www.apnews.com/221f09cc15db46bf932d4d5e9788888a>

Tudela, Fernando, “Negociaciones internacionales sobre cambio climático. Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe”, Documento de Proyecto, CEPAL/Cooperación Alemana, 2015.

Vergara, W., A. R. Ríos, L. M. Galindo, P. Isbell, P. H. Sunding J. L. Samaniego, *The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean. Options for Climate-Resilient, Low-Carbon Development*, Nueva York, BID, 2013.

“We are still in at COP24”, We are still in (sitio de internet), <https://www.wearestillin.com/cop24-recap>

World Resources Institute, “COP19, U.N. Climate Negotiations in Warsaw, Poland” (sitio de internet), <https://www.wri.org/ourwork/topics/cop-19>

Informes y tratados internacionales

Acuerdo de París, 12 de diciembre de 2015, https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), 1992, <https://unfccc.int/sites/default/files/convsp.pdf>

Naciones Unidas, Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011 (primera parte), FCCC/CP/2011/9

Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009, FCCC/CP/2009/11/Add.1

Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1, <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20º período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014, <https://undocs.org/es/FCCC/CP/2014/10/Add.1>

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1998, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/ksp/pan.pdf>

Notas

- 1 Agradezco el apoyo de Carlos Torres White en la recopilación y análisis del material hemerográfico aquí incluido.
- 2 Acuerdo de París, 2015, https://treaties.un.org/doc/Treaties/2016/02/20160215%2006-03%20PM/Ch_XXVII-7-d.pdf
- 3 Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), 1992, <https://unfccc.int/sites/default/files/convsp.pdf>
- 4 Estudiosos de las relaciones internacionales han preferido utilizar en los últimos años el concepto de potencia intermedia en lugar de potencia media, muy popular a fines de los años sesenta y, sobre todo, en los setenta del siglo pasado. Se les atribuye apoyo al multilateralismo, al derecho internacional, a los derechos humanos y a políticas ambientales internacionales. Véase, por ejemplo: Laura MacDonald, "La política exterior de Canadá hacia América Latina, de Harper a Trudeau: ¿un regreso al internacionalismo de potencia intermedia", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 114 (septiembre-diciembre de 2018), pp. 179-198.
- 5 Una rápida revisión de los informes anuales de la Secretaría de Relaciones Exteriores nos permite advertir la prioridad otorgada a estos temas. En cambio, los informes de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales reflejan el énfasis que se dio a la cuestión de cambio climático en el activismo internacional de esta dependencia.
- 6 Gabriel Chan, Robert Stavins y Zou Ji, "International Climate Change Policy", *Annual Review of Resource Economics* (2018), p. 342 y s.s.
- 7 El país sede de las reuniones anuales del G20 tiene un peso importante en la selección de la agenda de cada reunión y algunos de ellos, en particular Australia, han tenido una posición de rechazo a la inclusión del tema. Los que fueron sede desde 2013 son Rusia, Australia, Turquía, China, Alemania y Argentina.
- 8 Un buen resumen sobre estos aspectos se encuentra en Chan, Stavins y Ji, *op.cit.*
- 9 Robert Falkner, "The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics, *International Affairs*, vol. 92, núm. 5 (2016), p. 1112
- 10 ¹⁰ Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011 (primera parte), FCCC/CP/2011/9. Una de las pistas se había centrado en la negociación sobre "la acción cooperativa de largo plazo"; la otra, la del



- Protocolo de Kioto, buscaba llegar a la definición de un segundo periodo de compromiso a partir de 2013. Como es bien sabido, en este protocolo al que se llegó en 2005, se siguió la diferenciación hecha en la propia Convención sobre países desarrollados y en desarrollo, asumiendo la mayor contribución histórica de los primeros al problema del cambio climático. Esto es, fueron incluidos en el anexo B del Protocolo y se establecieron para ellos compromisos cuantificados de reducción de emisiones, obligaciones que no se extendieron a los segundos, a los que comúnmente se les denomina países No, Anexo I, por no estar incluidos en ese anexo de la Convención y solo se estableció que tendrían compromisos voluntarios de adoptar medidas de mitigación adecuadas a cada país (NAMA por sus siglas en inglés).
- 11 De hecho, la CMNUCC señala como objetivo en su artículo 2 la estabilización de la concentración de GEI a un nivel que prevenga interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático.
- 12 Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1998, <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kppan.pdf>
- 13 Fernando Tudela, "Negociaciones internacionales sobre cambio climático. Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe", Documento de proyecto, CEPAL/Cooperación Alemana, 2015, pp. 52 y 56.
- 14 Por mitigación puede entenderse la intervención antropogénica para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y las fuentes de éstas y fortalecer los sumideros de estos gases. Por adaptación nos referimos a los ajustes en los sistemas ecológicos, sociales y económicos en respuesta a los estímulos climáticos actuales o esperables, y a sus efectos o impactos.
- 15 Tudela, *op. cit.*, p. 68.
- 16 Vale la pena precisar que la reducción de las emisiones del mundo desarrollado en su conjunto se debía a varios factores, incluyendo la incorporación en la medición de sus emisiones la de los países socialistas, las cuales se redujeron notablemente en los años noventa. Varios de los países capitalistas, si habían registrado aumentos en sus emisiones. Chan, Stavins y Ji, pp. 342 y s.s.
- 17 Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009, FCCC/CP/2009/11/Add.1.
- 18 Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1, <https://unfccc.int/re source/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>
- 19 Tudela, *op.cit.*, p. 56
- 20 Tudela, *op. cit.*, p. 68.
- 21 World Resources Institute, "COP19, U.N. Climate Negotiations in Warsaw, Poland" (sitio de internet), <https://www.wri.org/our-work/topics/cop-19>
- 22 Naciones Unidas, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20º período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014, <https://undocs.org/es/FCCC/CP/2014/10/Add.1>
- 23 Chan, Stavins y Ji, *op. cit.*, p. 344.
- 24 Véase Acuerdo de París, *op. cit.*
- 25 Raymond Cléménçon, "The Two Sides of the Paris Climate Agreement: Dismal Failure or Historic Breakthrough?", *Journal of Environment & Development*, v. 15 núm. 1 (2016), pp. 33-14 y Radoslav S. Dimitrov, "The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors", *Global Environmental Politics*, The MIT Press, vol. 16, núm. 3 (agosto de 2016), pp. 1-11, Chan, Stavins y Ji, *op. cit.*, p. 345.
- 26 Véase Jeffrey Checkel, "Why Comply? Social Learning and European Identity Change", *International Organization*, vol. 55, núm. 3 (verano de 2001).
- 27 Falkner, *op.cit.*, pp. 1107-1108.
- 28 Uno de estos críticos afirma que todos los países tuvieron que hacer una serie de concesiones a fin de "mantener a bordo" a Estados Unidos, país que

por razones de política interna no puede aceptar una serie de compromisos, especialmente aquellos vinculantes. Clémenton, *op.cit.*, p. 4.

- 29 29 *Ibid.*, pp. 9-11.
- 30 30 Frank Jordans, "Splits Deepen As UN Climate Talks Near Crunch Time", *The Associated Press*, 6 de diciembre de 2018, <https://www.apnews.com/571b1297271f429e8c77fa07209441ed>
- 31 31 Amanda Erickson, "Few countries are meeting the Paris climate goals. Here are the ones that are", *The Washington Post*, 11 de octubre de 2018, https://www.washingtonpost.com/world/2018/10/11/few-countries-are-meeting-paris-climate-goals-here-are-ones-that-are/?utm_term=.6bd071862c06
- 32 32 Véase Climate Action Tracker, *Warming Projections Global Update, December 2018*, (en línea), pp. 8 y 13, https://climateactiontracker.org/documents/507/CAT_2018-12-11_Briefing_WarmingProjectionsGlobalUpdate_Dec2018.pdf
- 33 33 No sólo preocupaban el desmantelamiento de las instituciones y cambios en la legislación ambiental en Estados Unidos. Pocos días después del inicio de la COP, el gobierno francés suspendió los impuestos al carbón al enfrentar numerosas manifestaciones en contra.
- 34 34 "The Latest Dutch PM: All Must Be Involved in Climate Fight", *The Associated Press*, 3 de diciembre de 2018, <https://www.apnews.com/221f09cc15db46bf932d4d5e9788888a>
- 35 35 Frank Jordans, "Coal Question Looms Large As Climate Talks Begin in Poland", *The Associated Press*, 2 de diciembre de 2018, <https://www.apnews.com/e4084fa4612d49828ba83cb87772fe64> y "The Latest: World Bank Ups Climate Funding To \$200 Billion", *The Associated Press*, 2 de diciembre de 2018, <https://www.apnews.com/323e54023bd641e9a639ebca72475a8a>
- 36 36 Amy M. Jaffe, "Katowice Climate Summit: What to Watch", Council on Foreign Relations (sitio de internet), 29 de noviembre de 2018, https://www.cfr.org/article/katowice-climate-summit-what-watch?utm_medium=email&utm_source=dailybrief&utm_content=120318&sp_mid=5792524
- 37 37 Nina Chestney, Bate Felix y Agnieszka Bartczko, "Nations Agree on Global Climate Pact Rules. But They Are Seen As Weak", *Reuters*, 15 de diciembre de 2018, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-accord/nations-agree-on-global-climate-pact-rules-but-they-are-seen-as-weak-idUSKBN1OE0N9>
- 38 38 Nina Chestney y Agnieszka Bartczko, "Climate Talks Pass Baton in Race to Stop Global Warming", *Reuters*, 16 de diciembre de 2018, <https://www.reuters.com/article/us-climate-change-accord-analysis/climate-talks-pass-baton-in-race-to-stop-global-warming-idUSKBN1OF0C1>; Brad Plumer, "Climate Negotiators Reach An Overtime Deal To Keep Paris Pact Alive", 15 de diciembre de 2018, *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2018/12/15/climate/cop24-katowice-climate-summit.html>
- 39 39 Las motivaciones y el alcance de este tipo de actividades, que pasaron del nivel doméstico al internacional, lo mismo que sus ventajas y riesgos, han sido analizados por varios autores, entre ellos, Michele M. Betsill y Harriet Bulkeley, "Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change", *Global Governance*, vol. 12, núm. 1 (abril-junio 2016), pp. 141-158.
- 40 40 Esta coalición creada en 2017 incluye a gobiernos estatales, dirigentes de corporaciones, líderes religiosos, autoridades de centros culturales y universidades, entre otros. Se inició con 3600 adherentes. Véase "We are still in at COP24", We are still in (sitio de internet), <https://www.wearestillin.com/cop24-recap>
- 41 41 La Secretaría Ejecutiva de la CMNUCC abrió un portal de internet con ese propósito.



- 42 México, uno de los países megadiversos, fue la sede de la cop13 del Convenio sobre la Diversidad Biológica en 2018.
- 43 Véase Walter Vergara *et al.*, The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean. Options for Climate-Resilient, Low-Carbon Development, Nueva York, bid, 2013.
- 44 Véase, por ejemplo, Socorro Flores Liera, “México y el régimen internacional de lucha contra el cambio climático”, en Jorge A. Sánchez Cordero (ed.), Centenario de la Constitución de 1917. Reflexiones del Derecho Internacional Público, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2017, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4731-centenario-de-la-constitucion-de-1917-reflexiones-del-derecho-internacional-publico>
- 45 No hay que olvidar que si bien condicionó su ingreso a la OCDE a no ser incluido en el Anexo 1, fue posteriormente sujeto a presiones para esa adhesión. Es posible que esas posiciones de avanzada hayan tenido el propósito de evitarlas.
- 46 En las estimaciones hechas por Transparencia Mexicana se menciona entre los principales países donantes a Alemania, Gran Bretaña, Noruega y Estados Unidos. Vania Montalvo, “Origen y destino del financiamiento climático en México, una ruta por trazar”, Transparencia Mexicana (sitio de internet), 12 de junio de 2018, <https://www.tm.org.mx/origen-y-destino-del-financiamiento-climatico-en-mexico-una-ruta-por-trazar/>
- 47 Gabriela Niño, “México, importante receptor de financiamiento internacional para cambio climático”, IKI Alliance Mexico, 12 de diciembre de 2018, <http://iki-alliance.mx/mexico-importante-receptor-de-financiamiento-internacional-para-cambio-climatico/>
- 48 En la primera, encabezó, junto el primer ministro de Gran Bretaña, David Cameron, una mesa en que se discutió el financiamiento.
- 49 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, INECC, “20^a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP20)”, Comunicado, 15 diciembre de 2014, https://www.gob.mx/inecc/prensa/20-conferencia-de-las-partes-de-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico-cop20?idiom=es&_ga=2.14740597.2119327528.1558032443-1737645259.1558032443
- 50 En todo el sexenio, las delegaciones mexicanas estarían casi siempre integradas por funcionarios de SEMARNAT, el INECC, la cancillería, Energía, conafor, conagua y de algunos otras dependencias. Con excepción de la cop21, que estuvo encabezada por el presidente mexicano, fueron altos funcionarios de las primeras dos dependencias mencionadas los que tuvieron ese papel.
- 51 Declaración de Francisco Barnes, director del inecc, véase: “México ratifica su compromiso contra el cambio climático en la cop18”, *Expansión*, 7 de diciembre de 2012, <https://expansion.mx/planetacnn/2012/12/07/mexico-ratifica-su-compromiso-contra-el-cambio-climatico-en-la-cop18>
- 52 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, INECC, “Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC) para mitigación” (sitio de internet), México, INEC, 18 de mayo de 2018, <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/contribuciones-previstas-y-determinadas-a-nivel-nacional-indc-para-mitigacion-80048>
- 53 “México acudirá a Cumbre de Cambio Climático en París”, *El Economista*, 17 de noviembre de 2015, <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-acudira-a-Cumbre-de-Cambio-Climatico-en-Paris-20151117-0136.html>
- 54 *Loc. cit.*
- 55 Los siguientes apartados se basan, en gran medida, en una docena de entrevistas semiestructuradas a altos funcionarios y miembros de las delegaciones mexicanas a las COP y a las múltiples sesiones de negociación que se dieron entre ellas.



- 56 México ingresó a este grupo después de su adhesión a la OCDE, en momentos en que la participación de los países en las negociaciones se hacía a través de grupos formales existentes. Aunque los representantes no incluidos en estos grupos podían incorporarse a algunas de las sesiones, estaban excluidos de otras. En los últimos años ha habido mayor flexibilidad para la participación individual de los países o a través de grupos informales, pero esto puede cambiar en el futuro. Segundo algunos delegados, México se mantiene en el GIA precisamente por la calidad de este grupo formal, aunque en varias ocasiones no compartió ni apoyó la posición de algunos de sus miembros.
- 57 Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá establecieron la AILAC en 2012, procurando impulsar una agenda climática ambiciosa, a la que luego se sumaron Paraguay y Honduras. Un objetivo parecido es el de la High Ambition Coalition, que se formó durante la cop21, que se dice incorpora a cerca de ochenta países, tanto desarrollados como en desarrollo, aunque en sus declaraciones posteriores ha participado un número bastante menor y con variaciones importantes.
- 58 De hecho, Brasil y Sudáfrica, y hasta cierto punto India, estaban adoptando algunas medidas significativas internas, pero no aceptaban que éstas les fueran “impuestas” desde el exterior.
- 59 Transparencia Mexicana recoge las posiciones de una docena de ong mexicanas. Véase Vania Montalvo, “México en la COP de cambio climático. ¿Cómo contribuir como país en las metas globales para la mitigación y adaptación?”. *Transparencia Mexicana* (sitio de internet), 28 de noviembre de 2014, <https://www.tm.org.mx/mexico-en-la-cop-de-cambio-climatico-como-contribuir-como-pais-en-las-metas-globales-para-la-mitigacion-y-adaptacion/>
- 60 Se enfrentaron, asimismo, problemas importantes, como el rechazo de varias comunidades y organizaciones sociales.
- 61 Esta posición se basa en el conocimiento de que los gases que ya están en la atmósfera tardarán en desaparecer y que la reducción de las emisiones lo que puede hacer en el corto y mediano plazo es disminuir la velocidad del aumento de los mismos.
- 62 Véase Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, INECC, “Posicionamiento de México ante la cop23”, comunicado, 8 de noviembre de 2017, <https://www.gob.mx/inecc/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-cop23>
- 63 Funcionarios del INECC consideran que invertir en la creación de tecnología de reducción de estas emisiones puede tener beneficios económicos adicionales, dado que tendría mercados en varios países en desarrollo.
- 64 Este asunto se discutió en la reunión del IPCC en Guadalajara en 2017, convirtiéndose México en sede de la misma por primera vez en quince años.
- 65 La CDMX ha sido miembro muy activo de ésta y otras redes de gobiernos subestatales, adquiriendo compromisos de realización de inventarios y mitigación de emisiones. En 2017 fue premiada por C40 por su programa de acción climática. Guadalajara fue sede del XVI Congreso Internacional del ICLEI, en octubre de 2018, y pocos meses antes fue admitida en C40. Para más información sobre C40, véase C40 Cities (sitio de internet), <https://www.c40.org/>

Notas de autor

Traducción de Bernardo Mabire

Traducción de Gonzalo Celorio Morayta