



Las Conferencias de Cambio Climático de Lima



Por Rodolfo Godínez Rosales

Doctor en Derecho Ambiental por la Universidad Nacional Autónoma de México, con Maestría en la misma especialidad por Queen Mary and Westfield College, Universidad de Londres. Actualmente ocupa el cargo de Director de Medio Ambiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (rodgodinez@yahoo.com). Las opiniones vertidas en este artículo se expresan a título personal.

Como parte del proceso multilateral para fortalecer el régimen climático, la Vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Décima Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP 10), se llevarán a cabo en Lima, Perú, del 1 al 12 de diciembre de 2014.

Esta es la cuarta ocasión que la región de América Latina hospeda la COP/CMP. En años anteriores había sido organizada por Argentina (Buenos Aires, 1998 y 2004) y por México (Cancún, 2010).

A lo largo de 2014 se han realizado reuniones tanto de carácter formal como informal con el ánimo de acercar posiciones y avanzar en los principales temas de la negociación. Ejemplo de ello son las sesiones formales realizadas al amparo de la Convención (Bonn, 10 a 14 de marzo, 4 a 15 de junio y 20 a 25 de octubre), así como las de carácter informal, entre ellas:

- Reunión sobre acciones futuras contra el cambio climático (Tokyo, 15 de febrero).
- Reunión preparatoria de la Cumbre de Cambio Climático de Nueva York (Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos, 4 a 5 de mayo).

- Reunión de las Principales Economías sobre Energía y Clima (Ciudad de México, 8 a 9 de mayo y París, 11 a 12 de julio).
- Cumbre de Cambio Climático (Nueva York, 23 de septiembre).
- Consultas convocadas por Perú (Lima, 1 a 3 de octubre).
- Reunión regional de América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 9 a 10 de octubre).
- PreCOP Social (Isla Margarita, Venezuela, 4 a 7 de noviembre).

La COP20/CMP10 de Lima constituye un paso fundamental en la implementación de la Convención y el Protocolo de Kyoto, así como en el diseño de un régimen climático que brinde certeza jurídica a todos los países y actores involucrados (sector privado, sociedad civil, gobiernos locales, academia, etc.), con miras a impulsar la transición hacia una economía global resiliente y baja en carbono.

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto

La Convención está basada, entre otros, en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades. La diferenciación de compromisos parte del hecho de que los países desarrollados tienen una responsabilidad primordial en el calentamiento global en virtud de las presiones que sus sociedades han ejercido sobre el medio ambiente.

Esta diferenciación se tradujo en que los países desarrollados (también conocidos como Anexo I) adquirieron obligaciones concretas de reducción de emisiones, mientras que los países en desarrollo (o no-Anexo I) debían realizar acciones voluntarias para combatir el cambio climático, apoyadas por el financiamiento y tecnología provenientes de países desarrollados.

El primer objetivo de la Convención fue estabilizar las emisiones del año 2000 al nivel de las existentes en 1990. Sin embargo, en virtud de que la reducción de emisiones de gases efecto invernadero implica cambios profundos en todos los sectores de la economía, no se alcanzó a cumplir esta meta.

Con el fin de avanzar en los alcances y contenidos de la Convención, en 1997 se adoptó el Protocolo de Kyoto (mismo que entró en vigor en 2005), mediante el cual los países desarrollados se comprometieron a reducir sus emisiones durante un primer período de compromisos (2008-2012) en al menos 5.2% respecto a los niveles existentes en 1990.

A pesar de lo promisorio que fue el Protocolo de Kyoto al momento de su adopción, algunos países desarrollados estimaron que el cumplimiento de las obligaciones de reducción de emisiones era altamente costoso en términos económicos y de competitividad. Por ello, Estados Unidos decidió no ratificar el Protocolo y países como Japón, Federación de Rusia y Nueva Zelanda no se unieron al segundo período de compromisos acordado en la COP18/CMP8 (Doha, Qatar, 26 de noviembre a 7 de diciembre de 2012). Canadá incluso fue más allá y denunció el Protocolo en 2011, surtiendo efectos legales este retiro en 2012.

La enmienda de Doha que brinda continuidad al Protocolo de Kyoto a través de un segundo período de compromisos (2013-2020), requiere de al menos 144 instrumentos de



aceptación para entrar en vigor. A mediados de noviembre de 2014 sólo 18 países han presentado dicha aceptación, entre ellos México que realizó el trámite jurídico el 23 de septiembre de 2014. Desde el punto de vista de nuestro país, el Protocolo de Kyoto ha creado un sistema de reglas y mecanismos de flexibilidad que deben preservarse para el régimen post 2020.

La participación de México en las Conferencias de Lima

La política mexicana en materia de cambio climático se basa en los preceptos de la Convención y el Protocolo de Kyoto, que fueron ratificados por México en 1993 y en 2000,

respectivamente. México genera cerca del 1.4 % de las emisiones globales de gases efecto invernadero, ocupando el décimo cuarto lugar a nivel mundial y el segundo en América Latina después de Brasil.

En su calidad de país no-Anexo I, México no está obligado a reducir sus emisiones de gases efecto invernadero. Sin embargo, tiene compromisos generales bajo la Convención relativos a formular y actualizar regularmente programas nacionales de mitigación y adaptación, así como la presentación de reportes de avances en las medidas adquiridas en materia de cambio climático, conocidos como “comunicaciones nacionales”, de los cuales México ha presentado cinco: 1997, 2001, 2006, 2009 y 2012, respectivamente. A la fecha, es el único país en desarrollo que ha presentado una quinta comunicación nacional.



A nivel interno se han adoptado medidas para estructurar los esfuerzos de México para hacer frente al cambio climático. En tal sentido, en octubre de 2012 entró en vigor la Ley General de Cambio Climático. En materia de mitigación la ley incorpora las metas anunciadas por México a nivel internacional consistentes en reducir sus emisiones en un 30% hacia 2020 y 50% hacia 2050 en relación con las emitidas en el año 2000 (línea base). Ambas metas son de carácter indicativo (aspiracional) y se encuentran condicionadas al apoyo financiero y tecnológico de la comunidad internacional.

En junio de 2013 se presentó la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) que brindó lineamientos generales para la elaboración del Programa Especial de Cambio Climático

(PECC) 2014-2018, el cual se publicó en abril de 2014 e incluye 199 líneas de acción específicas tanto de mitigación como de adaptación, con un sistema de monitoreo, reporte y verificación, e identifica a las agencias responsables de su ejecución y las líneas presupuestarias respectivas.

El cumplimiento de las metas planteadas por México requiere de un instrumento internacional que brinde certeza jurídica, asegure la participación de los principales emisores de gases efecto invernadero y el resto de los países con equidad y transparencia, y brinde uniformidad a las reglas para todos los países. La participación de nuestro país en las Conferencias de Lima se enmarca en este contexto de cooperación multilateral enfocado al fortalecimiento del régimen climático.

Expectativas de las Conferencias de Lima

Durante la COP17/CMP7 (Durban, Sudáfrica, 28 de noviembre a 9 de diciembre de 2011), se estableció el *Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre la Plataforma de Durban para la Acción Ampliada*, cuyo mandato incluye:

- La elaboración de un “protocolo, instrumento legal o resultado acordado con fuerza legal”, que sea aplicable a todos los países. Este instrumento debe adoptarse en el 2015 a fin de asegurar su vigencia a partir del 2020 (conocida como línea de acción 1 o *workstream 1*).
- La identificación de acciones concretas de mitigación que puedan ponerse en marcha de manera inmediata y que permitan mantener el incremento de la temperatura global por debajo de los 2° C (conocida como línea de acción 2 o *workstream 2*).

De este modo, durante la COP21/CMP11 (París, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 2015), la comunidad internacional deberá adoptar el instrumento citado en el primer punto. Como parte de este proceso, en la COP20/CMP10 de Lima los países tendrán que definir, entre otras, las siguientes áreas:

- 1) **Los elementos de las Contribuciones Tentativas Determinadas Nacionalmente** (*Intended Nationally Determined Contributions -INDCs-*), las cuales son acciones que cada país aportará al Acuerdo de 2015. Conforme al mandato de la COP19/CMP9 (Varsovia, 11 a 22 de noviembre de 2013), los países en posición de hacerlo deberán presentar sus contribuciones en el primer trimestre de 2015.

Sobre este tema persisten diferencias en cuanto a lo que significa la información que debe acompañar la

presentación adelantada de las INDCs (*up front information*), es decir qué gases se reducirán, en qué volumen, para qué sectores de la economía, qué metodologías se usarán para contabilizarlos y, en general, la trayectoria esperada de emisiones para el período posterior al año 2020, así como el proceso de revisión ex ante de las INDC (*consultative process*).

De igual modo, prevalecen discusiones sobre el contenido de las INDCs, en particular si se deben circunscribir únicamente a aspectos de mitigación (opción favorecida por los países desarrollados) o si también deben incluir elementos sobre adaptación y financiamiento (posición impulsada por los países en desarrollo).

- 2) Una propuesta de texto de los elementos del Acuerdo de 2015 que contenga con cierto nivel de especificidad acciones en materia de: 1) reducción de gases de efecto invernadero, 2) adaptación al cambio climático, 3) financiamiento para apoyar las acciones climáticas de los países en desarrollo, 4) transferencia de tecnología, 5) creación de capacidades, y 6) reglas comunes de medición, reporte y verificación de las acciones acordadas.

Cabe recordar que, conforme a las reglas de procedimiento de la Convención, el borrador del texto del Acuerdo debe estar listo al menos seis meses antes de la COP21/CMP11 de París.

- 3) Las acciones de mitigación pre 2020, con un llamado a los países que aún no han emprendido acciones

a hacerlo y a aquellas que ya las realizan a compartir sus experiencias y elevar su nivel de ambición. Entre estas acciones destacan las realizadas en las áreas de eficiencia energética, energías renovables, transporte, eliminación de subsidios a combustibles fósiles, reducción de gases de vida corta, conservación y uso sustentable de bosques, etc.

En estos tres casos se cuenta con documentos de trabajo que servirán de base para las discusiones de Lima. Los textos, si bien reflejan el estado de las discusiones y recogen las principales propuestas presentadas por escrito por los países (submissions), aún requieren de muchas horas de negociación para alcanzar su versión definitiva.

Otro tema fundamental, del que sin embargo aún no se cuenta con documentos de trabajo, es el de financiamiento. En Lima se buscarán adoptar decisiones relacionadas con el mecanismo financiero de la Convención, el financiamiento en el período anterior a 2020, así como la plena operación del Fondo Verde del Clima, incluyendo su capitalización.

En el marco de la citada Cumbre de Cambio Climático (Nueva York, 23 de septiembre de 2014), el Presidente de la República anunció una contribución de México al Fondo Verde por 10 millones de dólares. En esta línea, y en el contexto del liderazgo que corresponde a los países desarrollados, Alemania y Francia han ofrecido contribuciones de 1,000 millones de dólares cada uno, mientras que Estados Unidos ha expresado que aportará hasta 3,000 millones de dólares. 🌐

Comentarios finales

El camino hacia las Conferencias de Lima se ha caracterizado por un diálogo constante que, a pesar de que se ha intensificado, aún no se encuentra a la altura de las recomendaciones de la ciencia para mantener el incremento de la temperatura global por debajo de los 2° C.

Ejemplo de este diálogo es el anuncio, realizado el 12 de noviembre de 2014, de China y Estados Unidos mediante el cual ambos países se comprometen a fortalecer sus acciones contra el cambio climático. De este modo, China alcanzará su máximo de emisiones en 2030, o antes si es posible, con un 20% de su energía proveniente de fuentes limpias y renovables. Por su parte, Estados Unidos reducirá sus emisiones hacia 2025 entre un 26% y un 28% con respecto a los niveles de 2005.

Como es sabido, ambos países suponen más de la mitad de las emisiones globales de gases efecto invernadero, de modo que este anuncio debería representar la base de acciones más ambiciosas hacia futuro.

Cabe recordar que en octubre de 2014 la Unión Europea incrementó sus esfuerzos de mitigación, sentando también un tono positivo hacia Lima. Acorde a su política para el clima y energía, la Unión reducirá en un 40% sus emisiones para 2030 con respecto a los niveles de 1990 y para ese mismo año 27% de su energía será de origen renovable.

Como se ha indicado, las Conferencias de Cambio Climático de Lima representan un paso fundamental para asegurar que estamos en el camino correcto hacia la adopción de un nuevo instrumento en la COP21/CMP11. La comunidad internacional debe asegurarse que el interés colectivo prevalezca y se refleje en una nueva era de cooperación en beneficio de las generaciones presentes y futuras.