

MÉXICO Y EL RÉGIMEN FUTURO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Dr. Rodolfo Godínez Rosales

Director de Medio Ambiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (rodgodinez@yahoo.com). Las opiniones vertidas en este artículo se expresan a título personal.

Antecedentes

El clima del planeta tierra es determinado en gran medida por la presencia natural en la atmósfera de gases efecto invernadero (GEI) tales como dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido de nitrógeno (N₂O), y ozono (O₃). En cantidades apropiadas, los GEI ayudan a soportar la vida y los ecosistemas en la Tierra al mantener una temperatura relativamente constante que promedia alrededor de 15°C.¹ Sin embargo, la creciente actividad agropecuaria e industrial ha provocado que billones de toneladas de GEI se descarguen en la atmósfera, alterando su balance e incrementando la temperatura global. A este efecto se le conoce como cambio climático.

En octubre de 2006 el ex Economista en Jefe del Banco Mundial, Nicholas Stern, presentó un estudio que considera al cambio climático como “la mayor y más amplia falla del mercado jamás vista”, con consecuencias equiparables a “aquéllas asociadas con las grandes guerras y la depresión económica de la primera mitad del siglo 20”, y un daño a la economía global que “podría ascender al 20% del Producto Interno Bruto o más”.²

Acorde al estudio, los eventos hidrometeorológicos extremos serán bastantes comunes en un futuro muy cercano, entre ellos: huracanes, tormentas tropicales, incendios, sequías, inundaciones, deslizamientos, incrementos en el nivel del mar y pérdida de biodiversidad como resultado de la transformación del hábitat.

Al respecto, cabe recordar que en octubre de 2005 la Península de Yucatán recibió el embate del huracán Wilma, uno de los más intensos que se han registrado en la cuenca del Atlántico, pero sólo uno de los 27 huracanes y tormentas tropicales formados en 2005. De hecho, en ese año la Organización Meteorológica Mundial por primera vez en su historia utilizó todos los nombres disponibles en la lista tradicional (*Arlene, Bret, Cindy, Dennis, Emily, Franklin, Gert, Harvey, Irene, José, Katrina, Lee, Maria, Nate, Ophelia, Philippe, Rita, Stan, Tammy, Vince, Wilma*), y tuvo que emplear las letras del

¹ En comparación, en un planeta sin GEI la temperatura promedio de la superficie cae a 4°C, como en Marte, y donde hay GEI en exceso el promedio asciende a 432°C, como en Venus. Véase GURUSWAMY, Lakshman D. and Brent R. HENDRICKS, *International Environmental Law in a nutshell*, St. Paul, Minnesota, USA, West Publishing Co., 1997, p. 124, y SANDS, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Second edition, Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2003, p. 357.

² STERN, Nicholas, *The Stern Review: The Economics of Climate Change, Executive Summary*, London, October 2006, pp. 1-2, 10.

alfabeto griego para nombrar a los últimos seis (*Alpha, Beta, Delta, Epsilon, Gamma y Zeta*).³

La Asamblea General de las Naciones Unidas mencionó el tema del cambio climático por primera vez en 1988, a través de la Resolución A/RES/43/53, haciendo un llamado para se atendiera de manera oportuna esta problemática. En ese mismo año se creó el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), en cuyos estudios se basan las principales decisiones políticas en el tema. El Panel, establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial, ha publicado cuatro Reportes de Evaluación, el último de ellos en 2007.⁴

En diciembre de 1990 un Comité de Negociación Intergubernamental inició las negociaciones de lo que llegaría a ser la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).⁵

La Convención originalmente obligaba a los países desarrollados a estabilizar sus emisiones de gases efecto invernadero para el año 2000 a los niveles existentes en 1990. En virtud de que esta meta no fue alcanzada, el Protocolo de Kioto⁶ comprometió a éstos países a reducir sus emisiones, a nivel global, en 5.2% durante el período 2008-2012.

El régimen futuro del cambio climático

La evidencia científica presentada por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, el creciente número e intensidad de los desastres naturales, así como el fuerte interés de la sociedad civil, son elementos que han colocado al cambio climático como uno de los principales temas de la agenda internacional.

Durante la Décimo Tercera Conferencia de las Partes de la CMNUCC (CdP13) y la Tercera Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CdP-RdP3),⁷ las Partes resolvieron avanzar a un proceso de negociación encaminado a definir el futuro del régimen de cambio climático.

³ GORE, Al, *An inconvenient truth*, New York, Rodale Books and Melcher Media, 2006, pp. 103-105.

⁴ El cuarto Reporte indica que, a efecto de evitar que el aumento global de temperatura alcance los dos grados centígrados (umbral que se considera peligroso de sobrepasar), los países desarrollados deben recortar drásticamente sus emisiones de GEI para el año 2020. Esas reducciones deben ubicarse entre 25% y 40% tomando como base los niveles de 1990. Este Reporte, así como los primeros tres publicados en 1990, 1995 y 2001, puede consultarse en <http://www.ipcc.ch/>

⁵ La Convención se adoptó el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

⁶ El Protocolo se adoptó el 11 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 16 de febrero de 2005.

⁷ Ambas reuniones se celebraron del 3 al 15 de diciembre de 2007 en Bali, Indonesia. Las Conferencias previas se realizaron en Berlín 1995 (CdP1), Ginebra 1996 (CdP2), Kioto 1997 (CdP3), Buenos Aires.

En virtud del alto grado de dificultad de las negociaciones se estableció un grupo informal de trabajo que también involucró a ministros y delegados de alto nivel. El viernes 14 de diciembre se logró un primer borrador del denominado *Plan de Acción de Bali*, cuya versión final se adoptó tras una larga deliberación el sábado 15 de diciembre. Incluso, con el ánimo de destrabar los puntos en controversia, en cierto momento se contó con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas y el Presidente de Indonesia, quienes se dirigieron al Plenario urgiendo a las Partes a alcanzar un compromiso.

El *Plan de Acción de Bali* contiene los elementos básicos para negociar el régimen climático posterior al 2012, entre ellos el fortalecimiento de acciones nacionales e internacionales en materia de mitigación,⁸ adaptación,⁹ desarrollo y transferencia de tecnología para apoyar las acciones de mitigación y adaptación,¹⁰ así como la provisión de recursos financieros e inversiones para apoyar la cooperación en mitigación, adaptación y tecnología.¹¹

Estos elementos habrán de ser desarrollados por el *Grupo de Trabajo Ad Hoc sobre Cooperación a Largo Plazo bajo la Convención*, creado por el propio *Plan de Acción de Bali*, y el cual se reunirá durante 2008 en cuatro ocasiones: marzo/abril (sede por definir), junio (Bonn, Alemania, en conjunto con los Órganos Subsidiarios de la Convención), agosto/septiembre (sede por definir) y diciembre

1998 (CdP4), Bonn 1999 (CdP5), La Haya 2000 (CdP6), Bonn 2001 (CdP6 parte II), Marrakech 2001 (CdP7), Nueva Delhi 2002 (CdP8), Milán 2003 (CdP9), Buenos Aires 2004 (CdP10), Montreal 2005 (CdP11/CdP-RdP1), y Nairobi 2006 (CdP12/CdP-RdP2). Véase UNFCCC Secretariat, *United Nations Framework Convention on Climate Change. The first ten years*, Halesworth, United Kingdom, 2004, p. 61.

⁸ Incluyendo, entre otros rubros: a) Compromisos o acciones medibles, reportables y verificables de mitigación, abarcando objetivos de límites y reducciones de emisiones por parte de todos los países desarrollados, b) Acciones apropiadas de mitigación a nivel nacional por países en desarrollo, bajo el contexto del desarrollo sustentable, y con apoyo de tecnologías, financiamiento y creación de capacidades, de una manera medible, reportable y verificable, c) Enfoques de política e incentivos positivos sobre la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal en países en desarrollo, d) Enfoques de cooperación sectorial.

⁹ Incluyendo, entre otros rubros: a) Cooperación internacional para apoyar la instrumentación urgente de acciones de adaptación, tomando en cuenta las necesidades inmediatas y urgentes de los países en desarrollo que son particularmente vulnerables, especialmente de los Países Menos Desarrollados y de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, b) Manejo de riesgos y estrategias de reducción de riesgos.

¹⁰ Incluyendo, entre otros rubros: a) Mecanismos para remover obstáculos a la provisión de incentivos financieros y otros incentivos para potenciar el desarrollo, la transferencia y el acceso a tecnologías ambientalmente amigables en países en desarrollo, b) Condiciones para acelerar la distribución, la difusión y la transferencia de tecnologías ambientalmente amigables, c) Cooperación sobre investigación y desarrollo de las tecnologías existentes, así como de tecnologías nuevas e innovadoras.

¹¹ Incluyendo, entre otros rubros: a) Acceso a recursos financieros adecuados, predecibles y sustentables, además de la provisión de recursos nuevos y adicionales, b) Incentivos positivos para países en desarrollo que permitan fortalecer la instrumentación de estrategias nacionales de mitigación y acciones de adaptación, c) Movilización de financiamiento e inversiones del sector público y privado, incluyendo un impulso a opciones de inversión bajas en carbono.

(Poznan, Polonia, en conjunto con la CdP14). Los resultados finales del Grupo se deberán presentar en 2009 durante la CdP15 a celebrarse en Copenhague, Dinamarca.

Ante el frágil compromiso alcanzado en Bali, es previsible que las negociaciones del régimen futuro sean particularmente complejas para definir cuál será el papel de los países en desarrollo en materia de reducción de emisiones de GEI. Algunas Partes (Estados Unidos y Canadá, entre otros), han indicado que es indispensable que los países en desarrollo adquieran mayores responsabilidades, lo cual ha generado oposición muy firme de diversos miembros del Grupo de los 77 y China, esto es, del grupo de negociación que reúne a la mayor parte de los países en desarrollo.¹²

Participación de México en el régimen futuro

La política mexicana en materia de cambio climático se basa en los preceptos de la CMNUCC y su Protocolo de Kioto.¹³ Acorde a ambos instrumentos, y en su calidad de país en desarrollo, México no está obligado a reducir sus emisiones de GEI. Sin embargo, sí debe elaborar reportes conocidos como “comunicaciones nacionales”, de los cuales México ha presentado tres: 1997, 2001 y 2006, respectivamente. A la fecha, México es el único país en desarrollo que ha presentado una tercera comunicación nacional.¹⁴

México también ha participado activamente en iniciativas parciales o subregionales que operan en forma complementaria y no sustitutiva a la Convención y su Protocolo.

¹² Desde el 2000 México es miembro del Grupo de Integridad Ambiental, al cual también pertenecen Suiza, República de Corea, Liechtenstein y Mónaco. Anteriormente nuestro país pertenecía al Grupo de los 77 y China, del cual se retiró tras su ingreso al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994.

¹³ El gobierno de México ratificó la Convención el 11 de marzo de 1993 y el Protocolo el 7 de septiembre de 2000.

¹⁴ México genera el 1.5% de las emisiones de gases efecto invernadero globales, lo cual lo ubica en el lugar 13 de los principales 25 emisores. Véase COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, 2007, p. 25.

Ejemplo de ello son el Diálogo Ampliado del G-8/G-5,¹⁵ la Cumbre de APEC¹⁶, así como estrategias promovidas por la Unión Europea,¹⁷ Japón¹⁸ y Estados Unidos.¹⁹

En dichos foros México ha expresado que, con miras a las negociaciones del régimen post-2012, está dispuesto a participar en la adopción conjunta de una o varias metas globales de largo plazo de índole indicativa, no vinculante y sin penalización en caso de incumplimiento, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades. El cumplimiento de estas metas estaría supeditado al fortalecimiento de capacidades, la transferencia de tecnologías limpias y el incremento de flujos financieros provenientes de fondos multilaterales. En particular, México ha propuesto la creación de un Fondo Multinacional con fórmulas claras e incluyentes de aportación que superen la atomización e ineficacia de los fondos actuales.

Asimismo, nuestro país ha resaltado la necesidad de fortalecer el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) establecido por el Protocolo de Kioto, a través del cual la reducción de emisiones derivadas de proyectos en países en desarrollo puede acreditarse a países desarrollados. Para tal efecto, nuestro país ha firmado instrumentos jurídicos con los gobiernos de Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal, así como con el Banco Japonés de Cooperación Internacional.

Estas acciones internacionales se han visto ampliamente reflejadas en la política interna. De esta manera, nuestro país estableció el 25 de abril de 2005 la *Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC)*, que se integra por siete Secretarías: 1) Economía, 2) Energía, 3) Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 4) Comunicaciones y Transportes, 5) Desarrollo Social, 6) Relaciones Exteriores, y 7) Medio Ambiente y Recursos Naturales, recayendo en esta última la

¹⁵ El Diálogo Ampliado del Grupo de los Ocho (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia) y el Grupo de los Cinco (Brasil, China, India, México, Sudáfrica), ha colocado, desde el 2005, al cambio climático como uno de los asuntos más importantes de su agenda.

¹⁶ La Cumbre de Líderes del Mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), se celebró en Sydney, Australia, del 5 al 9 de septiembre de 2007. Las 21 Economías Parte aprobaron la *Declaración sobre Cambio Climático, Seguridad Energética y Desarrollo Limpio*. El texto contempla una meta regional indicativa de reducción de intensidad energética de 25% hacia el año 2030, así como una meta de reforestación de 20 millones de hectáreas para el 2020.

¹⁷ A nivel interno, el 9 de marzo de 2007 la Unión Europea adoptó la medida de reducir sus emisiones de gases efecto invernadero en al menos 20% para el año 2020, y hasta en un 30% si otras regiones del mundo se suman a la iniciativa. A nivel bilateral, el 11 de enero de 2008 se celebró la *Primera Reunión del Diálogo de Política Sectorial en Medio Ambiente y Cambio Climático México-Unión Europea*, en la cual se acordó establecer un Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático.

¹⁸ La iniciativa, denominada *Cool Earth 50*, consiste en reducir las emisiones de GEI en un 50% para el año 2050, mediante el uso de tecnologías innovadoras.

¹⁹ La *Primera Reunión de las Principales Economías sobre Seguridad Energética y Cambio Climático*, se llevó a cabo en Washington, D.C., el 27 y 28 de septiembre de 2007. La segunda reunión se celebrará en Honolulu, Hawai, el 30 y 31 de enero de 2008.

Presidencia y el Secretariado Técnico de la Comisión. Cabe destacar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es un invitado permanente a las reuniones de este órgano.

La CICC tuvo bajo su responsabilidad la elaboración de la *Estrategia Nacional de Cambio Climático*, que fue presentada el 25 de mayo de 2007 por el Presidente de la República. Tomando como base la Estrategia, la CICC deberá concluir en el primer semestre de 2008 el *Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012*, así como un estudio sobre las implicaciones económicas del cambio climático en México y sus costos previsibles de mitigación y adaptación.

Sin embargo, tanto las acciones nacionales como internacionales aún son modestas ante la magnitud del reto que implica el cambio climático. Si deseamos reducir de manera efectiva las emisiones de GEI, tendremos que transformar a corto plazo una economía mundial basada en el intenso consumo (e incluso dispendio) de combustibles fósiles, hacia una economía que utilice de manera mayoritaria energías renovables y tecnologías ambientalmente sustentables.

No existe disyuntiva. A la evidencia científica debe seguir una clara y contundente acción política. Cualquier dilación repercutirá directamente en nuestras condiciones de vida.