

EL ACCIDENTADO CAMINO HACIA COPENHAGUE 2009

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.

En diciembre de 2007, durante la Décimo Tercera Conferencia de las Partes (COP 13) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se adoptó el Plan de Acción de Bali (PAB), cuyo texto identifica los elementos básicos para fortalecer el régimen futuro de cambio climático: visión de largo plazo, mitigación, adaptación, financiamiento y tecnología¹. El PAB estableció un *Grupo de Trabajo Ad Hoc de Cooperación a Largo Plazo* con el mandato de analizar dichos elementos y presentar el resultado de sus deliberaciones en la COP 15, a celebrarse en Copenhague del 7 al 18 de diciembre de 2009.

El calendario de negociación durante estos dos años ha sido particularmente intenso: en 2008 el Grupo se reunió en Bangkok, Tailandia (31 de marzo a 4 de abril), Bonn, Alemania (2 a 12 de junio), Accra, Ghana (21 a 27 de agosto), y Poznan, Polonia (1 a 10 de diciembre). En 2009 las sesiones se realizaron en Bonn (29 de marzo a 8 de abril), Bonn (1 a 12 de junio), Bonn (10 a 14 de agosto), Bangkok (28 de septiembre a 9 de octubre) y Barcelona, España (2 a 6 de noviembre). La última ronda de negociaciones se llevará a cabo en Copenhague en las fechas citadas.

A pesar de la enorme cantidad de recursos humanos y financieros desplegados en estas reuniones, la situación actual es desalentadora. A sólo un mes del inicio de la COP 15, los documentos de negociación consisten en centenares de páginas que son resultado de la compilación de las propuestas nacionales. No existe aún una verdadera fase de negociación que permita reducir el volumen de los textos, eliminar corchetes, e identificar ideas comunes que permitan el acercamiento de posiciones.

La falta de avances sustantivos se debe, en parte, a la dificultad de reducir las emisiones de efecto invernadero en economías tradicionalmente basadas en el uso, e incluso dispendio, de combustibles fósiles. Una solución comprehensiva requiere la transformación de nuestras economías hacia un modelo bajo en carbono que, por medio de energías renovables y hábitos de consumo sustentables, reduzca de manera significativa nuestra huella ecológica.

¹ Véase Godínez Rosales, Rodolfo, "México y el régimen futuro del cambio climático", en *Derecho Ambiental y Ecología*, N° 23, México, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, febrero – marzo 2008, pp. 7-10.

La CMNUCC incluye en su Anexo I a aquéllos países que poseen las mayores capacidades económicas y tecnológicas para alcanzar tal meta (países desarrollados), en tanto que se consideran como países no Anexo I aquellos que no poseen dichas capacidades (países en desarrollo).

En 1992, año en que se adoptó la CMNUCC, esta división parecía ser la respuesta a la crisis climática. De este modo en 1997 el Protocolo de Kioto sentó las bases para que los países en desarrollo redujeran en un 5.2% sus emisiones en el período 2008-2012 tomando como año base 1990. Sin embargo, el Protocolo tardó ocho años en entrar en vigor (2005) y no logró incluir dentro de sus ratificantes a Estados Unidos, principal emisor mundial *per cápita* de gases efecto invernadero.

En 2009 el escenario es muy distinto. La evidencia científica del Panel Intergubernamental de Cambio Climático indica que se requieren reducciones de entre el 25 y 40% de emisiones hacia el 2020 y de al menos 80% hacia el 2050, tomando como año base 1990. Sin embargo, en el curso de las actuales negociaciones, la compilación de las metas propuestas por los países desarrollados sólo contempla reducciones de entre 13 y 21% hacia 2020.

Más aún, el mundo industrializado ha endurecido su discurso al indicar que las metas que han puesto sobre la mesa (Nueva Zelanda 10 a 20%, Australia 15 a 25%, Unión Europea 20 a 30%, Japón 25%, etc., todas referidas a 2020), están supeditadas a que los países en desarrollo realicen mayores acciones de mitigación, en particular economías emergentes como China, India, Brasil, Sudáfrica, México y Corea del Sur.

La apertura de estos países emergentes a discutir el tema es variada, pero es claro que el creciente volumen de sus emisiones les obliga a asumir medidas de mitigación que, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, sean compatibles con sus aspiraciones de desarrollo y combate a la pobreza.

En este sentido, con base en el XI Plan Quinquenal 2006-2010, China ha propuesto la reducción en un 20% de la tasa de consumo de energía por unidad del PIB hacia el 2010, el uso extensivo de las energías renovables y la ampliación continua de la cobertura forestal. En India el Plan Nacional sobre Cambio Climático de 2008 contempla un fuerte impulso a la eficiencia energética y las energías renovables, con especial énfasis en la energía solar. Asimismo, promueve la reforestación del territorio, la sustentabilidad de las actividades agrícolas y la creación de capacidades.

México publicó en 2009 un Programa Especial de Cambio Climático que prevé medidas de mitigación de emisiones, entre ellas el compromiso unilateral de reducir 50 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente hacia 2012. Entre las metas del Programa destacan el impulso a la eficiencia energética y las energías renovables, mejorar la eficiencia de los vehículos, la reducción de la liberación y quema del gas

asociado a los pozos petroleros, y el apoyo a la construcción de viviendas sustentables (Programa de Hipotecas Verdes).

Acciones de mayor alcance en el mundo en desarrollo requerirán del apoyo tecnológico y financiero de los países industrializados, quienes a la fecha se han mostrado renuentes a presentar cifras y esquemas concretos de apoyo a largo plazo.

En materia de financiamiento es indispensable contar con un régimen financiero sólido, predecible y de carácter multilateral que provea de recursos para cubrir actividades de mitigación, adaptación y tecnología en países en desarrollo. Al respecto, México ha presentado una iniciativa para crear un Fondo Mundial sobre Cambio Climático –Fondo Verde–, que se integre por las aportaciones de todas las Partes (a excepción de los Estados menos desarrollados), a través de una escala de contribuciones que tome en cuenta una combinación de diversos criterios, entre ellos el nivel de las emisiones, el PIB y la población. La iniciativa se encuentra actualmente en la mesa de negociaciones.

Las necesidades financieras para combatir el cambio climático son de gran magnitud, aún más si se consideran en el actual contexto de crisis económica. En marzo de 2009, el Secretariado de la CMNUCC publicó el estudio *Investment and Financial Flows to Address Climate Change. An Update*, en el que se indica que los costos en materia de mitigación se ubican entre 200 y 210 billones de dólares hacia 2030, a efecto de lograr la reducción en un 25% de las emisiones tomando como año base 2000. Por otra parte, el Banco Mundial estima que la adaptación al cambio climático requiere entre 75 y 100 billones de dólares anuales entre 2010 y 2050, conforme a las conclusiones preliminares del estudio *Economics of Adaptation to Climate Change*, elaborado con el apoyo de los gobiernos de Países Bajos, Suiza y el Reino Unido, mismas que se hicieron públicas en septiembre de 2009.

La falta de consenso sobre los temas de mitigación y financiamiento han provocado que las posibilidades de un acuerdo ambicioso en Copenhague sean escasas. Actualmente en altas esferas se maneja la posibilidad de que en Copenhague se adopte una decisión política que sienta las bases, y otorgue el mandato, para negociar un instrumento vinculante en 2010. Tal estrategia resulta de especial relevancia para México, quien ha presentado su candidatura para hospedar la COP 16 a finales de ese año.

En 2010 también se espera que el papel de Estados Unidos se fortalezca con la posible adopción de una legislación interna en materia de cambio climático. El proyecto de ley, aprobado el 26 de junio de 2009 por la Cámara de Representantes, establece la meta de reducir las emisiones de gases efecto invernadero en un 17% con respecto a los niveles del año 2005 para el 2020 y en un 83% para el 2050. Actualmente el proyecto está sujeto a la consideración del Senado, aunque el debate sobre la reforma del sistema de salud ha retrasado su análisis.

En Copenhague alrededor de 3,000 delegados gubernamentales, incluyendo Ministros y Jefes de Estado y de Gobierno, habrán de retomar las negociaciones con miras a alcanzar un consenso en los temas del Plan de Acción de Bali. Más de 10,000 representantes de la sociedad civil seguirán con atención las deliberaciones. El resultado final aún es incierto, pero aún existe la posibilidad de que sea positivo.