

## La presidencia de México en la COP: ¿más costos que bonos?

Jorge Villarreal  
Coordinador de Programas  
Heinrich Böll Stiftung

7 de diciembre, 2011

*Durante el Gobierno del Presidente Calderón, el cambio climático ha sido la agenda de mayor interés para el país en el escenario internacional. Incluso, será la bandera que –anunciaron- encabece su posición dentro de las consultas de alto nivel en la próxima Cumbre de Jefes de Estado del G20 en México (a pocos días, por cierto, de las elecciones federales). Por dos años, tuvo una posición estratégica de liderazgo en las negociaciones internacionales para hacer frente al problema. Ahora que formalmente termina su presidencia en la COP de cambio climático, es un buen momento para evaluar algunos de los costos y beneficios -en el ámbito internacional y nacional- resultados de este proceso.*

--

En Durban, Sudáfrica, se lleva a cabo la COP17 (Conferencia de las Partes) de la Conferencia Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Las expectativas de alcanzar avances sustantivos para enfrentar el problema, son bajas. Se anuncia –aún antes de terminar esta Conferencia- que no habrá acuerdos ambiciosos. En el ambiente de las salas de negociaciones, el debate sobre el nuevo acuerdo climático –vinculante- para el 2020 pareciera opacar el resto de los temas aún no resueltos: acuerdos de reducción entre el 2013 y el 2020 (cuando termina el primer periodo de compromisos del Protocolo de Kioto), financiamiento a largo plazo para el cambio climático, entre otros.

Es aquí, donde oficialmente el gobierno mexicano cedió al gobierno sudafricano la presidencia de la COP, que *formalmente* adquirió desde diciembre del 2010 en la COP16 de Cancún, pero que *de facto* operó -en el proceso de las negociaciones- desde diciembre del 2009. En su gestión como presidente, México tuvo por casi dos años una posición privilegiada para aumentar –en distintos niveles- los esfuerzos frente al cambio climático; por lo que ahora que finaliza formalmente la presidencia, es un buen momento para evaluar los costos y los bonos generados para el país en dos ámbitos, el internacional y el nacional.

## En el ámbito internacional

Después de la COP16 en Cancún, la mayoría de los artículos que reseñaron los avances de la Conferencia abordaron el buen desempeño diplomático que México tuvo para lograrlos. Poco se puede añadir a los análisis sobre su estrategia de “generar consensos para la búsqueda de una agenda mínima pero concreta”, que -en reacción al fracaso de la COP15 de Copenhague-, le fue de gran utilidad para alcanzar una serie de acuerdos que resultaron en un anhelado respiro en el proceso de las negociaciones climáticas. Su principal logro fue, sin duda, haber rescatado el proceso multilateral de negociaciones climáticas frente a la crisis generada por el fracaso mencionado. Aunque sobre este punto se escribió abundantemente, cabe destacar que México ejerció un liderazgo incluyente al conducir las negociaciones involucrando activamente a los países desarrollados (norte) con los países en desarrollo y menos desarrollados (sur). Con ello, contribuyó a cerrar (no resolver) una peligrosa brecha entre los intereses del norte y del sur en las negociaciones para el cambio climático.

Con este liderazgo, México dejó claro su interés de posicionarse como un país comprometido con la agenda ambiental, haciendo uso de una excelente capacidad diplomática. Esta estrategia redituó, no solo en lograr avances concretos en un tema que lo requiere de manera urgente<sup>1</sup>, sino que las miradas internacionales pudieron observar un rostro más “verde” y menos “rojo” al no enfocar la grave situación de alta violencia por el que atraviesa. Este rostro verde, se alimentó con una imagen y actitud conciliadora de la Canciller Patricia Espinoza y el resto de la Delegación. Recordando las críticas a la estrategia de exclusión de la presidencia pasada, esta actitud fue bienvenida.

El tema de fondo no fue -en sí- la imagen o actitud, sino la estrategia y sus capacidades de negociación. Dinamarca resaltó no solo sus incapacidades diplomáticas, sino las del propio sistema de negociación y el de toma de decisiones. En Cancún, el sistema de negociaciones exploró nuevas formas para generar consensos, resaltando el mecanismo de aprobación de los Acuerdos de Cancún en la plenaria final: Bolivia (que acusó una ausencia de resultados ambiciosos y reales frente al cambio climático) votó en contra. De manera inédita, la Canciller “tomó nota” de la objeción y procedió a la aprobación de los Acuerdos (cuando formalmente debía regresar a los grupos de trabajo).

Este precedente, cobra forma en Durban. México presentó junto con Papúa Nueva Guinea una propuesta de enmienda al proceso de votación para aprobar decisiones sobre la base de consenso mayoritario cuando se agoten las instancias de negociación. Con el respaldo de la mayoría de los países, pero con el rechazo de otros (Estados Unidos, Arabia Saudita, Venezuela y Bolivia) México se coloca nuevamente a la cabeza de una agenda que le permite sumar alianzas en el proceso de negociación. Por lo pronto, en las negociaciones que terminan esta semana, hay fuertes tensiones sobre temas centrales que parecen poner a prueba la necesidad de una nueva dinámica de consenso. Por ejemplo, el tema de financiamiento, donde no parece haber acuerdos claros de dónde sacar y (cómo) poner los recursos financieros.

---

<sup>1</sup>Para una evaluación de los avances de la COP16, les invitamos a consultar nuestro documento “¿Dónde se ubica la política internacional de cambio climático después de Cancún?”. <http://www.boell-latinoamerica.org/web/117-941.html>

Para enfrentar el cambio climático se requiere de recursos para garantizar el desarrollo de capacidades e infraestructura adecuada para un desarrollo social que no contamine, reducir las vulnerabilidades frente a las amenazas del cambio climático, entre otros. Para ello, los cálculos señalan que ya para el 2020, se requiere entre 250 y 400 mil millones de dólares anuales. La mayoría de los países reconocen el liderazgo de México tuvo –durante su presidencia- para discutir una estructura financiera para el cambio climático y cubrir las necesidades mencionadas.

El Presidente Calderón ha promovido fuertemente el tema. No solo propuso el Fondo Verde (que después derivó en uno diferente a la propuesta mexicana), sino que ha jugado un papel central en sacar adelante el tema frente a escenarios adversos. Ejemplo de ello fue su intenso cabildeo por operar en tiempo y forma la primera reunión del Comité de Transición del Fondo (frente a la oposición de Arabia Saudita). Aunque en Durban el escenario no pinta positivo, México empuja fuerte para que el Fondo (mandato en el Acuerdo de Cancún) se apruebe.

En relación a ello, hay un tema importante que de cara al cierre de las negociaciones en Durban, cobra más relevancia (por ser un tema de negociación central) y que parece generar un costo político para México: promueve que sea el G20 (una instancia de negociación excluyente) y no la Convención Marco quién decida sobre las fuentes de financiamiento para cambio climático a largo plazo (100 billones de dólares para el 2020). La diferencia entre ambas es que la Conferencia, además de la inclusión de intereses de donantes y donatarios, se busca tenga un carácter vinculante; el G20 difícilmente o tendría. Los bonos obtenidos por su destacado liderazgo, pueden opacarse por el costo de esta posición que no cuenta con respaldo generalizado dentro de los países parte de la Conferencia.

### **En el ámbito nacional**

En la agenda internacional México cosechó importantes beneficios obtenidos por su destacada participación y liderazgo. Sin embargo, al observar en su integralidad el tema climático, es necesario observar cómo este liderazgo se tradujo o no en un beneficio equivalente a nivel nacional.

Durante el 2010 y 2011, años en que el cambio climático se discutió con mayor intensidad, se generaron importantes documentos y estudios para el fortalecimiento de capacidades. Por ejemplo, se presentó la cuarta comunicación nacional para cambio climático. Un documento que México presenta a la Conferencia Marco como parte de sus compromisos asumidos y en el que señala el estado en que se encuentra el país frente al cambio climático, así como puntualiza sus acciones encaminadas a resolver el problema. También, se elaboraron importantes estudios sobre la economía del cambio climático que permiten tener mayor certeza en la elaboración de políticas públicas que complementan los esfuerzos del Programa Especial de Cambio Climático elaborado en 2009 y de los Programas Estatales de Acción Climática.

Sin embargo, aún con los productos señalados, es importante resaltar que, después de la intensa coyuntura de debate nacional sobre el tema- México no cuenta con herramientas estructurales (y no solo de capacidades) para hacer frente al problema. Ejemplo de ello es que México llega al 2012 sin Ley de Cambio Climático que garantice herramientas adecuadas para la operación efectiva de los

programas y planes elaborados. No cuenta, además, con Estrategias Nacionales Climáticas para una transición energética, una política forestal justa y sustentable, y para la reducción de vulnerabilidades frente a las amenazas. Diversos sectores, como el campesino, demandaron más apoyo al sector durante las diversas reuniones que sostuvo con el gobierno mexicano en la coyuntura de la COP. Hasta el momento, no hay señales de estar desarrollando estrategias integrales para el sector campesino frente al cambio climático, hoy fuertemente afectado por las sequías en el norte e inundaciones en el sur.

Independientemente de los bonos políticos generados por su liderazgo en el tema de financiamiento climático, para el año entrante, el gobierno federal propuso una reducción presupuestal importante en el Programa Especial de Cambio Climático y en el Programa de Mitigación y Adaptación (de aproximadamente el 60%, para este último). Especialistas en la materia, elaboraron un análisis integral de la propuesta presupuestal para el 2012<sup>2</sup> donde observaron que, de acuerdo en cómo el gobierno federal estructura y opera el presupuesto, éste es inadecuado para hacer frente a cambio climático. Esto muestra una disociación entre sus herramientas de política pública con el liderazgo en la materia financiera para cambio climático.

México invirtió dos años de un arduo trabajo internacional, sin que necesariamente haya tenido un impacto directo en mejorar sustancialmente las herramientas y mecanismos de política climática. Los bonos políticos adquiridos por ello, parecen perderse frente a los costos finales por la insuficiente inversión (política) nacional. En este sentido, es importante reflexionar para un futuro (como su agenda climática en G20) la corresponsabilidad de ambos ámbitos, ¿hasta dónde la política internacional permea favorablemente en la agenda nacional y viceversa? En este caso, la respuesta es que no permeó favorablemente. Los costos de la inacción nacional superan, al final, la proacción en el ámbito nacional.

No hay duda de que México anotó un éxito en su presencia internacional, pero será importante que de manera integral, las y los diversos actores identifiquen la mejor forma de que las acciones nacionales e internacionales resulten –en la misma medida- benéficas para satisfacer las necesidades que México tiene frente al calentamiento global.

---

<sup>2</sup> El documento de análisis y recomendaciones para un presupuesto adecuado para cambio climático en México, puede consultarse en [http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Recomendaciones\\_PEF12\\_CC\\_final.pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/Recomendaciones_PEF12_CC_final.pdf)