

## MÉXICO Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO\*

Socorro FLORES LIERA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El reto del cambio climático*. III. *El régimen multilateral*. IV. *México y la implementación del Acuerdo de París*.

### I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la última década, el cambio climático ha figurado dentro de las prioridades de la agenda nacional e internacional de todos los países y organismos, específicamente en el seno de las negociaciones en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMUNCC).

Estas negociaciones alcanzaron un hito histórico en diciembre de 2015, en su vigesimoprimera conferencia de las partes, en la que se adoptó el Acuerdo de París, el cual representa el compromiso global más grande para combatir el cambio climático, lograr la adaptación de los Estados a sus efectos irreversibles y, en lugar de frenar el desarrollo económico y social de los pueblos, alentar el desarrollo sustentable.

Durante este tiempo, México ha desempeñado un papel importante en la construcción de este régimen, apoyándose, además, en el mismo para la formulación de sus políticas nacionales en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.

El presente artículo hace una revisión de la evolución del régimen internacional de cambio climático y el papel de liderazgo que México ha jugado en ese proceso. Se revisa también la manera en la que, a nivel interno, hemos aprovechado dicho régimen para construir nuestro propio andamiaje nacional de lucha y adaptación al cambio climático.

---

\* Las opiniones contenidas en el presente artículo son estrictamente personales.

## II. EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Debido a su origen natural y al impacto que la actividad humana tiene sobre él, el cambio climático es, quizá, el más grande de todos los desafíos al desarrollo humano.

El efecto invernadero es un fenómeno natural que tiene su origen en la forma en que la Tierra absorbe y refleja la energía proveniente del Sol.<sup>1</sup> En la atmósfera se acumulan naturalmente una serie de gases que retienen parte de la radiación solar y así mantienen la temperatura que hace posible la vida en el planeta. Entre esos gases —conocidos también como gases de efecto invernadero (GEI)— se encuentran el bióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso, los clorofluorocarbonos y el hexafluoruro de azufre; gases que se producen naturalmente, pero también como resultado de las actividades humanas.

En condiciones normales, los GEI se absorben de manera natural en distintos suministros, como los bosques y los océanos, pero si su concentración en la atmósfera rebasa la capacidad de absorción de la Tierra, entonces la consecuencia es el aumento en la temperatura y la producción de una serie de fenómenos asociados a ese aumento, tales como cambios en el patrón de las precipitaciones, huracanes, derretimiento de los hielos, disminución de la disponibilidad de agua e incremento en el nivel del mar, entre otros.

Por muchos años existió incertidumbre respecto del impacto de las actividades humanas en el clima, sin embargo, hoy es un hecho aceptado que el clima global se ve influido de forma sustancial por factores humanos, pues muchas de las actividades económicas que contribuyen al desarrollo de las sociedades liberan gases de efecto invernadero en cantidades importantes.

Es precisamente esta relación entre las actividades económicas que fomentan el desarrollo y la emisión de gases de efecto invernadero la que hace que la atención al fenómeno resulte excesivamente compleja. Reducir las emisiones y adaptarse a un entorno climático cada vez más hostil, conlleva altos costos económicos que en un entorno de crisis financiera internacional son difíciles de asegurar. Al mismo tiempo, debe tenerse presente que la falta de atención, o la atención insuficiente al cambio climático, puede destruir los logros en materia de desarrollo humano que tanto han costado construir a los distintos países, y que dada la magnitud de los impactos asociados al calentamiento global, se pone también en peligro la subsistencia de los pequeños países insulares que menos han contribuido a la situación actual.

---

<sup>1</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Primer Informe de Evaluación*, 1990, p. XIV.

Los estudios sobre la economía del cambio climático señalan que hacer frente a este fenómeno es económicamente viable, y sin duda, mucho menos costoso que la reconstrucción de las áreas impactadas por eventos climáticos. De ahí la necesidad moral y el imperativo de los Estados de hacer frente al cambio climático de manera responsable y colectiva.

### III. EL RÉGIMEN MULTILATERAL

Uno de los instrumentos con que cuenta la comunidad internacional es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptada en 1992 y en vigor desde el 21 de marzo de 1994. Tiene 195 partes y su objetivo último es

...estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que evite interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debe de alcanzarse en un tiempo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten de manera natural al cambio climático, se asegure la producción de alimentos y se permita que el desarrollo económico avance de manera sustentable.<sup>2</sup>

La Convención establece que todos los países, para alcanzar ese objetivo último, deben actuar de conformidad con su responsabilidad común, pero diferenciada, y su capacidad respectiva. Esto significa que todos, sin excepción, deben poner en marcha medidas conforme a sus capacidades.<sup>3</sup> Al mismo tiempo, partiendo del hecho de que los países desarrollados contribuyeron de manera importante al calentamiento global, la Convención los obliga a liderar los esfuerzos en el tema y les impone obligaciones de mayor alcance —comparadas con las de los países en desarrollo—, entre las que se encuentran el deber de reducir sus emisiones y el proporcionar apoyo financiero y tecnológico.<sup>4</sup>

Mientras tanto, los países en desarrollo tiene una mayor laxitud para cumplir con sus obligaciones, y dado que la efectividad de sus acciones depende del nivel de apoyo que reciban de los países desarrollados, cuentan con un amplio margen de subjetividad que, a su vez, se traduce en incertidumbre y ha derivado en la situación que se vive hoy en día, en la que

---

<sup>2</sup> Artículo 2o. de la Convención.

<sup>3</sup> Artículo 4o. de la Convención.

<sup>4</sup> La obligación de proporcionar apoyo financiero y tecnológico se extiende sólo a los países desarrollados que se enlistan en el anexo II de la Convención.

a veinte años de la entrada en vigor de la Convención, las reducciones de emisiones siguen siendo limitadas; la concentración de GEI en la atmósfera ha alcanzado niveles peligrosos y de continuar la tendencia las consecuencias serán graves.

Reconociendo la necesidad de fortalecer el régimen y asegurar la reducción de emisiones por parte de los países desarrollados de manera medible y cuantificable, se negoció el Protocolo de Kioto, adoptado el 11 de diciembre de 1997 y en vigor desde el 16 de febrero de 2005.

El protocolo tiene dos periodos de compromisos. El primero de ellos abarcó de 2008 a 2012 y, en general, se alcanzaron las metas previstas, a pesar de tener de origen una debilidad: la falta de ratificación de Estados Unidos implicó que las partes obligadas por el protocolo sólo representaran en su conjunto el 55% de las emisiones de GEI en 1990. El segundo periodo va de 2013 a 2020, pero como resultado de los cuestionamientos al régimen y el bajo número de países desarrollados que se obligaron a reducir sus emisiones, su cobertura es únicamente del 15% de las emisiones globales. Las obligaciones específicas de cada país desarrollado se consignan a un anexo del protocolo y son jurídicamente vinculantes.<sup>5</sup>

Para cumplir con sus obligaciones bajo el protocolo, los países desarrollados pueden contabilizar la emisiones removidas de la atmósfera por los suministros de gases efecto invernadero que se deben a la actividad humana directamente relacionada con el cambio climático del uso de la tierra y la silvicultura, limitada a la forestación, reforestación y deforestación desde 1990. Otro aspecto importante es que permite transferir o adquirir reducciones de otros países a través de lo que se conoce como mecanismos de flexibilidad, es decir, esquemas que permiten a los países con obligaciones de reducción cumplir sus compromisos aprovechando oportunidades de menor costo fuera de sus territorios. Estos mecanismos son el comercio de emisiones, la implementación conjunta y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL).

El mercado generado por el Protocolo de Kioto ha sido una herramienta importante para fomentar la reducción de emisiones y promover el desarrollo de economías bajas en carbono. También ha permitido impulsar el desarrollo sustentable en países en desarrollo gracias al MDI, que autoriza a los países desarrollados obtener créditos de proyectos que se implementen en países en desarrollo.

---

<sup>5</sup> La enmienda que adoptó el segundo periodo de compromisos se adoptó con enormes dificultades en 2012 y no ha entrado en vigor, aunque para evitar brechas en la instrumentación, la decisión que lo adopta asegura la continuidad de su aplicación en los hechos.

La experiencia adquirida en los mercados ha confirmado la importancia fundamental de estos mecanismos de flexibilidad, pero también ha evidenciado la necesidad de mantenerlos en constante revisión y mejora para asegurar que contribuyan al desarrollo sustentable y no generen distorsiones o abusos ni atenten contra la integridad ambiental del esquema.

La Convención y el protocolo, así como las decisiones de las conferencias y las reuniones de las partes son la piedra angular del régimen climático. Las conferencias y reuniones se realizan de manera anual, mantienen bajo revisión constante la aplicación de estos instrumentos y promueven su implementación.<sup>6</sup> Se apoyan en el trabajo de dos órganos subsidiarios de naturaleza permanente, a saber, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (SBSTA) y el Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI).<sup>7</sup> Además de los trabajos de los órganos subsidiarios, la conferencia de las partes puede analizar temas de manera directa o crear nuevos grupos de discusión *ad hoc*, como el Grupo sobre la Plataforma de Durban para la Acción Ampliada, que fue el mecanismo en cuyo seno se negoció el Acuerdo de París (al cual nos referiremos más adelante).

### 1. *Las negociaciones desde el Plan de Acción de Bali*

La publicación, en 2007, del Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático generó gran debate a nivel internacional, al poner de manifiesto la relación causa-efecto de las actividades humanas, el aumento en la concentración de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y el calentamiento global. La información provista en el informe sobre las tendencias de crecimiento de las emisiones globales —con aumentos importantes en países en desarrollo—, los distintos escenarios de impactos climáticos en el mundo y las medidas propuestas, que incluyen la urgencia de redoblar esfuerzos de reducción de emisiones tanto de países desarrollados como de países en

---

<sup>6</sup> Artículo 7o. de la Convención.

<sup>7</sup> El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Técnico (SBSTA) está abierto a todas las partes y tiene entre sus funciones las de preparar evaluaciones científicas sobre los efectos de las medidas adoptadas para implementar la Convención; identificar tecnologías innovadoras y eficientes y asesorar sobre formas de promover su desarrollo y transferencia, así como proponer formas para apoyar la construcción de capacidades en países en desarrollo. El Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI), que también es de composición abierta, evalúa y revisa la aplicación de la Convención a través del análisis de la información que proveen los estados de conformidad con la Convención.

desarrollo, llevaron a los estados a iniciar un proceso de negación internacional encaminada a fortalecer el régimen climático. A este proceso se le denominó Ruta de Bali, por haber sido lanzado en la decimotercera conferencia de las partes de la Convención y la tercera reunión de las partes del Protocolo de Kioto, celebradas en Bali, Indonesia, en 2007.

La Ruta de Bali es un conjunto de decisiones que identifican los aspectos fundamentales que debían abordarse para dar un impulso sustantivo al esfuerzo global contra el cambio climático, entre ellos, la adopción del segundo periodo de compromisos bajo el Protocolo de Kioto en el marco del grupo de trabajo que venía sesionando con ese objetivo, y también la adopción de medidas para facilitar la aplicación plena, eficaz y efectiva de la Convención de manera inmediata y más allá de 2012, en el marco de un grupo *ad hoc* nuevo, denominado “Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención”. Este grupo debía presentar sus recomendaciones a más tardar en la decimoquinta conferencia de las partes, en 2009.

Entre los resultados que debían presentarse a la COP-15 en el marco del nuevo grupo, destacaban la definición de un objetivo global de largo plazo para la reducción de las emisiones y de acciones concretas en cuatro pilares fundamentales, de cuya eficacia dependería el logro de dicho objetivo global. Estos pilares, vigentes para entender la lucha contra el cambio climático al día de hoy, son:

- *Mitigación*, para identificar las contribuciones de cada país a la mesa global de reducción de emisiones de GEI, de conformidad con sus responsabilidades comunes, pero diferenciadas, y sus capacidades respectivas. El plan distingue entre los compromisos que asumirían los países desarrollados y las medidas de mitigación que pondrían en marcha países en desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible.
- *Adaptación*, que reconoce la importancia creciente de la adaptación a los efectos previsibles del cambio climático y busca intensificar la cooperación internacional en esta esfera, a través del análisis de medidas para reducir la vulnerabilidad de todas las partes, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo: las estrategias de gestión y la reducción de riesgos, las estrategias de reducción de desastres y medios para hacer frente a pérdidas y daños, la diversificación económica para aumentar la resistencia y el fortalecimiento de la función catalizadora de la Convención, entre otras.
- *Tecnología*, que reconoce la importancia de intensificar el desarrollo y la transferencia de tecnologías en apoyo a las medidas de mitiga-

ción y adaptación, a través del examen, entre otros, de formas de suprimir obstáculos a la labor de desarrollo de tecnologías, incentivos financieros —y de otra índole— para promover el acceso a tecnologías ecológicamente relacionadas y asequibles, así como medidas para fomentar la investigación y el desarrollo de tecnologías existentes, nuevas e innovadoras, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

- *Financiamiento*, que busca identificar formas de generar recursos financieros previsible y sostenibles para alcanzar las metas de mitigación, apoyar la adaptación en países en desarrollo, intensificar la cooperación en materia de tecnología, a través del análisis de medidas que permitan mejorar el acceso a recursos, generar fuentes nuevas y adicionales de financiamiento, movilizar fondos e inversiones en los sectores público y privado, generar incentivos positivos en países en desarrollo para mejorar la aplicación de estrategias de mitigación y medidas de adaptación nacionales, entre otros aspectos.

Las negociaciones bajo el Plan de Acción de Bali, entre 2008 y 2009, estuvieron marcadas por una polarización de posiciones ante las diferentes interpretaciones sobre el alcance del citado plan,<sup>8</sup> así como por retrocesos en las negociaciones bajo el Protocolo de Kioto.

Las diferencias eran particularmente grandes en torno al alcance de Plan de Acción de Bali y el papel de los países en desarrollo en el esfuerzo global de mitigación.

Algunos países estimaban que dada la magnitud del reto era necesario un nuevo acuerdo, que delineara el régimen post-2012 conforme a la evaluación del mundo desde 1992 y que permitiera generar una respuesta clara al desafío climático. Para otros, no era necesario ningún nuevo instrumento, sino la aplicación genuina de las obligaciones existentes.

Una de las principales diferencias que se centró en el papel de los países en desarrollo, en particular los más avanzados, es la mitigación. A partir de información científica sobre las tendencias del crecimiento de las emisiones mundiales,<sup>9</sup> y a la luz de realidades e intereses económicos, países desarro-

---

<sup>8</sup> Secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Opiniones de las Partes sobre el Programa de Trabajo del Grupo de trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el Marco de la Convención, FCCC/AWGLCA/2008/Misc. 1 y adiciones 1 a 4.

<sup>9</sup> Por ejemplo, en el Informe del Grupo de Trabajo III al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático se señala que “El uso del suministro de energía mundial —los principales controladores de las emisiones de GEI— se prevé que continúe cre-

llados indicaron que resultaba indispensable que los países en desarrollo que más emitieran se comprometieran de manera inequívoca a reducir sus emisiones. Indicaban que era necesario aumentar esa participación pues, aun cuando todos los Estados partes del Protocolo de Kioto cumplieran a cabalidad sus obligaciones de reducción, se estaría todavía muy lejos de revertir las tendencias globales de las emisiones mundiales y de evitar impactos climáticos severos.

La decimoquinta conferencia de las partes de la Convención y la quinta reunión de las partes del Protocolo de Kioto, celebradas en Copenhague, Dinamarca, en noviembre y diciembre de 2009, concluyeron sin acuerdos; con una verdadera ruptura entre países y sembrando dudas sobre las posibilidades de que el proceso multilateral pudiera producir los acuerdos que el mundo necesitaba para estabilizar la temperatura global.

Este resultado fue paradójico, pues por primera vez en la historia de la Convención, 120 jefes de Estado o de Gobierno participaron en la Conferencia de Copenhague, reflejo de la relevancia del tema a nivel mundial. Los esfuerzos de la presidencia danesa, que reunió a un grupo de países que en su conjunto respetaban los principales intereses en el tema, permitieron la conclusión del Acuerdo de Copenhague<sup>10</sup> que, sin embargo, no logró ser aprobado por el Plenario de la Conferencia, y fue objeto de críticas por muchos de los países que se sintieron marginados de la negociación.<sup>11</sup>

En Copenhague tampoco hubo acuerdos en relación con el segundo periodo de compromisos del Protocolo de Kioto, lo que generó un panorama desolador rumbo a Cancún, que paso de ser una conferencia en la que se esperaba consolidar los resultados de la COP-15, a una conferencia de reconstrucción de un proceso moribundo.

---

ciendo, principalmente a medida que los países en desarrollo persigan la industrialización. De no existir cambios en las políticas energéticas, la combinación de energía suministrada para poner en marcha la economía mundial en el periodo 2025-2030 no sufrirá cambios esenciales, con más del 80% del suministro energético basado en combustibles fósiles con las implicaciones consecuentes de emisiones de GEI... Los países no incluidos en el Anexo I originarán de dos tercios a tres cuartos de ese aumento, aunque las emisiones per cápita en los países desarrollados se mantendrán altas...". Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático. Cambio Climático 2007, Mitigación del Cambio Climático, Resumen Técnico, pp. 30 y 31.

<sup>10</sup> Decisión 2/CP.15 de la conferencia de las partes.

<sup>11</sup> Un ejemplo concreto de este rechazo se encuentra en las declaraciones formuladas por los países integrantes de la Alianza Bolivariana de las Américas, o Grupo ALBA, que rechazó el acuerdo, y en particular, su proceso de elaboración.



Este entorno obligó a México, presidencia entrante de la siguiente conferencia, a asumir pronto un papel especialmente activo y a enfrentar una serie de obstáculos de procedimiento y de sustancia, frente a un proceso acostumbrado a operar bajo reglas rígidas, mucho control de las partes y que otorga poco margen de maniobra a sus presidentes. A México le correspondió abrir nuevo camino, ya que hasta la COP-15 ninguna conferencia de las partes había terminado en medio de tantas divisiones,<sup>12</sup> dejando a la residencia en funciones tan debilitada y a la presidencia entrante tan vulnerable.

Reconstruir el proceso implicó fortalecer el diálogo y la colaboración con los países, pero también con todos los actores vinculados. México realizó consultas con todos y cada uno de ellos: secretariados, presidentes y vicepresidentes de los distintos grupos de trabajo y órganos subsidiarios, para promover estrategias de trabajo conjunto que permitieran identificar soluciones congruentes en los distintos espacios de la negociación.

Además, llevó a cabo consultas informales con distintos países, teniendo en cuenta los intereses en juego, y mantuvo un diálogo constante con las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad científica, entre otros, para mantenerlos informados del proceso y tener en cuenta sus principales preocupaciones.

Las acciones de México tuvieron el efecto de que la presidencia entrante fuera percibida como seria, confiable y con pleno control, pese a múltiples intentos de una delegación por bloquear los resultados.

De tal modo que, al finalizar la COP-16 y la CMP-6, se adoptaron los Acuerdos de Cancún, los cuales constituyen la base para la negociación y adopción del Acuerdo de París. Los Acuerdos de Cancún:

- Plasman el compromiso de todos los países de realizar acciones urgentes, sobre la base de la equidad, para evitar que el aumento de la temperatura media mundial rebase los 2 °C durante el presente siglo, con respecto a los niveles preindustriales.
- Establecen el deber de los Estados de cooperar para que las emisiones mundiales y nacionales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, reconociendo que los países en desarrollo requerirán más tiempo para llegar a ese máximo, dadas sus necesidades en materia de desarrollo económico y social.

---

<sup>12</sup> En la sexta conferencia de las partes, celebrada en 2000, en La Haya, Holanda, no fue posible llegar a acuerdos, pero en esa ocasión las partes decidieron seguir trabajando, y en una segunda parte de la sesión realizada en Bonn, en julio de 2001, bajo la misma presidencia holandesa, lograron la adopción de los Acuerdos de Bonn. Véase decisión 5/CP.6, del 25 de julio de 2001.

- Promueven la elaboración y puesta en marcha de estrategias de desarrollo con bajas emisiones de carbono; el fortalecimiento de la participación de un amplio espectro de actores a nivel mundial, regional, nacional y local, ya sean gubernamentales o no, para asegurar una labor eficaz en la atención del cambio climático.
- Impulsan un cambio de paradigma hacia la construcción de una sociedad con bajas emisiones de carbono, sobre la base de tecnologías innovadoras y de una producción, un consumo y unos estilos de vida más sostenibles.
- Otorgan a la adaptación una prioridad al mismo nivel que la mitigación y fortalecen las tareas para la adaptación al cambio climático y la reducción de la vulnerabilidad. El Marco de Adaptación de Cancún fomenta la cooperación internacional y la coherencia entre todos los órganos y los grupos que se ocupan del tema bajo la Convención, pero también busca generar sinergias con otras instituciones fuera de ella que aborden aspectos específicos de la adaptación.
- Establecen un Programa de Trabajo sobre Pérdidas y Daños, que parte del reconocimiento de la necesidad de fomentar la cooperación para apoyar a los países que sufren pérdidas y daños derivados de impactos climáticos, en especial los países insulares en desarrollo y los países menos adelantados.
- Reconocen las metas cuantificadas de reducción que aplicarán los países desarrollados y las acciones nacionales apropiadas de mitigación para países en desarrollo, tal como se reflejan en los documentos del secretariado.<sup>13</sup> Por primera vez en un documento oficial bajo la Convención, los países que generan más del 80% de las emisiones mundiales plasman sus compromisos y acciones, aceptando esquemas de seguimiento respetuosos de la soberanía.
- Establecen mecanismos transparentes para monitorear y revisar los avances de cada Estado para alcanzar la meta de estabilización de la temperatura, y que tienen en cuenta el alcance de las obligaciones de los países desarrollados y de los países en desarrollo.
- Fortalecen los esquemas para impulsar y medir la reducción de emisiones provenientes de la deforestación y la degradación forestal (REDD+) con el involucramiento de los países en desarrollo.

---

<sup>13</sup> Documento FCCC/AWGLA/2011.Inf y Documento FCCC/SB/2011/Inf 4. Ambos documentos reflejan las contribuciones de los países que se sumaron al Acuerdo de Copenhague, ahora bajo los parámetros de la Convención y ayudando con ello a formalizar y dar continuidad a estas contribuciones.

- Otorgan un importante impulso a las distintas etapas del ciclo tecnológico a través del fomento de la cooperación nacional, bilateral y multilateral, las colaboraciones público-privadas y la creación de un mecanismo de tecnología encargado de facilitar esa cooperación bajo la Conferencia de la Partes.
- Establecen el Fondo Verde Climático con el mandato de apoyar a los países en desarrollo en la puesta en marcha de proyectos, programas, políticas y otras actividades de mitigación y adaptación al cambio climático. Hoy en día dicho fondo es una institución operativa que tiene su sede en la República de Corea.
- Consignan el compromiso de los países desarrollados de suministrar recursos nuevos y adicionales por conducto de instituciones internacionales por un valor de, aproximadamente, 30,000 millones de dólares estadounidenses para el periodo de 2010 a 2012, con una distribución equilibrada entre la adaptación y la mitigación, y reconociendo, en materia de adaptación, las necesidades de los países en desarrollo más vulnerables. También consignan la decisión de explotar nuevas e innovadoras fuentes de financiamiento.
- Aumentan el apoyo encaminado a reforzar las capacidades endógenas de nivel subnacional, nacional o regional en países en desarrollo, para lograr la aplicación efectiva de la Convención y teniendo en cuenta aspectos de género, así como las prioridades y las circunstancias nacionales de cada país.

Sin embargo, también hubo temas que no se resolvieron, entre ellos la forma final del instrumento jurídicamente vinculante bajo la Convención que sustituyera al Protocolo de Kioto, y que, después de cinco años más de intensas negociaciones, hoy se llama Acuerdo de París.

## 2. *La Plataforma de Durban para la Acción Ampliada*

En la decimoséptima conferencia de las partes de la Convención en Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP-17) y la séptima reunión de las partes del Protocolo de Kioto (CMP-7), realizadas en Durban, Sudáfrica, del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2011, se adaptaron una serie de decisiones importantes que dieron continuidad a los Acuerdos de Cancún, aseguraron su implementación y confirmaron el enfoque basado en

la acción gradual e incremental, para hacer frente al cambio climático que impulsó México de manera constante.

En concreto se destacan los siguientes resultados:

- La aprobación del instrumento de gobierno del Fondo Verde Climático y los arreglos institucionales que le permitieron iniciar sus funciones en 2012, para convertirse en un importante catalizador de financiamiento a nivel público, privado, nacional e internacional.
- La constitución del Comité Permanente, encargado de contribuir a dar mayor congruencia al uso del financiamiento destinado a la lucha contra el cambio climático, así como el lanzamiento de un programa de trabajo sobre financiamiento de largo plazo que permita identificar fuentes nuevas e innovadoras de recursos, sean públicas, privadas, bilaterales, multilaterales o alternativas.
- La aprobación de las modalidades de operación del Comité de Adaptación y de directrices para la elaboración de planes nacionales de adaptación para países menos desarrollados, encaminadas a reducir la vulnerabilidad y asegurar la integración de la adaptación en la planificación de desarrollo. Dichas directrices pueden también servir de ayuda a otros países en desarrollo.
- El desarrollo de los mecanismos para la medición, el reporte y la verificación de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, reconociéndose en este último caso las necesidades particulares de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.
- Avances en la elaboración de las modalidades metodológicas y técnicas para avanzar en la implementación de proyectos REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal), para ser desarrolladas tomando en cuenta los derechos y los intereses de las comunidades rurales, locales e indígenas encargadas de la protección de los bosques.

De manera muy importante, en el marco del Protocolo de Kioto se registraron avances en la enmienda que asegurarían la continuidad del protocolo, quedando pendientes para el siguiente año la definición de la duración del segundo periodo y las metas cuantificadas de reducción de emisiones que asumirían los países participantes.

Vinculado estrechamente a la decisión sobre el protocolo, en Durban se acordó también iniciar un proceso encaminado a:

- Adoptar, a más tardar en 2015, en la COP-21, un nuevo instrumento internacional con fuerza legal, aplicable a partir del 2020 a todos los Estados (periodos post-2020).
- Identificar acciones concretas de mitigación para poner en marcha de manera inmediata (adicionales a las que los países se hayan comprometido anteriormente), para evitar que el aumento en la temperatura global rebase los 2 °C (periodo pre-2020).

La decimoctava conferencia de las partes (COP-18) y la octava reunión de las partes del Protocolo de Kioto (CMP-8) se realizaron en Doha, Qatar, del 26 de noviembre al 7 de diciembre de 2012, y concluyeron con la adopción de un paquete de decisiones que sentó las bases de la negociación subsiguiente, es decir, hasta 2015. Los resultados implicaron algunos retrocesos respecto a acuerdos alcanzados en las dos reuniones precedentes y dejaron ver que, a pesar de los años, siguen prevaleciendo visiones muy alejadas y defensivas entre los países sobre lo que debe hacerse en la esfera internacional.

No obstante, en Doha sucedieron cosas importantes: concluyó la fase de negociación bajo la Ruta de Bali, se adoptó la enmienda que asegura el segundo periodo de compromisos bajo el Protocolo de Kioto y se acordaron los elementos mínimos para seguir avanzando en el marco de la Plataforma de Durban para la Acción Ampliada y en consolidación de las instituciones creadas en Cancún.

Ello significó el inicio de un nuevo ciclo enfocado a la implementación de los compromisos adquiridos en Cancún y en Durban, y en el fortalecimiento del régimen a partir del 2020, año en que concluye el segundo y último periodo de compromisos bajo el Protocolo de Kioto. Este nuevo ciclo definirá el papel de los países en desarrollo, de allí su importancia.

A partir de la conclusión de la COP-18, el trabajo se ha concentrado en avanzar los mandatos de la Plataforma de Durban para la Acción Ampliada. De esta forma, las conferencias de Varsovia (COP-19), de Lima (COP-20) y las reuniones preparatorias de las mismas, se centraron en esencia en discutir los elementos del proyecto de acuerdo y en elaborar un texto de base de negociación.

En Varsovia se llevaron a cabo discusiones sobre los elementos del nuevo acuerdo y reglas, repitiéndose muchos de los argumentos y visiones contradictorios de los años previos. Sin embargo, se avanzó en la agenda de adaptación, con especial énfasis en la cooperación para hacer frente a pérdidas y daños asociados a impactos climáticos, y respecto de la visualización de las contribuciones que deberían hacer las partes al nuevo acuerdo. En ese sentido, se decidió que cada parte debía trabajar internamente para definir

sus “Contribuciones Tentativas Determinadas Nacionalmente” (*Intended Nationally Determined Contributions, INDC*), es decir, el compromiso de reducción de gases de efecto invernadero y las metas de adaptación que asumirían en el acuerdo, así como los recursos que utilizarían para instrumentar esos compromisos. Éste fue un cambio de lenguaje sustantivo, ya que por primera vez se habló de contribuciones determinadas nacionalmente, para todos los países sin excepción.

Manteniendo un buen espíritu de rumbo a París, y no sin enfrentar dificultades, en la COP-20, realizada en Perú del 1 al 14 de diciembre de 2014, se aprobó el Llamado de Lima para la Acción, que reiteró el compromiso de los países con la adopción de un acuerdo ambicioso en París y definió el trabajo a realizar en la última etapa del proceso. Un aspecto relevante es que, a diferencia de los años anteriores, en que los países buscaban toda clase de argumentos procesales para evitar la elaboración de un texto base de negociación y restaban valor a los documentos elaborados por los copresidentes de los grupos de trabajo, en Lima se adoptó un texto base de resultado de trabajo.

### 3. La COP-21 y el Acuerdo de París

El pasado 12 de diciembre, durante la vigesimoprimer conferencia de las partes y decimoprimer reunión de las partes del Protocolo de Kioto celebradas en París, Francia, 196 partes (195 Estados más la Unión Europea) adoptaron, después de intensas negociaciones, el Acuerdo de París, el cual constituye un hito en la historia, no sólo del régimen del cambio climático, sino del multilateralismo y de la promoción del desarrollo sustentable, al comprometer, tanto a países desarrollados como en desarrollo, a realizar acciones concretas —determinadas voluntariamente a través de sus INDC en el marco de sus respectivas capacidades— para transitar hacia la descarbonización de las economías durante la segunda mitad de este siglo y a aumentar su capacidad de responder al calentamiento global.

El Acuerdo de París:

- Tiene como objetivo mantener el incremento de la temperatura global “muy por debajo de los 2°C” respecto a los niveles preindustriales; proseguir con los esfuerzos para limitar ese aumento a 1.5°C y evitar así efectos catastróficos para todos, particularmente para los países más vulnerables.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Artículo 2o. del Acuerdo de París.

- Involucra un esfuerzo concertado de la comunidad internacional en el cumplimiento de sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas, las cuales deberán ser renovadas y comunicadas cada 5 años, y cada nueva contribución deberá ser más ambiciosa que la anterior.
- Reconoce la responsabilidad histórica de los países desarrollados, quienes deberán continuar mostrando liderazgo en la lucha contra el cambio climático.
- Establece una obligación clara de proveer apoyo financiero a los países en desarrollo, de manera balanceada entre mitigación y adaptación.
- Por primera vez, incluye una meta global cualitativa en adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático.
- Reconoce la necesidad de tomar medidas con respecto a las pérdidas y daños del cambio climático.
- Además de renovar la importancia de los mecanismos existentes de REDD+ y de tecnología, crea un mecanismo de desarrollo sostenible, que promoverá la mitigación de las emisiones de GEI, fomentando, al mismo tiempo, el desarrollo sostenible de los países.
- Al prever la entrada en vigor de su componente jurídicamente vinculante en el año 2020, establece metas y acciones para la acción climática inmediata durante los próximos 5 años.

En suma, si bien el Acuerdo es perfectible y muchas voces han criticado su falta de mecanismos de sanciones, o el establecimiento de metas más estrictas en la reducción de emisiones, su adopción y el enorme respaldo político de prácticamente todos los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a Estados Unidos, China e India —que son los países con mayor índice de emisiones— lo convierten no solamente en un instrumento útil en la lucha contra este reto común a todos, sino en una pieza clave en la promoción del desarrollo sostenible y el bienestar de los pueblos.

#### IV. MÉXICO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS

El acuerdo establece su propia entrada en vigor treinta días después de que al menos 55 países u organizaciones de países, que sumen el 55% de las emisiones globales, lo hayan ratificado a nivel nacional.<sup>15</sup> Al negociarlo y ponderar

---

<sup>15</sup> Artículo 21.1 del Acuerdo de París.

los procesos de ratificación en cada país, las partes consideraron que esto podría ocurrir hacia el año 2020.

Escribo estas líneas a pocos días de celebrada la ceremonia de ratificación del Acuerdo de París, el pasado 21 de septiembre en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Fue un día histórico, pues México, junto con otros treinta Estados partes, se sumó a las ratificaciones ya existentes, alcanzando en tiempo récord un total de sesenta, con lo que se cumplió la primera de las dos condiciones para que el acuerdo entrara en vigor.

Estas sesenta ratificaciones, entre las que se encuentran las de Estados Unidos y China, representan casi el 48% del total de emisiones de GEI. catorce países, que juntos representan el 12.58% de emisiones globales, se comprometieron a ratificar antes de que terminara 2016, prácticamente asegurando la entrada en vigor del acuerdo cuatro años antes de lo previsto.<sup>16</sup>

Lo anterior es, sin duda, alentador. Demuestra la importancia que los líderes políticos y los congresos conceden al tema, así como el reconocimiento de que únicamente a través del multilateralismo y el trabajo conjunto será posible atender el reto que nos plantea, y podamos convertirlo en una oportunidad de desarrollo para todos.

A lo largo de todo este proceso multilateral, México ha sido un actor importante; recuperó, en su momento, la confianza del mundo en el proceso multilateral, y aportó la experiencia de un país en desarrollo, convencido de la magnitud del reto del cambio climático.

De hecho, la presidencia francesa de la COP-21 y la CMP-11 ha reconocido lo útil que le resultó la experiencia mexicana en la conducción de las negociaciones, tanto en el diseño de estrategias para la negociación misma como en la interacción con la gran cantidad de actores no estatales —sector empresarial, parlamentarios, gobiernos locales, sociedad civil, academia y ciencia—, cuyos intereses y aportes son fundamentales para la construcción y consolidación del régimen global de lucha contra el cambio climático.

Las posiciones de México en la negociación, así como las acciones al interior para atender el problema del cambio climático, siempre han estado alejadas de la recriminación, basándose, más bien, en la acción propia y en la convicción de que es posible aprovechar las oportunidades de desarrollo sustentable de una transición hacia una economía de bajo carbono. De tal modo que nuestras políticas y programas incorporan la variable climática, la necesidad de reducir emisiones en los esfuerzos para promo-

---

<sup>16</sup> Comunicado de prensa del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas sobre el Acuerdo de París, Nueva York, 21 de septiembre.



ver el desarrollo, la adaptación, la prevención de riesgos y la planeación financiera sensible al cambio climático.

Por supuesto que falta mucho por hacer, porque también somos un país con carencias y con pobreza, pero no por ello podemos dejar de reconocer los avances y trabajar en su consolidación. El impulso a las energías renovables, la eficiencia energética, el recurso de las tecnologías limpias, el reciclaje y la reutilización de residuos, las construcciones ecológicas, el transporte, el turismo sustentable y la reducción de contaminantes de vida corta, entre otras áreas, se han incorporado a programas sectoriales y transversales instrumentados por el gobierno federal.

Muchas entidades federativas también se han sumado al esfuerzo. La Ley de Cambio Climático y los programas nacionales en materia son herramientas muy valiosas que han permitido a México presentar y cumplir con la contribución nacionalmente determinada que presentó durante 2015.

La ratificación en tiempo récord por parte del Senado de la República el pasado 14 de septiembre, significa que, una vez en vigor, el acuerdo tendrá rango constitucional, brindándonos un marco legal e institucional fortalecido para su instrumentación y para el cumplimiento del compromiso formulado en nuestra Contribución Nacionalmente Determinada, de reducir el 25% de emisiones de GEI y de contaminantes climáticos de vida corta al año 2030, reducción que podría aumentar hasta el 40% con apoyo técnico, financiero y tecnológico parte de países desarrollados, entre otras condiciones.<sup>17</sup>

Espero, por el bien de las generaciones presentes y futuras, que la entrada en vigor del acuerdo revitalice el compromiso de todos con el desarrollo sustentable, fortalezca nuestro régimen internacional de lucha contra el cambio climático —que necesariamente permanecerá en evolución— y que se traduzca efectivamente en una mejor calidad de vida para todos nosotros.

---

<sup>17</sup> México, Gobierno de la República, Contribución Prevista y Determinada Nacionalmente, marzo de 2015.