

LECCIONES DE CANCÚN PARA AMÉRICA DEL NORTE

*Luis Alfonso de Alba
Berenice Díaz Ceballos*

Introducción

La adopción de los Acuerdos de Cancún, el 11 de diciembre de 2010, fue la piedra angular de una nueva era de cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático. A pesar de la división de opiniones y los distintos enfoques sobre cómo los Estados podrían enfrentarse al cambio climático, se alcanzó un consenso sobre un paquete de acciones amplio, integral y equilibrado. Los resultados obtenidos en Cancún situaron a la comunidad internacional en vías de estabilizar la temperatura global al tiempo que se mejoró la cooperación para el cambio climático; por lo tanto, representan un importante logro para el multilateralismo y la diplomacia mexicana.

Este artículo intenta extraer lecciones de la experiencia de la COP-16 (Décimo-sexta Conferencia Internacional sobre Cambio Climático) con el fin de mejorar la cooperación ambiental en América del Norte. Las negociaciones multilaterales sobre cambio climático prosiguieron en Durban y Sudáfrica, y México continuó desempeñando un papel principal en la lucha contra este desafío global. Al mismo tiempo, desde una perspectiva regional, México podría fortalecer la cooperación con Estados Unidos y Canadá desarrollando los factores clave que llevaron al éxito de Cancún.

Dividimos la exposición en tres secciones. La primera describe el proceso de negociación que dio lugar a los Acuerdos de Cancún. La segunda evalúa el legado de la COP-16. La última sección sugiere formas para fortalecer el régimen ambiental regional de acuerdo con las características principales de la historia de éxito de la COP-16.

La integración norteamericana ha avanzado de forma importante desde que entró en vigor el TLCAN, pero también ha sufrido contratiempos. Una mayor cooperación ambiental podría ofrecer una nueva oportunidad para potenciar y diversificar la cooperación regional, establecer objetivos elevados y ofrecer resultados significativos a nuestros ciudadanos.

Elaboración y negociación de los Acuerdos de Cancún

Los logros de Cancún son incluso más relevantes cuando se considera que el proceso de negociación había estado en situación crítica durante algún tiempo. La

división de opiniones y los distintos enfoques sobre cómo los Estados podían enfrentarse al cambio climático crearon un ambiente muy complejo para las negociaciones. Existía una importante brecha entre países desarrollados y en desarrollo, e incluso entre los propios países en desarrollo. La COP se ocupó también del hecho de que existen países en desarrollo con elevadas emisiones de gases de efecto invernadero y países en desarrollo con emisiones poco importantes, pero que se ven gravemente afectados por el cambio climático.

Es importante recordar que abundaban la desconfianza y las acusaciones. La sociedad civil y la opinión pública criticaron el resultado de las Conferencias de Copenhague en 2009 y denunciaron la incapacidad de los gobiernos para alcanzar acuerdos, así como su responsabilidad en situar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático al borde de la inoperabilidad. La secretaría de esta convención atravesaba una grave crisis de credibilidad por no superar la inflexibilidad de muchos actores implicados, cuestionando el proceso de la Organización de las Naciones Unidas en su conjunto. Dadas estas circunstancias, varios analistas consideraron casi imposible alcanzar mayores acuerdos en Cancún.

A medida que la Conferencia de Cancún se acercaba a su fecha límite, nadie sabía cuál sería el resultado, incluso veinticuatro horas antes de su conclusión. Había múltiples aspectos sin resolver e intereses opuestos. Muchos países no estaban dispuestos a ceder en sus inquietudes nacionales o a encontrar fórmulas de compromiso. Además, los presidentes de los grupos de trabajo y facilitadores designados por la presidencia estaban teniendo dificultades al suprimir del texto propuestas en las que no había ningún acuerdo. Se necesitaba un acuerdo equilibrado entre las dos líneas de negociación (cooperación a largo plazo bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto) y también dentro de cada línea. Las presiones del exterior y el cansancio de los negociadores agudizaron las diferencias entre los países, pero la posibilidad de no alcanzar un acuerdo implicaba que los países tendrían que asumir un costo más elevado.

Dado este complejo escenario, se requería de apertura, liderazgo, creatividad, responsabilidad y, por encima de todo, valor. Éstas fueron las cualidades y habilidades que la presidencia mexicana demostró poseer. Sin embargo, el éxito de Cancún fue también resultado de una serie de sabias decisiones y la buena gestión de una compleja negociación en un proceso de consulta metódico, transparente e inclusivo:

En primer lugar, la diplomacia fue un elemento clave en un proceso de negociación que anteriormente había sido dirigido principalmente por expertos técnicos. Las anteriores COP habían demostrado que el cambio climático era un problema global que no podía abordarse exclusivamente de forma técnica. Por consiguiente, eran necesarios nuevos métodos de trabajo para aportar una mayor flexibilidad. El presidente de México, Felipe Calderón, designó a la secretaria de Relaciones Exteriores, la embajadora Patricia Espinosa Cantellano, como presidenta de las conferencias, quien contaría con el apoyo de, entre otras secretarías, la de Medio Ambiente.

En segundo lugar, México fungió tanto de anfitrión como de facilitador un año antes de asumir oficialmente la presidencia de la COP. Dinamarca, que presidió la COP-15 hasta la apertura de la COP-16 en Cancún, entendió que el proceso preparatorio

de una COP es responsabilidad y asunto del siguiente país anfitrión. La posición de Dinamarca permitió a México elaborar su propio plan de trabajo y llevarlo a cabo sin limitaciones ni restricciones. Algunas partes cuestionaron abiertamente la determinación de México de planear la conferencia en términos tanto de logística como de los aspectos sustanciales de la organización. Sin embargo, decidimos actuar con cautela, para empezar a restablecer la confianza entre las partes involucradas.

La realización de consultas informales demostró las particulares complejidades de este proceso multilateral y nos permitió superar obstáculos de procedimiento. Los apegos a la “tradicción” y las “reglas” fueron utilizados frecuentemente para obstruir iniciativas. Había también una resistencia a extraer lecciones satisfactorias de otros procesos multilaterales, sobre todo porque la inmensa mayoría de los delegados no tenía experiencia diplomática adicional.

En tercer lugar, el plan de acción propuesto por la presidencia mexicana privilegiaba la apertura, inclusión y transparencia como elementos cruciales para lograr un consenso. Era importante demostrar que éramos lo suficientemente pacientes y abiertos como para tomar en cuenta todas las posturas, y que teníamos tanto una idea clara de nuestra dirección, como la determinación de tener éxito. Mantuvimos contacto directo con el mayor número posible de delegaciones, con un enfoque especial en aquéllas que se sintieran más excluidas. También celebramos diversas consultas informales durante todo el año, incluyendo algunas a nivel ministerial.

El énfasis de México en la diplomacia, un amplio proceso preparatorio, y unas consultas abiertas y transparentes dieron lugar a los Acuerdos de Cancún, superando todas las expectativas. Entre los resultados más importantes están el objetivo de mantener la temperatura dos grados por debajo de la media global y la posibilidad de analizar los avances hacia el logro de este objetivo en un futuro cercano; el compromiso de los países desarrollados con la mitigación; y el compromiso de los países en desarrollo con acciones que se deriven de sus responsabilidades comunes aunque diferenciadas. Igualmente importante fue la creación de un fondo verde como principal mecanismo financiero de la convención para movilizar recursos financieros a largo plazo. Respecto al Protocolo de Kioto, los acuerdos garantizan la continuidad de la labor durante una segunda etapa de compromisos; el primer periodo de compromisos finaliza en diciembre de 2012, y es imperativo que no haya una interrupción. Además de formalizar medidas de mitigación unilaterales, reforzamos el sistema para monitorear, reportar y verificar (MRV) acciones de mitigación.

También se lograron importantes avances al mejorar los planes de adaptación y el acceso a tecnología mediante la creación de comités especializados y el compromiso de asignar mayores recursos a estas actividades. Estos pasos incluyeron un importante estímulo a la lucha contra la deforestación.

El legado de la COP-16

Más allá del éxito que la COP-16 representó para la diplomacia mexicana y para la lucha contra el cambio climático, Cancún hizo una considerable contribución al

sistema multilateral: demostró que es posible trabajar dentro del marco de la ONU y lograr un consenso entre los ciento noventa Estados participantes en el proceso sobre cambio climático —en otras palabras, que hay un interés común y una responsabilidad colectiva—. Esto puede sonar trivial, pero es importante recordar que la credibilidad de anteriores COP había sido ampliamente cuestionada. Otra importante lección se refiere al concepto de “consenso”. Después de Cancún, es importante comprender correctamente la palabra “consenso”, para no confundirla con “unanimidad”. Hacerlo sería altamente antidemocrático y sería equivalente al derecho de veto en el Consejo de Seguridad.

Un logro más importante del proceso de Cancún fue nuestra capacidad para ampliar nuestro enfoque sobre el cambio climático. Antes de Cancún, el cambio climático era tratado en escenarios multilaterales como una cuestión puramente ambiental. La contribución a largo plazo de la Conferencia de Cancún fue la posibilidad de replantear el cambio climático no sólo como un desafío ambiental, sino también social, político y económico. El lenguaje de los Acuerdos de Cancún refleja esta nueva visión, la cual exige una profunda transformación de nuestros patrones de consumo y crecimiento con el fin de armonizarlos con la sostenibilidad ambiental. Esto podría interpretarse como un cambio de paradigma en la valoración multilateral del cambio climático y constituye, sin duda alguna, un sello distintivo del éxito de la Conferencia de Cancún.

Esta profunda transformación en la forma en la que planteamos el cambio climático fue posible únicamente mediante la incorporación de un mayor número de actores y participantes en el proceso de consulta. De hecho, el cambio climático se ha convertido en un asunto de interés no sólo para los ministerios de Medio Ambiente, sino también para los de Finanzas, Energía, Economía, Agricultura, Asuntos Exteriores y Desarrollo, entre otros, a nivel federal o nacional. Otros niveles y ramas de gobierno están cada vez más implicados, incluyendo legisladores y gobiernos locales en países de todo el mundo. Además, la sociedad civil ha adquirido un papel más importante a la hora de propugnar por un régimen sobre el cambio climático. Se están escuchando voces enérgicas no sólo de ONG, sino también del sector empresarial, los sindicatos, el mundo académico y grupos de presión cada vez más organizados, como comunidades indígenas y mujeres. Esto ha preparado claramente el camino para un enfoque integral y multidisciplinario sobre el cambio climático.

Este nivel de aspiraciones e inclusión podría estimular la cooperación ambiental en el plano regional, particularmente en América del Norte, la región con el nivel de emisiones de carbono más elevado del mundo.

Tres lecciones para América del Norte

Como decíamos, esta región es responsable de aproximadamente una cuarta parte de las emisiones globales de gases de efecto invernadero: emite dos veces más dióxido de carbono que Europa, cinco veces más que Asia, y trece veces más que África. Las emisiones per cápita son varias veces superiores en Canadá y Estados

Unidos que en cualquier otro país. Este índice ha provocado ya graves daños sociales, económicos y ambientales en Norteamérica, visibles en sucesos relacionados con la meteorología, como huracanes, inundaciones, sequías, olas de calor e incendios forestales, lo cual ha aumentado los costos por daños a propiedades y pérdida de actividad económica por miles de millones de dólares al año.¹

Aunque Canadá y Estados Unidos fueron firmes partidarios políticos y tuvieron una comunicación muy fluida con la presidencia mexicana durante la COP-16, su nivel de compromiso para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero es notablemente bajo en comparación con los demás países avanzados, y modesto incluso cuando se compara con el de algunos países en desarrollo, lo cual es particularmente evidente a nivel regional. Estas marcadas diferencias pueden explicarse en términos de política interna: mientras en México tenemos un apoyo generalizado para acciones contra el cambio climático más allá de intereses partidistas y en el seno de la sociedad civil, en Canadá e incluso más en Estados Unidos hay un escepticismo generalizado dentro de la clase política y en la opinión pública. La preferencia es “seguir como de costumbre”. Las condiciones políticas en México son claramente más favorables a establecer objetivos ambiciosos contra el cambio climático.

Como parte de los preparativos para la Conferencia de Cancún, México no esperó a que los “pesos pesados” avanzaran antes de empezar a actuar. Cancún demostró que los acuerdos sobre cambio climático pueden mantenerse mediante un proceso “desde abajo” en el que todos los países, no sólo los mayores emisores, estén dispuestos a contribuir para combatir este proceso. La misma estrategia podría aplicarse en el contexto de América del Norte. En palabras del presidente de México, Felipe Calderón, “el cambio climático no es algo que sólo los países desarrollados deban combatir. Eso no es cierto. Cada país tiene que combatirlo, en una proporción diferente, desde luego, pero todos tienen que hacerlo”.² México ha adoptado un objetivo de mitigación para reducir cincuenta mil millones de toneladas de emisiones de CO₂ al año hasta 2012, y hasta un 30 por ciento de sus emisiones hacia 2020 en relación con sus tendencias actuales, si la comunidad internacional proporciona apoyo financiero y tecnológico. Creemos que los países desarrollados deberían definir compromisos de mitigación de entre un 25 y un 40 por ciento por debajo de los niveles de 1990 en 2020, y de al menos un 80 por ciento en 2050.

Debido a estos compromisos, es importante que Estados Unidos y Canadá emprendan una intensa labor con sus sectores empresariales, legisladores, sindicatos, partidos políticos, ONG y foros de opinión pública, con el fin de persuadirlos de la importancia de combatir el cambio climático y de las dramáticas consecuencias de la inacción. Sólo mediante una activa campaña de diálogo y persuasión seremos capaces de elevar el nivel de expectativas en la región. El presidente Barack Obama

¹ Comisión para la Cooperación Ambiental, *The North American Mosaic: An Overview of Key Environmental Issues*, 2001, 2, en <http://www.cec.org/Storage/32/2354_SOE_Climate_en.pdf>.

² Discurso del presidente Felipe Calderón en el Día Internacional del Medio Ambiente, 6 de junio de 2011, en <<http://www.presidencia.gob.mx/2011/06/el-presidente-calderon-en-el-dia-mundial-del-medioambiente-2011>>.

ha marcado una clara diferencia con la administración de Bush en términos de política sobre cambio climático. Sin embargo, las alianzas con los principales actores y participantes en Estados Unidos siguen siendo un desafío.

Se están logrando algunos avances a nivel de gobiernos locales tanto en Canadá como en Estados Unidos. El estado de California y la provincia de Quebec han propuesto una legislación para abordar el cambio climático de tal forma que se sobrepasen los objetivos de sus gobiernos nacionales. Esto podría conducir gradualmente a un proceso legislativo favorable a nivel federal para mejorar los objetivos de reducción de emisiones.

Conclusión

El intento de trasladar las lecciones de Cancún a la región de América del Norte es una tarea que exige mucho esfuerzo; los actores implicados y el marco institucional real son notablemente diferentes. Sin embargo, se pueden extraer algunas sugerencias de Cancún para mejorar la cooperación regional sobre el medio ambiente.

La primera es elevar el nivel de nuestros objetivos. La actual arquitectura ambiental regional se está moviendo en la dirección adecuada, pero los tres países podrían ser más ambiciosos. México ha mostrado su determinación a actuar. Hemos ayudado literalmente a producir un cambio de paradigma internacional respecto del cambio climático, uno que enmarca la discusión en el contexto más amplio de una transformación política, social y económica para lograr la sostenibilidad. Nuestros vecinos del Norte deberían seguir el ejemplo de México.

Segunda, debido a que las circunstancias políticas internas son poco favorables a acciones contra el cambio climático en Estados Unidos y Canadá, los gobiernos de ambos países deberían implicar activamente a sus parlamentos, ONG, sectores empresariales, gobiernos locales y grupos de presión en la discusión. Su sensibilidad y movilización son factores clave a la hora de mejorar los objetivos respecto de la emisión de gases de efecto invernadero.

Tercera, México necesita estimular el crecimiento económico y el desarrollo. Podríamos beneficiarnos de las inversiones, experiencia, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades de Estados Unidos y Canadá. Como país en desarrollo, necesitamos fortalecer nuestra capacidad nacional para combatir el cambio climático y la pobreza al mismo tiempo.

Cuarta, al igual que el éxito de la Conferencia de Cancún infundió nueva vida al multilateralismo demostrando que la diversa comunidad de la ONU podía alcanzar acuerdos y cumplir, una mayor cooperación ambiental a nivel regional podría dar un vigoroso empuje a la integración de América del Norte. En un momento en que la región se ha beneficiado enormemente del comercio y la inversión, pero ha discrepado en lo relacionado con la migración, los derechos humanos y el tráfico de armas, una ambiciosa colaboración en lo concerniente al cambio climático podría muy bien infundir un nuevo impulso al proyecto de mayor convergencia, coordinación,

prosperidad e integración en América del Norte. Esto podría también reforzar la cooperación de la región con otros países en sus esfuerzos ambientales.

El cambio climático sigue afectando a una proporción cada vez mayor de la población mundial. Después de Cancún hay todavía mucho por hacer, y ahora tenemos que afrontar el desafío de coordinar esfuerzos para la implementación. La comunidad internacional debe adoptar, cuanto antes mejor, medidas de mitigación más rigurosas. México participará en esta labor con la actitud constructiva que nos caracteriza. Como actor global responsable, México debe seguir demostrando su liderazgo y destreza en otros escenarios multilaterales y regionales. Ahora es el momento de que América del Norte intervenga con determinación para combatir el cambio climático.