

## **Retos y logros de la COP 16\***

### **Entrevista al embajador Luis Alfonso de Alba**

*María Celia Toro:* Embajador Luis Alfonso de Alba, diciembre de 2010 representa un gran logro para la diplomacia mexicana por sus éxitos en Cancún, concretamente en la COP 16. Nos gustaría mucho que nos explicara cómo se alcanzaron resultados tan satisfactorios en esta reunión multilateral. ¿De dónde veníamos? Porque todos recordamos que en Copenhague, en la COP 15, no se obtuvieron los resultados esperados y, por ende, no se sabía muy bien qué esperar de la COP 16. Quizá pueda ponernos en contexto los antecedentes de esta conferencia de Cancún y contarnos cómo se lograron acuerdos fundamentales en materia de cambio climático.

*Luis Alfonso de Alba:* Con todo gusto. Yo creo que lo principal es entender que en Copenhague se esperaba poder llegar a un acuerdo en que los compromisos para la reducción de emisiones y financiamiento, de parte de un grupo reducido de países desarrollados que venía participando en el marco del Protocolo de Kioto, se pudiera complementar con los esfuerzos de otros

---

\* Entrevista realizada por la maestra María Celia Toro, directora general del Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Tuvo lugar en la Cancillería, el 10 de enero de 2011.

países que no son parte del Protocolo, concretamente de Estados Unidos, y el de las principales economías emergentes: China, India, Brasil, México, etcétera. En Copenhague no sólo se buscaba este equilibrio de esfuerzos y ampliación de las metas conjuntas, sino, además, que esto quedara en un formato similar; es decir, que se pudiera pensar en un instrumento jurídicamente vinculante adicional que reemplazara o complementara al Protocolo de Kioto, y que de esa manera el esfuerzo de la comunidad internacional fuera no sólo más intenso, sino mejor repartido en términos de equidad entre los distintos actores.

Poco antes de Copenhague quedaba claro que estábamos lejos de llegar a eso, porque el proceso de negociación había sido extremadamente tortuoso; llegábamos a Copenhague básicamente con un compendio de propuestas y visiones, no con un documento de negociación que permitiera siquiera concentrarnos en los puntos más importantes, mucho menos con un formato que se acercara al lenguaje de un tratado o de un nuevo protocolo. Ante esas circunstancias, el gobierno danés intenta, en última instancia, producir un documento propio, un documento más sintético y focalizado, reconociendo que no podría tener el carácter de instrumento vinculante, sino que se trataría de un documento con un valor político; además, apuesta por la presencia de un alto número de jefes de Estado durante la reunión, lo que le permitiría impulsar esta concreción e identificación de los principales elementos de un paquete.

Todos sabemos que esto no se logra, porque, para empezar, el documento de base había sido consultado de manera insuficiente y con procedimientos poco comunes, poco transparentes; ya había habido mucha crítica desde el momento en que se supo que existía el documento, hubo filtraciones, etcétera, sobre todo

por la manera en que se organiza la discusión en Copenhague, en donde terminan negociando alrededor de una mesa cerca de veintiocho países, sin que se conocieran los criterios que se habían utilizado para su selección, lo que restó transparencia y legitimidad al proceso. Hay en Copenhague un número importante de jefes de Estado que no participan en esas reuniones, que se sienten excluidos; surge entonces el problema de la explicación del porqué y el cómo se había organizado este grupo y, sobre todo, la posibilidad de que algunos de los que se sintieron excluidos boicotearan, cosa que sucedió. Cuando finalmente el grupo logra el llamado Acuerdo de Copenhague —un conjunto de planteamientos importantes, ciertamente muy importantes, pero muy sintéticos—, ese conjunto, ese entendimiento, es rechazado en el plenario y, por lo tanto, no hay resultados en Copenhague.

Entonces, nosotros teníamos que recuperar, primero que nada, los entendimientos que ahí se habían alcanzado. Aunque fuera un documento sintético, el Acuerdo de Copenhague tiene puntos fundamentales; en él viene el reconocimiento de varios de los elementos que ahora figuran en los Acuerdos de Cancún como, por ejemplo, la meta de no permitir que la elevación del promedio de la temperatura rebase los dos grados centígrados, la movilización de recursos financieros que debe ser del orden de los treinta mil millones de dólares los primeros tres años, y de alrededor de cien mil millones anuales hacia el año 2020. En ese acuerdo de Copenhague están reflejados también entendimientos sobre la manera en que hay que transparentar las acciones de cada uno de los actores, la famosa MRV (medición, reporte y verificación), y su complemento de consulta y análisis internacionales. En fin, son varios puntos importantes los que están ahí, pero que, repito, no fueron aprobados. Nosotros teníamos que recuperar eso.

*María Celia Toro:* ¿Qué se propone México después de Copenhague y, con este panorama que usted nos pinta, qué debíamos hacer en Cancún? ¿Qué nos propusimos? ¿Qué logramos? ¿Qué no logramos, quizá?

*Luis Alfonso de Alba:* Nosotros teníamos el reto fundamental de, primero que nada, reconstruir la confianza; para ello, había que reconstruir el proceso mismo de negociación, había que entender que aquellos que se habían sentido excluidos o que no habían sido tomados en cuenta suficientemente, o que simplemente se habían quejado por falta de transparencia, tenían que ser atendidos, tenían una reivindicación legítima. Por lo tanto, teníamos que concentrar nuestros esfuerzos en hablar con muchos de esos países.

Los más visibles en términos de su insatisfacción en Copenhague eran los países del grupo ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), pero también había países africanos como Egipto, Sudán y otros que atender; sin duda, había también preocupación de las islas, había que escuchar a quienes no fueron escuchados o sintieron, como acabo de mencionar, que sus puntos de vista no fueron tomados suficientemente en cuenta.

Recogiendo los avances sustantivos de Copenhague, reconstruyendo este proceso, quedaba el de darle a las Naciones Unidas alguna mecánica de trabajo más eficiente y más ágil que nos permitiera llegar a Cancún con documentos de trabajo manejables. No sólo había que reconstruir la confianza, sino que había que reorientar el proceso, la metodología de trabajo. El siguiente paso fue desarrollar un proceso de cooperación y de diálogo continuo y constante con los presidentes de los grupos de trabajo, que son los responsables directos de la preparación de los documentos, de las conferencias, etcétera.

*María Celia Toro:* ¿Cuántos grupos de trabajo hay?

*Luis Alfonso de Alba:* Hay dos grupos de trabajo especiales y dos órganos subsidiarios, pero para efectos de la negociación de lo que es el paquete de acuerdos en Cancún, funcionaron básicamente dos grupos de trabajo. Uno es responsable directamente del Protocolo de Kioto, y está trabajando fundamentalmente en la firma de un segundo periodo de compromisos, el otro es un grupo de trabajo de cooperación a largo plazo, que ve las medidas y acciones necesarias para la implementación de la Convención en su conjunto y que incluye Kioto, aunque va mucho más allá, ya que cubre a todos los países, sin excepción.

Estos dos grupos de trabajo sesionaron durante el año en cuatro ocasiones y nosotros teníamos necesidad de dinamizar esos trabajos, de facilitar los entendimientos. Para ello, no sólo mantuvimos ese diálogo continuo con los presidentes de los grupos de trabajo, que se fue intensificando conforme avanzaba el año, sino que también organizamos un proceso informal de consultas en apoyo al proceso formal de negociación.

*María Celia Toro:* ¿Individuales, por grupo o por temas?

*Luis Alfonso de Alba:* Se realizaron un número muy elevado de consultas individuales o de carácter bilateral, en todos los continentes, así como por grupos de países. Las consultas con grupos fueron generalmente temáticas, sin excluir ningún asunto de interés de los participantes, y en dos niveles; el de los negociadores y el ministerial. En total realizamos ocho consultas de este tipo, cuatro de ellas a nivel ministerial y cuatro a nivel de negociadores o expertos. Estas últimas se celebraron en México, con una participación variable de entre treinta y treinta y cinco países en cada una de las ocasiones; las reuniones de carácter ministerial las organizamos conjuntamente con otros países

que ofrecieron hospedarlas, salvo una que organizamos en Nueva York, aprovechando la presencia de numerosos ministros durante la Asamblea General de la ONU. La primera de ellas se celebró en Alemania, en la que el propio presidente Calderón participó e inauguró la sesión de consultas; la segunda fue en Ginebra, Suiza; la tercera en Nueva York, y la cuarta en Nueva Delhi, India.

Con estos procesos de consulta pudimos analizar lo mismo cuestiones de metodología de trabajo, de proceso, así como los temas más difíciles de mitigación o de reducción de emisiones, de transparencia y verificación, de financiamiento, incluida la creación de un nuevo fondo, de acceso a la tecnología, de nuevos mecanismos o instituciones, etcétera, además de dar seguimiento a los temas de adaptación, y al de los bosques, la reforestación y la rehabilitación de suelos.

Todos estos trabajos preparatorios en apoyo al proceso formal fueron fortaleciendo esta visión de trabajo en equipo, dándole también a México un papel, porque hay que recordar que en 2010, México no ocupaba la presidencia; era apenas un candidato a ella. Lo único que se había decidido en Copenhague era que las conferencias se celebraran en México, pero la presidencia no era automática; se obtuvo porque se nos eligió para ello en Cancún.

*María Celia Toro:* Entonces, iniciando las conferencias se nombra presidenta a la canciller mexicana.

*Luis Alfonso de Alba:* Efectivamente. Había desde luego un entendido de que México ocuparía la presidencia, porque no sólo había ofrecido ser sede, sino que también el Grupo Latinoamericano y del Caribe había presentado la candidatura de la canciller Espinosa para la presidencia, pero no dejaba de ser una candidatura. Por eso había que ir abriendo estos espacios y, de

alguna manera, generando la confianza necesaria, no sólo en el proceso sino en la presidencia mexicana, para la conducción del proceso.

Para eso también teníamos que demostrar que había conocimiento, no sólo de los temas que son complejos, de los asuntos técnicos, sino de los procesos de negociación multilaterales. Y ahí México tenía una ventaja muy grande, al haber decidido desde principios de año que fuera la Cancillería la que condujera el proceso y la propia canciller quien, en su momento, asumiera la presidencia de las conferencias, por su experiencia diplomática y la de su equipo, que fue, creo, bastante visible ya en los primeros meses. De esa manera se fue construyendo esta imagen de avance, en algunos momentos ciertamente lento, pero continuo y con algunos resultados muy concretos desde los primeros meses. Lo primero que logramos mediante un proceso de consulta, celebrado aquí en México e inmediatamente después trasladado al foro formal, fue la decisión de que la presidenta del Grupo de Trabajo de Cooperación a Largo Plazo, Margaret Mukahanana, pudiera presentar un documento propio, un nuevo documento donde ella, en una versión mucho más sintética y estructurada que la que había salido de Copenhague, pudiera identificar los principales elementos de un acuerdo. Esto fue un impulso fundamental a la negociación, porque permitió concentrarnos en un verdadero texto de negociación y no más en un *compendium* de propuestas.

*María Celia Toro:* Tampoco se hacía nada sin la autorización de los demás.

*Luis Alfonso de Alba:* Exacto. Durante el año de 2009 no se le permitió al presidente de ese grupo de trabajo presentar modificaciones o propuestas que no fueran expresamente acordadas en sesiones abiertas. Ahora, en cambio, se logró que las nego-

ciaciones se centraran en el documento de Margaret y que ella misma fuera reflejando el sentir de las delegaciones por medio de los textos revisados. Así trabajamos hasta agosto, cuando se permitió nuevamente a las delegaciones introducir elementos que no necesariamente eran consensuales y que por lo mismo tenían que entrar entre corchetes o como opciones sujetas a revisiones posteriores; después de la sesión de trabajo celebrada ese mes, pudimos recuperar el espacio para que fuera la presidenta la que redactara una nueva versión del documento que pudiera presentarse en Cancún, donde el número de corchetes o de opciones fuera mucho menor. El documento de Margaret se complementó más adelante con otro similar en el marco de Kioto. De esta manera llegamos a las conferencias con documentos que estaban mucho más cerca de los que finalmente fueron aprobados, aun cuando todavía tenían muchos corchetes, que reflejaban puntos pendientes y, en muchos de los casos, varias opciones. En el marco multilateral, trabajar en un documento con opciones es uno de los métodos que creo debe abandonarse, ya que ha producido muchísimas dificultades, porque es evidente que en un ambiente de ciento noventa y tantos países, cuando hay opciones en una discusión plenaria...

*María Celia Toro:* Cada quien escoge una.

*Luis Alfonso de Alba:* Exactamente, y puede uno terminar con una idea relativamente clara sobre cuál es la opción que podría generar mayor simpatía o aceptación, pero no necesariamente hay consenso, porque las otras opciones siguen en la mesa y quienes las propusieron, quienes las defienden, lo seguirán haciendo hasta el último momento. Las opciones de compromiso son las únicas que pueden llevarnos al consenso, de ahí la importancia de que esas opciones sean construidas por la presidencia.

*María Celia Toro:* De acuerdo. Entonces, con un cuidadoso y laborioso trabajo preparatorio, la Cancillería mexicana, la delegación mexicana, los diplomáticos mexicanos llegan a Cancún a buscar el apoyo para esos documentos que ya habían sido preparados; llegan con un cierto margen de maniobra para la canciller, es decir, para la presidenta de la COP 16, ¿es así? ¿Qué pasa cuando llegan a Cancún?

*Luis Alfonso de Alba:* Como señalé anteriormente, es importante subrayar que este proceso se complementó con un número muy alto de visitas a distintos países, porque ahí también la propia canciller y quienes participamos en ese proceso pudimos ir explicando muchos de los elementos de los documentos de los presidentes de los grupos de trabajo y de las opciones que debían permanecer ahí, ya que tenían mayor posibilidad de contar con la aceptación de todos. Al llegar a Cancún ya éramos percibidos como un equipo que estaba buscando los puntos de encuentro, no como la delegación mexicana empujando o promoviendo una posición particular. Sin embargo, cuando inician las conferencias, el gran fantasma, para muchos, era si nosotros tendríamos la misma tentación de Dinamarca de acelerar el proceso y traducir esto en un documento de negociación propio: un documento de la canciller Espinosa que resolviera los problemas de las versiones preparadas por los presidentes de los grupos de trabajo. Algunos deseaban esto fervientemente, otros lo temían igualmente; en el caso de la delegación mexicana, nosotros consideramos que no era una opción, que no podía haberlo sido, no sólo por el precedente de Copenhague y las susceptibilidades o sensibilidades que se habían herido, sino, sobre todo, porque siendo un tema tan complejo, con tantos matices técnicos, es difícil que un solo país, una sola delegación, pueda tener todos los elementos para hacerlo; en el último de los casos, aun cuando se encontraran las mejores opciones para cada uno de los párrafos,

capítulos, conceptos, había la necesidad de que se entendieran quienes tenían posiciones antagónicas o que se vieran reflejadas en un mínimo sus propuestas o preocupaciones, y para ello había que involucrarlos; no había que tomar decisiones salomónicas, sino confrontar posiciones y forzar a los extremos a encontrar soluciones, compromisos. Había temas tan antagónicos como *sí* o *no* a un segundo periodo de compromisos de Kioto, o *sí* o *no* a un proceso de verificación con algún tinte, algún carácter internacional, que no fuera estrictamente nacional.

En ese tipo de temas no había solución mágica. Lo que había es lo que finalmente logramos: la posibilidad de sentar en la misma mesa a los actores con estas posiciones y construir ahí, juntos, una alternativa que, en algunos casos, como en el del Protocolo de Kioto, tenía que incluir algunos mínimos, porque no podíamos decidir un *sí* o un *no* en Cancún, pero sí qué no había, qué no se podría o qué no se debería prejuzgar sobre el futuro del Protocolo y mucho menos prejuzgar negativamente; es decir, que seguíamos trabajando en el marco de una búsqueda de un segundo periodo de compromisos. Más aún, logramos aclarar que era muy importante que no se permitiera una brecha, un vacío entre el primer periodo y el segundo, lo cual también le da un sentido práctico a la negociación.

*María Celia Toro:* El primer periodo termina...

*Luis Alfonso de Alba:* Termina al final de 2012; es decir, que antes del final de 2012 tendría que haber una solución. Evidentemente, entre más pronto se logre esa solución será mejor; lo importante es que ahí está el reconocimiento de que no habrá un vacío; también, en el caso de los mecanismos de medición, reporte, verificación y consulta, quedó bastante bien definido que hay una instancia propiamente nacional donde, por medio de la construcción de algunos estándares, de apoyos internacio-

nales, cada país asumirá una responsabilidad individual para medir, reportar y verificar los avances. A su vez, esto se complementa como un ejercicio de carácter internacional, donde mediante un reporte periódico, con una metodología también aprobada de manera común y con el apoyo de expertos internacionales, podremos hacer evaluaciones sobre el curso de las acciones globales, no sólo las nacionales, para ver qué tan cerca o lejos estamos de los objetivos. Este tipo de entendimientos fue posible porque estuvieron las partes en la mesa. La canciller decidió, desde principios de la reunión en Cancún, mantener la dinámica de consultas informales y esto fue muy importante.

Hay temas en los que los grupos de trabajo tenían plena competencia y capacidad para seguir avanzando; cada uno de los grupos, tanto el de Kioto como el de Cooperación de Largo Plazo. Pero había otros temas que, por mandato o porque se cruzaban los temas entre los dos grupos, o por el alto nivel político de las decisiones, ninguno de los dos grupos tenía posibilidades de abrir siquiera una discusión constructiva; entonces, eso lo teníamos que hacer nosotros en un formato informal. La canciller me pide que conduzca en su nombre ese proceso desde la primera semana y ella lo continúa durante el segmento ministerial.

Así, desde la primera semana, organizamos un grupo de alrededor de treinta delegaciones, un grupo con composición variable, donde no había una membresía fija y en el que se participaba por invitación, pero al que se podía acceder previa solicitud y que, en todo caso, nunca se reunió a puerta cerrada.

*María Celia Toro:* O sea, si alguien se empeñaba en participar, podía hacerlo.

*Luis Alfonso de Alba:* Sí, había una política de puertas abiertas. En otras palabras, nosotros invitábamos a un determinado gru-

po de países, a partir de un criterio propio para cada reunión, y extendíamos invitaciones adicionales a quienes las solicitaran, sin necesidad de que mediara una justificación o siquiera una explicación.

De esta manera pasamos de una composición de alrededor de treinta a treinta y cinco países en las primeras reuniones, hasta las últimas, donde teníamos cerca de cincuenta países en la sala. Y así continuó la segunda semana cuando la canciller organiza un grupo informal al que se invitan más de cincuenta delegaciones y al que reportan otros procesos de consulta informal que la canciller encomienda a varios ministros. Las consultas de estos ministros comenzaron con encuentros bilaterales y continuaron en formatos abiertos a la participación de todos los interesados, además de ser conducidas, cada una de ellas, por dos ministros: uno de un país desarrollado y otro de un país en desarrollo. Nunca —y ésta es una diferencia grande con respecto a Copenhague— en procesos paralelos, procesos que tuvieran vida propia. Eran procesos en apoyo al proceso formal, en coordinación con la presidencia mexicana y con los presidentes de los grupos de trabajo. En las consultas conducidas por la canciller Espinosa participaron cada vez un número mayor de delegaciones y no sólo las 50 invitadas originalmente, al grado de que para las últimas dos reuniones, la canciller ordenó que se celebraran en las salas más grandes del Moon Palace y que se mantuvieran las puertas abiertas, permitiendo incluso la participación de las ONG y de otros actores o grupos de interés.

En la primera de estas reuniones del viernes 10 de diciembre por la tarde es justamente cuando la canciller Espinosa presenta los documentos de compromiso que resultaron de este vasto proceso de consultas. No se trataba de una versión final, pero sí de una versión limpia, que no incluía ni corchetes ni opciones, que fue muy bien recibida. En realidad, se trataba de

una continuación del proceso de consultas informales, cuyo objetivo era permitir que las delegaciones revisaran los textos, y después de dos o tres horas volveríamos a reunirnos para recibir observaciones puntuales o sugerencias de cambios específicos, antes de que la canciller entregara los resultados de su trabajo a los grupos de trabajo, tal como lo prometió en varias ocasiones. En la segunda y última reunión informal, el texto fue avalado por todos, incluso de manera efusiva, ya que se produjeron repetidos aplausos de pie, salvo por Bolivia, cuya delegación expresó su inconformidad.

Algunos se preguntarán cómo después de haber constatado el nivel de aprobación y de aceptación desde la primera reunión informal de ese día, no transformamos la segunda en una reunión formal con la que hubieran podido concluir exitosamente los trabajos de las conferencias, sin tener que regresar a los grupos de trabajo. La respuesta es muy sencilla: la canciller hubiera faltado a su promesa.

Entonces, tienes una serie de decisiones en este proceso en el que, por un lado, debes tener en cuenta las particularidades de cada uno de los temas, de los actores, de cómo ir integrando estos grupos de consulta para ir encontrando fórmulas de compromiso, y por el otro, un proceso donde la informalidad se va dando de manera creciente o gradual porque vamos ganando la confianza de la gente; las propias delegaciones van viendo la utilidad de estos procesos informales y aquellas que tenían algún temor, alguna duda, se ven no sólo favorecidas por la política de puertas abiertas, sino además por la palabra de la canciller de que todo regresaría a los grupos de trabajo. Así que en ese momento, cualquier delegación que no hubiera participado, por la razón que fuera, en los procesos informales, tendría una oportunidad para hacer valer sus puntos de vista en sesiones formales, previas a la aprobación de los acuerdos, como fue el caso de Bolivia, que aprovechó el espacio en los grupos de tra-

bajo, independientemente de que había participado en todos los procesos informales.

*María Celia Toro:* ¿Las conferencias duran 15 días? ¿Son muy largas, no?

*Luis Alfonso de Alba:* Es un promedio más o menos normal de las conferencias de Estados Parte. Lo que quizás no sea tan frecuente, es que las conferencias de los Estados Parte sean anuales. Hay muchos tratados en los que las conferencias de las Partes son bianuales o a veces hasta quinquenales. Tampoco es común la intensidad del proceso preparatorio de las conferencias, ni la incertidumbre en la que nos encontrábamos inmediatamente después de las conferencias de Copenhague, ya que en éstas no se decidió, no se pudo decidir, cuántas reuniones de los grupos de trabajo serían necesarias en 2010, ni mucho menos en qué momento del año se realizarían o quién las financiaría, dada la situación caótica en la que nos encontrábamos al no haberse aprobado el Acuerdo de Copenhague. Ésa fue una de las primeras tareas que México tuvo a su cargo: no sólo tuvimos que identificar posibles fechas y sedes, sino apoyar también al secretariado en la búsqueda de recursos para financiar esas reuniones. Hicimos gestiones bilaterales con un número elevado de países porque no había presupuesto para esas reuniones, de ahí la necesidad de financiarlas con recursos voluntarios.

*María Celia Toro:* Embajador De Alba, más allá de este enorme esfuerzo que hace el gobierno mexicano por llegar a acuerdos fundamentales, ¿se observó de parte de algunos países un claro cambio de actitud con respecto a Copenhague? ¿Hubo también enormes esfuerzos de ajuste por parte de algunos miembros importantes?

*Luis Alfonso de Alba:* Yo creo que sí. A diferencia del año anterior, las discusiones se concentraron menos en lo que hacían o debían hacer los dos principales emisores, en este caso China y Estados Unidos, y mucho más en lo que estábamos dispuestos a hacer los demás. Yo creo que eso ayudó mucho, conjuntamente con el trabajo de diálogo que venía haciendo México con países africanos, con países latinoamericanos, con las pequeñas islas, etcétera. Porque si estamos hablando de un problema realmente global y de un interés común, era indispensable que se involucrara al conjunto de la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones para que la presión viniera de abajo hacia arriba, y no que estuviéramos esperando a que los dos grandes emisores se pusieran de acuerdo y que los demás simplemente fuéramos observadores. En Cancún se construyó la base de apoyo para los acuerdos de abajo hacia arriba, contrariamente a lo que se hizo en Copenhague.

Creo que también lo que cambió —y esto es muy importante—, fue el sentido de responsabilidad colectiva, cosa que no se desarrolló previamente a Cancún. Y ésa es una habilidad de la diplomacia mexicana y de la manera en que vemos el proceso multilateral. A diferencia de muchos países, no sólo de Dinamarca, nosotros no vemos en las Naciones Unidas el espacio donde cada país va a defender sus intereses, a tratar de aportar casi siempre el mínimo posible y que sea el vecino el que aporte más. Nosotros vemos al sistema multilateral como el espacio donde todos los países vamos a definir reglas y acordar metas u objetivos que nos beneficien a todos; un espacio en el que vamos a tratar temas que tienen un impacto, una repercusión o una dimensión global, y que por lo mismo no tienen una solución nacional o regional.

En ese sentido, el ambiente, la relación de los países con respecto a México fue cambiando a lo largo del año, y en lugar de ver si México estaba más cerca o menos de la posición

de este o aquel país o grupo de países, cada vez se veía más a México como el país que estaba encarnando el interés común, el interés colectivo.

Eso fue fundamental, porque si eso lo sumas al sentimiento generalizado que había, en el sentido de que no podíamos fallar una segunda vez, que el proceso multilateral estaba en peligro, que la credibilidad de las Naciones Unidas sería afectada seriamente, etcétera, pues tienes ya dos de los elementos fundamentales para explicar los acuerdos en Cancún. Esa visión del interés común y ese sentido de responsabilidad colectiva.

*María Celia Toro:* La opinión pública nacional e internacional se expresó muy favorablemente de los procesos en Cancún. En efecto, como bien nos aclara, como un triunfo del multilateralismo en su mejor expresión y como el logro concretísimo de algunos acuerdos. ¿Qué acuerdos, embajador De Alba?, ¿a qué llegamos finalmente en Cancún, en un compromiso político fundamental, la mayoría de los países del planeta?

*Luis Alfonso de Alba:* Yo creo que mucho de lo que se acordó, como ya te comentaba al principio, viene de Copenhague; hay que reconocer eso: muchos de los compromisos o entendimientos sustantivos vienen de ahí. En Copenhague no se aprobaron formalmente, pero sin duda contaron con el apoyo mayoritario de los Estados y son el resultado de una negociación entre jefes de Estado o de Gobierno de un grupo bastante representativo, cosa que México pudo aprovechar.

En ese sentido no todos son logros estrictamente de Cancún, son logros que se construyen sobre lo que se hizo en Copenhague y que ciertamente van mucho más allá de lo que ahí se hizo. Grosso modo, diría que la comunidad internacional antes de Cancún dependía de esfuerzos de reducción de emisiones por parte de un grupo de países que son Estados Parte del

Protocolo de Kioto y a la vez responsables de un poco menos del treinta por ciento de las emisiones mundiales. Es decir, no teníamos un número importante de emisores comprometidos con la tarea. El resto de las naciones, incluyendo a Estados Unidos y a China, teníamos un compromiso moral, político, pero no concreto, menos aún cuantificable. Después de Cancún, el compromiso —aunque no sea vinculante— incluye esfuerzos por parte de países responsables de más del ochenta por ciento de las emisiones mundiales y abre la posibilidad de que otros se sumen pronto a esta tarea al darle legitimidad al proceso y prever apoyos significativos para los países en desarrollo.

En Cancún se reconoce que estos esfuerzos son aún insuficientes para alcanzar la meta, acordada ahí mismo, de mantener el incremento de la temperatura promedio por debajo de los dos grados centígrados; meta que muchos países consideran insuficiente, por lo que también en Cancún se reconoce la posibilidad de revisarla en 2015, a la luz de la evolución del problema y la información científica disponible.

El otro elemento importante de los logros en Cancún es que se reconoce que el combate al cambio climático requiere de una transformación fundamental del modelo de desarrollo y no sólo de esfuerzos aislados para la reducción de emisiones. También se reconoce la urgencia de apoyar con mayor determinación los esfuerzos de adaptación en los países en desarrollo. En otras palabras, ahí se incorpora una visión más amplia y equilibrada del problema, con sus dimensiones políticas, económicas y sociales, y se invita a participar en la búsqueda de soluciones a actores relevantes que no habían sido tomados en consideración.

*María Celia Toro:* ¿Por ejemplo?

*Luis Alfonso de Alba:* Tenemos el tema de las autoridades locales; el de la mayor participación de los parlamentarios; el de

la perspectiva de género, donde la mujer tiene una capacidad para influir sobre estos procesos y dar un giro particular; tenemos grupos de interés con visiones también muy propias, como es el caso de los pueblos indígenas. Está el asunto de los efectos que esto tiene sobre fenómenos como la migración. En suma y aunque de manera incipiente, en Cancún se aborda el tema desde una perspectiva de derechos y no sólo como un asunto de transferencia de recursos de países ricos a países pobres para hacer frente al problema de las emisiones y sus efectos.

Hay que revisar los patrones de consumo, la forma de vida en gran medida, porque no se trata de detener el desarrollo, no se trata de poner el cambio climático por encima de las prioridades de combate a la pobreza, por ejemplo; se trata de compartir estos esfuerzos y esta visión mucho más amplia, mucho más humanista, mucho más política del tema. Porque en realidad yo creo que se trata de una transformación profunda, de una nueva revolución industrial a la que nos vamos a encaminar, y eso es un gran aporte de Cancún. Cancún abre todas estas vías: hay referencias en el documento —en distintos momentos, en distintos contextos— a esta visión de derechos, a esta visión más incluyente y, sobre todo, a esta visión de responsabilidades compartidas con otros actores que no son solamente los gobiernos centrales. El sector privado, por ejemplo. Una buena parte del esfuerzo de transformación de la economía, principalmente hacia una economía baja en carbono, pasa por la inversión privada, por los mercados de carbón, por la innovación tecnológica. Este sector es entonces fundamental. Y cómo hablar del sector privado sin hablar de los movimientos sociales, los sindicatos, etcétera, que seguramente van a tener que ser copartícipes de este esfuerzo, si queremos...

*María Celia Toro:* Si queremos que funcione, ¿verdad?

*Luis Alfonso de Alba:* Ésos son los aportes: recursos, tecnología, un paquete, llamémosle tradicional, más o menos técnico, con una visión política de mucho más largo plazo, que involucra nuevos actores y le puede dar una nueva dimensión a la discusión.

*María Celia Toro:* ¿Qué fue del Fondo Verde?

*Luis Alfonso de Alba:* La creación o establecimiento del Fondo Verde Climático es una propuesta del presidente Calderón que se aprueba en Cancún junto con algunas de sus características fundamentales, incluyendo la necesidad de incrementar el financiamiento para adaptación y no sólo para mitigación. De adaptación no hemos hablado prácticamente y es el tema más importante. La gran mayoría de los países están viendo el tema de adaptación mucho más que el de mitigación, ¿por qué?, pues porque no son responsables de emisiones importantes y sí son víctimas de los efectos del cambio climático. Sobre todo, estamos hablando de África, de los países más pobres o vulnerables. Regresando al Fondo Verde, falta definir los detalles de operación de esta nueva institución, sus vínculos con otras instituciones o mecanismos de financiamiento competentes y, principalmente, las fuentes de financiamiento.

Un grupo de expertos financieros redactará una propuesta detallada para la operación del Fondo que pueda ser aprobada en Durban, durante la COP 17. Habrá que identificar las fuentes de financiamiento recurriendo tanto a aportaciones de recursos públicos como de fuentes nuevas que se pueden identificar, por ejemplo, en el área de la transportación aérea o marítima, donde no se habían explotado; hay que ver otros incentivos a mercados que puedan también generar mayores recursos. En

fin, hay que identificar las fuentes a las que tendremos que recurrir para lograr los niveles de financiamiento acordados, mismos que deben incluir alrededor de cien mil millones de dólares por año hacia 2020, que puedan ser aportados por los países desarrollados para realizar acciones en los países en desarrollo.

Hay un informe muy importante en esa materia, que fue producido por un panel creado por el secretario general Ban Ki-moon. Fue presidido por los primeros ministros de Etiopía y de Noruega y en él participaron personalidades con un amplio conocimiento de los asuntos financieros, incluido el secretario Ernesto Cordero de México. Ahora, el informe tiene que ser analizado por las Partes para identificar las fuentes de financiamiento que tienen mayor viabilidad; el documento presenta una especie de portafolio de opciones en donde cada país puede, en función de su propia realidad, recurrir a una fuente antes que a otra o en mayor proporción a una fuente que a otra, pero, a fin de cuentas, con este sentido de compromiso común de lograr el objetivo de los cien mil millones. Una de las conclusiones importantes de ese estudio es precisamente el señalar que esa cifra es alcanzable, viable: hay un trabajo técnico detrás de cada una de las opciones de financiamiento que los lleva a concluir que es posible llegar a esos niveles de financiamiento si se toman las medidas adecuadas.

Habrá que ver si en el curso de las discusiones, temas como el de las aportaciones de recursos públicos por la vía presupuestal, programática, son parte de este paquete o no. Nosotros creemos que sí debieran serlo, porque aunque no sea el grueso de los recursos que conformará estos cien mil millones, el que haya una parte presupuestal tiene dos ventajas y eso nuevamente viene de la propuesta del presidente Calderón: la primera es la certidumbre, y la segunda, que creo es igualmente importante, es el sentido de equidad y de justicia entre los

distintos países, en términos del esfuerzo que se requiere hacer. De alguna manera, la aportación que tiene que hacer cada país por medio de un mecanismo de cuotas o de asignaciones fijas se tendrá que vincular con los dos elementos fundamentales que nos permiten ubicar el nivel de esfuerzo que requiere cada país: su responsabilidad en términos de emisiones y su capacidad en términos de posibilidades financieras, humanas y tecnológicas. Y ahí, creo, hay que reconocer que todos tenemos alguna capacidad de contribuir y de aportar.

*María Celia Toro:* Posibilidades y responsabilidades de todo tipo y alguna capacidad, aunque sea pequeña.

*Luis Alfonso de Alba:* Alguna, porque todos tenemos tanto alguna responsabilidad como alguna capacidad. Y ahí está, ahora sí por primera vez, la interpretación, yo diría correcta, del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Ese principio no debe distinguir solamente entre países desarrollados y países en desarrollo, también distingue entre países en desarrollo; también hay capacidades distintas entre México y Guatemala o México y Belice o México y China. No emitimos los mismos volúmenes ni tenemos las mismas capacidades financieras, tecnológicas, humanas, etcétera.

*María Celia Toro:* No se puede ya dividir el mundo en dos, estoy de acuerdo. Quizá una última pregunta: a veces se nos olvida —concentrándonos como lo hacemos, en las proezas diplomáticas, en las difíciles negociaciones políticas— la parte organizativa: nada más llevar a todos los representantes de 190 Estados, o algo así, a Cancún, debe haber sido un reto magnífico para la Cancillería mexicana, además de la atención especialísima que se le dio a la sociedad civil, en fin, ¿qué puede decirnos de la organización de estas conferencias?

*Luis Alfonso de Alba:* Bueno, yo creo que son dos temas fundamentalmente distintos y vale la pena un tratamiento separado. El tema de la logística, por un lado, y el tema del trato a la sociedad civil y de la inclusión de otros actores, por el otro. Eso merece un capítulo aparte, sobre todo porque hubo varias cosas inéditas en Cancún que seguramente se van a repetir, porque Sudáfrica ya las está haciendo suyas, pero regreso a ese tema después. En la parte de logística, sin duda el esfuerzo fue enorme, estamos hablando del evento internacional, hasta donde yo tengo conocimiento, más grande que se haya celebrado en México en toda su historia.

No creo que haya habido un evento, una conferencia internacional con estas dimensiones. Hemos tenido eventos muy concurridos recientemente, como la Conferencia Internacional sobre el Sida o el Congreso Mundial del Agua, pero no tuvieron esta dimensión. Fue un reto de logística muy importante.

Estamos hablando de un esquema de negociación que requiere simultáneamente de por lo menos veinticinco a treinta salas de reunión de muy distintos tamaños. Participan delegados y observadores que se cuentan por miles, además del secretariado y otros actores locales. Ello nos presentó enormes retos, especialmente en lo que se refiere a hospedaje y transporte, que fueron resueltos de manera muy satisfactoria y la Cancillería asumió la responsabilidad principal, desde luego con apoyo de la Semarnat.

El tema de la sociedad civil vale la pena separarlo, porque habiendo nosotros insistido en que había que incorporar a otros actores a este proceso, desde parlamentarios, ONG, grupos de mujeres, indígenas, etcétera, pues había que consultarlos e involucrarlos desde el proceso preparatorio, y así como iniciamos un proceso de consultas que nos llevó a todos los rincones del planeta, para consultar con el mayor número posible de Estados Parte, hicimos lo mismo con la sociedad civil y otros actores interesados en el proceso.

Muchas de estas reuniones se celebraron en lugares clave en África, en Europa, en Asia; con parlamentarios, con miembros del sector privado, con indígenas. Hay, yo diría, dos o tres procesos especialmente exitosos: el del sector privado, que es uno de los ejercicios más novedosos y con mayor probabilidad de continuación, que se conoce ya como los Diálogos Mexicanos, donde se organizaron al menos, si mal no recuerdo, cuatro encuentros, grandes encuentros con empresarios de muy alto nivel y se discutió la temática de Cancún. Uno de esos encuentros fue en México, otro en Bonn, otro en India y uno más en Ginebra. Hubo una declaración y, como te dije antes, habrá continuidad, el sector privado se sintió tomado en cuenta y tuvo oportunidad de...

*María Celia Toro:* Influir también sobre lo que hay que hacer.

*Luis Alfonso de Alba:* Exacto, esos Diálogos Público-Privados sobre Cambio Climático, son, creo yo, una buena aportación que continuará. Sudáfrica lo ha reconocido así. Hubo, por otro lado, un esfuerzo extraordinario de vinculación con las ONG así como con el sector académico y científico. También pudimos atender y apoyar diálogos o encuentros con representantes indígenas, con jóvenes y con sindicatos, por ejemplo.

En Xel-Há organizamos conjuntamente un grupo nacional y otro internacional de organizaciones indígenas, uno de los talleres más exitosos. En él, unas semanas antes de Cancún y durante tres días de trabajo, los representantes indígenas dialogaron con la presidencia mexicana, no con el gobierno de México sino con la presidencia mexicana, además de coordinar sus posiciones e intercambiar opiniones y propuestas con un grupo de delegados gubernamentales invitados.

Derivadas de estos encuentros, México hizo una serie de propuestas durante la COP 16 para que los espacios de partici-

pación se amplíen no sólo para pueblos indígenas, sino también para otros grupos de interés y los propios parlamentarios

Hablamos con muchísima gente en este proceso, que va seguramente a encargarse de darle continuidad a los esfuerzos. Tenemos en la agenda de este año reuniones con académicos, reuniones organizadas por las propias ONG, por empresarios, por legisladores y nuevamente con los pueblos indígenas.

Hay también un grupo de mujeres líderes que pudo ser articulado gracias al esfuerzo de la canciller Espinosa, junto con Mary Robinson. Ellas organizaron un gran evento en Cancún, con una visión que considero bastante fresca porque, más que la perspectiva de género per se, se buscó el reconocimiento de la capacidad y de la posición de liderazgo de la mujer en estos temas, lo que en Cancún era más que evidente, puesto que la presidenta de las conferencias era mujer, lo mismo que la secretaria ejecutiva de la convención, Christiana Figueres. Porque tanto la presidenta de la COP anterior, la ministra danesa, como la presidenta de la COP entrante, la ministra sudafricana, son mujeres; porque algunas de las negociadoras principales tanto de la Unión Europea como de las pequeñas islas del Caribe, por mencionar a dos de ellas, también eran mujeres. Entonces, realmente no se trataba de perspectiva de género, sino de la capacidad de un número de mujeres en posiciones muy altas para tomar decisiones en esta materia, lo que había que sumar a los esfuerzos de los grupos de activistas que están haciendo trabajo de campo y vincularla con el proceso de la toma de decisiones.

*María Celia Toro:* Me da muchísimo gusto y debe haber sido una experiencia extraordinaria. Última pregunta: habiendo sido parte tan fundamental de estas negociaciones, ¿qué memoria le queda?, ¿qué recuerdo grato o no grato conserva?, ¿qué

podría decirles a los sudafricanos que se harán cargo el próximo año, a nivel más personal o profesional?

*Luis Alfonso de Alba:* Yo creo que Sudáfrica tiene un reto muy grande. Sí, ciertamente tiene gente muy competente en su equipo; están en un proceso de afinarlo y tienen sin duda la voluntad política, la credibilidad. Lo que señalaría, que fue una de las situaciones más difíciles para nosotros, es el reto de superar el nivel de desconfianza en este proceso, desconfianza que se ha generado durante muchos años.

*María Celia Toro:* ¿Desconfianza del multilateralismo, embajador?

*Luis Alfonso de Alba:* Desconfianza en el multilateralismo y desconfianza entre los principales actores. En los organismos internacionales, porque hay muchos que no entienden el valor y los límites del consenso: el valor de un acuerdo universal. Hay muchos que quisieran moverse hacia el terreno de las coaliciones de los que coinciden en posiciones o están dispuestos a actuar al margen de las organizaciones, *like minded groups or coalitions of the willing*, donde creen que pequeños grupos de países pueden hacer la diferencia, y se equivocan cuando se trata de abordar problemas globales. Hay temas como éste en los que la solución no sólo no la tienen unos cuantos y ni siquiera los 20 principales emisores, ello además de no tomar en cuenta que esos 20 emisores nunca se van a poner de acuerdo sin la presión del resto de los países. Yo creo que ese desprecio o falta de valoración del multilateralismo ha hecho mucho daño.

*María Celia Toro:* Por cierto, se ha hablado mucho —a propósito de la importancia del multilateralismo— de la contribución de la canciller mexicana, Patricia Espinosa, hacia el final de las

negociaciones, con esa frase importantísima de que el consenso no es unanimidad, asunto que tanto ha atorado las negociaciones y ha llevado a muchos a desilusionarse con las posibilidades del ámbito multilateral.

*Luis Alfonso de Alba:* Sí, yo creo que sobre esto podríamos tener una entrevista más larga incluso que ésta, porque es una de las aportaciones fundamentales de Cancún, no nada más al cambio climático, sino a las Naciones Unidas, al sistema multilateral. Lo que hizo la canciller al hacer esa declaración fue poner el dedo en la llaga, ya que, en los últimos años, una buena parte de los problemas del multilateralismo y de las Naciones Unidas se derivan de una mala interpretación del consenso, según la cual algunos lo equiparaban a la unanimidad, lo que sería equivalente a otorgar derecho de veto a cualquier país, algo que en sí mismo es muy negativo, además de que todos sabemos que no cualquier país lo puede ejercer en la práctica; de ahí que el consenso interpretado de esa manera sea altamente injusto y desde luego antidemocrático.

Yo recuerdo que el consenso en las Naciones Unidas lo introdujeron los países desarrollados, no los países en desarrollo. No era un procedimiento democrático el que se estaba buscando; al contrario, se buscaba frenar la voluntad de las mayorías. Justamente cuando los países desarrollados se quejaban de lo que llamaban la tiranía de las mayorías, donde los No Alineados o Grupo de los 77, lograban aprobar cualquier iniciativa con bastante facilidad e imponían sus visiones; de ahí que se presente la idea del consenso para tratar de quitarle autoridad al voto y hasta de proscribirlo. Si eso lo trasladamos a un nivel nacional sería indefendible, un caos, ya que la democracia opera sobre la base de mayorías y la tendencia a construir consensos no puede ni debe ser más que una aspiración. La aspiración de ir buscando, en lugar de una mayoría automática o simple, que

se vayan construyendo entendimientos entre el mayor número posible de países con el mayor número de elementos se fue perdiendo o se fue desfigurando, hasta identificar el consenso con el derecho de veto y pretender que la voluntad de uno pueda nulificar la voluntad de todos los demás.

Esto a su vez nos lleva al tema de los mínimos comunes denominadores, que es otro de los grandes males de las Naciones Unidas y del multilateralismo; con esta visión de que cualquiera puede bloquear, puesto que la vía del consenso requiere su aceptación o al menos su no oposición explícita, se termina entonces en el mínimo común denominador como el único capaz de generar un consenso. Y en muchos casos acordamos declaraciones, resoluciones e incluso tratados que al día siguiente de su aprobación se olvidan o simplemente no han tenido ninguna utilidad.

El consenso, en su sentido original, busca la inclusión del mayor número posible de países, de visiones, sin por ello renunciar a la posibilidad de una votación o de una definición en función del interés común, que no siempre será reconocido por la totalidad de los Estados.

*María Celia Toro:* Hablábamos de Sudáfrica, embajador, cuando lo interrumpí...

*Luis Alfonso de Alba:* Sobre Sudáfrica, hablábamos de la confianza en el sistema y entre las Partes. Habría que agregar la confianza en la delegación y su capacidad para conducir el proceso de negociación. La confianza en la delegación requiere, además de la actuación individual de sus delegados, de una clara distinción entre las posiciones que adoptan como representantes de un Estado y las que adoptan en ejercicio de la presidencia, que no debe ser neutral, pero sí responder al interés general y no al particular.

Es muy importante que esta distinción entre la visión o la posición sudafricana y la posición o la visión de la presidencia sudafricana se pueda entender y manejar bien desde el principio. Creo que es algo que nosotros pudimos hacer con relativa facilidad por la experiencia y la vocación multilateral de la Cancillería y desde luego de su titular. Desde Copenhague hasta Cancún nunca hubo dudas cuando hablábamos en nombre de la presidencia y cuando lo hacíamos en nombre de México.

El otro tema que me parece muy importante es el de la capacidad de escuchar y entender la posición de cada una de las partes, equilibrando las consideraciones técnicas con las circunstancias políticas de cada uno.

Finalmente, pienso que lo más importante para el éxito de las conferencias en Sudáfrica es la identificación de objetivos que sean a la vez realistas y ambiciosos. En ese contexto, no sólo habrá que asegurar la implementación de los Acuerdos de Cancún, sino también abordar el futuro inmediato del Protocolo de Kioto, cuyo primer periodo de cumplimiento se acerca cada vez más.