

EL FRACASO DEL CONSENSO COMO MÉTODO PARA ADOPTAR DECISIONES EN LAS NEGOCIACIONES DE CAMBIO CLIMÁTICO

Rodolfo GODÍNEZ ROSALES

A María Teresa, *ma belle*.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático e instrumentos conexos*. III. *Reglas de Procedimiento de la CMNUCC*. IV. *Propuesta de México y Papúa Nueva Guinea*. V. *Propuesta de la Federación de Rusia*. VI. *Análisis de las propuestas en la COP 19*. VII. *Comentarios finales*. VIII. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

La complejidad y alcance de los problemas ambientales requiere de una sólida cooperación internacional que brinde soluciones a temas tan apremiantes como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la desertificación, el tráfico ilícito de especies y el movimiento transfronterizo de desechos, entre otros.

La cooperación pacífica entre las naciones, sean cuales fueren sus regímenes constitucionales y sociales, ha sido reconocida por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados como uno de los ejes fundamentales del derecho internacional (párrafo preambular 2).

En 1969, año en que se adoptó la Convención de Viena, la comunidad internacional se encontraba en una etapa incipiente de desarrollo de los principios ambientales que hoy nos rigen, entre ellos, el desarrollo sostenible, el que contamina paga, el principio precautorio, las responsabilidades comunes pero diferenciadas, la soberanía sobre los recursos naturales y la

obligación de no causar daño ambiental a otros Estados o áreas fuera de la jurisdicción nacional.¹

A ello se suman los numerosos estudios científicos que, en la década de los sesenta, alertaron sobre la creciente degradación de los ecosistemas y los consecuentes daños en la salud humana. Con base en esta evidencia, así como en los nacientes movimientos ambientalistas que demandaban acciones concretas por parte de los gobiernos, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, Suecia, 5 a 16 de junio de 1972).²

La conferencia emitió una Declaración y un Plan de Acción, ambos instrumentos no jurídicamente vinculantes (*soft law*), que permitieron sentar las bases del derecho ambiental internacional y de numerosas instituciones pioneras en este ámbito, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).³

Estas normas e instituciones se desarrollaron gradualmente, en particular durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 3 a 14 de junio de 1992),⁴ en la cual se adoptaron tres instrumentos no jurídicamente vinculantes (Declaración de Río, Agenda 21 y Declaración de Bosques), y dos vinculantes (Convenio sobre la Diversidad Biológica y Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC]).

En reuniones subsecuentes, como la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, Brasil, 20 a 22 de junio de 2012), los países se limitaron

¹ Philippe Sands y Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*, 3a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 187-237.

² El informe preparatorio de la Conferencia contó con la participación de 152 consultores de 58 países y se publicó posteriormente en forma de libro. Su versión española puede consultarse en Bárbara Ward y René Dubos, *Una sola tierra*, México, FCE, 1984.

³ El PNUMA fue establecido por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 2997 (XXVII) del 15 de diciembre de 1972. El diseño y formulación de las políticas del organismo originalmente recayó en un Consejo de Administración con una membresía limitada a 58 Estados. En 2013, mediante la Resolución 67/251, el Consejo de Administración cambió su nombre por el de Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cuya composición es universal, es decir, abierta a la participación de todos los Estados.

⁴ Uno de los informes que sirvió de base a la Conferencia es “Nuestro futuro común” elaborado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (Comisión Brundtland). Véase World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford, Oxford University Press, 1987.

a emitir declaraciones de carácter político, reiterando los resultados alcanzados en conferencias previas.

La adopción de la CMNUCC en 1992 permitió a la comunidad internacional contar con un foro específico de negociación⁵ que, como veremos más adelante, no ha estado a la altura de la actual emergencia climática.

El incremento del nivel del mar, el derretimiento de glaciares y zonas polares, huracanes, inundaciones, deslaves y sequías, son fenómenos asociados a la variabilidad climática extrema. Si bien toda la población se encuentra expuesta a estos riesgos, son los sectores que ya se encuentran en situaciones vulnerables —debido a factores como la pobreza, el género, la edad, la condición de minoría y/o la discapacidad—, los que resienten las peores consecuencias. A lo anterior se suma la capacidad acumulativa y persistencia de los gases de efecto invernadero en la atmósfera, lo cual afecta no sólo a las generaciones presentes, sino también a las futuras.

La evidencia científica indica que el calentamiento global ha alcanzado niveles insostenibles y que es necesario adoptar medidas para que el aumento mundial de la temperatura no alcance los 2 °C, umbral que se considera peligroso de sobrepasar.⁶ La adopción de un límite para la elevación de la temperatura promedio se basa en la información científica disponible, particularmente en los trabajos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés).⁷

Hoy en día, el cambio climático se ha posicionado como uno de los principales temas de la agenda internacional. Numerosos líderes políticos y sociales han reconocido que el único modo de atender de manera efectiva este problema es a través de una transformación radical de nuestro paradig-

⁵ La Convención reconoce diversos grupos de negociación, entre ellos el Grupo Umbrella, cuya membresía incluye a países Anexo I como Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Rusia y Japón; la Unión Europea con todos sus miembros pertenecientes al Anexo I; el Grupo de los 77 y China que reúne a países No Anexo I; y el Grupo de Integridad Ambiental que es el único que integra a países Anexo I (Liechtenstein, Mónaco, Suiza) y No Anexo I (Corea del Sur, Georgia, México).

⁶ Se estima que antes de la revolución industrial existía una concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera de 290 partes por millón (ppm), actualmente la concentración supera los 410 ppm. La Organización Meteorológica Mundial indica que, durante el periodo 2015-2019, la tasa de aumento del CO₂ fue casi 20% superior a la de los cinco años anteriores. Véase World Meteorological Organization, *The Global Climate in 2015-2019*, Ginebra, 2019, p. 4.

⁷ El Panel ha publicado el resultado de sus investigaciones en cinco Reportes de Evaluación (1990, 1995, 2001, 2007 y 2014). Actualmente prepara un sexto reporte que se estima concluir en 2022. El IPCC ha recibido importantes reconocimientos por su trabajo, como el Premio Nobel de la Paz en 2007. Véase <http://www.ipcc.ch/>.

ma de desarrollo, incluyendo cambios en los modelos de producción económica, los patrones de consumo y las fuentes de abastecimiento de energía.

II. CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO E INSTRUMENTOS CONEXOS

La CMNUCC tiene por objetivo lograr “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (artículo 2).

Para alcanzar tal objetivo, la Convención estableció como meta para los países Anexo I⁸ la estabilización de sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del año 2000 al nivel de las existentes en 1990. Sin embargo, en virtud de que la reducción de GEI implica reconvertir procesos industriales, modificar esquemas de consumo, desarrollar nuevas tecnologías y realizar acciones de largo plazo que implican fuertes inversiones en todos los sectores de la economía (energía, transporte, agricultura, cambios en el uso de suelo, manejo de bosques y manejo de basura, entre otros), esta meta no logró cumplirse.

Con el fin de fortalecer las medidas contra el cambio climático, en 1997 se adoptó el Protocolo de Kyoto, mediante el cual 37 países desarrollados en conjunto con la Unión Europea se comprometieron a reducir sus emisiones de GEI durante el periodo 2008-2012 en al menos 5.2% respecto a los niveles existentes en 1990. Cabe aclarar que esta meta era de carácter colectivo, toda vez que a cada país desarrollado, en lo individual, correspondían metas diferenciadas.

Al igual que la CMNUCC, el Protocolo de Kyoto enfrentó retos para su cumplimiento, entre ellos una entrada en vigor tardía, ocho años después de su adopción, y la negativa de Estados Unidos en ratificarlo, país que en esa época era el principal emisor mundial *per cápita* de GEI. Por ello no es de extrañar que en 2012, año en que concluyó el primer periodo de compromisos del Protocolo, la meta colectiva no fuese alcanzada.

A ello se sumó el hecho de que las metas de los países desarrollados contempladas tanto en la CMNUCC como en el Protocolo de Kyoto no eran suficientes para combatir de manera efectiva el cambio climático, toda vez

⁸ La CMNUCC incluye en su Anexo I a aquellos países que poseen las mayores capacidades económicas y tecnológicas para alcanzar las metas de reducción de GEI (países desarrollados), en tanto que se consideran como países no Anexo I aquellos que no poseen dichas capacidades (países en desarrollo).

que los países Anexo I, en su conjunto, abarcan menos de la mitad de las emisiones globales, proporción que está disminuyendo conforme crece el peso de las naciones en desarrollo en la economía mundial.

Uno de los temas más controversiales en las negociaciones ha sido la manera en que todos los países deben contribuir en los esfuerzos de mitigación de emisiones.⁹ Si bien la diferenciación entre países Anexo I y no Anexo I representó un primer acercamiento a esta problemática, es evidente que se requieren esfuerzos adicionales para reducir el incremento de la temperatura global.

La apertura de los países en desarrollo para adquirir compromisos de mitigación ha sido variada, la mayor parte de las veces vinculada a condiciones de financiamiento y transferencia de tecnología provenientes de países Anexo I, y siempre bajo el marco del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

En este contexto, durante la Décimo Tercera Conferencia de las Partes [COP 13] (Bali, Indonesia, 3 a 15 de diciembre de 2007), la comunidad internacional decidió iniciar un proceso de dos años para fortalecer el régimen climático en el periodo posterior a 2012. Para lograr tal objetivo, las Partes adoptaron el Plan de Acción de Bali y establecieron dos grupos de trabajo:

- El Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención (AWG-LCA, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo era negociar un instrumento jurídico con base en cinco pilares: visión de largo plazo, mitigación, adaptación, tecnología y financiamiento.
- El Grupo de Trabajo Especial sobre nuevos compromisos de las Partes del Anexo I bajo el Protocolo de Kyoto (AWG-KP, por sus siglas en inglés), con miras a adoptar un segundo periodo de compromisos inmediatamente después de la conclusión del primero, y con ello evitar un vacío entre ambos.

Los dos grupos tenían el mandato de presentar sus conclusiones a la Décimo Quinta Conferencia de las Partes [COP 15] (Copenhague, Dinamarca, 7 a 18 de diciembre de 2009), sin embargo, las profundas diferencias sobre cómo

⁹ Por un lado, los países desarrollados aducen el argumento cuantitativo (volumen de emisiones de todas las economías, incluidas la emergentes), mientras que algunos países no Anexo I destacan la responsabilidad histórica de las naciones desarrolladas (volumen de emisiones más el tiempo transcurrido desde su industrialización), así como los patrones excesivos de consumo de sus ciudadanos.

asegurar que todos los países contribuyeran en los esfuerzos de mitigación de emisiones, impidieron alcanzar un mínimo consenso. Por lo tanto, la COP 15 fracasó en su intento de adoptar un nuevo instrumento jurídico y en su lugar se emitió una declaración política que reconocía la necesidad de proseguir los trabajos para tal fin.

Por ello, las negociaciones continuaron durante la Décimo Sexta Conferencia de las Partes [COP 16] (Cancún, México, 29 de noviembre a 11 de diciembre de 2010), en cuyo plenario final la presidencia de la COP 16, que recaía en México como país sede, presentó un documento para consideración de las Partes, conocido como los Acuerdos de Cancún.

El texto fue aceptado por todos los países, salvo Bolivia, a quien se concedió la palabra para que explicara su posición. Al contar con el apoyo del resto de la membresía la presidencia señaló que consenso no significa unanimidad y dio un martillazo como símbolo de la adopción de los Acuerdos.¹⁰

Habiendo restaurado la confianza en el proceso multilateral, las Partes decidieron crear durante la Décimo Séptima Conferencia de las Partes [COP 17] (Durban, Sudáfrica, 28 de noviembre a 9 de diciembre de 2011), el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP, por sus siglas en inglés), con el mandato de iniciar un proceso para elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión jurídica en el marco de la Convención, que fuera aplicable a todas las Partes, el cual debería completarse a más tardar en 2015 a efecto de que pudiera ser adoptado por la COP 15 y entrara en vigor y se aplicara a partir de 2020.¹¹

De este modo, tras décadas de altas y bajas en las negociaciones climáticas, en la Vigésimo Primera Conferencia de las Partes [COP 21] (París, Francia, 30 de noviembre a 12 de diciembre de 2015), se logró el objetivo de adoptar un nuevo instrumento jurídicamente vinculante, conocido como Acuerdo de París.¹²

¹⁰ Socorro Flores Liera, *La Conferencia de Cambio Climático de Cancún. Un nuevo paradigma de desarrollo*, México, SRE, 2012, p. 112.

¹¹ United Nations Framework Convention on Climate Change, FCCC/CP/2011/L.10, *Establishment of an Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action*, 10 de diciembre de 2011.

¹² Para un resumen del contenido del Acuerdo, así como de las negociaciones que permitieron adoptarlo, véase Beatriz Bugada Bernal, “Así está decidido. El Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, en *21 Visiones de la COP 21*, México, Programa de Investigación en Cambio Climático-Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 31-41.

Si bien el Acuerdo representó un éxito de la diplomacia multilateral, algunos de sus artículos reflejan la denominada “ambigüedad constructiva” que implica negociar una redacción vaga a cambio de obtener el consenso para su adopción. Tal ambigüedad ha provocado problemas en la implementación del Acuerdo y ha impedido que algunas de sus disposiciones sean operativas.

Ejemplo de ello es el artículo 6, el cual se refiere a la posibilidad de que algunos países utilicen los mecanismos de cooperación conocidos como “Resultados de mitigación de transferencia internacional (Internationally transferred mitigation outcomes [ITMOs])” para cumplir con sus metas de mitigación. Estos mecanismos, que involucran el acceso a mercados de carbono, aún carecen de una definición concreta y no existen reglas para su instrumentación.¹³

Otro aspecto duramente criticado del Acuerdo de París es la adopción de un enfoque “De abajo hacia arriba (*bottom-up*)”, en donde cada Parte presentó sus compromisos de manera unilateral a través de las denominadas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs),¹⁴ enfoque contrario al seguido por el Protocolo de Kyoto: “De arriba hacia abajo (*top-down*)”, mediante el cual las metas fueron resultado de una negociación multilateral que las distribuyó conforme a las responsabilidades de cada país.¹⁵

Como resultado del enfoque “De abajo hacia arriba”, la suma de los compromisos de mitigación ofrecidos por las Partes bajo el Acuerdo de París a través de sus NDCs, no atiende en modo alguno el objetivo de: “Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 °C” (artículo 2.1 inciso a), toda vez

¹³ Los ITMOs podrían facilitar el cumplimiento de compromisos de mitigación de países desarrollados, fungir como fuente de financiamiento para acciones en países en desarrollo y fortalecer la participación del sector privado. El tema trató de resolverse durante la Vigésimo Quinta Conferencia de las Partes [COP 25] (Madrid, España, 2 a 15 de diciembre de 2019), pero no se alcanzó ningún consenso. El punto de agenda se postergó para la Vigésimo Sexta Conferencia de las Partes [COP 26] (Glasgow, Reino Unido, noviembre de 2020), reunión que tuvo que ser pospuesta en virtud de la pandemia de COVID-19.

¹⁴ El artículo 4.12 del Acuerdo de París dispone que “Las contribuciones determinadas a nivel nacional que comuniquen las Partes se inscribirán en un registro público que llevará la secretaría”. Tal registro puede ser consultado en <https://www4.unfccc.int/sites/NDCS-tagging/Pages/Home.aspx>.

¹⁵ Para un análisis detallado de estos enfoques véase Rafael Leal Arcas, “Top-down versus bottom-up approaches for climate change negotiations: an analysis”, *The IUP Journal of Governance and Public Policy*, Pensilvania, vol. 6, núm. 4, diciembre de 2011.

que el curso actual podría ocasionar una elevación superior a los 4 grados centígrados.

Como puede observarse, prevalece una brecha entre las metas existentes y las necesidades que documenta la ciencia, lo cual es conocido como la “brecha de emisiones (*emissions gap*)”. Cabe recordar que la mayoría de las primeras NDCs se presentaron en 2015, por lo que de conformidad al artículo 4.9 del Acuerdo de París, que dispone que las Partes deberán “...comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años”, la actualización de las mismas tendrá que presentarse en 2020 con miras a cerrar esta brecha.¹⁶

III. REGLAS DE PROCEDIMIENTO DE LA CMNUCC

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados reconoce que: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”, es decir, *Pacta sunt servanda* (artículo 26).

Como es evidente, la adopción de un tratado se realiza en un tiempo determinado y bajo circunstancias específicas. Por ello, los tratados poseen disposiciones para, una vez que entran en vigor, reunir a las Partes cada cierto tiempo y realizar revisiones sobre su implementación y, de ser necesario, hacer las actualizaciones que correspondan.

Esa revisión es particularmente importante en los temas vinculados al medio ambiente, en donde los avances tecnológicos, nuevos descubrimientos científicos, etc., pueden desfazar las disposiciones de un tratado.

En el caso de la CMNUCC la revisión se realiza anualmente a través de la Conferencia de las Partes, en su calidad de órgano supremo de la Convención, quien examina regularmente su implementación. Para tal fin, la COP “Acordará y aprobará, por consenso, su reglamento y reglamento financiero, así como los de los órganos subsidiarios” (artículo 7.2, inciso k). Asimismo, deberá “en su primera reunión, adoptar sus propias reglas de procedimiento así como las de los órganos subsidiarios establecidos por la Convención...” (artículo 7.3).

En la primera reunión de la COP (Berlín, Alemania, 3 a 14 de junio de 1995), si bien las Partes negociaron un borrador de Reglas de Procedimiento,¹⁷

¹⁶ A efecto de cumplir con el artículo 2.1 del Acuerdo de París, la comunidad internacional debería reducir sus emisiones de GEI en 2.7% anual de 2020 a 2030 para el objetivo de 2 °C y en 7.6% anual para el objetivo de 1.5 °C. Véase United Nations Environment Programme, *Emissions Gap Report 2019*, Nairobi, noviembre de 2019, p. 26.

¹⁷ Las Reglas de Procedimiento tienen por objeto detallar la operación y funcionamiento de las Conferencias de las Partes. Por ejemplo, regulan la participación de los delegados y

no fue posible adoptarlo por diferencias en la Regla 42, relativa a los procedimientos de votación. En consecuencia, desde 1995 el borrador se aplica de manera provisional, salvo la mencionada Regla 42 que permanece entre corchetes.¹⁸

La aplicación provisional de las Reglas de Procedimiento ha provocado que, en la práctica, los países no puedan ejercer su derecho al voto, violando con ello el artículo 18 de la CMNUCC que establece: "...cada Parte en la Convención tendrá un voto".

Al no existir un procedimiento acordado sobre cómo votar, la COP ha recurrido al consenso como la única manera de adoptar decisiones. Sin embargo, alcanzar el consenso en tratados multilaterales es una tarea ardua, toda vez que se trata de conciliar intereses de, en ocasiones, más de un centenar de miembros, con diferentes grados de desarrollo y prioridades nacionales. A ello se suma que el consenso carece de una definición concreta y ha estado sujeta a múltiples interpretaciones,¹⁹ incluso hay quien lo considera

observadores, las actividades del Buró y el Secretariado, la elección del Buró, el trabajo de los órganos subsidiarios, los procedimientos para la toma de decisiones, la preparación de reportes, el uso de los idiomas oficiales, etc. Véase Rodolfo Godínez Rosales, "Negociaciones ambientales internacionales", en *Derecho Internacional del Medio Ambiente: Una visión desde Iberoamérica*, Londres, CMP Publishing Ltd., 2010, p. 315.

¹⁸ El texto de la Regla 42 contenido entre corchetes es el siguiente:

[1. *Alternativa A*. Las Partes harán todo lo posible para llegar a un acuerdo por consenso respecto de todas las cuestiones de fondo. Si se agotan todos los esfuerzos por lograr consenso y no se ha llegado a un acuerdo, la decisión, en última instancia, se tomará por mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes, salvo:

a) Que la Convención, las normas financieras mencionadas en el apartado k del párrafo 2 del artículo 7 de la Convención o el presente reglamento dispongan otra cosa.][.]

b) Que se trate de la decisión de aprobar un proyecto de protocolo, lo que deberá adoptarse por [consenso] [mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes].][.]

c) Que se trate de decisiones relativas a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 4 y los párrafos 1, 3 y 4 del artículo 11 de la Convención, las que deberán adoptarse por consenso].

1. *Alternativa B*. Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán adoptarse por consenso, salvo cuando se trate de decisiones sobre cuestiones financieras, las que deberán adoptarse por mayoría de dos tercios.

2. Las decisiones de la Conferencia de las Partes sobre cuestiones de procedimiento se tomarán por mayoría de las Partes presentes y votantes [salvo cuando se trate de la adopción de una moción o propuesta de cerrar o limitar el debate o la lista de oradores, en cuyo caso se exigirá una mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes].

Véase United Nations Framework Convention on Climate Change, *FCCC/CP/1996/2, Organizational matters. Adoption of the Rules of Procedure*, 22 de mayo de 1996.

¹⁹ Para un análisis de las diversas interpretaciones del término consenso, véase Legal Response Initiative, *Issues on consensus in the UNFCCC Process*, Londres, 8 de diciembre de 2011, pp. 2 y 3.

sinónimo de unanimidad, lo cual plantea un escenario en donde una sola delegación puede ejercer, de facto, un derecho de veto.

En este tenor, y en línea con la posición expresada por la presidencia de México en la COP 16, durante las negociaciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible la delegación mexicana señaló:

Si se acepta que basta que una sola delegación objete total o parcialmente una propuesta para que esta no pueda ser adoptada por consenso, estaríamos frente una situación en la que se estaría otorgando un derecho de veto a dicha delegación.

Si coincidimos en que no hay, ni debe de haber derecho de veto en la Asamblea General, podemos concluir que hay consenso aun cuando alguna delegación haya manifestado objeciones.

México no reconoce ese derecho de veto a ninguna delegación, grande o pequeña y bajo ninguna circunstancia o tema. Ello atenta contra los principios democráticos más elementales.

El consenso es un principio y no una regla. El consenso no implica unanimidad y menos aún ha sido definido o regulado, y por ello mismo no figura en las reglas de procedimiento que nos rigen.²⁰

Como es sabido, en la toma de decisiones por consenso la Parte objetante puede mantener su oposición con muy pocos incentivos para alcanzar un acuerdo. Por el contrario, la posibilidad de acudir a una votación actúa generalmente como un elemento disuasorio que puede impulsar el diálogo y posiciones más flexibles. Por ello, el proceso de votación es en sí mismo una oportunidad para construir el consenso (*consensus-builder*).

La votación tiene diversos precedentes exitosos, incluidos instrumentos multilaterales como el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono,²¹ el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, así como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), que si bien contemplan la posibilidad de acudir a la votación, no han tenido que recurrir a ella, aprobando sus decisiones por consenso. A ello se suma que la votación es la regla oficial en casi todas las instituciones

²⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Intervención durante la adopción de los métodos de trabajo del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Nueva York, 14 de marzo de 2013.

²¹ Las Reglas de Procedimiento del Protocolo de Montreal señalan: "...las decisiones de una reunión sobre todas las cuestiones de fondo se tomarán por mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes" (Regla 40.1). Véase <https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/rules-of-procedure>.

financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

Por el contrario, las Convenciones de Río (cambio climático, biodiversidad y desertificación) representan una minoría al utilizar el consenso como único método para adoptar decisiones. El Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, se encuentran en la misma situación.

IV. PROPUESTA DE MÉXICO Y PAPÚA NUEVA GUINEA

Con el fin de mejorar los métodos de trabajo y definir con claridad los procedimientos para la adopción de decisiones, México y Papúa Nueva Guinea (PNG) presentaron en mayo de 2011 una propuesta para enmendar los artículos 7 y 18 de la CMNUCC con el objetivo de que las Partes puedan ejercer, tras agotar la búsqueda del consenso, su derecho al voto.²²

La propuesta promueve que cuando todos los esfuerzos para alcanzar el consenso hayan sido agotados, pueda recurrirse al voto como última medida. A fin de asegurar que las decisiones que se aprueben mediante el voto gocen del mayor apoyo posible, se propone un umbral de las tres cuartas Partes presentes y votantes para adoptar una decisión.²³ En algunos casos no se permitiría tal votación, en particular las decisiones relativas a temas financieros, incluyendo al Reglamento Financiero, mismos que seguirían adoptándose por consenso.

Un cambio fundamental es plantear que las Reglas de Procedimiento sean adoptadas por votación, permitiendo con ello superar el círculo vicioso que representa la actual redacción del artículo 7.2, inciso k de la Convención, que requiere del consenso para aprobar dichas Reglas, mismas que no han sido adoptadas por diferencias en la Regla 42, relativa a los procedimientos de votación.

La propuesta fue abordada en un grupo de trabajo facilitado por México durante la 34 sesión del Órgano Subsidiario de Implementación (Bonn, Alemania, 6 a 17 de junio de 2011), en un evento paralelo de las sesiones

²² United Nations Framework Convention on Climate Change, *DBO/JB/smb/Log 11-2036, Proposal from Papua New Guinea and Mexico to amend Articles 7 and 18 of the Convention*, 30 de mayo de 2011.

²³ Actualmente la CMNUCC cuenta con 197 Partes. Si todas ellas estuvieran presentes en una votación la mayoría podría alcanzarse con 148.

del AWG-LCA y AWG-KP (Ciudad de Panamá, 1 a 7 de octubre de 2011), y en consultas informales facilitadas por Colombia en la Décimo Séptima Conferencia de las Partes [COP 17] (Durban, Sudáfrica, 28 de noviembre a 9 de diciembre de 2011).

En tal contexto, y tras recibir el apoyo expreso de Chile, Colombia, Panamá e Indonesia, así como comentarios de otras delegaciones, el 8 de diciembre de 2011 México y PNG presentaron una versión modificada de la propuesta.²⁴ En esta versión se propone que los dos párrafos nuevos que se agregarían al artículo 18 de la Convención sean redactados de la siguiente manera:

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 15, las Partes harán todo lo posible para llegar a un acuerdo por consenso respecto de todas las cuestiones. Si se agotan todos los esfuerzos por lograr el consenso y no se ha llegado a un acuerdo, la decisión, en última instancia, se tomará por el voto de una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes. No obstante, se adoptarán por consenso sin excepción:

- a) El reglamento financiero al que se refiere el párrafo 2k del artículo 7 de la Convención;
- b) Las decisiones relativas al párrafo 3 del artículo 4 y los párrafos 1, 3 o 4 del artículo 11 de la Convención.

4. Para los fines de este artículo, por “Partes presentes y votantes” se entiende las Partes presentes que emitan un voto afirmativo o negativo.

La propuesta fue retomada en la Décimo Octava Conferencia de las Partes [COP 18] (Doha, Qatar, 26 de noviembre a 9 de diciembre de 2012), en cuyo plenario la delegación de México señaló:²⁵

La falta de procedimientos adecuados para facilitar la toma de decisiones ha venido dificultando la eficacia de los trabajos bajo la Convención y esta situación se ha hecho cada vez más evidente. No es posible que en casi 20 años de deliberaciones sigamos sin contar con reglas de procedimiento definitivas y que con ello se facilite el abuso de los procedimientos y se hagan nugatorios derechos conferidos a las Partes bajo la Convención, en particular el derecho

²⁴ United Nations Framework Convention on Climate Change, *FCCC/CP/2011/4/Rev.1, Revised proposal from Papua New Guinea and Mexico to amend Articles 7 and 18 of the Convention*, 9 de diciembre de 2011; y Legal Response Initiative, *Proposal by Mexico and PNG to amend the COP's voting rules*, Londres, 24 de noviembre de 2011.

²⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Intervención en el tema 7 del Programa de Trabajo “Consideración de propuestas de las Partes para enmendar la Convención de conformidad con su artículo 15”*, Doha, 28 de noviembre de 2012.

al voto. Invertimos más tiempo en discutir procedimientos que en ocuparnos de la sustancia de los distintos temas, en momentos en que requerimos de acciones contundentes de la comunidad internacional para reducir impactos climáticos peligrosos.

Sin embargo, ante el escaso progreso alcanzado durante las consultas informales, el tratamiento del tema se pospuso hacia la Décimo Novena Conferencia de las Partes [COP 19] (Varsovia, Polonia, 11 a 23 de noviembre de 2013).

Cabe resaltar que la propuesta de México y PNG sigue el sistema tradicional de “un país-un voto (*one country-one vote*)”. Sin embargo, es claro que bajo este sistema los países que detentan un mayor poder geopolítico se verían desfavorecidos, al enfrentar un escenario en donde podrían ser vencidos en una votación por Estados más pequeños.

Como alternativa, algunos países expresaron la necesidad de enriquecer futuras versiones de la propuesta con otras opciones, entre ellas la votación por mayoría calificada doble (*double qualified majority voting*), la votación ponderada (*weighted voting*) y la votación diferenciada (*layered voting*).

La primera opción requiere reunir dos factores, por ejemplo una mayoría de tres cuartos que además requiriera una mayoría simple de un cierto número de países desarrollados y en desarrollo. La segunda opción brindaría mayor peso al voto de ciertas Partes dependiendo del nivel de sus emisiones, tamaño del PIB o de su población. La tercera opción plantearía una votación más elevada para asuntos más importantes o controversiales, por ejemplo, un umbral del 90% para temas financieros, voto de tres cuartos para asuntos sustantivos y voto por mayoría simple para cuestiones de procedimiento.²⁶

V. PROPUESTA DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA

Durante la Octava Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto [COP MOP 8] (Doha, Qatar, 26 de noviembre a 9 de diciembre de 2012), se adoptó la enmienda de Doha, resultado de las negociaciones bajo el Grupo de Trabajo Especial sobre nuevos compromisos de las Partes del Anexo I bajo el Protocolo de Kyoto (AWG-KP).

La enmienda establece un segundo periodo de compromisos para el Protocolo de Kyoto que comprende del 1 de enero de 2013 al 31 de diciem-

²⁶ Luke Kemp, *Policy Brief: Majority Voting within the UNFCCC*, Canberra, Australian National University, 2013, pp. 4-5.

bre de 2020, y obliga a las Partes del Protocolo a revisar sus compromisos de mitigación de emisiones y mejorarlos hacia 2014.

En la sesión plenaria final de Doha, la presidencia qatarí sometió a consideración de la membresía la enmienda y dio un martillazo como símbolo de su adopción. Al hacer esto no concedió la palabra a la Federación de Rusia, quien la había solicitado desde su asiento en el plenario.

La Federación de Rusia, apoyada por Ucrania y Belarús, se inconformó con la presidencia por el procedimiento seguido, el cual en su opinión había violado la igualdad jurídica de los Estados al negarle el derecho de presentar su posición.²⁷

Como consecuencia, en la 38 sesión del Órgano Subsidiario de Implementación (Bonn, Alemania, 3 al 14 de junio de 2013), los tres países solicitaron incluir en la agenda el tema “asuntos procedimentales y legales relacionados con la toma de decisiones”. Ante la oposición de la membresía, toda vez que la propuesta se presentó de manera repentina²⁸ y, en todo caso, correspondería analizarla a la COP y no al SBI, no fue posible adoptar la agenda y eso impidió que el SBI sesionara durante dos semanas, con el consecuente desperdicio de recursos financieros y humanos.

En octubre de 2011, la Federación de Rusia entregó al Secretariado una carta²⁹ que criticaba fuertemente el proceso de toma de decisiones bajo la CMNUCC, señalando que el cumplimiento del borrador de las Reglas de Procedimiento era esencial para la legitimidad y fundamento jurídico de las decisiones de la COP MOP, añadiendo que la noción de consenso ha sido interpretada de muchas maneras provocando incertidumbres y controversias.

²⁷ Los tres países consideraron que el AWG-KP se había extralimitado en sus funciones toda vez que, con base en el artículo 15.2 de la CMNUCC, cualquier cambio que se hubiera querido plantear en relación a los nuevos compromisos debía haber sido notificado por el Secretariado de la Convención al menos 6 meses antes de ser sometido a la membresía, siendo que la enmienda de Doha no había sido presentada con tal antelación. Para mayor detalle sobre esta posición véase United Nations Framework Convention on Climate Change, *DBO/MSM/smb, Declaration by the Russian Federation as a transition country included in annex I to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 17 de junio de 2013.

²⁸ Cabe señalar que la India expresó preocupación por la pretensión de incluir, sin previo aviso, temas en la agenda toda vez que a este país se le negó la posibilidad de incluir tres puntos de agenda durante la COP 17: equidad, comercio y propiedad intelectual (*equity, trade, intellectual property*).

²⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change, *FCCC/CP/2013/INF.3, Background information relating to the proposal to include a sub-item entitled “Decision-making in the UN-FCCC process” on the provisional agenda of the nineteenth session of the Conference of the Parties*, 28 de octubre de 2013.

La carta también destaca la importancia de la transparencia en el proceso de la CMNUCC; resalta los principios básicos de Naciones Unidas en particular la igualdad soberana de todos sus miembros; llama a todas las Partes a trabajar de manera conjunta para adoptar las Reglas de Procedimiento de manera urgente; reitera que consenso no es sinónimo de unanimidad y que determinar si se ha alcanzado el consenso corresponde a las Partes y no a los delegados que funjan como presidentes; solicita una opinión legal al Secretariado de la CMNUCC respecto al significado del consenso; reitera la urgente necesidad de atender el tema de la votación como proceso de toma de decisiones bajo la CMNUCC; y finalmente requiere que los delegados que funjan como presidentes conduzcan las reuniones de manera imparcial y objetiva respetando el derecho de las Partes de expresar sus puntos de vista libremente y de manera completa en cualquier etapa de las reuniones, y al Secretariado que provea información a estos delegados sobre los procedimientos que deben seguir para cumplir sus funciones.

VI. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS EN LA COP 19

El incidente registrado en la reunión del Órgano Subsidiario de Implementación en junio de 2013 hizo evidente una vez más la importancia de discutir la manera en que la COP tomaba decisiones y llamó la atención nuevamente a la propuesta de México y Papúa Nueva Guinea.

Durante la COP 19 el rubro de toma de decisiones fue dividido en tres puntos de agenda: 2b (adopción de las reglas de procedimiento), 6b (propuesta de México y PNG para enmendar la Convención) y 17d (toma de decisiones en el proceso de la CMNUCC —propuesta de la Federación de Rusia—).

En la sesión plenaria de apertura el presidente de la COP indicó que el punto de agenda 17d, era diferente a los puntos 2b y 6b, por lo que serían tratados de manera distinta y separada. El presidente aseguró a las Partes que las discusiones se enfocarían en el futuro del proceso (*forward looking*) y serían incluyentes.

Con relación a la propuesta de México y Papúa Nueva Guinea, las consultas informales enfatizaron la necesidad de adoptar decisiones de una manera clara, sencilla y transparente, asegurando la inclusión de todas las Partes.

Asimismo, se recordó que por consenso se han adoptado decisiones importantes, aunque carecen de efectividad y no han podido implementarse adecuadamente. En esta línea, una delegación señaló que si en ocasiones no

se alcanza el acuerdo es porque el tema bajo discusión aún no se encuentra maduro y es necesario posponer su análisis.

En relación con la propuesta de la Federación de Rusia, este país y Belarús reiteraron la importancia de entender el significado del consenso, así como aclarar las funciones de la presidencia y el secretariado de la COP. Asimismo, al tratarse de un proceso manejado por las Partes (*Party driven process*), todos los países deben tener la oportunidad de ser escuchados; asegurando la legitimidad, transparencia e inclusión del proceso.

Al respecto, diversas Partes cuestionaron la manera en que se integran los pequeños grupos de negociación, dejando fuera a países interesados, y enfatizaron que es indispensable evitar las prácticas en donde unas cuantas delegaciones adoptan decisiones informales en pasillos o cuartos escondidos que luego se pretenden elevar al plenario, citando la COP 15 de Copenhague como ejemplo.

Tras este intercambio de ideas, la presidencia de la COP 19 acordó transferir los puntos de agenda relativos a la adopción de decisiones hacia la Vigésima Conferencia de las Partes [COP 20] (Lima, Perú, 1 a 12 de diciembre de 2014).³⁰

Ante la falta de voluntad política de las Partes, las consultas informales sobre la propuesta de México y Papúa Nueva Guinea, así como de la Federación de Rusia, se han realizado en el marco de cada COP subsecuente, sin que se hayan presentado avances sustantivos.

Ejemplo de ello es la Vigésima Quinta Conferencia de las Partes [COP 25] (Madrid, España, 2 al 15 de diciembre de 2019), en cuya agenda se incluyó el tema 14: “Examen de las propuestas de enmiendas a la Convención presentadas por las Partes en virtud del artículo 15”, separando la propuesta de la Federación de Rusia para su análisis en el Subtema 14a, y la de México y Papúa Nueva Guinea en el Subtema 14b. De nueva cuenta, en ninguno de los dos casos hubo progreso.³¹

VII. COMENTARIOS FINALES

El constante incremento de la temperatura global, fruto de un modelo de desarrollo que depende en su mayoría de combustibles fósiles y de esquemas

³⁰ United Nations Framework Convention on Climate Change, *FCCC/CP/2013/L.3, Decision-making in the UNFCCC process*, 21 de noviembre de 2013.

³¹ United Nations Framework Convention on Climate Change, *FCCC/CP/2019/13, Report of the Conference of the Parties on its twenty-fifth session, held in Madrid from 2 to 15 December 2019*, 16 de marzo de 2020.

de producción y consumo no sostenibles, conforma una problemática que trasciende las fronteras políticas y exige una sólida respuesta multilateral.

Una solución comprehensiva requiere la transformación de nuestras economías hacia un modelo bajo en carbono que, por medio de energías renovables y hábitos de consumo sostenibles, reduzca de manera significativa nuestra huella ecológica.

Enfrentar este reto requiere de una enorme voluntad política que se vea reflejada en decisiones que estén a la altura de la emergencia climática que enfrentamos.

La falta de Reglas de Procedimiento ha provocado que la CMNUCC utilice el consenso como método único para la toma de decisiones, si bien la efectividad de este proceso ha sido cuestionada tras numerosos desencuentros entre las Partes, entre ellos el fracaso de la COP 15 en Copenhague, la posterior adopción de los Acuerdos de Cancún y la enmienda de Doha, así como las negociaciones del artículo 6 bajo el Acuerdo de París.

Al tratarse de una figura que carece de una definición concreta, el consenso se ha interpretado de diversas maneras, provocando que en la práctica exista un “derecho de veto” que ha sido utilizado para paralizar las negociaciones. A ello se suma que la mayoría de las ocasiones la búsqueda del consenso implica llevar a un mínimo común denominador los acuerdos, o bien alcanzar redacciones confusas que permitan acomodar posiciones encontradas en un lenguaje vago y genérico, es decir, la ya citada “ambigüedad constructiva”.

Ante este escenario, es fundamental proporcionar certeza respecto de los métodos de trabajo de la Convención, privilegiando al consenso como método primario para la toma de decisiones pero en caso de que no logre alcanzarse, acudir a la votación como es práctica común en otros foros multilaterales.

Habida cuenta de lo anterior, las Partes de la CMNUCC podrían explorar las siguientes opciones:

1. *Enmendar la Convención.* Este es el enfoque seguido por México y Papúa Nueva Guinea, pero presenta diversas dificultades legales. La Convención puede ser enmendada a través del voto por mayoría de tres cuartos (artículo 15.3). Sin embargo, las enmiendas sólo son vinculantes para aquellas Partes que las acepten (artículo 15.4). Es decir, las enmiendas sólo aplicarían a las Partes que votaron por ellas, lo cual tendría por efecto un régimen dual, uno que operaría bajo la regla del consenso y otro bajo el voto mayoritario, creando mayor complejidad de la que ya existe en las negociaciones climáticas.

2. *Adoptar las Reglas de Procedimiento, incluyendo una versión mejorada de la Regla 42.* Sin embargo, toda vez que las Reglas tendrían que ser adoptadas por consenso, según lo dispone el artículo 7.2 inciso k de la Convención, habría la posibilidad de que una o varias delegaciones bloqueen su adopción, siendo necesaria una hábil conducción política de la presidencia de la COP en turno para superar tal circunstancia. Un punto importante es que la adopción de las Reglas de Procedimiento, a diferencia de las enmiendas a la Convención, no requiere ratificación de las Partes.

En general, y a efecto de evitar las dificultades derivadas de la ratificación de las enmiendas a la Convención y un posible régimen dual, la opción más viable para introducir el método de votación a la CMNUCC sería la segunda.

Un mecanismo claro de toma de decisiones podría contribuir a la legitimidad del régimen de cambio climático en donde las Partes cumplan con sus compromisos actuales y los fortalezcan a futuro. Las reglas justas y transparentes son cruciales para generar confianza y con ello mejorar los niveles de cumplimiento de las disposiciones de la CMNUCC.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. *Monografías*

- BRUNNÉE, Jutta *et al.* (eds.), *Promoting Compliance in an Evolving Climate Regime*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.
- BUGEDA BERNAL, Beatriz, “Así está decidido. El Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, en *21 Visiones de la COP 21*, México, Programa de Investigación en Cambio Climático-Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- FLORES LIERA, Socorro, *La Conferencia de Cambio Climático de Cancún. Un nuevo paradigma de desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012.
- GODÍNEZ ROSALES, Rodolfo, “Negociaciones ambientales internacionales”, en *Derecho Internacional del Medio Ambiente. Una visión desde Iberoamérica*, Londres, CMP Publishing Ltd., 2010.
- KEMP, Luke, *Policy Brief: Majority Voting within the UNFCCC*, Canberra, Australian National University, 2013.
- SANDS, Philippe y Jacqueline PEEL, *Principles of International Environmental Law*, 3a. ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

WARD, Bárbara y René DUBOS, *Una sola tierra*, México, FCE, 1984.

YAMIN, Farhana y Joanna DEPLEDGE, *The International Climate Change Regime. A guide to rules, institutions and procedures*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

2. Artículos

LEAL ARCAS, Rafael, “Top-down versus bottom-up approaches for climate change negotiations: an analysis”, *The IUP Journal of Governance and Public Policy*, Pensilvania, vol. 6, núm. 4, diciembre de 2011.