



UMAR

Universidad del Mar

Mare Nostrum Veritabile Faciendum

Campus Huatulco

**Estudio comparativo de la política de
México y Nigeria en la agenda de cambio climático**

TESIS

**Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Relaciones Internacionales: Medio Ambiente**

Presenta:

Terver, Nenge MIKE DABO

Director: M. CARLOS ARGÜELLES ARREDONDO

Bahías de Huatulco, Oaxaca, México 2014

INTRODUCCIÓN

Frente a un mundo cada vez más competitivo, debido al surgimiento de nuevos actores globales, México, como varios países emergentes, se encuentra en una coyuntura que le obliga a modificar sus estrategias de política exterior; por lo que su gobierno establece ciertas directrices para promover el interés nacional hacia el exterior, a través de relaciones profundas, mutuamente benéficas y productivas con otros países.

Sin embargo, revisando los vínculos de México con diversas regiones del mundo, se ha observado una interacción limitada con el continente africano, a pesar de la creciente importancia que los países de la región están ganando en el escenario global. Las economías de varios de ellos se encuentran creciendo a un promedio de 6% anual, lo que los ubica como socios estratégico de otros Estados emergentes.

Frente a esa escasa presencia mexicana en África, el gobierno mexicano establece en la quinta meta de su Plan Nacional de Desarrollo (PND) vigente, “México con Responsabilidad Global”, ciertas estrategias que le permite profundizar sus relaciones con el continente. Entre las líneas de acción contenidas en la Estrategia 5.1.5 de dicho Plan, se compromete a cooperar en temas de interés recíproco con países claves de la región. Con base en lo anterior, y considerando la estratégica posición política y económica que ocupa en el continente, se propone el lanzamiento de dicho esquema con Nigeria, país que sin duda representa un socio importante para México.

Se destaca que Nigeria es la primera economía de África, posición que ocupa en virtud de las remuneraciones derivadas de su producción de petróleo, al ser el primer exportador de crudo y contar con las más altas reservas petroleras en la región. A su vez, al constituirse como el país más poblado del continente, ofrece

una oportunidad para los mercados globales de consumo. Sin embargo, esa misma grandeza económica y demográfica contribuye al grave deterioro ambiental que se acontece en el territorio, situación que presenta a México la oportunidad para el ejercicio de su reconocido liderazgo en la agenda global ambiental.

Es precisamente con base en este último punto que se propone el establecimiento de una agenda bilateral entre México y Nigeria en el ámbito del cambio climático, de esta manera poniendo en marcha la estrategia de cooperar con países clave de África en temas de interés recíproco. Los diagnósticos de los expertos demuestran que ambos países corren el riesgo de un incremento en sus vulnerabilidades frente al cambio climático, motivo por el cual surge la urgencia de impulsar las políticas en la materia.

Como respuesta a las amenazas del calentamiento global, la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y su Protocolo de Kioto emiten ciertos lineamientos que los Estados miembros deben seguir en el diseño de sus políticas nacionales en la materia. Al respecto, México como país destacado en promover la agenda global del cambio climático, ha desarrollado una estrategia nacional en la que se observa su esfuerzo por cumplir con las recomendaciones de dicha Convención. Caso contrario es el de Nigeria, que debido a su deficitaria capacidad institucional, queda muy por detrás en la implementación y cumplimiento de las mismas.

Por lo anterior, el cambio climático se convierte en un tema estratégico para México en el diseño de una agenda bilateral con Nigeria. Al materializarse, se podrán obtener varios beneficios. En primer lugar, se estaría cumpliendo con el mandato de la CMNUCC para la cooperación bilateral o multilateral entre las Partes para el intercambio de conocimientos. En segundo, proveerá a México una plataforma sobre la cual podrá ejercer el liderazgo que ha mostrado en la agenda global ambiental. En el tercer lugar, dará la oportunidad al gobierno nigeriano de aprender de la experiencia de otro país en desarrollo en su diseño de su propia

estrategia nacional de cambio climático. En cuarto lugar, servirá como un modelo a seguir para impulsar la cooperación sur-sur (CSS).¹

Cabe enfatizar, que existen varios países de importancia con los cuales México puede agendar una profundización de relaciones en África, no obstante Nigeria representa una de las opciones lógicas, por su estratégica posición política y económica en el continente. De igual forma, ambos países comparten múltiples temas de interés, sin embargo, la temática ambiental supone gran importancia por la vulnerabilidad que sufren frente a los efectos del cambio climático. De esta manera México estaría realizando dos objetivos: por un lado, poniendo en marcha su estrategia de profundizar relaciones con África; por otro, reforzaría su esfuerzo en la agenda global del cambio climático, lo que además, puede convertirse en el objeto de actividad diplomática para su agenda de relaciones bilaterales en la región.

Por los puntos anteriores, se plantea como hipótesis que el establecimiento de una agenda bilateral México-Nigeria en materia de cambio climático facilitará la mayor presencia mexicana en África y a su vez, dicha cooperación ayudará al país africano en el proceso de consolidación de su política en la materia.

Para ello, se establecen las siguientes preguntas: ¿cuáles son los temas de interés recíproco en las políticas de cambio climático de México y Nigeria?, y, ¿estarán ambas naciones dispuestas a cooperar sobre esas temáticas? Para responder a la primera pregunta, se analiza el impacto del cambio climático en cada uno de los países y sus respectivas políticas frente a ello. Asimismo, a través de los antecedentes de sus relaciones bilaterales, se demuestra la disposición favorable de ambos países para cooperar.

De la misma manera, para identificar las áreas de interés común en las agendas de cambio climático de cada país, se subrayan los temas prioritarios en sus

¹Cooperación entre países en desarrollo.

políticas nacionales de la materia. Se identifican también los temas recurrentes de sus discursos en los foros multilaterales, particularmente en las Conferencias de la CMNUCC. Lo anterior permite demostrar la manera en que el interés nacional influye en el comportamiento de ambos países en el escenario global.

Para facilitar el descubrimiento de las semejanzas y diferencias en las agendas de cambio climático en los dos países, se emplea el método comparativo. Dicha metodología ayuda revelar la manera de las vulnerabilidades de ambos países al cambio climático y la eficacia de las medidas tomadas frente a ello.

Cabe destacar, que la CMNUCC pide a los Estados Partes a tomar ciertas medidas de adaptación y mitigación al cambio climático que incluyen: el establecimiento de instrumentos institucionales para gestionar la política pública, la adopción de un documento guía para implementar una estrategia definitiva contra el fenómeno, y la emisión de leyes específicamente enfocadas a frenar las amenazas contra la sociedad.

La estructura del trabajo está organizado para comenzar con una explicación de los compromisos que deben cumplir los países miembros de la CMNUCC y las razones por las cuales ha sido difícil lograrlo. Se revisa el cumplimiento a las recomendaciones de la Convención por México y Nigeria a través de sus políticas públicas diseñadas en respuesta al cambio climático. Con base en los resultados obtenidos de dicha comparación, se subrayan las áreas claves en que pueden agendar una cooperación bilateral.

Por ende, se basa la evaluación de las políticas de cada país en respuesta al cambio climático principalmente en tres términos: los cumplimientos de los compromisos establecidos por la CMNUCC; la aplicación de los principios de la transversalidad e integralidad en dichas políticas; y los resultados obtenidos, medido en la reducción de emisiones logrado así como en la recepción de la financiación o apoyo internacional.

Para explicar la implementación de la cooperación internacional para solucionar el problema internacional que constituye el cambio climático, se aplica el marco teórico del neoliberalismo institucional, donde se explican las condiciones bajo cuales los Estados cooperan para hacer frente a los desafíos globales. Sin embargo, se demuestran los desafíos a los que los países se han enfrentado en este proceso, particularmente en referencia a los diversos y contrarios intereses de varios grupos de Estados.

Con base en lo anterior, el neoliberalismo institucional ayuda a explicar la naturaleza de la división de responsabilidades en la CMNUCC. Dicha división establece que los países Anexo I & II del Norte (ricos y desarrollados) deben ser los responsables de financiar la recuperación y protección ambiental en los del No-Anexo I del Sur (emergentes)².

Según la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, los países Anexo I & II deben otorgar la transferencia financiera y tecnológica a los del No-Anexo I, a quienes solo les recomiendan medidas en materia de cooperación. A través de esta visión Norte-Sur, se explica la complejidad de la dinámica de la trayectoria de la cooperación internacional frente a la amenaza del cambio climático.

En el primer capítulo se presenta la importancia y desarrollo de la cooperación internacional frente a las amenazas del cambio climático. Bajo el marco del neoliberalismo institucional, se demuestra la manera en que las negociaciones del cambio climático proveen material para probar que la cooperación internacional puede resolver un problema global de manera conjunta en la medida que los

² Los países Anexo I son aquellos industrializados del Norte global quienes han emitido las mayores cantidades de emisiones, compuesto por: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Belarús, Bulgaria, Canadá, la República Checa, Eslovaquia, Croacia, Dinamarca, Estados Unidos, Eslovenia, España, Federación Rusa, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania, así como la Comunidad Europea.

Por su parte, el Anexo II está compuesto por los países Anexo I que han comprometido apoyar los países en desarrollo en adoptar medidas frente al cambio climático, y son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, la Comunidad Europea, Dinamarca, EEUU, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

Mientras que los demás países pertenecen al grupo No Anexo I.

intereses nacionales lo permitan. Además, se revisan los antecedentes de las relaciones bilaterales entre México y Nigeria para demostrar que la naturaleza limitada de sus interacciones políticas y diplomáticas no se debe a un desinterés.

El segundo capítulo evalúa el cumplimiento del Estado mexicano de las responsabilidades establecidas en la CMNUCC, en su carácter como país No-Anexo 1 del Sur. Los resultados de la evaluación demuestran que México ha cumplido en gran medida con sus responsabilidades en la Convención. Entre otras, cumple con el requisito de establecer instrumentos institucionales, al crear el Instituto Nacional de Ecología y Cambio climático (INECC); en la emisión de la Ley General de Cambio Climático (LGCC); la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC); la emisión y entrega de la Quinta Comunicación Nacional de Cambio Climático (QCN) a la Secretaría de la Convención; y el diseño de diversos programas de adaptación y mitigación a los tres niveles de gobierno. Al tomar estas medidas, México se ubica por delante de los demás países No-Anexo 1, particularmente en los casos específicos de la QNC y la LGCC.

De esta manera, se hace evidente la instrumentación del tema de cambio climático en la política exterior del gobierno mexicano a través del Plan Nacional de Desarrollo vigente. El hecho de incorporar la temática del cambio climático en sus políticas, otorga beneficios al país mexicano. Principalmente, ha recibido financiamiento importante de los programas de ayuda internacional de los países industrializados y de organizaciones financieras internacionales, por lo que se muestra como caso distinguido y se ubica entre los países con mayor número de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) recibidos.

En el tercer capítulo se realiza una evaluación similar de los esfuerzos del gobierno nigeriano con los mismos parámetros y medidas aplicados al caso de México y se observa un déficit en la eficacia de casi todos los rubros. En Nigeria, la figura jurídica que se encarga de cuestiones del cambio climático es un sub

departamento en el Ministerio de Medio Ambiente del país. La legislación ambiental del país al ser obsoleta no cubre casos específicos del fenómeno de cambio climático; no cuenta con un plan documentado en donde se elaboren respuestas concretas; y se emitió la segunda versión de la Comunicación Nacional del país sin embargo, once años después de la primera, a pesar del requisito de su actualización cuatrienalmente.

Sin embargo, se menciona en este trabajo que la tendencia de mantenerse atrasado en la respuesta al cambio climático es caso común en África, a pesar de la revelación por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC en inglés) que ésta es la región más afectada y más vulnerable a las amenazas del calentamiento global. Esto no solo es debido a la carencia que tienen las instituciones públicas en los requisitos básicos para la recepción del apoyo internacional, sino también por la falta de capacitación adecuada del personal.

Después de la revisión de las situaciones y las políticas de cambio climático en ambos países, se aplica el método comparativo en el cuarto y último capítulo para subrayar los contrastes y similitudes entre ellos. Este trabajo aplica esta estrategia para diseñar la agenda de cooperación bilateral, que enfoca principalmente en la oferta de capacitación al personal de las dependencias ambientales estatales, en el caso de Nigeria se observa que esto es la mayor y más urgente necesidad. Asimismo, se señala cómo se puede duplicar dicho esquema para otros países de la región, particularmente aquellos de la Comunidad Económica del África Occidental (CEDEAO).

Finalmente, se hace un intento para demostrar que ésta será una buena oportunidad para la fortaleza de las relaciones bilaterales con Nigeria y con otros países africanos. Más allá del beneficio mutuo, se explica que de ser ambos países potencias regionales, pueden liderar una agenda que promueva las prioridades de los países del Sur en las Conferencias de las Partes (COPs) de la Convención.