

# ¿QUÉ LE FALTA A MÉXICO PARA AVANZAR EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO?

---

Por Jeanett Trad Nacif<sup>1</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN.-

Este es el cuestionamiento que ahora se encuentra en mesa de debate. Resulta necesario conocer cuál es el siguiente paso que México debe tomar en materia de Cambio Climático, sobre todo, si debe crear una ley general o bien, llevar a cabo una reforma integral del marco regulatorio ambiental y energético a efecto de incluir las disposiciones legales necesarias que contemplen las medidas, lineamientos e instrumentos necesarios que el país requiere para combatir y reducir los efectos del Cambio Climático, tal como se han plasmado en los diversos Planes y Estrategias nacionales. Mucho se ha comentado sobre la necesidad de crear un marco regulatorio específico en ésta materia, destacando durante los últimos meses, la iniciativa de Ley General de Cambio Climático propuesta por el Senador y ex titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Alberto Cárdenas Jiménez (Iniciativa de Ley de CC).

Si bien es cierto, durante el último año México ha dado mayor énfasis en su postura respecto al problema que representa el Cambio Climático no solamente a nivel interno sino también en el plano internacional, y muestra de ello, fue la publicación del “Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012” (PECC) el pasado 28 de agosto del 2009 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), mediante el cual se establecieron los objetivos y metas que tiene el país hacia el año 2012 a efecto de reducir y mitigar sus emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), es decir, se estableció una meta de reducción de 50.7 Mt de CO<sub>2</sub> o su equivalente para el año 2012, aunque no obstante ello, el PECC reitera la meta indicativa de reducir en un 50% las emisiones al 2050, en relación con su volumen emitido en el año 2000 y 30% de reducción de emisiones al 2020.

Por otro lado, el PECC estableció las políticas públicas para la adaptación a los efectos del Cambio Climático así como los elementos fundamentales de las políticas y acciones de carácter transversal requeridas para apoyar y hacer más eficientes los esfuerzos en materia de mitigación y adaptación. Con ello, México se mostró preparado para las negociaciones de la pasada Reunión de las Partes-COP 15 el pasado mes de diciembre del 2009 en Copenhague, al hacer llegar sus propuestas, entre ellas, la creación del Fondo Verde a efecto de que países en desarrollo como México, puedan tener acceso a cantidades mayores a las de sus aportaciones a efecto de lograr el financiamiento internacional de proyectos que reduzcan las emisiones de GEI, basado en resultados

---

<sup>1</sup>Es asociada del despacho Celis Aguilar Álvarez y Asociados, donde se especializa en Derecho Ambiental, Derecho Energético y Cambio Climático. Es egresada de la carrera de Derecho de la Universidad Iberoamericana (2001-2006). En Mayo del 2010 obtuvo el grado de Maestra en Derecho (LL.M.) así como la certificación de Especialización en Derecho Ambiental por la University of California, Berkeley. Actualmente es profesora titular en la Universidad Iberoamericana de la materia de Derecho Administrativo II y lo ha sido también en la materia de Derecho Ambiental.

fehacientes y comprobables respecto a los niveles de reducción de emisiones, o bien de niveles de gases secuestrados.

Es así que México ha ido avanzando en cuanto a resultados de reducción de emisiones se refiere, toda vez que de acuerdo con datos de SEMARNAT, al 2009 se ha obtenido un avance de reducción de 19.5 MtCO<sub>2</sub>e, lo cual representa un 38.5% de avance respecto a la meta de 2012, es decir 51 MtCO<sub>2</sub>e, lo cual es una muestra de que el país va por el camino previsto.

No obstante ello, el marco legal en esta materia aún se encuentra paralizado, toda vez que a la fecha no se cuenta con una ley que sustente las bases de acción de los gobiernos tanto Federal como Locales, que establezcan los lineamientos de coercibilidad que el País requiere para lograr acciones conjuntas y con ello enfrentar éste fenómeno de manera más eficiente y coordinada. Se ha estimado que el daño a la economía Mexicana sería de entre 3.5 y 4.2% del PIB respecto a las consecuencias que trae consigo el fenómeno del Cambio Climático en México, considerando las circunstancias de vulnerabilidad con las que se encuentra el País en varias regiones.

## **2. LO QUE SE HA HECHO Y LO QUE FALTA POR HACER.-**

Como ya se ha comentado anteriormente, el problema sobre Cambio Climático no es algo que haya surgido dentro de la agenda política durante el último año, sino todo lo contrario, es importante recapitular lo que se ha hecho durante los últimos años a efecto de poder determinar lo que le falta al país por concretar a efecto que éste logre alcanzar las metas que se ha propuesto para el año 2050.

Desde el año 2004, mediante un acuerdo firmado entre SEMARNAT, el World Resources Institute y el World Business Council, se creó e implementó un programa mediante una iniciativa voluntaria pública y privada conocida como “Programa GEI”, siendo la primero en su tipo, mediante la cual empresas establecidas en México, públicamente reportan sus emisiones de GEI ante SEMARNAT, y dicha autoridad es encargada de llevar una base de datos con la cual se creó el Inventario Nacional de GEI. La información que se ha registrado en dicho inventario ha sido la base de los cuatro informes voluntarios que México ha presentado ante la Conferencia de las Partes, siendo el último el presentado el pasado diciembre en Copenhague.

En Abril de 2005, se creó la “Comisión Intersecretarial de Cambio Climático” (CICC), la cual en términos generales, es la autoridad encargada de elaborar las políticas y programas en materia de Cambio Climático, pero además es el órgano competente de autorizar los proyectos llamados “Mecanismos de Desarrollo Limpio” (MDL) que se desarrollen en territorio nacional, a efecto de presentar la solicitud para obtener los Certificados de Reducción de Emisiones ante la Junta Ejecutiva del MDL.

En mayo del 2007, se publicó la Estrategia Nacional de Cambio Climático siendo el parteaguas de lo que sería la base para la creación del PECC, que como ya mencionamos, apenas cumple un año de haberse publicado.

Por otro lado, cabe destacar que la fuente de mayor generación emisiones de GEI en México proviene del sector energético, cuestión que ha sido considerada para la creación de leyes y programas que promueven las energías limpias y/o renovables así como el uso eficiente de la energía, como lo es la publicación del Programa Sectorial de Energía 2007-

2012” el pasado 21 de Febrero del 2008 en DOF, la creación de la “Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables” junto con la creación del “Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía”, la “Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía” todas éstas publicadas en el DOF el pasado 28 de noviembre del 2008 y finalmente, la “Ley para la Promoción y Aprovechamiento de los Bioenergéticos” y sus respectivos Reglamentos.

Asimismo, el pasado 6 de agosto del 2009 se publicó en el DOF el Decreto mediante el cual se aprobó el “Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables 2009-2012” así como la publicación el pasado 27 de noviembre del 2009 del Decreto por medio del cual se aprobó el “Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía 2009-2012”. Finalmente, el programa más reciente con el que se cuenta en ésta materia es la “Estrategia Nacional de Energía 2010” (ENALE), la cual fue publicada el pasado mes de Febrero del 2010.

Finalmente, y dada la importancia que ha tenido la participación del Banco Mundial en el país en la materia que nos ocupa, en el presente año tuvo a bien llevar a cabo la publicación del estudio denominado “Low-Carbon Development for Mexico” mediante el cual resaltó los principales sectores que generan las mayores concentraciones de GEI como lo son el sector energético (incluyendo la industria del petróleo y los hidrocarburos, así como el eléctrico), el sector del transporte, así como el forestal y agrícola. Dicho estudio señala las condiciones actuales del país en ésta materia, y de igual forma, resalta las barreras y obstáculos que no permiten trascender a un nivel bajo de CO<sub>2</sub>, pero por otro lado, propone soluciones y metas en cada uno de dichos sectores.

En resumen, todas estas acciones que derivan de la política ambiental con la que cuenta nuestro país, son una muestra clara de la visión y consciencia que se tiene respecto al fenómeno del Cambio Climático. Además, éstas acciones han sido y serán en la próxima Reunión de las Partes, la base de negociación que México ha tenido para lograr junto con otros países, un acuerdo vinculante que pueda sustituir al Protocolo de Kioto en 2012, así como la base mediante el cual ha propuesto la creación del Fondo Verde internacional.

Actualmente, la propuesta que predomina a nivel Federal es la Iniciativa de Ley de CC del Senador Alberto Cárdenas Jiménez, mediante la cual se busca coordinar y hacer obligatorias las acciones o trabajos que se definan para afrontar dicho problema, es decir, se busca encauzar los esfuerzos de todo el país para enfrentar el problema eficientemente. Es así que para ello se resalta la necesidad de que tanto los Estados como el Distrito Federal adapten sus marcos jurídicos y tengan sus propios programas de acción ante el Cambio Climático. En éste tenor, cabe señalar que dicha cuestión ha sido abordada por el Distrito Federal, dado que éste ya cuenta con el “Programa de Acción Climática de la Ciudad de México 2008-2012” mismo que fue elaborado con el apoyo del Banco Mundial, el cual establece una serie de líneas de acción y actividades específicas que deben llevarse a cabo en el Distrito Federal con objeto de reducir los riesgos y los efectos del Cambio Climático.

De igual manera, está el caso del Estado de Veracruz, el cual además de contar también con un programa de Cambio Climático, mismo que fue elaborado con la colaboración del Gobierno Británico, va a la vanguardia en la creación del marco legal correspondiente, toda vez que el pasado mes de Junio del 2010, el Gobernador del Estado Fidel Herrera Beltrán, presentó ante el Congreso Local una Iniciativa de ley en materia de Cambio Climático.

Asimismo, la Iniciativa de Ley de CC prevé la creación del Sistema Nacional para el Cambio Climático, que tendrá como objetivo definir la política de Estado para la mitigación y adaptación a éste fenómeno. También se propone crear la Comisión de Cambio Climático, encabezada por el presidente de la República y nueve secretarías de Estado, con carácter permanente y que coordinará las acciones en la materia. Además, destaca la creación del Consejo de Cambio Climático, que será el organismo ciudadano de consulta y evaluación del Sistema Nacional de Cambio Climático y estará integrado por 40 miembros de la sociedad civil, organismos privados y académicos con conocimientos y experiencia en el tema. En apoyo a esto, también se prevé la creación de un Registro Nacional de Emisiones, que con el trabajo del Instituto Nacional de Ecología, se establezcan las metodologías y procedimientos para calcular, validar y certificar las emisiones, las reducciones o capturas de GEI de proyectos o fuentes emisoras inscritas ante dicho registro, y se pretende que dicho registro opere con independencia de otros registros internacionales o nacionales con objetivos similares, buscando la compatibilidad con metodologías y criterios internacionales, y en su caso aquellos adoptados por el Protocolo de Kioto.

Por otro lado, la Iniciativa de Ley de CC destaca también la creación de un “Mercado de Emisiones de Carbono”, el cual se prevé que esté conformado por las transacciones de compra venta de reducciones certificadas de emisiones o de permisos de emisión que se generen en el país y que se inscriban en el Registro Nacional de Emisiones, así como por aquellas transacciones que se vinculen con los mercados de carbono o de otros países y de organismos internacionales.

Un aspecto central de ésta iniciativa de ley es el “Fondo Verde”, que tendrá como objetivo captar y canalizar recursos económicos nacionales e internacionales tales como aquellos que sean incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aquellos que provengan de sanciones por exceder los permisos de emisión autorizados que se desprendan de dicha ley, donaciones de personas físicas o morales, las ventas de Reducciones Certificadas de Emisiones o de Permisos de Emisión que sean patrimonio de dicho fondo, entre otros, a efecto de aportar dichos recursos para acciones de mitigación y adaptación en el país.

### **3. CONCLUSIONES.-**

Como ya mencionamos, resulta de suma urgencia para el país el crear legislación que sea adecuada, específica y eficiente en materia de CC que sirva de soporte necesario a todas éstas políticas y objetivos, a efecto enfatizar los lineamientos y metas que se ha propuesto para reducir las emisiones de GEI.

A efecto de poder crear una legislación adecuada en ésta materia, considero que se deberían tomar en cuenta los siguientes aspectos:

(a) Congruencia con los lineamientos establecidos en los diversos Programas sectoriales que al efecto se han expedido con el objeto de determinar cuál es la meta que se pretende obtener como base de política de reducción de emisiones de gases GEI.

(b) Incluir los sectores productivos que generan mayores concentraciones de GEI, estableciendo un límite a la cantidad de emisiones que se desean reducir, así como el

(c) De igual forma, se debería de considerar si es necesario crear otras autoridades como se menciona en la Iniciativa de Ley de CC, o bien, simplemente otorgar mayores facultades al Comisión Intersecretarial de Cambio Climático así como llevar a cabo su reestructuración correspondiente.

(d) Existen ciertas dudas sobre si México se encuentra listo para crear un mercado nacional de reducción de emisiones/bonos de carbono, que sirva de base para la incentivación de la inversión en proyectos que puedan ser susceptibles de obtener dichos certificados, y que de acuerdo a metodologías apropiadas, se pueda demostrar de manera fehaciente la reducción o captura de carbono correspondiente y por ende, el beneficio económico esperado. Un ejemplo que soporta ésta idea, es el caso del programa de Bonos de Carbono que PEMEX creó años atrás únicamente para dicho sector, mismo que fue fallido sin arrojar los resultados esperados y que en virtud de ello, no se continuó.

Es por ello que existe la alternativa de que México se integre a un mercado regional de bonos de carbono con Estados Unidos que incluye varios estados del oeste y algunas regiones de Canadá, ya que aún no existen avances sobre la aprobación de una ley nacional o "Climate Bill". No obstante ello, estados de dicha región como el caso de California, ya cuentan con legislación local al respecto como es el caso de la AB 32, sin embargo, es hasta 2012 que las reglas y los mecanismos de mercado adoptados por el gobierno entren en vigor y sean legalmente exigibles, razón por la cual ésta idea se encuentra únicamente como una posibilidad para una meta a mediano plazo.

De igual forma, considero que se deberá de poner mayor énfasis en los mecanismos de comando y control para lograr mayor coercibilidad sobre el cumplimiento a las metas de reducción de emisiones, ya que existen posturas a favor y en contra de los mercados de carbono, toda vez que ha sostenido que aún no se cuenta con todas las metodologías necesarias y adecuadas para comprobar los resultados obtenidos mediante mecanismos de ésta naturaleza, además de que existen diversas consternaciones respecto al tiempo que implica someter un proyecto a éste tipo de transacciones por el tipo de autorizaciones y pruebas que se requieren, como ha sucedido con aquellos mecanismos establecidos en el Protocolo de Kioto.

(e) Por otro lado, resulta indispensable establecer de forma clara y precisa, qué cuerpos normativos requieren ser reformados, a efecto de uniformar todas aquellas leyes que tengan relación directa con el Cambio Climático, considerando todos los factores que se relacionan con el Cambio Climático.

Se ha comentado en diversos medios que posiblemente antes de que se lleve a cabo la siguiente Reunión de las Partes COP-16 a finales del presente año en Cancún, México haya llevado a cabo la promulgación de una ley en materia de Cambio Climático, ya que ello serviría de base para las negociaciones correspondientes. Sin embargo, sería muy penoso que en virtud de dicho evento, se anticipen los tiempos y espontáneamente se promulgue una ley que al final del camino resulte ineficiente.

\* \* \*