

## EL PROGRAMA ESPECIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO 2009 - 2012

**Leopoldo Burguete Stanek.** Egresado de la Universidad la Salle (US), postgraduado en Derecho Económico y Corporativo por la Universidad Panamericana (UP), Maestro en Derecho Internacional por la *Southern Methodist University* (SMU), Maestro en Derecho Comparado como Académico visitante en la Universidad de *Illinois* (UI), Diplomado en Derecho Ambiental por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Catedrático de Derecho Ambiental en los programas de Postgrado de la UP, ITAM y Universidad Anáhuac (Campus Xalapa, Cancún y Veracruz). Miembro de la octava generación del programa *Leadership for Environment and Sustainable Development* (LEAD) que imparte el Colegio de México, Coordinador del Comité de Derecho Ambiental de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Colegio de Abogados (ANADE), miembro del Comité de Derecho Ambiental de la Barra Mexicana Colegio de Abogados (BMCA), miembro de la Sección de Medio Ambiente, Energía y Recursos de la *American Bar Association* (ABA) y de la Sección de Medio Ambiente de la Barra Internacional de Abogados (IBA), Miembro del Consejo de la *U.S. Mexico Bar Association* en territorio mexicano (USMBA). Actualmente es Socio Encargado de la Práctica Ambiental y Desarrollo Sustentable en González Calvillo, S.C. (GCSC).

### 1. Introducción

Se ha dicho muchas veces que el fenómeno del Cambio Climático (**CC**) es el problema más serio y urgente que enfrentan tanto las generaciones presentes como las futuras. Según el reporte más reciente preparado por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (**PICC**)<sup>1</sup>, es “muy probable” que las emisiones antropogénicas de Gases de Efecto Invernadero (**GEI**)<sup>2</sup> sean la causa principal del **CC** global –lo que representa una probabilidad superior al 90%- de que las emisiones antropogénicas sean las causantes de dicho fenómeno.

El **CC** se agudizará en varias formas incluyendo mayor desertificación, erosión de los suelos, aumento en el nivel del mar, cambios en los patrones prevalecientes de los vientos y corrientes de los mares; así como patrones climáticos más impredecibles y una mayor frecuencia de eventos meteorológicos serios como lo son huracanes, inundaciones y sequías, lo cual, además traerá consigo un mayor impacto en la vida de los seres humanos.

El Cuarto Informe de Evaluación del **PICC**, señala que, a efecto de evitar las consecuencias más graves del **CC**, es necesario limitar el incremento global de la temperatura para mantenerla por debajo de los 2°C en comparación con los niveles anteriores a la revolución industrial, aunque a la vez reconoce que en cierto grado este **CC** ya es inevitable. Para lograr esta meta, se establece que para el año 2020, las emisiones de **GEI** en países

---

1 El Cuarto Informe de Evaluación 2007. El **PICC** es la principal autoridad científica sobre el **CC** y reporta directamente a la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de la Organización de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

2 Dióxido de Carbono (**CO<sub>2</sub>**), Metano (**CH<sub>4</sub>**), Dióxido de Nitrógeno (**NO<sub>2</sub>**), Clorofluorocarbonos (**CFC**), Perfluorocarbonos (**PFC**) y Hexafluoruro de Azufre (**SF<sub>6</sub>**).

desarrollados deben reducirse entre el 25-40% por debajo de los niveles de 1990, y reducirse entre 80-95% para el año 2050. Las emisiones globales deberán reducirse en un 50% por debajo de los niveles registrados 1990 para el año 2050.

Basado en este reconocimiento de la problemática, los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales, encabezadas por la Organización de las Naciones Unidas (**ONU**), han desarrollado, o están en proceso de desarrollar, medidas para mitigar los impactos del **CC** y adaptarse a las consecuencias inevitables de este.

## **2. Antecedentes Internacionales**

### **2.1 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)**

Los esfuerzos internacionales para combatir los efectos del **CC** se derivan de la **CMNUCC**, firmada en Río de Janeiro en 1992, con la finalidad de lograr *"la estabilización de las concentraciones de **GEI** en la atmósfera a un nivel que impidiera interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático"*. Destacando la necesidad de implementar el *"principio precautorio"*<sup>3</sup> en la regulación climática, el propósito sobresaliente de la **CMNUCC** es dejar que los ecosistemas se adapten naturalmente al **CC** al menor costo, tomando en cuenta *"las responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades"* de los países parte de la Convención.

### **2.2 El Protocolo de Kyoto (PK)**

El **PK** fue adoptado durante la Tercera Conferencia de las Partes (**COP**) de la **CMNUCC** en 1997<sup>4</sup>. Éste requiere que, durante la fase de cumplimiento comprendida entre los años 2008 y 2012, los países desarrollados que forman parte del **PK** reduzcan sus emisiones de **GEI** en un promedio del 5.2% por debajo de los niveles de 1990. Para permitir que las naciones cumplan con esta obligación al menor costo, el **PK** concedió el uso de tres "mecanismos flexibles", a saber: Mercado de Emisiones (**cap & trade** por

---

3 "Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente"; La Declaración de Río de Janeiro, Principio 15. Junio 1992.

4 La **COP** es la secretaría y poder ejecutivo de la **CMNUCC**, mientras que la Junta de las Partes del **PK** (**MOP** por sus siglas en inglés) representa la secretaría y poder ejecutivo del **PK**.

su nombre en inglés)<sup>5</sup>, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (**MDL**)<sup>6</sup> y la Implementación Conjunta<sup>7</sup>.

El **PK** solamente fijó un periodo de cumplimiento para el período entre los años de 2008-2012; por lo que con posterioridad a ese período, sus disposiciones sustantivas dejarán de surtir efectos.

### **2.3 COP 15 Copenhague**

En la **COP 13** en Bali, Indonesia en 2007, se pactó un programa estratégico entre las partes de la **CMNUCC**, en el que se delineó un calendario de trabajo para que las partes acordaran reemplazar o extender el **PK**, en la **COP 15** en Copenhague, Dinamarca, que se celebrará en diciembre de 2009. Para maximizar la probabilidad de que se llegue a un acuerdo sobre este tema tan complejo y polémico para finales de este año, varios países de manera individual han publicado leyes o programas estratégicos sobre la regulación de las actividades de **CC**, a efecto de solidificar sus posturas con anterioridad a las negociaciones que se darán en Copenhague.

Es dentro de este contexto que el gobierno mexicano ha publicado su Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (**PECC**).

## **3. Resumen General**

Después de más de dos años de planeación, consultas, modificaciones y reelaboración del documento, el **PECC** fue anunciado públicamente el 5 de junio de 2009, por el actual mandatario Felipe Calderón Hinojosa, durante la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente en Xcaret, Quintana Roo, aunque no fue sino hasta el 28 de agosto del mismo año que se aprobó y publicó en el Diario Oficial de la Federación (**DOF**), entrando en vigor el día siguiente de su publicación.

El **PECC** fue elaborado para representar las políticas del gobierno federal que serán implementadas respecto a la limitación de emisiones y la adaptación a niveles peligrosos de calentamiento global antropogénico y, tal y como se desprende de su introducción, deberá tomarse en cuenta en

---

5 Un mecanismo de mercado a través del cual se pone un tope a las emisiones de industrias específicas, este tope se reduce paulatinamente año por año (o período por período) y aquellos que emitan más que su tope permitido pueden comprar permisos de aquellos que emitan menos que su tope establecido, o pueden invertir en tecnología más limpia. El precio de los permisos suele determinar si es más barato invertir en tecnología o simplemente comprar permisos en el mercado.

6 Los países desarrollados financian proyectos para reducir emisiones en países en vías de desarrollo (como México), donde los costos son menores, a través de la compra de bonos de carbono que reflejan las toneladas de emisiones reducidas.

7 Similar al **MDL**, pero con la distinción de que los proyectos se implementan conjuntamente por dos países desarrollados.

conjunto con los esfuerzos internacionales para encontrar una solución a la problemática.

La justificación básica del **PECC** se enuncia en el segundo párrafo del Resumen Ejecutivo:

*"Enfrentar el cambio climático implica desarrollar de inmediato actividades de mitigación, o reducción de emisiones de **GEI**, y de adaptación, o de reducción de la vulnerabilidad y de los riesgos para la vida, para el orden natural y el desarrollo. La eficacia de estas actividades aumenta significativamente cuando concurren diversos sectores en una estrategia de política transversal".*

El **PECC** contiene cuatro capítulos:

1. En el primer capítulo se especifica la visión a largo plazo del **PECC**; se reconoce que el **CC** es un fenómeno de largo plazo que requiere tomar una perspectiva de igual término, y se describe la situación actual y futura de México al respecto.
2. El segundo capítulo describe las acciones de mitigación planeadas por el gobierno para los años 2009 – 2012, y se estructura en función de las más recientes guías desarrolladas por el **PICC**.
3. El tercer capítulo presenta políticas públicas para la adaptación al **CC**.
4. Finalmente, el cuarto capítulo agrupa y da a conocer 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 al **CC**.

Una gran parte de las políticas e instrumentos contenidos dentro del **PECC** se expresa a manera de objetivos; así, se plantea un total de 105 objetivos, y 294 metas para alcanzarlos.

#### **4. Conclusiones**

Hoy en día es generalmente aceptado que el cambio climático es y seguirá siendo el mayor reto que enfrentará la humanidad en el futuro, por ello se tienen que encontrar y aplicar estrategias creativas y adecuadas para cada país, sector e individuo.

En un sentido, podría decirse que el **PECC** únicamente representa la postura de negociación de México en el camino a la **COP 15** en Copenhague, ya que identifica y describe las acciones propuestas por México para el marco reglamentario sobre el cambio climático para después del 2012, explicando los métodos preferidos en este país para llevar a cabo el financiamiento, la reducción de emisiones, la transferencia de tecnología y el rol de la adaptación en relación a la mitigación, así como las acciones específicas que

está dispuesto a desarrollar o que ya se encuentran en vías de desarrollarse. Sin embargo, el **PECC** es mucho más que simplemente una postura de negociación. El conjunto de objetivos y metas en él identificados, en su mayor parte, conforman un programa efectivo de actividades a implementarse en las áreas de mitigación y de adaptación al cambio climático, adecuado para las necesidades y circunstancias del país.

No obstante, vale la pena destacar que la mayoría de las acciones propuestas están restringidas a identificar las acciones a seguir en la administración pública federal, extendiéndose a través de la jerarquía gubernamental a los gobiernos estatales y municipales, hasta las entidades públicas no gubernamentales. Por otro lado, en lo que se refiere al impacto que tendrán las políticas del **PECC** en el sector privado, éstas se limitan a referencias generalizadas a "incentivos económicos", "mecanismos de mercado", "medidas fiscales" y varias otras de "promoción" y "estimulación", sin identificar los detalles específicos de éstos, ni los tiempos en que se harán saber dichos detalles.

En este sentido, el **PECC** se queda corto al no identificar estas medidas, mismas que se consideran necesarias para proporcionar certeza y confianza de largo plazo a los inversionistas y empresas privadas quienes, podría decirse, son las fuentes más eficientes y creativas de soluciones efectivas para el problema del cambio climático, sea desde la realización de reducciones de sus propias emisiones, hasta la demanda y uso de menos energía mediante el desarrollo de prácticas, tecnologías, instalaciones, servicios y productos más eficientes, que tomen en cuenta las externalidades ambientales que puedan causar.

No obstante, queda claro que estas referencias a incentivos fiscales e instrumentos de mercado, representan un gran paso adelante en el desarrollo de una estrategia sobre el cambio climático en México, nación que de ser un proveedor de bonos de carbono a las naciones ricas a través del **MDL**, ahora intenta establecer las bases para crear su propio mercado de carbono (con la intención de vincularse en un mercado regional norteamericano) e identificar las actividades y políticas necesarias para reducir emisiones provenientes de México hasta en un 50% debajo de los niveles de 2000 en el año 2050.

Asimismo, se espera el desarrollo de un sistema confiable de inventarios de **GEI** para los generadores públicos y privados de energía, y otros emisores a gran escala, para incrementar el conocimiento y monitoreo de emisiones, así como reducciones de aquellas emisiones en el país.

Sin duda, la **COP 15** en Copenhague nos brindará un panorama de la dirección que tomará el mundo en cuanto a la política internacional sobre **CC**. Por lo que respecta a México, no obstante que la política en el tema del cambio climático está falta de fuerza respecto a las acciones a tomarse en

conjunto con el sector privado, podemos decir que el gobierno de Felipe Calderón ha presentado una estrategia concisa y clara para combatir este fenómeno en el futuro próximo.