



El cambio climático en la agenda legislativa

María Guadalupe Martínez Anchondo

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 31

Diciembre de 2007

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor.

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA AGENDA LEGISLATIVA

María Guadalupe Martínez Anchondo

“No hay asunto más global que el calentamiento global”

Joseph E. Stiglitz

1. INTRODUCCIÓN

El cambio climático es un problema global cuyas características *sui generis* implican un impacto a largo plazo que implica interacciones complejas por un lado en procesos naturales (fenómenos ecológicos y climáticos), y por otros procesos sociales, económicos y políticos a escala mundial con repercusiones a escala local en los países. Las evidencias apuntan que el cambio climático actual tiene su origen en las actividades humanas.¹ El problema del cambio climático, desde el punto de vista del desarrollo de un país o una región, cobra sentido cuando se considera la manera como las anomalías en el clima afectan a los sectores socioeconómicos. El referente de la sociedad es, que afecta su *comfort* humano y se analiza qué tan preparada estaría la sociedad para vivir en escenarios extremos. Al respecto el PNUD ha implementado una serie de programas internacionales en zonas de alta vulnerabilidad en el mundo.

El objeto de este estudio es describir desde una perspectiva global las obligaciones internacionales a que está sujeto México en materia de cambio climático y cómo ha integrado su respuesta a las mismas en la legislación, continuando con las actividades que México a nivel institucional ha realizado, preparándose para la implementación de Proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio.

El cambio climático no sólo se considera como un problema que compete a los países desarrollados, es de vital importancia para países como México, el

¹ Víctor Magaña, Juan Matías Méndez, Rubén Morales y Cecilia Millán, *Consecuencias presentes y futuras de la variabilidad y el cambio climático en México*. En: Julia Martínez y Adrián Fernández Bremauntz (Comp.), *Cambio climático: una visión desde México*, Semarnat-Ine, México, 2005, p. 204.

conocimiento real, ético y moral del tema, es un compromiso para los legisladores en el impulso de iniciativas de ley que promuevan la energía renovable en México y a los tomadores de decisiones estratégicas para que se destinen recursos institucionales y financieros necesarios para atender con seriedad y eficacia el problema, en la instrumentación de políticas públicas en un esquema interinstitucional e intersectorial para atenuar los efectos negativos provocados por cambios en el clima.

El Cambio Climático es un problema mundial cuyas afectaciones concretas son cada vez más evidentes en la naturaleza: derretimiento de glaciares, aumento de incendios forestales, incremento de la temperatura, disminución de lluvias en áreas húmedas, incremento de lluvias en áreas secas, variación en los patrones de migración, incremento del nivel del océano, etc. La información generada por los expertos no se trata de pronósticos determinísticos, sino de informaciones probabilísticas para la planeación en el mediano y largo plazo, que debe ser interpretada y aprovechada adecuadamente.

La comunidad internacional ha asumido algunos compromisos para afrontar el cambio climático los cuales derivan esencialmente de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, del cual México es signatario. Además, no es de menor trascendencia la entrada al Protocolo de Kyoto, así como la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo,² mismos que establecen mecanismos económicos para la solución de la problemática del cambio climático.

El cambio climático es definido en el artículo 1.2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como: “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.”³

² www.europarl.es (consulta el 16 de noviembre de 2007).

³ ONU, 1992, “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, FCCC/INFORMAL/84*GE.05-62301 (S), p.3

La globalización

Las dos tendencias más visibles de la globalización son la de integración o la de fragmentación, Rosenau propuso el término de *fragmigration*⁴ para llamar la atención sobre los efectos que llevan simultáneamente a la integración y a la fragmentación de la vida social contemporánea. En el mundo de la globalización están emergiendo progresivamente factores que afectan la vida social del planeta como un todo y que no se basan exclusivamente en poderes estrictamente políticos sobre territorios y poblaciones nacionales. Ya sea a través de empresas, corporaciones científicas, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales legales o ilegales, el mundo contemporáneo está siendo desafiado y redefinido en forma rápida e intensa por una multiplicidad de factores y actores globales que se entrecruzan y vinculan de manera creativa y constante con la política. La actual reorganización de las relaciones de poder en el nivel global es así un fenómeno complejo que saca a los Estados de su indiferencia formal, poniendo la responsabilidad de los acontecimientos en un conjunto jerarquizado de actores estatales, económicos y sociales.

Por lo anterior, el foco de la gobernabilidad política contemporánea no puede residir en un multilateralismo estatal *horizontal*, sino en un multilateralismo jerarquizado que englobe al conjunto de los sistemas político, económico y social. Suponer que a partir de la noción de soberanía los Estados están en condiciones de atender adecuadamente todos los problemas nacionales y mundiales es hoy una utopía todavía mayor de lo que era en la primera mitad del siglo XX. Las profundas transformaciones ocurridas en la época de la globalización no cancelan la responsabilidad estatal en la construcción de la gobernabilidad. Pero la alta fluidez de los acontecimientos obliga a pensar la política mundial de acuerdo con

⁴, J Rosenau, *Along the Domestic-Foreign Frontier*, en *Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, 1997, p.135

la capacidad real (no formal) de los Estados, de cómo se requiere evaluar la gobernabilidad a partir de la capacidad real de los actores.⁵

Así como la gobernabilidad global es incompatible con los valores y prácticas autoritarias o totalitarias, en la misma medida habrá cada vez menos lugar para ese tipo de actores en un mundo crecientemente globalizado. La política en la época de la globalización presupone los atributos de la democracia y el Estado de Derecho. Sin obediencia a la ley y sin rendición de cuentas (*accountability*), no existirá ninguna oportunidad para que los actores de un sistema global, provenientes de diversas culturas y dimensiones de la vida social y estatal, puedan establecer rutinas y procedimientos capaces de resolver problemas y conflictos. De la misma forma, la gobernabilidad global exige también una cultura política que torne posible el entendimiento mutuo y la búsqueda de objetivos comunes. En otras palabras, exige que los actores posean valores y expectativas racionales, responsables y tolerantes. La construcción de gobernabilidad global demanda de los diversos actores una visión democrática y realista de la política mundial.

Desde Estocolmo 1972, pasando por Río 1992 hasta el presente, la agenda de los problemas ambientales siempre fue colocada en un contexto de gobernabilidad global. Pero, como se deduce de los comentarios anteriores, en estas últimas décadas hubo cambios significativos con relación al papel de los diferentes actores y a las características de los regímenes asociados a los diversos problemas ambientales. De la misma forma, que en los años 70 correspondía a los Estados un papel destacado, en los 80 éste pasó a la sociedad civil, en los 90 el eje de la gobernabilidad se dislocó gradualmente hacia el campo del mercado y sus actores.⁶

Las corporaciones económicas, ni los Estados o las Ong's pueden excluirse del funcionamiento de los sistemas de reglas acordados o de regímenes

⁵ Héctor Ricardo Leis y Eduardo Viola, *Gobernabilidad global post-utópica, medio ambiente y cambio climático*, Nueva Sociedad, N° 185 pp. 37-38. http://www.nuso.org/upload/articulos/3121_1.pdf (consulta el 5 de octubre de 2007).

ambientales existentes, esto no significa que estos deban subordinarse siempre a las preocupaciones y motivaciones de algunos de esos grupos de actores. En este sentido, lo que realmente interesa es que un determinado régimen pueda atender a la resolución del problema ambiental al cual está vinculado, y para esto no interesa tanto saber cuál es la más *justa* de todas las alternativas, sino cuál es más viable, la que contribuye mejor a una participación positiva de los diversos actores involucrados. En un régimen ambiental interesa el establecimiento de reglas de acción realistas que permitan una negociación progresiva entre los diversos actores en la búsqueda del objetivo común.

La gobernabilidad global del clima

El régimen de cambio climático es uno de los más complejos y relevantes regímenes internacionales porque implica profundas interrelaciones entre la economía y el ambiente global. Sus principales instrumentos son la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmada en Río de Janeiro en junio de 1992, y el Protocolo de Kyoto, de diciembre de 1997. Uno de los problemas fundamentales de la viabilidad del Protocolo se debe a que fue aprobado en una muy difícil negociación de última hora, quedando pendientes varios artículos clave que serían precisados en una conferencia posterior. Desde la Cuarta Conferencia de las Partes (COP) de Buenos Aires, en 1998, hasta la primera parte de la Sexta COP de La Haya, en 2000, predominó un *impase* en la negociación de esas definiciones pendientes. En la segunda parte de la COP6 y de la COP7, hubo avances decisivos que permitieron concluir el Tratado. El Protocolo de Kyoto dividió a los países en dos tipos: los pertenecientes al Anexo 1, que tienen compromisos obligatorios de emisiones máximas para 2010 (países de la OCDE y países ex-comunistas de Europa), y países no pertenecientes al Anexo 1.

⁶ Héctor Ricardo Leis,: *La modernidad insustentable*, Nordan y Pnuma, Montevideo, 2001.

Los problemas ambientales globales, junto con la revolución de la información y la globalización económica, contribuyeron a alterar de manera significativa las relaciones interestatales.⁷ Si hasta la década de 1980 todos los Estados importantes, actuando por interés propio, eran capaces de solucionar, ya sea por conciliación o imposición, la mayoría de sus disputas, sin perjuicio de su soberanía, en la década de 1990 hubo una erosión de la autonomía de casi todos los Estados y una creciente necesidad de cooperación internacional que reclamaba gran flexibilidad en las negociaciones.

El beneficio colectivo exige cada vez más acciones que contrarían los intereses de cada Estado individual. La formación de regímenes internacionales económicos, de seguridad y ambientales, va imponiendo restricciones a la soberanía estatal y llevando a la internacionalización parcial del Estado.⁸ Existe una transferencia de poder estatal, simultáneamente hacia una opinión pública global y/o hacia instituciones supranacionales que van constituyendo nuevos centros de autoridad, y para corporaciones transnacionales.⁹ Los problemas ambientales están relacionados con los bienes comunes y colectivos. Por un lado, la atmósfera es un bien público global dado que su uso por parte de un actor no excluye la posibilidad de utilización por el resto. Por otro lado, la atmósfera tiene una capacidad limitada para absorber contaminación o emisiones de gases invernadero sin provocar alteraciones en la salud humana o en el clima. En consonancia con esta limitación, varias cumbres y convenciones internacionales de la última década atribuyeron a la atmósfera el estatuto de *preocupación común*

⁷ Haas, P., *Introduction, Epistemic Communities and International Policy Coordination*, en *International Organization* vol. 46 N° 1, 1992.

Haas, P. (ed.): *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, University of South Carolina Press, 1997.

P. Haas, R., Keohane y M. Levy (eds.), *Institutions for the Earth: Sources of Effective Environmental Protection*, MIT Press, Cambridge, 1993.

Andrew Linklater, *The Transformation of Political Community*, Polity Press, Cambridge, 1998.

North, R.: *War, Peace, Survival. Global Politics and Conceptual Synthesis*, Westview Press, Boulder, 1990.

⁸ R. Keohane. y H. Milner, *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, 1996.

⁹ Rosenau, J.: «Along the Domestic-Foreign Frontier(...) *op. cit.* p. 234.

de la humanidad, y los problemas de su uso fueron consensualmente vinculados a la construcción de instancias internacionales.

Los regímenes ambientales son un sistema de reglas, expuestas en un tratado internacional pactado entre gobiernos, que regulan las acciones de los diversos actores sobre el asunto, más un vector tecnológico-cultural favorable a la protección de un bien colectivo global (Krasner; Porter/Brown; Young).¹⁰ En el caso del régimen de cambio climático, la comunidad científica tuvo un papel definitorio para que los gobiernos pudieran tomar decisiones en cada país. De esta manera en el caso de México, el gobierno asumió diversos compromisos que se detallan en el capítulo siguiente.

2. MÉXICO Y SUS COMPROMISOS INTERNACIONALES PARA AFRONTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO

México ha ratificado la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Convención) y forma parte de él como país no Anexo 1¹¹. Estos países están sujetos a las obligaciones contenidas en los párrafos 1 y 2 del artículo 4 de ésta Convención, de los cuales resulta de especial trascendencia la contenida en el inciso (a) del párrafo 1, consistente en:

{...} elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes (...) inventarios nacionales de las emisiones antropogénicas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal (en adelante “inventario”), utilizando metodologías comparables que habrán de ser acordadas por la Conferencia de las Partes (...).¹²

¹⁰

¹¹ Se incluyen en éste anexo los países en transición a una economía de mercado.

¹² Esta obligación es la única obligación de alguna manera verificable con criterios muy concretos y objetivos, ya que el resto de las obligaciones para los países del Anexo 1 están redactadas de manera abstracta con términos como “formular”, “promover”, “apoyar” “tener en cuenta”,

México ha entregado, desde su ratificación de la Convención, tres inventarios a la Conferencia de las Partes (COP), los cuales han sido elaborados para el cumplimiento de dicha obligación internacional. Estos inventarios derivan de estudios que se han hecho en materia de cambio climático, los cuales muestran que el país se ubica entre los primeros 15 con mayores emisiones de bióxido de carbono y entre los 20 con mayores emisiones *per capita*. Sin embargo, su participación global es menor al 2% del total mundial.

Algunos de los temas que comprenden los inventarios entregados a la COP por México comprende un análisis de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero por fuentes y sumideros; escenarios de emisiones futuras; escenarios climáticos; y estudios relativos a la vulnerabilidad potencial del país al cambio en el clima sobre la agricultura, los bosques, la hidrología, las zonas costeras, la desertificación y la sequía, los asentamientos humanos y el sector energía e industria.

Para la elaboración de éstos inventarios no existe una legislación nacional que obligue al Estado o a los particulares a su elaboración y actualización, sino que derivan exclusivamente de los compromisos internacionales de México.

En el sexenio pasado del gobierno del presidente Vicente Fox fue creado un instrumento jurídico como una herramienta para la elaboración de inventarios en materia de emisión de gases de efecto invernadero y la elaboración de estrategias nacionales para afrontar el cambio climático. Éste instrumento es el *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes* (RETC), cuyo Reglamento entró en vigor el 4 de junio de 2004.

Éste Reglamento señala que los particulares que emitan o transfieran ciertos contaminantes listados en una Norma Oficial Mexicana¹³ emitida para el efecto (NOM), están obligados a medir dichas emisiones y proporcionar los resultados a la autoridad. Se espera que los gases de efecto invernadero se incluyan en la NOM, de manera que las fuentes industriales que emitan éstos gases, estarán obligados a realizar una medición de sus emisiones y reportarlas a la autoridad específicamente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Sin embargo, ésta información propiamente no sería suficiente para integrar un inventario para ser entregado a la COP dado que faltaría integrar factores tal como la absorción de los gases por sumideros. Además, la integración del inventario mencionado no es propiamente el objeto del RETC, sino el obtener estimaciones sobre las emisiones de contaminantes que permitirían el desarrollo de políticas públicas en materia de protección al ambiente.

3. ANALISIS DE LAS INICIATIVAS DE LEY DEL CAMBIO CLIMATICO EN LA LIX Y LX LEGISLATURA

En su más reciente dictamen de la LX Legislatura de la Cámara de Diputados, las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Gobernación, con puntos de acuerdo relativos al Cambio Climático de la Costa del Pacífico (expediente N°. 1991), presentada por el diputado Modesto Brito González, del GP del PRD, presentada el 26 de abril de 2007.

A dicho dictamen se le hicieron las siguientes consideraciones relacionadas a la iniciativa presentada. No sólo al amparo del régimen internacional de cambio climático que México ha adoptado ciertas políticas para prevenir contingencias climatológicas. En el Marco de las Conferencias Mundiales de las Naciones

¹³ Las Normas Oficiales Mexicanas son disposiciones de carácter técnico que emiten las autoridades administrativas, que contienen listados, procedimientos, límites, etc. que son referentes para el cumplimiento de disposiciones legales.

Unidas para la reducción de desastres celebradas en 1994 y 2005 y la Estrategia Internacional para la reducción de desastres de las Naciones Unidas, nuestro país participa en el cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción y la Estrategia de **Yokohama** para un Mundo más seguro, así como del Marco para la Acción del **Hyogo** 2005-2015.¹⁴

No obstante lo anterior, las Comisiones dictaminadoras (Medio Ambiente y Gobernación) coinciden con el diputado promovente, en que no solo es el efecto inmediato de los impactos del cambio climático del país lo que les debiera ocupar, sino también sus efectos secundarios por ejemplo en la salud de la población. No debe escapar la atención que el grupo de Trabajo II del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en su Cuarto Informe de Evaluación ha alertado sobre la muy probable proliferación de enfermedades transmitidas por vector como la malaria y el dengue, particularmente en zonas tropicales.

A nivel nacional la Secretaría de Gobernación, que forma parte de la CICC, por medio del Sistema Nacional de Protección Civil y del Centro Nacional para la Prevención de Desastres, ha instrumentado la política nacional de prevención y atención a contingencias ocasionadas por desastres naturales.

Entre otras coincidencias señala el dictamen, que es necesario fortalecer la red sismológica e introducir sistemas de alerta temprana en otros Estados de la Costa del pacífico, y añade la Comisión dictaminadora que es necesario que los programas de protección civil se difundan constantemente entre la población, pues esto es importante para la cultura de prevención y alerta que refiere el Diputado Modesto Brito González, la Comisión puntualiza acertadamente que la situación corresponde a los tres órganos de gobierno y no sólo a la Federación.

Puntos de Acuerdo, Exhortos

¹⁴ Gaceta Parlamentaria, Martes 4 de diciembre de 2007, Anexo III, p. 11

El 4 de Diciembre de 2007 se somete a la Asamblea las acciones presentadas para atender el acuerdo anterior. Considerando que el cambio climático es un asunto multidisciplinar científica y políticamente, a continuación se presenta el cuadro 1, para hacer referencia a las comisiones que compete, incluyendo los organismos internacionales. En el anexo (al final del documento) se presentan las iniciativas, acuerdos, e iniciativas que se realizaron en la LX legislatura, en donde refleja la preocupación de las diferentes comisiones y diputados de diversa filiación partidista.

Cuadro 1
EL CAMBIO CLIMATICO Y LA RELACION CON LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

COMISIONES	TEMA GENERAL	TEMA ESPECIFICO
Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Incorporar el concepto de cambio climático en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Alteración y cambios en los ecosistemas
Comisión de Hacienda y Crédito Público	En el diseño, desarrollo y aplicación de instrumentos económicos de carácter fiscal que incentiven o sancionen el cumplimiento de la política ambiental.	El pago o exenciones de cuotas de carácter fiscal en materia ambiental.
Comisión de Desarrollo Social	Asentamientos humanos Calidad de vida Desarrollo humano	Zonas de riesgo Presupuestos adicionales para atender las zonas de desastre
Comisión de Participación Ciudadana	Exhorte al gobierno en el diseño de programas de prevención, participación y atención a los ciudadanos para los efectos del cambio climático.	Organismos no gubernamentales que participen en la difusión nacional, regional y local sobre los efectos del cambio climático.
Comisión de Energía	Energías renovables Eficiencia energética No dependencia petrolera	Transición energética
Comisión de competitividad	Las consecuencias sobre la competitividad, el empleo	Innovación tecnológica
Comisión de Educación y Servicios Educativos	Incluir el concepto del cambio climático y la cultura de prevención en los programas de estudio y libros de texto gratuito, como elemento integral del individuo y la sociedad.	-Investigación y desarrollo -Educación y comunicación en Cambio climático
Comisión de Salud	Impactos en la salud	Enfermedades gastrointestinales Epidemias, infecciones. Enfermedades respiratorias por cambios de temperatura. Cáncer de piel
Comisión de Turismo	Considerar en la Ley de turismo la vulnerabilidad de las zonas turísticas.	Zona de playas Marinas
Comisión de agricultura y ganadería	Impactos en los cultivos y en los ecosistemas (bosques y selvas, pastizales)	Áreas deforestadas o desertificadas. Cambios en los patrones alimenticios

Comisión de pesca y otras	Modificación en los sistemas marinos	Alteraciones en los ecosistemas marinos
Organismos Internacionales: ONU PNUD PNUMA OMS	Convocar a los países en acciones conjuntas e individuales para aminorar el calentamiento global	El PNUD ayuda a los países asesorando en materia de políticas y mejorar las condiciones de vida sostenibles de desarrollo: proyecto eólico, plan verde. PNUMA Este grupo se ha dedicado, desde su creación, al análisis exhaustivo de la información científica, técnica y socioeconómica necesaria para entender los elementos de riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo.

Fuente: Elaboración propia

4. MÉXICO Y SU PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS DE MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO (MDL)

El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) es un instrumento creado en el Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático¹⁵, a través del cual un país incluido en el anexo 1 de tal protocolo (en general países desarrollados) puede realizar en países no incluidos en ese anexo 1 (en general países en vías de desarrollo) inversiones en actividades industriales -entre otras- que reduzcan la generación de GEI.

El Protocolo de Kyoto entró en vigor el 16 de Febrero de 1998, a pesar de la reticencia de algunos países –principalmente de los Estados Unidos- de ratificarlo. Por su parte, Europa ha dado un paso adelante y decidió iniciar su propia estrategia para afrontar el cambio climático, la cual incluye la implementación de proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (proyectos MDL). Algunas de estas condiciones son la existencia de una Autoridad Nacional que otorgue Cartas de Aprobación respecto de proyectos de reducción y captura de gases de efecto

¹⁵ Mismo que deriva de la Convención.

invernadero, así como la existencia de un sistema de medición, contabilidad y reporte adecuado y confiable de las emisiones de GEI que realiza una actividad industrial, pues la implementación de proyectos MDL requiere de un estricto control en la medición de tales emisiones.

Los proyectos MDL representan para México la oportunidad de captar inversiones considerables que coadyuvarían en su desarrollo sustentable. Los proyectos MDL de generación de energía revisten de especial trascendencia, pues a través de ellos se puede alcanzar esa clase de desarrollo en México mediante la renovación de su infraestructura para la generación de energía, y por tanto, de la implementación de tecnología más limpia en el país.

Ante éste panorama, el gobierno mexicano ha realizado algunas actividades tendientes a dotar al país de la infraestructura administrativa, gubernamental, necesaria para la implementación de estos proyectos, lo que incluye actividades de búsqueda de financiamiento, promoción, y establecimiento del *marco legal* adecuado para el desarrollo de los mismos.

4.1 La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático

El 25 de abril de 2005 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que crea la Comisión intersecretarial denominada Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (en adelante “La Comisión”), misma que sustituyó al “Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de Gases de efecto Invernadero” creado en el año 2004. La Comisión es la “Autoridad Designada” en términos del Protocolo de Kyoto para otorgar “cartas de aprobación” a proyectos de reducción de emisiones y captura de gases de efecto invernadero en el país, así como identificar, facilitar, promover, difundir y evaluar éstos proyectos.

Otro de los objetivos principales de esta Comisión, fue coordinar las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relativas a la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la prevención de emisiones de gases de efecto invernadero, la adaptación a los efectos del cambio climático y en general, para promover el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México.

La Comisión se integra por los titulares de las Secretarías de Relaciones Exteriores; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Comunicaciones y Transportes.

4.2 Marco normativo e institucional

Como se ha mencionado, la implementación de proyectos MDL requiere de una medición adecuada y confiable de las emisiones de GEI que realice una actividad. También se ha señalado que a través del RETC se estará requiriendo a empresas que emitan esta clase de gases, un reporte de las cantidades emitidas. Sin embargo, los sistemas de medición de las emisiones que se requieren para dar cumplimiento a las obligaciones del RETC no son tan estrictas y exactas como las necesarias para el desarrollo de proyectos MDL; además la implementación de estos sistemas de medición es de un costo considerable.

Con esto en mente, el 25 de agosto de 2004, SEMARNAT firmó un convenio con el World Resources Institute (WRI) y el World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) con el objeto de establecer las bases y lineamientos para la implementación de un programa piloto voluntario de cálculo y reporte de las emisiones de GEI para compañías en México. El esquema de cálculo y reporte es denominado "The Greenhouse Gas Protocol" elaborado conjuntamente por el WRI y el WBCSD.

Si bien el objetivo de éste convenio no es expresamente la implementación de proyectos MDL, el hecho de que sea una metodología reconocida para el cálculo y reporte de emisiones de GEI por parte de empresas que emitan ésta clase de gases, lo hace un instrumento adecuado para el desarrollo de dichos proyectos.

Las metas del convenio firmado por SEMARNAT son entre otras:

- a. Desarrollar una contabilidad de GEI y un programa de reporte corporativo *voluntario* en México,
- b. Identificar medidas de eficiencia y conservación de energía asociadas a los co-beneficios de los GEI.
- c. Identificar y desarrollar proyectos de mitigación de GEI.

Con estas metas se espera ayudar a las empresas a preparar inventarios de GEI e identificar oportunidades para reducirlos, al tiempo que se protegen sus ganancias, se reducen los contaminantes atmosféricos en el ámbito local y se atenúa el cambio climático global. Se espera que la implementación de éste sistema de medición (el cual reiteramos que actualmente es voluntario) colabore en la identificación y eventual implementación de proyectos MDL en el país.

5. IMPACTOS, VULNERABILIDAD Y MITIGACIÓN

El manejo adecuado del agua ha resultado prioritario y de gran importancia para los tomadores de decisiones el considerar con cuidado la información que los científicos generan sobre el clima

Se ha documentado que durante años el fenómeno de El Niño su impacto negativo en la producción pesquera debido a los cambios en la abundancia y distribución de las poblaciones de peces, por lo que su atención no debe ser pasada por alto por las autoridades competentes

Por primera vez el Consejo de Seguridad abordará la problemática ambiental como un asunto prioritario para la seguridad mundial, en un hecho sin precedentes en la agenda de la ONU, pues, más aún, como una discusión impostergable para la comunidad internacional en el 2007.

Mapa 1 y 2 Vulnerabilidad regional



Fuente: http://cambio_climatico.ine.gob.mx/

6. CONCLUSIONES

- a. No existe en México propiamente una legislación en materia de “Cambio Climático”. Sin embargo la iniciativa respecto a incluir el concepto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es de vital importancia.
- b. México ha realizado inventarios de sus emisiones de gases de efecto invernadero en cumplimiento de su obligación en el marco de la

Convención, sin embargo su cumplimiento debe ser sustentado jurídicamente.

- c. México cuenta ya con una Autoridad Nacional Designada en el marco de la Convención y del Protocolo de Kyoto para emitir cartas de aprobación de proyectos MDL, sin embargo, el procedimiento y criterios a tomar en cuenta para su emisión se encuentra en proceso de desarrollo.
- d. Aunque se carece de un marco regulatorio específico en materia de cambio climático, el gobierno cuenta dentro de su estructura administrativa con direcciones enfocadas a la investigación en la materia, así como a la promoción e implementación en materia de proyectos MDL, ambas dependientes de la SEMARNAT.
- e. Con el objeto de identificar medidas de eficiencia y conservación de energía asociadas a los beneficios de la reducción de los GEI, la SEMARNAT firmó un convenio con el WRI y el WBCSD para la implementación de un programa piloto voluntario de cálculo y reporte de las emisiones de GEI por parte de las empresas. Ésta medición y reporte podrá ser un identificador de proyectos MDL.¹⁶

¹⁶ Artículo elaborado por la Comisión de Ecología de ICC México y el comité de asuntos internacionales de la Comisión Nacional de Ecología de Coparmex. Despacho *Lexcorp* abogados. Lic. Daniel Basurto González.

ANEXO

ANEXO

INICIATIVAS LEGISLATIVAS RELACIONADAS CON EL MEDIO AMBIENTE Y EL CAMBIO CLIMATICO

PROYECTOS, ACUERDOS	FECHA DE PRESENTACION	PROPUESTA	RESOLUCION
<p>6 Proyecto de decreto que reforma los artículos 7,8 y 9 de la Ley General de Educación. Proponente: Esteva Salinas Alberto (CONVERGENCIA)</p>	<p>Fecha de presentación: 15/02/2007 Unidas Educación Pública y Servicios Educativos Medio Ambiente y Recursos Naturales Participación Ciudadana</p>	<p>Establecer que los programas educativos deberán inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable así como de la valoración de la reforestación, protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad.</p>	<p style="text-align: center;">Pendiente</p> <p>Publicación en Gaceta: 15/02/2007</p>
<p>12 Proyecto de decreto que expide la Ley de los Instrumentos Económicos de Carácter Fiscal Ambientales. Proponente: Cobo Terrazas Diego (PVEM)</p>	<p>Fecha de presentación: 26/04/2007 Unidas Hacienda y Crédito Público Medio Ambiente y Recursos Naturales Con Opinión de Presupuesto y Cuenta Pública</p>	<p>Establecer como obligación del Estado, garantizar los derechos de toda persona a la protección de la salud y a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, a través del establecimiento de contribuciones que incentiven cambios en la conducta de las personas que favorezcan la salud pública y al ambiente. Asimismo, los términos en que se calcularán, determinarán y pagarán dichas contribuciones, y los términos y condiciones en que se establecerán las exenciones correspondientes.</p>	<p style="text-align: center;">Pendiente</p> <p>Publicación en Gaceta: 26/04/07</p>
<p>16 Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para incorporar el concepto de cambio climático. Proponente: Pinete Vargas María del Carmen (PRI)</p>	<p>Fecha de presentación: 04/07/2007 Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<p>Incorporar el concepto de cambio climático, las facultades de la federación, los principios a que deberán sujetarse las acciones de la misma, de los estados y del Distrito Federal en la materia, así como en el diseño, desarrollo y aplicación de instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental en la materia.</p>	<p style="text-align: center;">Pendiente</p> <p>Publicación en Gaceta: 06/07/2007</p>

<p>5 Proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan las Leyes Generales de Educación, y del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Proponente: Minutas (Senadores) Fecha de presentación: 03/09/2007 Cámara de Origen: Cámara de Diputados</p>	<p>Unidas Educación Pública y Servicios Educativos Medio Ambiente y Recursos Naturales</p> <p>Publicación Gaceta: 03/09/2007</p>	<p>Establecer que la educación deberá fomentar el entendimiento de los problemas ambientales, así como las medidas para prevenirlos y solucionarlos. Que en el Plan Nacional de Desarrollo se deberá incorporar la política de ordenamiento ecológico y la educación ambiental. Establecer los fines que deberá cubrir la educación ambiental.</p>	<p>Estado Actual: Pendiente Proceso Legislativo: 1. Iniciativa presentada en el Senado de la República por el Sen. Arturo Escobar y Vega (PVEM) el 12 de diciembre de 2006. 2. Dictamen de Primera Lectura presentado el 26 de abril de 2007. Se le dispensaron los trámites y se puso a discusión. Aprobado por 86 votos. 3. Se turnó a la Cámara de Diputados, para efectos de lo dispuesto en el inciso a) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 4. Minuta presentada en la sesión de la Cámara de Diputados del 3 de septiembre de 2007.</p>
---	--	--	---

<p>13 Punto de acuerdo, por el que se exhorta a la Semarnat a incluir la Secretaría de Salud en la Comisión Intersecretarial para el Cambio Climático. Proponente: Chozas y Chozas Olga Patricia (PVEM) Fecha de presentación: 07/12/2006</p>	<p>Única Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<p>ÚNICO.- Se solicita a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que evalúe la conveniencia de invitar a participar a la Secretaría de Salud como miembro permanente de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; y a informar a esta soberanía el resultado de dicha evaluación</p>	<p>PRIMERO.- Se solicita a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, evaluar la conveniencia de invitar a participar a las Secretarías de Salud y de Educación Pública como miembros permanentes de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; y a informar a esta Soberanía el resultado de dicha evaluación. SEGUNDO.- Se exhorta respetuosamente al Gobierno Federal para que a la brevedad informe a esta Soberanía lo siguiente: a) Las estrategias, acciones y metas que llevarán a cabo cada una de las dependencias para prevenir o reducir las emisiones de gases de invernadero, b) Las medidas de adaptación y mitigación que adoptará ante los efectos del cambio climático en el país, y c) Que proporcione una copia del Plan de Acción y Prevención ante el fenómeno climático de “El Niño”.</p>	<p>Aprobada con fecha 06/09/2007 Publicación en Gaceta: 16/11/2006</p>
---	---	---	--	---

<p>19 Por el que se exhorta al titular del Ejecutivo Federal a instruir a la presidencia permanente de la Comisión Intersecretarial del cambio climático, en el ámbito de sus atribuciones, para que se incluya a los miembros de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión en los trabajos referentes a la definición de las políticas públicas para abatir los efectos de ese fenómeno ambiental.</p> <p>Proponente: López Adame Antonio Xavier (PVEM)</p> <p>Fecha de presentación: 28/03/2007</p>	<p>Única Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<p>ÚNICO.- Se exhorta al titular del Ejecutivo Federal para que, en el ámbito de sus atribuciones, instruya a la presidencia permanente de la Comisión Intersecretarial del Cambio Climático para que sean incluidos los miembros de las Comisiones Ordinarias del honorable Congreso de la Unión relacionadas con la materia a participar dentro de los trabajos referentes a la definición de las políticas públicas que tengan como fin abatir los efectos del cambio climático.</p>	<p>ÚNICO.- La Cámara de Diputados exhorta, por medio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al Comité Intersecretarial de Cambio Climático a que en calidad de invitados especiales, considere la participación de los legisladores en los trabajos del Consejo Consultivo de Cambio Climático cuando se aborden asuntos específicos que resulten del interés o la competencia del mismo.</p>	<p>Aprobada con fecha 06/09/2007</p> <p>Publicación en Gaceta: 28/03/2007</p>
<p>19 Por el que se exhorta al titular del Ejecutivo Federal a instruir a la presidencia permanente de la Comisión Intersecretarial del cambio climático, en el ámbito de sus atribuciones, para que se incluya a los miembros de las comisiones ordinarias del Congreso de la Unión en los trabajos referentes a la definición de las políticas públicas para abatir los efectos de ese fenómeno ambiental.</p> <p>Proponente: López Adame Antonio Xavier (PVEM)</p> <p>Fecha de presentación: 28/03/2007</p>	<p>Única Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<p>ÚNICO.- Se exhorta al titular del Ejecutivo Federal para que, en el ámbito de sus atribuciones, instruya a la presidencia permanente de la Comisión Intersecretarial del Cambio Climático para que sean incluidos los miembros de las Comisiones Ordinarias del honorable Congreso de la Unión relacionadas con la materia a participar dentro de los trabajos referentes a la definición de las políticas públicas que tengan como fin abatir los efectos del cambio climático.</p>	<p>ÚNICO.- La Cámara de Diputados exhorta, por medio de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, al Comité Intersecretarial de Cambio Climático a que en calidad de invitados especiales, considere la participación de los legisladores en los trabajos del Consejo Consultivo de Cambio Climático cuando se aborden asuntos específicos que resulten del interés o la competencia del mismo.</p>	<p>Aprobada con fecha 06/09/2007</p> <p>Publicación en Gaceta: 28/03/2007</p>

<p>17 Punto de acuerdo por el que se exhorta a las autoridades competentes a impedir la quema de terrenos agrícolas, pastizales, cuamiles y basureros, a efecto de disminuir la contaminación ambiental y el calentamiento global.</p> <p>Proponente: Morales Ramos José Nicolás (PAN)</p> <p>Fecha de presentación: 26/04/2007</p>	<p>Única Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<p>Único. Se exhorta a las secretarías del Ejecutivo federal en coordinación con los gobiernos estatales y municipales del país, para que en el ámbito de su competencia, y de acuerdo a sus atribuciones, apliquen las medidas necesarias para prohibir, y en su caso, evitar la quema de terrenos agrícolas, pastizales, cuamiles, así como basureros –tanto clandestinos como fijos–, coadyuvando con esta medida, con la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, causantes principales de la contaminación ambiental, y el calentamiento global.</p>		<p>Pendiente</p> <p>Publicación en Gaceta: 24/04/2007</p>
<p>20 Punto de acuerdo por el que se exhorta al gobierno federal a implantar acciones en contra del calentamiento global.</p> <p>Proponente: Fraile García Francisco Antonio (PAN)</p> <p>Fecha de presentación: 26/04/2007</p>	<p>Única Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<p>Primero. Que esta honorable Cámara de Diputados exhorte al gobierno federal para que a través de las secretarías responsables, generen junto con los diversos medios de comunicación, una campaña para crear conciencia de las consecuencias del calentamiento global, así como difundir las medidas precautorias que los ciudadanos pueden implantar desde sus respectivos círculos de convivencia.</p> <p>Segundo. Que el gobierno federal por medio de la Secretaria de Energía, en coordinación con la iniciativa privada, implanten las acciones pertinentes, que contribuyan en la solución a este problema.</p> <p>Tercero. Que el gobierno federal, convoque a los países latinoamericanos, a una cumbre, que permita establecer acciones conjuntas e individuales en contra del calentamiento global, siendo México, la sede de este encuentro.</p>		<p>Pendiente</p> <p>Publicación en Gaceta: 12/04/2007</p>

<p>22 Punto de acuerdo relativo al cambio climático en la costa del Pacífico.</p> <p>Proponente: Brito González Modesto (PRD)</p> <p>Fecha de presentación: 26/04/2007</p>	<p>Unidas Medio Ambiente y Recursos Naturales Gobernación</p>	<p>Primero. Se exhorta respetuosamente a la Secretaría de Educación Pública a incluir en los libros de texto gratuito la descripción y acciones de prevención producto del cambio climático y añadiendo la elaboración e integración de la cultura de la prevención, ante el fenómeno mundial del cambio climático en dichos textos.</p> <p>Segundo. Se exhorta a la Secretaría de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Educación Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Politécnico Nacional, el Instituto Nacional de Ecología, a la Comisión Intersecretarial para el Cambio Climático, gobiernos estatales y municipales a que se diseñen los mecanismo y programas de prevención, participación y atención para los efectos del cambio climático en la costa del Pacífico sugiriendo una propuesta presupuestal para el plan general de prevención en el año fiscal de 2008 e informando a esta honorable asamblea de las acciones realizadas.</p>		<p>Pendiente</p> <p>Publicación en Gaceta: 26/04/2007</p>
<p>28 Punto de acuerdo por el que se exhorta a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático a instrumentar una estrategia de difusión nacional sobre los efectos del cambio climático.</p> <p>Proponente: Flores Salazar Guadalupe Socorro (PRD)</p> <p>Fecha de presentación: 26/04/2007</p>	<p>Única Medio Ambiente y Recursos Naturales</p>	<p>Primero. Se exhorta a la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático aplique una estrategia de difusión nacional para comunicar a la opinión pública los efectos del cambio climático.</p> <p>Segundo. Que la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático informe detalladamente a esta soberanía sobre las acciones sectoriales en materia de prevención y mitigación del cambio climático.</p>		<p>Pendiente</p> <p>Publicación en Gaceta: 15/03/2007</p>

Fuente: Las iniciativas presentadas a continuación fueron obtenidas de www.congreso.gob.mx, consulta 18 noviembre de 2007

