

Lo que no fue en tu año ¿no fue en tu daño?

Cambios recientes en la legislación y políticas públicas en México para combatir el cambio climático.

Por: Ximena Aguirre Franco

Aunque la frase es popular para relaciones sociales, ciertamente “lo que no fue en tu año, no fue en tu daño” no aplica para emisiones de gases de efecto invernadero. Los gases de efecto invernadero que han sido emitidos a la atmósfera desde la revolución industrial ya generaron consecuencias que vivimos actualmente y que no son reversibles. Este artículo analiza las tendencias en políticas públicas que hasta hoy han causado que México sea el emisor de gases de efecto invernadero número 13, contribuyendo con alrededor de 715 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente (MtCO₂^e) en 2006; los cambios en políticas públicas y legislación que se han desarrollado con la finalidad de combatir el cambio climático; y los posibles resultados que se pueden obtener de estas últimas.

Como parte de los países que están fuera del Anexo I del Protocolo de Kioto, México ha demostrado ser proactivo en el tema del combate al cambio climático. Como se verá más adelante, nuestro Congreso y las Secretarías encargadas, han publicado una serie de documentos relacionados con el financiamiento de la transición al uso de energías renovables y los bioenergéticos. Además, se publicó el Programa Especial de Cambio Climático (PECC), que tiene como intención acotar los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y las acciones de adaptación contenidas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

☐ Políticas Públicas: El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PECC

▪ El PND:

El PND identifica las materias en las que el país se encuentra rezagado, las áreas de oportunidad y las líneas de acción. Cada uno de los PND pasados, reflejan la problemática por la que pasaba el país al momento de su elaboración, así como las acciones propuestas para sobrellevarlo, por ejemplo el PND 1995-2000 contiene cuestiones relacionadas con indígenas y derechos humanos que respondían a la problemática de Chiapas que se suscitaba al momento. De la misma manera, el PND 2007-2012 incluye medidas de mitigación al cambio climático, como consecuencia de la importancia del problema.

En este sentido, aun cuando México firmó la Convención sobre Cambio Climático el 13 de junio de 1992, el PND que corresponde a los años 1995 a 2000, sólo contenía una sección titulada “política ambiental para el desarrollo sustentable” que no hacía referencia a temas de cambio climático. Lo anterior demuestra que al momento, no era un tema prioritario para México.

A pesar de que México ratificó el Protocolo de Kioto en abril 29 de 2000, el PND 2001-2006 no reflejó acciones tendientes a la reducción de emisiones y mitigación del cambio climático, sólo hizo mención del calentamiento global como un fenómeno internacional y puso al desarrollo nacional por encima de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. El PND únicamente estableció una medida en relación con la mitigación de

emisiones de gases de efecto invernadero, la cual consiste en fomentar el uso de variables ambientales en políticas de uso de energéticos y combustibles fósiles.

La primera vez que se incluyen acciones tendientes a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera es en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Dentro de los objetivos que contempla están: (a) reducir emisiones de gases de efecto invernadero (sin comprometerse a una cifra) mediante el desarrollo de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), e (b) impulsar medidas de adaptación al cambio climático.

▪ **EI PECC:**

El PECC fue publicado el pasado 28 de agosto de 2009, después de haber estado sujeto a consulta pública por casi un año. La naturaleza de este documento es la de un Programa Sectorial de la Administración Pública Federal. Contiene acciones que son obligatorias para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y las unidades de la Presidencia de la República.

Este programa contiene información más reciente a la que fue incluida en la Tercera Comunicación Nacional de México a la Convención Marco de la Organización de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Tercera Comunicación). Además, el PECC contiene una meta a alcanzar en el largo plazo de reducción de emisiones de 50% en relación con las emisiones del año 2000. El cumplimiento con el compromiso está sujeto a que los países desarrollados faciliten apoyos financieros y tecnológicos a países en vías de desarrollo (tales como el Fondo Verde, propuesto por México). Este compromiso tuvo origen en la reunión de los países G-8 que se llevó a cabo en julio de este año, en la que los países parte acordaron reducir emisiones en un 80% para el año 2050 con respecto a sus emisiones de 1990; mientras que para los países en desarrollo la meta sugerida fue la reducción del 50%.

Una de las acciones que se contemplan es la creación de un mercado voluntario de carbono en México que sea compatible con el Programa de Generación de Gases de Efecto Invernadero. No se especifican las reglas o si este mercado será compatible con algún otro mecanismo internacional.

El documento contiene las acciones que se deben llevar a cabo para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en cada uno de los siguientes rubros: (a) energía (generación y uso), y (b) agricultura, bosques y otros usos de suelo (incluye forestal y residuos sólidos). Parte del financiamiento que se espera obtener para llevar a cabo las acciones planteadas es el registro de MDL y la obtención de Certificados de Reducción de Emisiones (CREs) bajo el Protocolo de Kioto.

Conforme al texto del Protocolo de Kioto, uno de los requisitos para registrar un MDL es demostrar la "adicionalidad". Conforme a lo previsto por el artículo 12 fracción 5 b), la adicionalidad está definida como: "*reducciones de las emisiones que sean adicionales a las que se producirían en ausencia de la actividad de proyecto certificada*". En este sentido, y aún cuando el PECC específicamente establece que "*la publicación del programa no afectara por consiguiente el cumplimiento del criterio de adicionalidad en relación con estas acciones de mitigación*", en la práctica es posible que al ser parte de los planes de desarrollo de México, esto pueda dificultar el acreditar la "adicionalidad" de un MDL.

Debajo se encuentra un resumen de las principales actividades de las que resultan las emisiones de gases de efecto invernadero, así como la tendencia que se seguirá en el futuro conforme a lo previsto por el PND, el PECC y legislación publicada recientemente sobre el tema.

☐ **Energía**

De acuerdo con la Tercera Comunicación, el sector energético contribuye en un 61% a las emisiones de gases de efecto invernadero de México, dentro de este rubro, la generación de energía eléctrica emite el 21%. La energía, como servicio público, es una actividad que está reservada a la Nación, sin embargo, conforme al artículo 3 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, se excluye de la definición de servicio público: (a) la generación de energía eléctrica: (i) para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción; (ii) realizada por productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad (CFE); (iii) para su exportación; (iv) destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica, y (b) la importación de energía eléctrica para uso propio. De acuerdo con el Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Energía, que comprende el período del 1 de septiembre de 2008 al 31 de agosto de 2009, la mayoría de la energía eléctrica que se genera a la fecha en el país es de fuentes no renovables. Lo anterior es relevante dado que este sector es mayoritariamente manejado por el gobierno y por ende está en sus manos la decisión de reducir emisiones y generar energía con recursos renovables como son el sol, el viento, el agua, etc.

En relación con este sector, se publicaron recientemente la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y su Reglamento; la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y su Reglamento; y la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos y su Reglamento (Ley de Bioenergéticos).

La Ley de Bioenergéticos incentiva la diversificación de energía y el desarrollo sustentable tomando en cuenta las necesidades alimentarias del país. Los efectos de esta ley están empezando a reflejarse debido a que los bioenergéticos ya se iniciaron a comercializar. Las primeras gasolineras que los vendieron están ubicadas en Monterrey, y recientemente también en Guadalajara.

Conforme al *ranking* publicado por Germanwatch - una organización no gubernamental alemana-, sobre el desempeño de 53 países con respecto a cambio climático, México ocupó el lugar 16 en los años 2006 y 2007. En el *ranking* publicado en el año 2008, México subió al cuarto lugar, el cual perdió en el transcurso de un año, cayendo hasta el lugar 14. Lo anterior no es una sorpresa ya que, como se dijo anteriormente, la energía que se genera y usa en México proviene en su mayoría de fuentes no renovables. Un porcentaje alto de la calificación que obtienen los países en el *ranking* se compone del rubro "energía", por ende, con base en las leyes y reglamentos que tienen como finalidad la promoción del uso de energías renovables y la transición al uso de estas y la promoción del biodiesel, estimamos que en el *ranking* que se publique este año, México gane posiciones.

Además de los 28 proyectos de MDL que CFE ha preparado y que contemplan la reducción anual de 3.6 MtCO₂^e, y de los 41 proyectos activos que tiene Petróleos Mexicanos para reducir emisiones de CO₂ en 12,125 toneladas anuales, que existen

para este sector, un proyecto que fue controversial es el proyecto de “Metrobús”. Este proyecto estaría considerado dentro del rubro de uso de energía eléctrica. De acuerdo con la ficha técnica disponible en la página de la Convención Marco de la Organización de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés), en febrero de 2008 el Gobierno de la Ciudad de México solicitó el registro como un Mecanismo de Desarrollo Limpio para obtener CREs, sin embargo, la metodología presentada fue rechazada. El Gobierno de la Ciudad de México presentó este año la metodología modificada y ésta fue autorizada durante la decimoquinta junta del Comité Ejecutivo de MDL el 16 de octubre de este año. Es probable que los CREs sean expedidos pronto.

□ Cambio de uso de suelo

En la década de los 70, el Gobierno Federal impulsó programas agropecuarios que tuvieron como consecuencia cambios de uso de suelo forestal. Los programas agropecuarios tenían como finalidad “hacer llegar la frontera agrícola hasta el mar”¹. Estas acciones reflejan las necesidades de la época, sin embargo el día de hoy significan: (a) deforestación; (b) erosión del suelo; (c) uso excesivo de agua y contaminación de la misma; (d) pérdida de la biodiversidad; (e) contaminación de suelo con fertilizantes, (f) liberación del carbono que guardan los árboles, etc. En adición, las políticas de importación de alimentos constantemente son llevadas a cabo por el ahorro en agua que ésta práctica implica (“agua virtual”).

Al haber sido sujetas zonas a cambio de uso de suelo forestal para ser usadas como terrenos agrícolas o ganaderos, en caso de “reforestarlas” estas áreas podrían ser susceptibles de calificar como un MDL bajo el Protocolo de Kioto. Los MDL que pretendan caer bajo la definición de “reforestación” o “forestación” requieren que se cumpla con la definición de “bosque”, que es: (a) una superficie de cuando menos 0.05 a 1 hectáreas (b) con cobertura mínima de 10 a 30% de copas de árboles y (c) los árboles deben tener por lo menos de 2 a 5 metros de altura. En adición, dentro de los requisitos de “reforestación” está que ésta se realice en predios que no tenían uso de suelo forestal al 31 de diciembre de 1989. Para caer bajo la definición de un MDL de “forestación” el predio en cuestión no puede haber tenido uso de suelo forestal durante los últimos 50 años. Con base en información obtenida de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el ejercicio de integrar el Registro Nacional Forestal se inició en el año 2004 y al momento se encuentra al 80% de estar completo. Obtener información oficial que acredite la condición del predio para los últimos 50 años y aún para el año 1989, sería difícil (por no decir imposible), por ende también sería complicado registrar un MDL bajo esta categoría.

La legislación actual en materia forestal es la Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento. Esta legislación establece que los cambios de uso de suelo forestal sólo se otorgarán por excepción, esto va en línea con la necesidad de evitar la deforestación y el cambio de uso de suelo.

¹ Merino, Leticia y Segura, Gerardo, *El manejo de los recursos forestales en México (1992-2002). Procesos, Tendencias y Políticas Públicas*, “La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de America Latina y el Caribe”. Instituto Nacional de Ecología, Universidad Autónoma de México, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México, 2001. Pp. 239.

Las acciones que prevé el PECC en este sentido no contemplan los requisitos que se prevén en las decisiones que se han tomado en el rubro de “reforestación y forestación” por lo que las acciones planteadas pueden ser poco efectivas a la luz de obtener CREs.

□ Conclusiones

En México, como país fuera del Anexo I del Protocolo de Kioto, se pueden desarrollar MDL para obtener CREs. Aún cuando se han planteado estrategias y acciones a seguir para el Gobierno Federal, a la fecha no consideramos que existan incentivos para la participación de particulares en la mitigación de cambio climático.

Las expectativas para que se empiece a generar y usar “energías verdes” son optimistas. La publicación de legislación que apoya a dicho sector es una señal para los inversionistas en este rubro.

En adición, el Gobierno Federal tiene que trabajar en la simplificación administrativa ya que la obtención de los permisos necesarios para desarrollar la mayoría de los proyectos que podrían ser registrados como MDL puede ser de un año. Además, los requisitos para la obtención de los mismos retrasan la obtención de otros permisos y de los créditos necesarios para desarrollar los proyectos.

Finalmente, aunque científicamente se ha comprobado que es necesario que todos los países del mundo trabajen en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para evitar que la temperatura siga subiendo, las expectativas de los resultados de la reunión en Copenhague 2009 no son optimistas.