

## MÉXICO ANTE LA COP-16. ENTRE LA SIMULACIÓN CLIMÁTICA Y LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA\*

### I. PRELIMINAR: EL CALENTAMIENTO DEL SISTEMA CLIMÁTICO EN NUESTRO PLANETA ES *INEQUÍVOCO*

Es creciente, y cada vez más convincente, la evidencia científica sobre la existencia de un cambio climático inducido por los seres humanos como resultado de la acumulación en la atmósfera de emisiones de gases de efecto invernadero. Uno de los estudios académicos más consultados y citados de los últimos años, el *Informe Stern*,<sup>1</sup> anunció en 2006 lo siguiente:

Los indicios científicos de la gravedad y la urgencia del problema del cambio climático son actualmente convincentes, hasta el punto de justificar la aplicación de medidas contundentes de reducción de las emisiones de gases invernadero en todo el mundo para reducir el riesgo de consecuencias muy dañinas y potencialmente irreversibles en los ecosistemas, las sociedades y las economías.<sup>2</sup>

En este mismo sentido, la postura de organismos internacionales expresada a través de diversos documentos sobre la certidumbre de la ocurrencia del calentamiento global ha sido mucho más firme en los últimos años. Es el caso del organismo más importante en materia internacional ambiental —el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)— al aseverar en su cuarto informe mundial de 2007 que

---

\* Publicado en *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, núm. 13, julio-diciembre de 2011.

<sup>1</sup> Este informe fue encargado por el gobierno británico al académico Sir Nicholas Stern y se hizo público en octubre de 2006.

<sup>2</sup> Stern, Nicholas, *El Informe Stern. La verdad del cambio climático*, trad. de Albino Santos (1a. parte) y Joan Vilaltella (2a. parte), Barcelona, Paidós, 2007, p. 17.

“la tendencia del calentamiento global es realmente cierta”.<sup>3</sup> Con base en diferentes fuentes científicas enuncia lo que incluye la evidencia del cambio climático:

...la reducción de los glaciares de montaña...el deshielo del permafrost... el deshielo prematuro de lagos y ríos, la prolongación de las temporadas de crecimiento en latitudes promedios y altas, los cambios en las variedades de plantas, insectos y animales, el adelanto en el florecimiento de los árboles, en la aparición de insectos y en la puesta de huevos de pájaros... los cambios en las pautas de precipitaciones en las corrientes oceánicas... y, posiblemente, el incremento en la intensidad y en la persistencia de las tormentas tropicales en algunas regiones...<sup>4</sup>

Aunado al caso anterior, sobresale el organismo por excelencia que emite opiniones científicas sobre el calentamiento global, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático —también conocido como Panel Intergubernamental de Cambio Climático (PICC)—<sup>5</sup> el cual señaló en su cuarto y último Informe de Evaluación (publicado en 2007) que el calentamiento del sistema climático en este planeta es *inequívoco*, como es evidente por las observaciones realizadas fundamentalmente en relación con:

- El incremento de las temperaturas medias globales del aire y del océano
- La expansión del derretimiento de la nieve y el hielo
- El incremento promedio global del nivel del mar

---

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial Geo4*, Madrid, Grupo Mundi-Prensa, 2007, p. 59.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> El PICC fue creado en 1988 a instancias de la Organización Meteorológica Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y está conformado por todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Desde su creación, ha publicado cuatro informes de evaluación: en 1990, 1995, 2001 y 2007. El Cuarto Informe de Evaluación comprende tres documentos emanados cada uno de un grupo de trabajo para temas diversos, esto es, Grupo-I: bases científicas; Grupo-II: impactos, vulnerabilidad y adaptación; y Grupo-III: mitigación de las emisiones de los gases de efecto invernadero. Para más detalles sobre los orígenes y estructura organizacional del PICC, recomendamos Ávalos Gómez, Montserrat, “Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, PICC”, en Martínez, Julia y Fernández, Adrián (comps.), *Cambio climático: una visión desde México*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004.

Aunque este informe no ha estado exento de críticas por algunos errores en su contenido,<sup>6</sup> su aportación científica para el debate académico, la discusión jurídica, y el diseño de políticas públicas en los contextos internacional y nacional de los Estados ha sido trascendentalísima. Por ello, es indispensable mencionar, aunque sea de manera sintetizada, algunos de los datos más relevantes que se han presentado para cada uno de los tres temas mencionados en las viñetas anteriores:<sup>7</sup>

- i) *Temperatura media global del aire y del océano.* El incremento total de la temperatura de 1850-1899 a 2001-2005 ha sido de 0.76°C, y para las próximas dos décadas la temperatura promedio global habrá de incrementarse cerca de 0.2°C por década. Existen seis escenarios para finales del siglo XXI sobre el aumento de la temperatura promedio global: el más optimista estima un incremento de 1.8°C (con un rango de variación entre 1.1°C a 2.9°C) y el más alarmante un aumento de 4°C (con un rango de variación entre 2.4°C a 6.4°C). Desde 1850 a la fecha, los once años más cálidos que se han registrado en el planeta corresponden a los últimos doce años del periodo 1995-2006, y en los últimos cincuenta años se ha observado una expansión de cambios en las temperaturas extremas: mientras que los días y noches frías así como las heladas han sido menos frecuentes, los días, noches y ondas cálidas han sido más frecuentes. Por otro lado, las temperaturas promedio en las zonas polares hace 125,000 años (en el último periodo interglacial) eran de 3°C a 5°C por encima de las temperaturas actuales. Las temperaturas promedio en el Ártico aumentaron casi el doble del promedio global durante los últimos cien años (las temperaturas en esta zona tienen una variabilidad por década muy alta: se detectó un periodo cálido de 1925 a 1945); las temperaturas por encima de la capa del llamado *perma-*

---

<sup>6</sup> Uno de los más llamativos es el supuesto derretimiento de los glaciares del Himalaya (del nepalés *him* = nieves, y *alya* = lugar de) hacia 2035.

<sup>7</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, “Summary for policymakers”, en Solomon, S. et al. (eds.), *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2007. Algunos enunciados de esta síntesis los publicamos en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LVIII, núm. 250, julio-diciembre de 2008. En esta revista el lector encontrará cierta información adicional.

*frost* se han incrementado en toda esta zona hasta casi 3°C desde la década de los ochenta. Finalmente, el contenido promedio de vapor que se encuentra en la atmósfera ha tenido un incremento sobre el suelo, el mar y la troposfera por lo menos desde la década de los ochenta; desde 1961, se ha observado que la temperatura promedio global del océano ha aumentado hasta profundidades que alcanzan los 3,000 metros y que ésta ha estado absorbiendo más del 80% del calor adicional al sistema climático.

- ii) *Derretimiento de la nieve y el hielo.* Los glaciares y las cubiertas de nieve han disminuido en promedio en ambos hemisferios del planeta (norte y sur). Información satelital desde 1978 demuestra que en promedio cada año el hielo marino del Ártico se ha reducido en un 2.7% por década, con disminuciones más grandes hasta de un 7.4% por década durante las épocas de verano. En los seis escenarios que se manejan sobre el aumento de la temperatura promedio global para finales del siglo XXI, tanto el hielo marino del Ártico como el de la Antártica habrán disminuido. De hecho, se pronostica que para la segunda mitad del siglo XXI, el hielo marino del Ártico durante la última parte del verano habrá de desaparecer casi por completo. Se pronostica que la capa de hielo de Groenlandia continuará su reducción durante el presente siglo con una posible tendencia a desaparecer por completo de prolongarse el aumento en la temperatura promedio global durante los próximos siglos.
- iii) *Elevación del nivel del mar.* Para el periodo de 1961 a 2003, el promedio global del nivel del mar se incrementó a razón de 1.8 milímetros por año (con un rango de variación entre 1.3 a 2.3). Esta tasa de elevación fue más rápida para el periodo 1993 a 2003 que consistió en 3.1 milímetros por año (con un rango de variación entre 2.4 a 3.8). Aunque no está del todo claro que el rápido incremento en la elevación del mar para ese periodo esté asociado a una simple fluctuación climática decadal o a una tendencia de largo plazo, existe gran certeza de que el nivel del mar en efecto aumentó del siglo XIX al siglo XX. De manera que se estima que el incremento total del nivel del mar durante todo el siglo XX fue de 0.17 metros (con un rango de variación entre 0.12 a 0.22), es decir, de 17 centímetros. Para 2090-2099 se espera un incremento del nivel del mar de 0.18 a 0.38 metros (es decir, de 18 a 38 centímetros) si la temperatura

cambia en 1.8°C teniendo un 66% de probabilidades que el rango fluctúe entre los 1.1°C a 2.9°C. Sin embargo, ese incremento será de 0.26 a 0.59 metros (es decir, de 26 a 59 centímetros) si la temperatura alcanza 4°C con un similar 66% de probabilidad que el rango sea entre 2.4°C a 6.4°C. En la actualidad, mientras que el derretimiento de los glaciares y las cubiertas de nieve han contribuido en definitiva a la elevación del nivel del mar, existe hasta un 90% de probabilidades de que la pérdida de las capas de hielo en Groenlandia y la Antártica hayan contribuido para ello en el período de 1993 a 2003. La desaparición de la capa de hielo de Groenlandia (con temperaturas similares a las de hace 125,000 años) podría contribuir a un incremento de 7 metros del nivel del mar, situación que no se prevé ocurra en los próximos 100 años.

Como resultado del testimonio ofrecido en los documentos aquí mencionados (que se suman a otros más, ciertamente anteriores y coetáneos a ellos) podría pensarse que toda la comunidad internacional está verdaderamente convencida de seguir uniendo esfuerzos para enfrentar el cambio climático. Aún más, podría asegurarse que tales datos y aseveraciones reafirman en las naciones el interés por alcanzar para los próximos años compromisos vinculantes renovados, tal y como lo habrían hecho en el pasado con la adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, que entró en vigor a nivel internacional en marzo de 1994), del protocolo de Kyoto a dicha convención (que lo hizo en febrero de 2005), y de otros acuerdos alcanzados en diversas conferencias de las partes. Sin embargo, aún con la evidencia de reportes científicos y después de más de 15 años de contar con un régimen jurídico climático a nivel internacional, no está del todo claro si en verdad nos encontramos en un escenario que podríamos adjetivar de optimista. Me parece que estamos lejos de creer que la primigenia preocupación e intención de respuesta de las naciones a este fenómeno inducido, haya logrado actualizarse en las diversas acciones tomadas por la comunidad internacional.

En realidad, el panorama se antoja un tanto decepcionante. Por un lado, las metas y mecanismos desarrollados en el propio régimen jurídico climático han sido criticados —entre otras razones— por su laxitud; y todavía más, ha trascendido que no todos los Estados habrán de cumplir con las obligaciones adquiridas (sean vinculantes o no) en los instrumen-

tos internacionales respectivos para el primer periodo acordado 2008-2012. Por el otro, la no ratificación del protocolo de Kyoto por Estados Unidos no permite afirmar que la comunidad internacional toda esté enfrentando conjuntamente el calentamiento global; además, las expectativas de alcanzar un acuerdo *hard* de régimen post-Kyoto para adoptar compromisos de carácter vinculante para los próximos años no se cristalizaron ni en la reunión climática de Copenhague en 2009, ni lo harán previsiblemente en la de Cancún a finales de 2010.

## II. KYOTO, COPENHAGUE Y CANCÚN: ¿COMÚN DENOMINADOR DE LA DECEPCIÓN?

Son tres los nombres de las ciudades que simbolizan —sin pretender con ello negar avances— lo que hemos de llamar *el común denominador de la decepción* en materia de cambio climático: *i*) Kyoto, por haberse adoptado en esa ciudad (en 1997), en la COP-3, un protocolo a la CMNUCC un tanto alejado de lo esperado; *ii*) Copenhague, sede de la COP-15 y en donde se tenía la enorme expectativa de que se alcanzara un consenso para adoptar compromisos vinculantes pos-2012; y *iii*) Cancún, lugar donde se llevará a cabo la COP-16 pero en el que seguramente tampoco se habrá de actualizar la expectativa creada en Copenhague de adoptar compromisos vinculantes para un periodo posterior a 2012. Si bien es loable reconocer avances en el régimen jurídico climático, existen razones suficientes para no estar satisfechos del todo con los resultados hasta ahora alcanzados.

En primer lugar, el Protocolo de Kyoto (PK) resultó ser un tratado internacional que desde sus orígenes fue criticado por haber establecido un objetivo de reducción de emisiones muy bajo comparado con los escenarios del calentamiento global. Es decir, aun cuando el protocolo llegara a implementarse de manera absoluta, sus resultados serían marginales alcanzando apenas una reducción de la temperatura en 0.15% °C (o menos de una sexta parte de un grado) si se comparara con un escenario en donde no existiera reducción de bióxido de carbono (*business as usual*).<sup>8</sup>

Aunado a lo anterior, desde comienzos de este siglo se ha sostenido que la obligación vinculante de los países anexo I (*i. e.* países desarro-

---

<sup>8</sup> Más detalles en Guruswamy, Lakshman D., *International Environmental Law*, 2a. ed., St. Paul, Minnesota, Thomson / West, 2003, p. 218 y ss.

llados y con economías en transición) respecto a sus compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones conjunta en 5.2% por debajo de los niveles de 1990 para el primer periodo acordado de 2008-2012, no habrá de ser cumplida (como podría ser el caso de España).<sup>9</sup> A esta situación debemos agregar que con la información que ha ofrecido recientemente el Informe Stern y el Cuarto Informe de Evaluación del PICC sobre las acciones que deberán llevarse a cabo para enfrentar el cambio climático, el actual régimen de reducción de emisiones parece francamente inadecuado.<sup>10</sup> Adicionalmente, no es nada alentador saber que, independientemente de la negativa de Estados Unidos de ratificar y cumplir con las disposiciones del PK, ciertos países no-anexo I que no tienen compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones (conforme al anexo B del protocolo) como China, Brasil, India, México o Sudáfrica, siguen siendo grandes emisores de gases de efecto invernadero.

En segundo lugar, las expectativas de alcanzar un acuerdo *hard* de régimen post-2012 se desvanecieron en la Conferencia de las Partes COP-15 celebrada hacia finales de 2009 en Copenhague, Dinamarca. En efecto, lo sucedido en esta reunión de las partes, dejó en claro que aunque los países argumentaran en el texto del instrumento denominado *Acuerdo de Copenhague* que existe una firme voluntad política para enfrentar el calentamiento global con urgencia,<sup>11</sup> la comunidad internacional no logró cumplir con la gran expectativa de que se adoptaran los compromisos vinculantes elaborados respecto al régimen pos-Kyoto.

El citado Acuerdo de Copenhague contiene normas *soft* importantes como lo son, entre otras, la de mantener el aumento de la temperatura por debajo de los 2°C; la de que las naciones anexo I se comprometan a aplicar de manera individual o colectiva las metas cuantificadas de reducción

---

<sup>9</sup> Según las proyecciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los países anexo I habrán de exceder sus compromisos de reducción de emisiones hasta en un 30% hacia 2010. Véase, *ibidem*, pp. 200 y 201.

<sup>10</sup> Birnie, Patricia W., Boyle, Alan E. y Redgwell, Catherine, *International Law and the Environment*, 3a. ed., Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 371 y ss.

<sup>11</sup> En el numeral 1 del acuerdo se señala al principio lo siguiente: “1. Subrayamos que el cambio climático es uno de los mayores desafíos de nuestros tiempos. Destacamos nuestra firme voluntad política de combatirlo con urgencia...”. Véase United Nations Framework Convention on Climate Change, Decisión 2/CP.15 Acuerdo de Copenhague, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15° período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009*, marzo de 2010.



de emisiones relativas al conjunto de la economía para 2020; la de reducir a través de un mecanismo las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (actividades REDD-plus); o la de establecer el Fondo Verde de Copenhague para apoyar programas, políticas y actividades (incluidas las REDD-plus) vinculadas a la mitigación, adaptación, fomento de la capacidad y el desarrollo, y la transferencia de tecnología.

Con disposiciones nada espectaculares, las buenas intenciones de la comunidad internacional quedaron plasmadas con la suficiente ambigüedad posible como lo demuestra la redacción del siguiente párrafo del Acuerdo de Copenhague:

2. Convenimos en que se requieren fuertes reducciones de las emisiones mundiales, a la luz de la ciencia y de la información recogida en el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC, con miras a lograr una disminución de dichas emisiones que permita mantener el aumento de la temperatura mundial por debajo de los 2°C, y nos proponemos tomar medidas para cumplir este objetivo de conformidad con la ciencia y sobre la base de la equidad. Deberíamos cooperar para lograr que las emisiones mundiales y nacionales alcancen su punto máximo lo antes posible, reconociendo que el plazo para ello será más largo en el caso de los países en desarrollo, y teniendo presente que el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primeras y esenciales de esos países y que para lograr el desarrollo sostenible es indispensable una estrategia de desarrollo con bajas emisiones.<sup>12</sup>

En tercer y último lugar, lo que habrá de suceder en Cancún, en la COP-16, será una especie de “evento clonado” igual de decepcionante que el de Copenhague. A un par de meses de que comience tal reunión, no existen noticias alentadoras ni optimistas respecto a la adopción de compromisos vinculantes para el régimen post-2012. En todo caso, la COP-16 en Cancún habrá de ser vista en lo futuro como una reunión en donde lo más destacado habrá sido no sólo la acusada continuación del proceso de negociación hacia la construcción de consensos de un renovado régimen jurídico climático sino la muy probable pero insuficiente en términos globales elaboración de normativa *soft*.

En suma, contamos con una comunidad internacional que por un lado reconoce la importancia de responder conjuntamente a un problema glo-

---

<sup>12</sup> *Idem*.



bal, pero que por el otro lo hace de manera inquietantemente lenta o de manera un tanto reservada. Bajo este panorama, es fundamental reflexionar sobre la posición que México habrá de adoptar frente a la próxima COP-16. En este sentido, pensamos que si bien el gobierno mexicano ha realizado acciones consecuentes para construir una imagen hacia el exterior que pueda ser considerada como firme y responsable, algunas de esas acciones junto con otros sucesos ocurridos internamente, conducen a creer que estamos frente a una simulación climática.

### III. LA SIMULACIÓN CLIMÁTICA: “CANDIL DE LA CALLE Y OSCURIDAD DE SU CASA”

Ya sea en el contexto internacional o en el nacional, la posición que México habrá de asumir frente al calentamiento global supone un gran dilema. Por un lado, nuestro país se muestra hacia el exterior como una nación activa y constructiva bajo los márgenes de los compromisos del actual régimen climático;<sup>13</sup> como veremos más adelante, ciertas acciones sustentan acertadamente esta imagen del país. Por el otro, su actuar doméstico evidencia una actitud contraria respecto a lo que proyecta en el plano internacional; un buen número de datos, estadísticas y hechos contundentes no solo contrarían esa imagen proyectada hacia fuera, sino

---

<sup>13</sup> Hay que recordar que una de las condiciones que se negociaron para que México se integrara a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en 1994, fue que dicha organización aceptara que nuestro país no fuera incluido en el anexo I de la CMNUCC, lo que al mismo tiempo provocó su salida del Grupo de los 77 + China. Fernando Tudela explica las consecuencias que derivaron de ello: “Estas circunstancias determinaron el relativo aislamiento inicial de nuestro país en algunas negociaciones multilaterales, como la relativa al cambio climático global. En el marco de los acuerdos ambientales multilaterales, no se incorporaba al listado de los países desarrollados, al tiempo que se desvinculaba de la agrupación negociadora por medio de la cual había defendido tradicionalmente sus intereses como país en desarrollo”. Al iniciarse las negociaciones el PK, México se vio sometido —como explica del propio Tudela— a presiones para incorporarse al anexo I, y posteriormente a la adopción del PK, a que asumiera compromisos voluntarios cuantitativos de emisiones de gases de efecto invernadero. La estrategia gubernamental construida para enfrentar esta situación permitió que México fuera ahora considerado como un “socio responsable” y “constructivo” a la vez que cesaron las presiones internacionales para que asumiéramos compromisos ajenos a los que se establecieron en la CMNUCC. Véase, Tudela, Fernando, “México y la participación de países en desarrollo en el régimen climático”, en Martínez, Julia y Fernández, Adrián (comps.), *Cambio climático: una visión desde México*, cit., nota 5, pp. 155 y ss.

que han sido en ocasiones engañosamente utilizados para consolidar su posicionamiento en las negociaciones multilaterales, para demostrar un supuesto interés en el tema, o para congratularse por los premios internacionales recibidos. El aparente liderazgo ambiental que se pretende invocar en materia climática tiene en realidad fisuras de gran trascendencia.

### 1. *Candil de la calle*

Nadie puede negar la activa participación que México ha tenido en el plano internacional climático. Por ejemplo, a través de la continua suscripción de documentos internacionales, de propuestas de tipo financiero, o de la integración con otros países para fijar posturas comunes (como lo fue el grupo de negociación conocido como *Environmental Integrity Group*, el cual comenzó a operar en 2000). A futuro destaca sin duda alguna la asunción de la presidencia para la próxima 16ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC y la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes del PK (COP-16/CMP-6). Parte de ese accionar climático ha supuesto una base de tipo jurídica y programática al interior del país que tiene un referente claro a través de diversos documentos publicados en los últimos años.

Algunas de las actividades más importantes en este sentido comprenden tanto aquellas que han sido consecuentes con una respuesta honesta y responsable al cambio climático como aquéllas que han sido ficticiamente presentadas como compromisos singulares.

#### A. *Suscripción de instrumentos internacionales*

Se ha llevado a cabo la suscripción de un buen número de instrumentos internacionales (*hard* y *soft*) donde sin duda alguna destacan la adopción (con su respectiva ratificación) de los dos documentos jurídicos principales de carácter vinculante: la CMNUCC y el PK. Para este último caso, es de llamar la atención que México haya estado dentro de los primeros 30 países en depositar el instrumento de ratificación (adhesión o aceptación) de las 184 naciones que ya lo han hecho.

Aunado a lo anterior, se han suscrito distintos instrumentos internacionales (acuerdos, memoranda de entendimiento, cartas de intención) en el marco de la cooperación en materia de mecanismos de desarrollo

limpio (MDL). Así, se han celebrado acuerdos interinstitucionales entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de este país y diversos ministerios (primordialmente ambientales) de otros gobiernos de diversos países. Por ejemplo, en 2004 se firmaron acuerdos interinstitucionales con los Países Bajos, Italia, Canadá y España, en 2005 con Alemania y Dinamarca, y en 2006 con Portugal. Existe también un acuerdo interinstitucional celebrado en 2004 entre el Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de Gases de Efecto Invernadero y el Banco Japonés de Cooperación Internacional.

Asimismo, destaca la celebración de un tratado internacional (aprobado por el Senado el 17 de marzo de 2005 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de ese mismo año) entre nuestro gobierno y el gobierno de la República Francesa también en el marco de los MDL.

#### B. *Actualización de inventarios y entrega de comunicaciones nacionales*

Como parte no anexo I, nuestro país ha cumplido con los compromisos adoptados en la CMNUCC relativos a las actualizaciones correspondientes de sus inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero, así como con la entrega periódica de diversas comunicaciones nacionales (que contienen además las medidas adoptadas para enfrentar el calentamiento global) según el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. México se jacta, por ejemplo, de haber sido el segundo país en desarrollo (Uruguay fue el primero) en presentar la primera comunicación ante la conferencia de las partes, y el primero en haber presentado la segunda y cuarta comunicaciones nacionales.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Las cuatro comunicaciones nacionales fueron entregadas respectivamente en 1997, 2001, 2006, y 2009. En la última comunicación, la cuarta, México presentó, entre otras cosas, la actualización del inventario de emisiones de gases de efecto invernadero (INEGEI) 1990-2006, un estudio del impacto del cambio climático en la economía del país, y algunos extractos del PECC 2008-2012. Más información se puede encontrar en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Cuarta Comunicación Nacional”, *Biosfera. Sala de prensa. Noticias del medio ambiente*, México, 2009, <http://www.semarnat.gob.mx>.

### C. *Plantación de millones y millones de árboles al año*

Ante el llamado del PNUMA en 2007 para plantar mil millones de árboles cada año (Campaña de los Mil Millones de Árboles), nuestro país se comprometió con una cuarta parte de esa cantidad de árboles. En efecto, México informó a ese organismo de las Naciones Unidas haber plantado 250 millones de árboles en 2007, es decir, el 25% de la meta fijada para todo el mundo. Parte de dichas acciones se llevaron a cabo a través del Programa ProÁrbol con una inversión aproximada de 2 mil 700 millones de pesos. En 2008 (a propósito de la celebración del 5 de junio por el Día Mundial del Medio Ambiente) el PNUMA entregó al titular del Ejecutivo Federal y al pueblo de México el *Reconocimiento al Liderazgo Global*. Algunos de los razonamientos que esgrimió el organismo internacional estuvieron basados en las cifras de millones de árboles sembrados que proporcionó el gobierno federal. Las palabras de Magdy Martínez-Solimán, quien entregara el premio, fueron las siguientes:

Como coordinador residente de las Naciones Unidas en su país, es para mí un honor entregarle hoy a usted, señor presidente, y al pueblo de México el Reconocimiento al Liderazgo Global en nombre del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, la más alta autoridad mundial en la materia, por su destacada contribución al cumplimiento de la convocatoria: Plantemos para el Planeta: Campaña de los Mil Millones de Árboles... México contribuyó... con una cuarta parte de los mil millones de árboles a plantar en el mundo durante 2007. Este resultado asombroso para algunos, no es producto del azar, sino fruto de un esfuerzo fiscal que usted ha impulsado poniendo la reforestación a la par de otras múltiples prioridades del gasto público y de un ejercicio de cuidada planificación por parte de su secretario de Medio Ambiente, señor Elvira, y de su equipo.<sup>15</sup>

Como veremos más adelante, la información proporcionada por el gobierno federal no resultó exacta y estuvo plagada de irregularidades.

---

<sup>15</sup> El discurso completo puede consultarse en Presidencia, *Discursos. Diversas intervenciones en la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente*, México, 5 de junio de 2008, <http://calderon.presidencia.gob.mx>.

#### D. *Fondo Verde*

El gobierno federal mexicano ha propuesto a la comunidad internacional la creación de un Fondo Mundial contra el Cambio Climático — conocido comúnmente como Fondo Verde— como mecanismo financiero (no sustitutivo sino complementario de los instrumentos establecidos en el PK) con el objeto de ampliar la participación de todos los países para sustentar financiera y tecnológicamente las acciones de mitigación y adaptación.

En 2009, en el marco de la reunión en Copenhague, el Ejecutivo Federal (pero no el pueblo de México) recibió un premio, el premio GLOBE (*Global Legislators Organization*) de manos del saliente primer ministro del Reino Unido, Gordon Brown, quien habría expresado que ninguna propuesta había tenido tanta influencia sobre el financiamiento para enfrentar el cambio climático como la del Fondo Verde del actual presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa.

#### E. *La normatividad doméstica*

En el ámbito jurídico interno, y para la aplicación de la normativa internacional, el Ejecutivo Federal ha expedido diversos instrumentos jurídicos administrativos. Por ejemplo, dos acuerdos presidenciales (el primero, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de enero de 2004, que creó con carácter permanente la Comisión Intersecretarial denominada Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de Gases de Efecto Invernadero, y el segundo, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de abril de 2005, que creó con carácter permanente la actual Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, y que a su vez abrogó el acuerdo anterior), y un acuerdo secretarial (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 2005, por el cual se expidieron los procedimientos para la emisión de cartas de aprobación de proyectos de reducción o captura de emisiones de gases de efecto invernadero).

#### F. *Programas*

A nivel programático, además de las referencias generales al cambio climático en los programas sectoriales ambientales, sobresalen particu-

larmente dos documentos. Primero, la *Estrategia Nacional de Cambio Climático 2007*, que contiene un resumen de la respuesta de México y la comunidad internacional al problema del calentamiento global; un diagnóstico sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y las oportunidades de mitigación (relativas a la generación y uso de energía así como a la vegetación y el uso del suelo); una descripción sobre las condiciones de vulnerabilidad y las necesidades de adaptación; y finalmente la posición que asume nuestro país ante el régimen internacional climático.<sup>16</sup>

Segundo, el *Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012*, que con 106 objetivos y 303 metas, está dividido en cuatro componentes: visión a largo plazo (donde se asume, entre otras cosas, el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducir un 50% sus emisiones al 2050 con respecto a lo emitido en 2000); mitigación (que con 41 objetivos y 95 metas está orientado a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y alcanzar lo que llama “la descarbonización de la economía mexicana”); adaptación (donde se plantean 37 objetivos y 143 metas centrándose en la reducción de la vulnerabilidad y la necesidad de desarrollar una gestión integral de riesgos), y por último, elementos de política transversal (que abarca 28 objetivos y 65 metas, en el que se diseñan y agrupan elementos de las políticas y acciones, y que aborda los temas de política exterior; fortalecimiento institucional; economía del cambio climático; educación, capacitación, información y comunicación; e investigación y desarrollo tecnológico).<sup>17</sup>

Como más adelante veremos, existen ciertas incongruencias entre los programas gubernamentales.

## 2. Oscuridad de su casa

La imagen de compromiso que el gobierno de México ha construido hacia el exterior para enfrentar el cambio climático, contrasta con una serie de situaciones que en lo interno no sólo desmienten ese supuesto liderazgo ambiental, sino que dan cuenta de una realidad distinta, cruda y

---

<sup>16</sup> Para mayor detalle, Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), *Estrategia Nacional del Cambio Climático*, México, CICC, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2007.

<sup>17</sup> Más detalle en Poder Ejecutivo Federal, *Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012*, México, versión consulta pública del 24 de marzo de 2009.

lamentable de la que el propio gobierno poco o nada dice en las reuniones y foros internacionales. Si bien algunas de las acciones climáticas mencionadas en el apartado anterior son plausibles y han sido bien recibidas por una parte importante de la comunidad científico-ambientalista de este país, es menester señalar puntualmente los aspectos negativos de esta otra lastimosa realidad.

### A. Constante deforestación y degradación forestal

Continúan, por un lado, la pérdida total (o casi totalmente) de la cubierta forestal en diversas áreas boscosas de nuestro país, y por el otro, la degradación o deterioro (no es propiamente una deforestación) de nuestros bosques. Es difícil establecer cuáles son las cifras en este sentido, pero se calcula que al menos para el concepto de deforestación se tiene un dato que oscila entre unas 300 a 600 mil hectáreas por año. Información reciente del gobierno federal, que comprende datos que son los que habrían de “alimentar” el documento denominado *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005* (FRA 2005) de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), señala lo siguiente:

Para el FRA 2005 la FAO solicitó dos piezas básicas de información: a) una estimación de las existencias forestales en 1990 y 2000 y b) una proyección de las existencias para el 2005. La primera estimación se hizo identificando en las dos series de datos elegidas las categorías que corresponden a las definiciones de *Bosques* y *Otras tierras boscosas* de la FAO y calculando las existencias de estas coberturas en ambas fechas. Este cálculo arrojó una existencia de 68.720 millones de hectáreas de *Bosques* en 1993 y de 65.557 millones de hectáreas en el 2002, lo que representa una pérdida total de 3.164 millones de hectáreas en el periodo o una tasa simple de deforestación de 351 445 hectáreas/año. Si se considera también la pérdida de *Otras tierras boscosas*, la tasa total de deforestación es de 401 mil hectáreas/año.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Inventarios forestales y tasas de deforestación*, México, s.f., [http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe\\_04/02\\_vegetacion/recuadros/c\\_rec3\\_02.htm](http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_04/02_vegetacion/recuadros/c_rec3_02.htm).



Si bien se señala en el FRA 2005 de la FAO que México no se encuentra entre los países con mayor pérdida neta anual de área de bosque para el periodo 2000-2005, tampoco se encuentra entre los diez países con mayor ganancia neta anual para el mismo periodo. Existe, para la FAO, una “constante aunque decreciente pérdida neta de bosques en México”.<sup>19</sup>

### B. *Cárcel y asesinato de campesinos ecologistas mexicanos*

Continúan las agresiones en contra de campesinos mexicanos en su lucha por defender los bosques y otros recursos naturales. Un caso emblemático es el de los campesinos guerrerenses Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, cuyo ejemplo representa tan sólo la punta del iceberg de lo que le ocurre a ciertos activistas que luchan en favor de la protección y conservación del ambiente. Algunos casos de tortura, amenazas, cárcel y asesinato son los siguientes:<sup>20</sup>

- *Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera.* Son conocidos por haberse opuesto a la tala de árboles por empresas como la transnacional canadiense *Boise Cascade*. Integrantes de la Organización de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán (OCESP), fueron detenidos en 1999 por el Ejército Mexicano en Guerrero. Torturados y encarcelados, fueron sentenciados a seis y diez años de prisión, respectivamente. Recibieron, entre otros, el Premio Chico Mendes y a Rodolfo Montiel se le otorgó el Premio Goldman en 2000 (dotado en aquel entonces de \$125,000 dólares). Aunque fueron liberados en los primeros meses de 2001, su situación jurídica en México aún no termina y su caso además se ventila actualmente en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Fueron declarados presos de conciencia por Amnistía Internacional.

---

<sup>19</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005. Hacia la ordenación forestal sustentable*, Roma, Estudio FAO: Montes, 147, FAO, 2006, p. 19 y ss.

<sup>20</sup> La información que aquí se presenta ha sido obtenida principalmente de los sitios web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en [www.cidh.org](http://www.cidh.org); del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., en [www.centroprodh.org.mx](http://www.centroprodh.org.mx); de Amnistía Internacional, en [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org); del Premio Goldman, en [www.goldmanprize.org](http://www.goldmanprize.org); y del periódico *La Jornada*, en [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).

Rodolfo Montiel reside en Estados Unidos como asilado político desde 2006.

- *Felipe Arreaga*. Fundador de la OCESP, también enfrentó a la *Boise Cascade* y fue detenido y encarcelado en 2004 por el presunto asesinato del hijo de un cacique de Guerrero quien se dedicaba a la explotación irracional de recursos forestales. Fue liberado en 2005 y recibió el Premio Chico Mendes. Declarado preso de conciencia por Amnistía Internacional y por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, extrañamente murió en 2009 cuando viajaba en su cuatrimoto sobre la carretera federal Acapulco-Zihuatanejo al ser atropellado por un vehículo público.
- *Miguel Ángel Pérez Cazales*. Comunero de Tepoztlán, Estado de Morelos, y dirigente del Consejo de Pueblos de Morelos, luchó por preservar el agua y los bosques en esa entidad federativa. Entre otras actividades realizadas, se opuso a la construcción de viviendas cerca de manantiales de su estado, y es conocido por haber formado parte de la defensa del manantial del Chihuahuita, fuente primordial de agua para la comunidad indígena de Xoxocotla. Defensor de la zona ecológica de Texcal, fue asesinado en octubre de 2009.
- *Mariano Abarca*. Luchó contra ingenios mineros extranjeros en Chiapas, particularmente contra la transnacional minera canadiense *Blackfire Exploration*. Detenido en agosto de 2009 se le acusó, entre otros, de atentados contra la paz y de daños y perjuicios contra esa empresa minera. Estuvo encarcelado unos cuantos días y fue liberado en el mismo mes y año de su aprehensión. Recibió diversas amenazas de muerte hasta que finalmente fue asesinado en noviembre de 2009.
- *Isidro Baldenegro y Hermenegildo Rivas*. En marzo de 2003 detuvieron sin orden judicial a Isidro Baldenegro (dirigente indígena tarahumara o rarámuri) y a Hermenegildo Rivas (de la comunidad de Coloradas de la Virgen), ambos del Estado de Chihuahua, acusándoles de posesión ilegal de armas de uso exclusivo del ejército. Conocidos por luchar contra la tala inmoderada de árboles en zonas forestales de esa entidad federativa, estuvieron en la cárcel poco más de 2 años. Amnistía Internacional los consideró presos de conciencia y en 2005 Isidro Baldenegro fue galardonado con el Premio Goldman.

- *Aldo Zamora*. Campesino tlahuica, activista de Greenpeace, comunero del Municipio de Ocuilan, y opositor a la tala ilegal de bosques en el Estado de México, es hijo de Ildefonso Zamora, uno de los principales defensores de bosques de San Juan Atzingo en el Parque Nacional Lagunas de Zempoala en esa entidad. Se ha señalado que en mayo de 2007, Aldo y su hermano Misael fueron atacados por bandas taladoras de montes que operan en ese parque nacional como represalia al activismo de su padre Ildefonso. En ese ataque muere Aldo y al mes siguiente, en junio de ese mismo año, el gobierno federal a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales le otorga a Ildefonso Zamora el Premio al Mérito Ecológico.

*C. Irregularidades en los programas forestales.  
El caso ProÁrbol 2007*

El ilusionismo creado por las autoridades ambientales mexicanas respecto al éxito de los programas de reforestación en 2007, desapareció con el Informe sobre la Cuenta Pública de ese mismo año presentado a principios de 2009 por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados.<sup>21</sup> La ASF encontró manipulación de cifras, alteración de resultados, y discrecionalidad en los programas de reforestación (particularmente ProÁrbol 2007) para justificar las metas incumplidas.

En los informes de la ASF se señala el hecho de que el gobierno federal no logró la meta que se había fijado (tal y como lo había señalado) de reforestar 400 mil hectáreas, y plantó tan sólo 341.4 mil. Pero todavía más grave, el propio gobierno habría de incrementar su objetivo de reforestación en 160 mil hectáreas para justificar su compromiso con el PNUMA. De manera que las autoridades ambientales presentaron una cifra final de reforestación que fue mayor a la meta de sembrar árboles pero que se refiere a la siembra de plantas. Aunque existe una guerra de cifras entre diversas organizaciones no gubernamentales y las propias autoridades ambientales, se calcula que sólo habría sobrevivido un 40% o menos de lo plantado durante 2007.

---

<sup>21</sup> Son consultables por *Internet* un resumen ejecutivo y todo el informe en <http://www.asf.gob.mx>.

Aunado a lo anterior, el informe de la ASF señaló la falta de conclusión de instrumentos de política forestal gubernamental y la falta de documentación probatoria sobre el depósito a beneficiarios de ProÁrbol.

Algunos de los resultados presentados por la ASF son los siguientes:

La Semarnat y la Conafor no concluyeron los 6 instrumentos de política forestal federal: Sistema Nacional de Información Forestal, Inventario Nacional Forestal y de Suelos, Zonificación Forestal, Registro Forestal Nacional, Sistema Nacional de Gestión Forestal, y Estudio Satelital Anual del Índice de Cobertura Forestal...

La Conafor promovió la producción de 139,893 miles de plántulas, 65.1% de la meta establecida; la producción disminuyó en 21.0% en promedio anual, al pasar de 53,636 miles en 2005 a 33,489 miles en 2007; y el índice de sobrevivencia de las 322,320 miles de plántulas fue de 54.3%. En 2007 se lograron reforestar 341.4 miles de hectáreas, 62.3% de la superficie deforestada, lo que significó que por cada hectárea que se perdió se reforestaron 0.6 has. como medida compensatoria...

La Conafor no proporcionó documentación comprobatoria del depósito a beneficiarios de Pro-Árbol por 1,826.5 miles de pesos y no se reintegraron 530.9 miles de pesos a la TESOFE por concepto de recursos no ejercidos.<sup>22</sup>

#### *D. Destrucción costera por desarrollo urbano y turístico*

Alarmante es el desarrollo urbano y turístico que ocurre en nuestras zonas costeras con la obvia consecuencia de alteraciones ambientales gravísimas. Algunos de los centros costeros o destinos de playa más importantes del país por concepto de turistas internacionales y por captación de divisas experimentan un crecimiento urbano y turístico en detrimento de los recursos naturales de la zona, y se colocan como lugares ascendentemente vulnerables al cambio climático por huracanes y elevación del mar.<sup>23</sup> El corredor Cancún-Playa del Carmen-Tulum en el estado de Quintana Roo es un excelente ejemplo de esto. La situación

---

<sup>22</sup> Consultable en Auditoría Superior de la Federación, "X. Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales", *Informe de la Cuenta Pública*, México, 2009, <http://www.asf.gob.mx/Trans/Obliga/Resumenejec07.pdf>.

<sup>23</sup> Véase para mayor detalle, Nava Escudero, César, *Estudios ambientales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 337-367.

que prevalece en esa zona del país ha sido detectada incluso por el propio PNUMA.

El turismo, especialmente cuando se asienta en las costas y en el mar, es la industria con mayor crecimiento de la región. El estado de Quintana Roo en México está experimentando un crecimiento importante en cuanto a la infraestructura turística por toda la costa del Caribe hasta Belice. La conversión de los bosques de manglares en centros turísticos a pie de playa a lo largo de la Riviera Maya, al sur de Cancún, ha dejado a las costas sin protección. Playa del Carmen, con un 14% está experimentando el mayor crecimiento en infraestructura turística de México.<sup>24</sup>

Otras zonas costeras han estado experimentando igualmente desarrollos hoteleros, de régimen de condominio, o urbanos en general, de gran envergadura. Las áreas conocidas como Punta Diamante y Playa Revolcadero en Acapulco, en el estado de Guerrero, evidencian esta incontrolable situación.

### E. *Incertidumbre jurídica*

Ante la indefinición programática del gobierno mexicano hacia el interior del país para enfrentar el cambio climático, continúa cierta incertidumbre sobre el tipo de ordenamiento jurídico que habremos de tener. Mientras el Ejecutivo Federal organiza la próxima reunión en Cancún (la COP-16), el Poder Legislativo se alista para discutir y aprobar *al vapor* una ley en la materia.

Sin los mínimos cuidados de técnica legislativa y sin que haya incorporado ciertos aspectos desarrollados en los programas gubernamentales climáticos (de por sí con ciertas contradicciones entre ellos mismos), se presentó en el Senado de la República (a principios de 2010) un proyecto de decreto de ley sobre la materia. Durante los meses siguientes, y a pocas semanas de que se lleve a cabo la conferencia de las partes en Cancún, dicho proyecto de ley se ha modificado profundamente y aunque ha mejorado notablemente, prevalecen irregularidades jurídicas que ameritan una discusión técnica profunda.

---

<sup>24</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial Geo4*, cit., nota 3, p. 137.

Lamentablemente, y sin el cuidado jurisprudencial que merece la regulación en materia climática, se pretende que dicho proyecto de ley (con cualesquiera que sean las propuestas de modificación sugeridas) ya esté publicado en el *Diario Oficial de la Federación* antes de dicha reunión.

#### IV. LA INCERTIDUMBRE JURÍDICA: ¿QUÉ LEY TENDREMOS?

De confirmarse la tendencia de contar con una ley en materia de cambio climático antes de la reunión de las partes en Cancún, es probable que dicho ordenamiento jurídico contemple en su texto una serie de incongruencias programáticas e irregularidades jurídicas. Los comentarios que a continuación habremos de desarrollar respecto a algunas de estas incongruencias e irregularidades bien podrían servir como propuestas de modificación a la iniciativa de ley.

Primero, se deberá corregir la posición que desde la concepción programática México adopta frente al derecho internacional normativo. Esta incongruencia parte de la confusión creada en uno de los documentos de política pública gubernamentales más importantes de este sexenio: la ya citada ENACC 2007.

En efecto, el texto de este documento establece erróneamente que: "... México plantea que lo que cuenta en definitiva es la realización de acciones efectivas de mitigación, se base o no en la asunción de compromisos jurídicamente vinculantes".<sup>25</sup> Esta aseveración implica lo siguiente; debido a que con ella se pretende remarcar la importancia que nuestro país da al cambio climático para llevar a cabo acciones de mitigación independientemente si existe o no un arreglo jurídicamente vinculante en el concierto internacional de las naciones, debemos entender que México *i)* habrá de responder al reto climático sin supeditar sus decisiones programáticas y jurídicas a lo que se discuta o acuerde internacionalmente; y *ii)* en la construcción de su ordenamiento jurídico para sustentar su actuar climático estará aplicando el principio de que la ley posterior habrá de modificar un instrumento internacional anterior.

---

<sup>25</sup> Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), *Estrategia Nacional del Cambio Climático*, cit., nota 16, p. 143.

Tales implicaciones podrían contrariar el reconocimiento y respeto al derecho internacional. Por lo tanto, es indispensable que se haga la salvedad o remisión a los tratados de manera conducente.

En México, casi todas las leyes cuya materia es susceptible de ser objeto de un tratado internacional, contienen disposiciones en las que se establece que los tratados que existan sobre la misma materia, y que estén vigentes en el país, constituyen excepciones a lo que las propias leyes disponen, lo cual indica que los legisladores están conscientes del imperativo de respetar los tratados que México ha celebrado.<sup>26</sup>

Es de llamar la atención que el proyecto de ley original sometido a la consideración de la Cámara de Senadores no haya contemplado en su texto tal remisión a los tratados internacionales.

Segundo, si bien ha trascendido que en un documento de trabajo que contiene una serie de modificaciones al proyecto de ley original ya se incluyó la salvedad a los tratados,<sup>27</sup> ésta lo hace sólo en relación con los acuerdos comerciales. No se comprende ni se justifica la especificación hecha en este sentido, salvo que se tuviera la errónea pretensión de hacer a la ley de cambio climático una ley comercial y/o economicista en virtud de intentar un reconocimiento de superioridad jerárquica sólo en los acuerdos de ese tipo y no en los de tipo ambiental. Con todo, nos parece equívoca la remisión: los foros en los que se discuten los temas del cambio climático son, por definición, esencialmente ambientales. Aún más, recordemos que la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático está encabezada —y seguramente así lo estará en el futuro— por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (la dependencia de la administración pública federal que se ocupa de los temas ambientales) y no por la Secretaría de Economía (la similar que se ocupa de los comerciales).

Tercero, la ley que habrá de aprobarse deberá establecer con toda claridad si el cambio climático es o no un asunto de seguridad nacional; lo que de suyo trae consigo ciertas consecuencias de derecho. La sugerencia

---

<sup>26</sup> Palacios Treviño, Jorge, *Tratados. Legislación y práctica en México*, 4a. ed., México, Secretaría de Relaciones Exteriores–Universidad Iberoamericana, 2007, pp. 107 y 108.

<sup>27</sup> El proyecto de ley con modificaciones fue dado a conocer durante la celebración del ya mencionado 9º *Encuentro Internacional de Derecho Ambiental* a principios de octubre de 2010.



que formulamos en este sentido se deriva de la gran confusión que crean sobre este punto en particular tres programas gubernamentales sobre la materia. En primer término, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 2008) que considera al cambio climático simplemente como un problema de *seguridad*. En el Objetivo 4 relativo a la coordinación de la instrumentación de la ENACC para avanzar en las medidas de adaptación y mitigación se establece lo siguiente:

Justificación: El problema global de mayor trascendencia es el cambio climático. En México no existe un solo sector de la economía o alguna región que quede liberada de sus impactos. Se trata de un problema de seguridad del país, por lo que es urgente incrementar los esfuerzos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero y de adaptación ante los impactos perversos previsibles.<sup>28</sup>

En segundo término, la ENACC, que contrariamente a lo establecido en el programa sectorial, considera al cambio climático como un *asunto de seguridad estratégica nacional*:

El cambio climático inducido por el incremento en la atmósfera de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) constituye, junto con la degradación de ecosistemas y la pérdida de biodiversidad, el problema ambiental más trascendente en el siglo XXI y uno de los mayores desafíos globales que enfrenta la humanidad. Por consiguiente, el cambio climático es un problema de seguridad estratégica nacional y mundial, cuya solución exige movilizar esfuerzos sin precedentes de mitigación (reducción de emisiones de GEI) así como desarrollar capacidades de adaptación ante sus impactos adversos previsibles, algunos de los cuales empiezan ya a detectarse.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales*, México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero de 2008.

<sup>29</sup> Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, *Estrategia Nacional del Cambio Climático*, cit., nota 16, p. 141.

Y en último lugar, el PECC 2008-2012, el cual no considera al cambio climático ni asunto de seguridad, ni asunto de seguridad estratégica nacional, sino una amenaza, reto o desafío.<sup>30</sup>

De manera que no está claro si el cambio climático habrá o no de adquirir el estatus de asunto de seguridad nacional como ha sucedido con otros temas o recursos naturales, tal y como sucedió en 2004 con el agua a través de una serie de reformas y adiciones realizadas en ese año a la Ley de Aguas Nacionales de 1992. Y es que declarar al cambio climático de esa manera, supondría aceptar que existe un riesgo o amenaza que el Estado mexicano debe atender prioritariamente sobre otros temas a través del establecimiento de medidas excepcionales tanto a nivel político, programático, presupuestario, jurídico, etcétera.<sup>31</sup>

Ahora bien, deberán pensar bien los legisladores si es conveniente o no insertar en el texto de la ley que estamos analizando el que se considere al cambio climático como un asunto de seguridad nacional dadas las malas experiencias que resultaron para el caso de las aguas nacionales. Debemos recordar que aunque tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo estuvieron de acuerdo en reconocerle ese rango al agua, éste último nunca estuvo de acuerdo con la iniciativa de ley en la materia aprobada en el Congreso de la Unión, lo que ha derivado en que muchas de las disposiciones jurídicas que se apoyan en la idea de la seguridad nacional no se hayan actualizado por la falta de reglamentos que no ha querido expedir (desde 2004 a la fecha) el Ejecutivo Federal.

El proyecto de ley original no recoge ni la idea plasmada en el programa sectorial (sobre seguridad) ni en la ENACC (sobre seguridad nacional). El documento de modificaciones tampoco se refiere a este asunto.

Cuarto, aunque el proyecto de ley original omitió referirse al fundamento constitucional y tan sólo hacer mención de las “facultades concurrentes” establecidas en nuestra carta magna, el documento con modificaciones al mismo señala expresamente que el fundamento de la ley serán los artículos 27 párrafo tercero y 73 fracción XXIX-G. De quedar esta última disposición, se estaría repitiendo lo que ha sucedido con otras leyes ambientales, como son los casos de la Ley General de Vida Silvestre

---

<sup>30</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa Especial de Cambio Climático 2008-2012*, cit, nota 17, *passim*.

<sup>31</sup> Véase lo que al respecto ya hemos señalado en Nava Escudero, César, *Estudios ambientales*, cit., nota 23, pp. 291 y ss.

(de 2000), y el de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (de 2003), cuyo fundamento atiende de la misma manera a esos dos artículos constitucionales. Deberá advertirse que la insistencia del gobierno federal y de las últimas legislaturas por apostar a una concurrencia, o mejor dicho, a una distribución de competencias en ciertas áreas, implica canalización de recursos y facultades suficientes para que tenga sentido la participación de entidades federativas, municipios y el Distrito Federal por esta vía jurídica. No me parecería congruente que la ley introdujera en su texto la idea de que el cambio climático es un asunto de seguridad nacional a la vez que permitiera que estados y Distrito Federal legislaran y tuvieran su propia ley en la materia.

En cambio, bien podría ser novedosa esta ley y apoyarse en dos artículos constitucionales de la mayor trascendencia. Se trata del artículo 4o. párrafo cuarto respecto al derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y del artículo 17 párrafo 3o. relativo a las acciones colectivas que se encuentra vinculado al artículo anterior.

Quinto, nos parece inadecuado que tanto en el proyecto de ley original como en el documento de modificaciones al mismo se supedite el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducción de emisiones de GEI al desarrollo de un régimen internacional en el que se establezcan mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados. Así se establece en el artículo segundo transitorio del proyecto de ley original:

Artículo segundo. El país asume el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducir 51 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente al 2012 con respecto al escenario tendencial, así como un 50% de reducción de emisiones de gases efecto invernadero al 2050, en relación con las emitidas en el año 2000. La meta mencionada sólo se podrá alcanzarse (*sic*) si se establece un régimen multilateral que disponga de mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados a una escala sin precedentes.

El documento de modificaciones a la ley original establece algo semejante pero en los siguientes términos:

Artículo segundo. El país asume el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducir al año 2020 un treinta por ciento de Emisiones con respecto a

la tendencia; así como un cincuenta por ciento de reducción de Emisiones al 2050 en relación con las emitidas en el año 2000. Las metas mencionadas podrán alcanzarse si se establece un régimen internacional que disponga de mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados hacia países en desarrollo entre los que se incluye los Estados Unidos Mexicanos. Estas metas se revisarán cuando se publique la siguiente Estrategia Nacional.

Nos preguntamos, ¿qué pasa si no se establece tal régimen internacional financiero? ¿Debemos entender entonces que México tendrá una justificación para no comprometerse a la reducción de emisiones que señala el texto que hemos transcrito? El contenido en estos artículos transitorios parece un despropósito climático que contrasta diametralmente con la idea de erigirnos como una nación con liderazgo ambiental en el tema asumiendo la idea de que nuestro país (al igual que otros países no anexo I) ha estado enarblando la ampliación de compromisos voluntarios para el régimen pos-2012. Aún más, contradice lo que ya hemos señalado en párrafos anteriores respecto a la pretensión que tiene México de llevar a cabo acciones de mitigación independientemente de que se asuman o no compromisos jurídicos vinculantes en el contexto internacional.

Sexto, es importante revisar todo el cuerpo legal para evitar que ciertas disposiciones nazcan muertas por la imposibilidad fáctica y jurídica de llevarse a cabo, o que al ponerlas en práctica se obtengan resultados deficientes y con poca seriedad técnica. Un ejemplo de esto es lo que el proyecto de ley original llama “diagnóstico de la legislación”. En efecto, el artículo quinto transitorio establece algo que se antoja ridículo de cumplir en los tiempos y con la amplitud analítica que marca la propia disposición:

Artículo quinto. El Ejecutivo Federal a través de la Comisión deberá entregar al Congreso de la Unión dentro de los ciento ochenta días siguientes a su instalación, un diagnóstico de la legislación en materia, por lo menos, de energía, agua, medio ambiente, protección civil, turismo, recursos forestales, biodiversidad, agroalimentaria, manejo de residuos, transporte, industria, uso de suelo, desarrollo urbano, para su actualización de acuerdo a los retos del cambio climático.

De la lectura de este transitorio, resulta que la Comisión Intersecretarial contará con tan sólo unos cuantos meses para presentar al Congreso

de la Unión un documento que suponga el ejercicio siguiente *i*) realizar un análisis del universo legal que abarca cada tema o sector mencionado, lo que se traduce en examinar preceptos constitucionales, instrumentos internacionales *hard* y *soft law*, leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, normas oficiales mexicanas, y otras disposiciones administrativas; *ii*) incorporar a ese análisis los ordenamientos jurídicos estatal, municipal y del Distrito Federal correspondientes sobre cada tema o sector cuando así proceda; *iii*) llevar a cabo la sistematización transversal y su consiguiente vinculación a los retos del cambio climático (los cuales se tendrán que definir claramente) según los resultados del análisis arriba mencionado; y *iv*) crear los indicadores o parámetros que den sustento y permitan evaluar los procesos de eficiencia y eficacia del universo legal citado para darle sentido a la palabra “diagnóstico”.

Tomando en cuenta la existencia del enorme arsenal de leyes ambientales y de leyes que tienen alguna relación de aplicación con lo ambiental según los temas o sectores mencionados (podríamos contar al menos unas treinta con sus respectivos reglamentos y otras disposiciones), no podemos imaginarnos la constitución en número de especialistas (juristas y de otras ramas científicas) que se necesitarían para realizar ese ejercicio en tan solo unos seis meses. Por conveniente que pudiera presentarse el contenido de esta disposición, el término de ciento ochenta días señalado hace patente el profundo desconocimiento que tienen los que redactaron el texto de la ley respecto al vasto ordenamiento jurídico ambiental y sectorial existente.

Esta situación no mejora con el documento de modificaciones al mismo. Se establece en el artículo sexto transitorio lo siguiente:

Artículo sexto. El Ejecutivo Federal a través de la Comisión, deberá entregar al Congreso de la Unión dentro de los ciento ochenta días hábiles a su instalación, una propuesta de modificaciones a la legislación relacionadas con la Mitigación y Adaptación al Cambio Climático en materia de: generación y uso de energía, transporte, agua, medio ambiente, protección civil, salud, educación, turismo, recursos forestales, biodiversidad, seguridad agroalimentaria, manejo de residuos, industria, vivienda, desarrollo urbano de los centros de población, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y las demás que considere necesarias para el cumplimiento de esta ley.

De manera que lo que habrá de entregar la Comisión Intersecretarial después de su instalación (ahora específica que los ciento ochenta días serán hábiles) será un documento con propuestas de modificación a la legislación no sólo en los sectores que ya menciona el proyecto de ley original, sino que aumenta e incluye a los de salud, educación, vivienda, desarrollo urbano de centros de población, y el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. Inexplicablemente, restringe la propuesta de modificaciones legislativa a los temas de mitigación y adaptación; y aunque la lista de los sectores no es limitativa sino solo enunciativa, es lamentable que no se haya incluido expresamente —como tampoco lo hizo el proyecto de ley original— el rubro de ciencia y tecnología.

## V. EPÍLOGO

Ante la COP-16, el gobierno de México podría manifestarse de tres maneras distintas ante el ya casi evidente resultado en Cancún de no adopción de compromisos vinculantes para el régimen post-2012. En primer lugar, podría sumarse a las expresiones de preocupación —y en su caso de desilusión o decepción— que seguramente habrán de formular algunos gobiernos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, científicos, y ambientalistas, por la falta de un acuerdo jurídicamente vinculante. En segundo lugar, y como resultado de lo anterior, podría estar confiado y tranquilo de que habrá de prolongarse o postergarse en el tiempo la idea de que los compromisos de países en desarrollo como México habrán de evolucionar en el sentido de una progresiva ampliación voluntaria participativa (lo anterior, sin perjuicio de que de cualquier manera se ha argumentado que las metas cuantitativas vinculantes habrán de ser escalonadas, paso a paso, y sin aceptar ningún tipo de penalización por incumplimientos). Por último, y ante la falta de acuerdos vinculantes, podría sentirse un tanto enfadado e insatisfecho por la razón de no ver materializado su liderazgo ambiental al no haber obtenido éxito en la mediación o acercamiento de posturas entre los países y lograr con ello consensos en este sentido. Tampoco estará muy complacido en no ver reflejado como compromiso vinculante la propuesta de creación de un mecanismo financiero: nos referimos al Fondo Verde.

Independientemente de cómo habrá de comportarse el gobierno mexicano en el contexto de lo que hemos explicado en el párrafo anterior, lo

cierto es que difícilmente habrá de aceptar que hacia el interior del país existen aspectos negativos que necesita corregir urgentemente. No veo a funcionario público alguno manifestando ante los representantes de otros países su preocupación sobre la situación de los campesinos ecologistas mexicanos defensores de los bosques. Tampoco creo que alguien del gobierno federal reconozca los fracasos de los programas forestales e invoque los resultados de la cuenta pública de 2007 de la Auditoría Superior de la Federación. Menos aún se referirá a las incongruencias programáticas o a la condición de los manglares y los humedales por el desarrollo urbano y turístico que sufre precisamente la zona donde se estará llevando a cabo la cumbre climática.

Más preocupante aún, es posible que el gobierno mexicano anuncie con algarabía que ya cuenta con una ley sobre cambio climático. Al hacerlo, no aceptará ni que se trató de una ley hecha *al vapor* ni que el proceso legislativo de aprobación fue más político que técnico-jurídico. Escucharemos de algún político o legislador lo de siempre: que no se trata de una ley que resolverá de inmediato todos los pendientes en la materia pero que es sin duda un paso en el camino correcto, y que en todo caso, ésa como cualquier otra ley no es perfecta, sino perfectible.