

Comentarios al Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (PECC)

PAG. 59-88

Los antecedentes de la preocupación por los efectos del cambio climático antropogénico se remontan, oficialmente, a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) más conocida como “La Cumbre de la Tierra”, celebrada en Rio de Janeiro en 1992, dónde se reconocería internacionalmente *“el hecho de que la protección del medio ambiente y la administración de los recursos naturales deben integrarse en las cuestiones socio-económicas de pobreza y subdesarrollo”*¹. Concretamente de aquí saldría el *Convenio Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático* cuyo objetivo principal sería lograr la *“estabilización de las concentraciones de gases invernadero en la atmósfera a un nivel que prevendría la peligrosa interferencia antropogénica (causada por el hombre) con el sistema climático”*².

A la CNUMAD le seguirían la firma del Protocolo de Kioto en 1997 para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera (acuerdo con carácter vinculante para los países que lo ratificaron, entre ellos, México) o La Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en 2002, por mencionar algunos entre los muchos eventos que se han producido en estos últimos años, el último en Copenhague a finales del 2009.

¹ **CMNUCC, 1992.** Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf> consultado el 22 de mayo de 2010

² *Ibídem*

Sin duda el **cambio climático** como un fenómeno de consecuencias mundiales se ha convertido en ***el problema ambiental del siglo XXI***. Y esto no sólo por las repercusiones que para el medio natural y para las poblaciones podría representar, sino también por **la gran difusión mediática** a la que ha sido expuesto: películas apocalípticas, documentales, prensa (casi a diario sale alguna noticia relacionada), conferencias magistrales, páginas web, reuniones gubernamentales y científicas de carácter nacional e internacional. Con ello se podría pensar que toda esta mediatización estaría “comprometiendo” a los países y sus gobiernos a pensar en un diseño de políticas ambientales destinadas a frenar, no sólo *los efectos del cambio climático* como se repite una y otra vez, sino también la causa antropogénica del mismo.

Pero parece que se ha diluido el verdadero origen de este fenómeno. Más bien se entiende que el cambio climático es “el origen”. Por su “culpa” las poblaciones son *vulnerables* y tiene que *adaptarse* a sus consecuencias. La agricultura está en crisis por el *cambio del patrón climático*; los pueblos construidos en barrancas son *arrastrados por la crecida atemporal del río*, las ciudades se inundan por el *exceso de lluvias*, los hoteles en primera línea de playa, entre lo que eran dunas y manglares, *son arrasados por huracanes cada vez más violentos*.

Y este planteamiento rige también la toma de decisiones y será el que va a definir cómo diseñar las políticas *contra el cambio climático*, las mismas que van a obviar cual es el “verdadero origen”: **el modelo de desarrollo neoliberal como**

paradigma económico. Políticas ambientales diseñadas a partir de aquí, como las de cambio climático en México, claramente no buscan resolver eficientemente el problema sino **mantener a toda costa un modelo de desarrollo insostenible.**

El Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (PECC) es el ejemplo más reciente en México de cómo **no es fácil hacer políticas públicas** cuando se parte, precisamente, de evitar un análisis serio de cuál es el origen del problema.

México creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), la misma que elabora el PECC, en 2005, pero desde 1999, participa en el Grupo de Integridad Ambiental (GIA), junto con Corea del Sur, Suiza, Mónaco y Liechtenstein. El GIA comparte el interés de asegurar la integridad ambiental del régimen climático global y es reconocido formalmente como grupo de negociación.

Para el 2004 se crea el Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de Gases de Efecto Invernadero (**COMEGEI**), encargado de promover, difundir y evaluar proyectos del *Mecanismo para un Desarrollo Limpio* (MDL)³, así como de la expedición de las Cartas de Aprobación para hacer constar la participación voluntaria de los involucrados en proyectos del MDL y su contribución al desarrollo sustentable de México.

³ El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) es un procedimiento contemplado en el Protocolo de Kioto (artículo 12) en donde países desarrollados pueden financiar proyectos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) dentro de países en desarrollo, y recibir a cambio Certificados de Reducción de Emisiones aplicables a cumplir con su compromiso de reducción. http://cambio_climatico.ine.gob.mx/sectprivcc/elmdl.htm consultado el 03/04/2010.

Como comentamos, en el 2005 se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (**CICC**) que coordina, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF) relativas a la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la prevención y mitigación de emisiones de GEI, la adaptación a los efectos adversos del cambio climático y, en general, promueve el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México en la CMNUCC y demás instrumentos derivados de ella, particularmente el Protocolo de Kioto. La Comisión está integrada por los titulares de las siguientes Secretarías: SEMARNAT cuyo secretario técnico la preside y coordina. El presidente suplente es el subsecretario de Planeación y Política Ambiental de esta secretaría, quien también es responsable del Secretariado Técnico de la Comisión, a través de su Dirección General Adjunta para Proyectos de Cambio Climático, DGAPCC); la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Comunicación y Transportes (SCT); Desarrollo Social (SEDESOL); Economía (SE); Energía (SENER); Gobernación (SEGOB); Secretaría de Salud (SSA) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER): que coordina el grupo de trabajo sobre negociaciones internacionales (**GT-INT**) a través de su Dirección General para Temas Globales. Este grupo apoya la concertación intersecretarial de las posiciones que México presenta en foros internacionales, particularmente en las Conferencias de las Partes de la CMNUCC y de sus órganos subsidiarios. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es miembro invitado, junto con la Secretaría de Turismo (SECTUR) y el Instituto Nacional de Estadística,

Geografía e Informática (INEGI). Se incorpora también como grupo de trabajo la COMEGEI (**GT-COMEGEI**), grupo coordinado por la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT.

En los grupos de trabajo participan todas las Secretaría miembro, excepto en el COMEGEI dónde no participa la SRE.

Dentro de la propia CICC, **El Consejo Consultivo de Cambio Climático (C4)** será un su órgano permanente de consulta, constituido por 23 especialistas de los sectores académico, social y privado, que dan seguimiento a los trabajos de la Comisión para evaluar su desempeño y presentar recomendaciones que conduzcan a mejorar o fortalecer sus acciones. Ellos crearon un cuarto grupo de trabajo, el de adaptación (**GT-ADAPT**) coordinado por el INE que propondrá al CICC políticas y estrategias transversales de adaptación. (*Figura 1*).

Por otro lado, desde 2007, por iniciativa del gobierno de EUA, México participa en las reuniones de las Principales Economías sobre Seguridad Energética y Cambio Climático (con Obama pasó a llamarse Foro de las Principales Economías sobre Energía y Clima), cuyo objetivo es impulsar el diálogo para facilitar la adopción de acuerdos al amparo del Plan de Acción de Bali. Los resultados de estas reuniones se llevaron a la COP 15 de Copenhague en el 2009, cuyos resultados no fueron concluyentes.

En el ámbito de Cooperación Bilateral, México mantiene lazos de cooperación internacional en materia de cambio climático con diferentes países, agencias y

organismos internacionales. A través del CICC ha suscrito diferentes memoranda de entendimiento en materia de MDL.

En 2008 se llevó a cabo la Primera Reunión del Diálogo en materia ambiental entre México y la Unión Europea, donde entre otros temas se abordó el de Cambio Climático, acordándose la conformación de un grupo de trabajo especial y la identificación de prioridades de cooperación.

En Cooperación Regional y Multilateral, existe el antecedente de los acuerdos sobre Cambio Climático contenidos en la Declaración de San Salvador, adoptada durante el VII Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente, así como la Reunión de Ministros de Medio Ambiente de Mesoamérica, en busca de un interés por promover un acercamiento con los países latinoamericanos en temas de preocupación común, que se reflejaría en la suscripción de la Estrategia Mesoamericana de Sustentabilidad Ambiental (EMSA). Esta fue negociada y acordada por iniciativa de México entre los Ministros de Medio Ambiente de la región en 2008. En materia de Cambio Climático en EMSA prevé acciones en las áreas de reducción de vulnerabilidad, medidas de adaptación, construcción de sistemas económicos bajos en carbono, desarrollo de conocimientos y creación de capacidades.

Cómo hemos visto en los párrafos anteriores, desde hace bastante tiempo, México está abordado cuestiones relacionadas con el cambio climático, y sin embargo se publica un documento como el PECC, que parece ser **una lista de buenas intenciones**, pues los objetivos no parecen estar buscando cambios sustanciales,

y acaban repitiendo los propósitos de muchos otros programas ambientales. Lo cual es de esperar cuando en la página VIII del resumen ejecutivo podemos leer: *“A través del PECC, el Gobierno de México se dispone a demostrar que **es posible mitigar el cambio climático y adaptarse, sin comprometer el proceso de desarrollo, e incluso con beneficio económico**”*. Las metas por lo tanto son fieles al carácter que define a los objetivos. Y la gran pregunta es **¿dónde están las acciones?**. Como van a lograrse los objetivos propuestos.

En el apartado de Adaptación esta tónica se mantiene, y se repite como una constante “la competitividad económica”, **el no comprometer el desarrollo de México con las medidas de mitigación y adaptación que se adopten**. Así el Programa no propone, en ningún momento, **repensar el modelo económico de desarrollo** como parte de un proceso a largo plazo que ayudara a ser perdurables los objetivos que se proponen. Por ejemplo cuando habla de los ecosistemas terrestres, afirma: *“Han sido muy perturbados por las actividades humanas, y han quedado fragmentados, degradados o contaminados”*. Y a continuación propone: *“Preservar, ampliar e interconectar los ecosistemas naturales prioritarios y su biodiversidad considerando las potenciales afectaciones relacionadas con el cambio climático”*⁴. Es decir, las medidas tienden a formularse en esa tónica (preservar, ampliar...) y no en ver **por qué las actividades humanas están degradando los ecosistemas**. Esto da pie a que las propuestas busque resolver problemas muy puntuales y a corto plazo (ya que los sistemas naturales seguirán degradándose) y no se piensa en medidas perdurables. Estamos, pues, ante **medidas meramente paliativas**. Por otro lado, muchas de las metas que se proponen parecieran que

⁴ PECC. Pag 60. **Objetivo 3.4.1**

deberían haberse logrado hace mucho tiempo. Con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y otros programas y políticas ambientales, ya no deberíamos estar hablando de *“lograr que el 50% de las ANP terrestres cuenten con programas contra incendios”* o *“concluir el inventario de humedales potenciales de México”*, o *“Registrar el 50% de la superficie de manglares como sitio RAMSAR”*⁵, entre otros *propósitos*. Sin embargo el reformular estas metas, constituye un indicativo de cómo **las políticas ambientales no pueden hacer mucho por sí solas, sin un proyecto mayor que las enmarque, como un Plan Nacional de Desarrollo con verdadero espíritu de sustentabilidad**⁶.

También, en este sentido, y en la parte de adaptación, no queda claro cómo se va **incluir a las poblaciones en la consecución de las metas propuestas y en la toma de decisiones a todos los niveles de gobierno**. Cuando se habla de vulnerabilidad para cambio climático, se está hablando de poblaciones (algo que no queda muy claro en el Objetivo 3.6.2, pág. 66), y cuando se habla de adaptación también, pues si las poblaciones humanas no se adaptan y no toman conciencia del problema, poca esperanza le queda a las poblaciones animales y vegetales. Por lo tanto, no especificar en qué medida y cómo, la sociedad va a ser participe en este Programa es obviar un factor determinante para que las metas propuestas se cumplan.

⁵ PECC. PAGs. 60 y 61.

⁶ *“Un nuevo concepto de crecimiento económico, que brinda justicia y oportunidades a todos los pueblos y no sólo a una minoría privilegiada, sin seguir destruyendo los recursos naturales y la capacidad de sustento finitos del mundo. (...) Esto significa que el consumo actual no se puede financiar en forma prolongada incurriendo en una deuda económica que deben pagar todos. También significa que debe hacerse una inversión suficiente en la educación y en la salud de la población de manera que no se creen deudas ecológicas al sobreexplotar la capacidad de sustento y la capacidad productiva de la tierra.”* Informe de la Haya citado en Jiménez, J. “El ambiente y el desarrollo rural”. Cámara de Diputados, LX Legislatura. CEDRSSA. México 2007.

Por otro lado es obvia la importancia que se le da al factor económico en el Programa, a través del apartado 4.3. Economía del cambio climático (pág. 80). La preocupación gira básicamente, sobre **cómo se van a financiar las acciones para la mitigación y para la adaptación**, y sobre cómo se va a regular la **venta de bonos de carbono** identificada como una fuente importante de ingresos para el país. Se abordan temas como sanciones por contaminar, el instrumento como el MDL, o propuestas como el que “contamina paga”⁷.

En este sentido, en la pág. 77 se nombran diferentes fuentes de financiación, básicamente internacional, para acciones contra el cambio climático a las que México ha accedido en los últimos años (desde 1994). Por lo que resulta extraño que algunas de las metas propuestas en el PECC, publicado como hemos dicho en el 2009, no hayan sido resueltas años atrás, como las referentes a estudios básicos, diagnósticos, publicaciones, difusión, etc. De fondos nacionales, y según el presupuesto 2010 para la SEMARNAT, esta recibirá un total de 97.621.916 mill. de pesos⁸ para las acciones relacionadas con cambio climático. **Quizás ya se**

⁷ Postulado de los 70 con fuertes tintes mercantilistas, ideado desde la economía ambiental neoliberal, considerado una astuta respuesta empresarial, donde le sale más barato contaminar que dejar de usar el recurso. Contaminar y "remediar" caminan desde entonces juntos de la mano, asignando precio a los daños, a la salud, a las personas, a los territorios, al mar. Pese a su designación como enfoque “políticamente correcto” no se trata de un principio jurídico de equidad sino de un principio de eficacia económica. Así estamos ante una respuesta económica para un tema que en el fondo es ético. La aplicación de este principio viene a oficializar el derecho a contaminar con tal de que se pague una cantidad, hablándose entonces de una contaminación normalizada o de una irresponsabilidad organizada.

⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 (PEF). Ramo: 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales pág. 4 de 7

debería estar en otra fase de acción más avanzada, sobre todo si se quiere alcanzar la meta global propuesta⁹.

Que se planteen objetivos como *“Reducir la degradación de suelos derivada de las actividades agropecuarias y forestales, mediante estrategias y prácticas sustentables de uso del suelo y obras de conservación”* (Objetivo 3.4.7), parece sacado de cualquier otro Programa ambiental y enunciado durante años. Está “práctica” se repite constantemente en el PECC, y lo único que denota es la **falta de conexión entre políticas y programas ambientales públicos**, que funcionan como cajas cerradas sin lograr la ansiada “coordinación intersectorial e interinstitucional”.

Este sesgo en el análisis de la realidad ambiental de México sólo acarreará más problemas y sumará los no resueltos en sexenios anteriores.

El PECC establece metas de adaptación por sectores (otra vez no aclarando que el cambio climático no es el origen del problema) identificando las políticas de adaptación casi únicamente con la filosofía de las políticas de riesgo. Esto es resultado del carácter “apocalíptico” que muchas veces se le quiere dar al cambio climático como forma de justificar medidas de prevención, en lugar de medidas para el cambio progresivo (mapas de vulnerabilidad y de riesgo). Con todo es necesario conocer los escenarios de cambio climático y las zonas más vulnerables, pero no sólo para “la alerta temprana” sino para promover buenas

⁹ Estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en 339 MtCO₂e (actualmente las concentraciones son de 786 MtCO₂e) para el 2050. Para ello se prevé reducir las emisiones en un 20% para el 2020, para continuar descendiendo al 50% para el 2050 (PECC. Pág. VIII.)

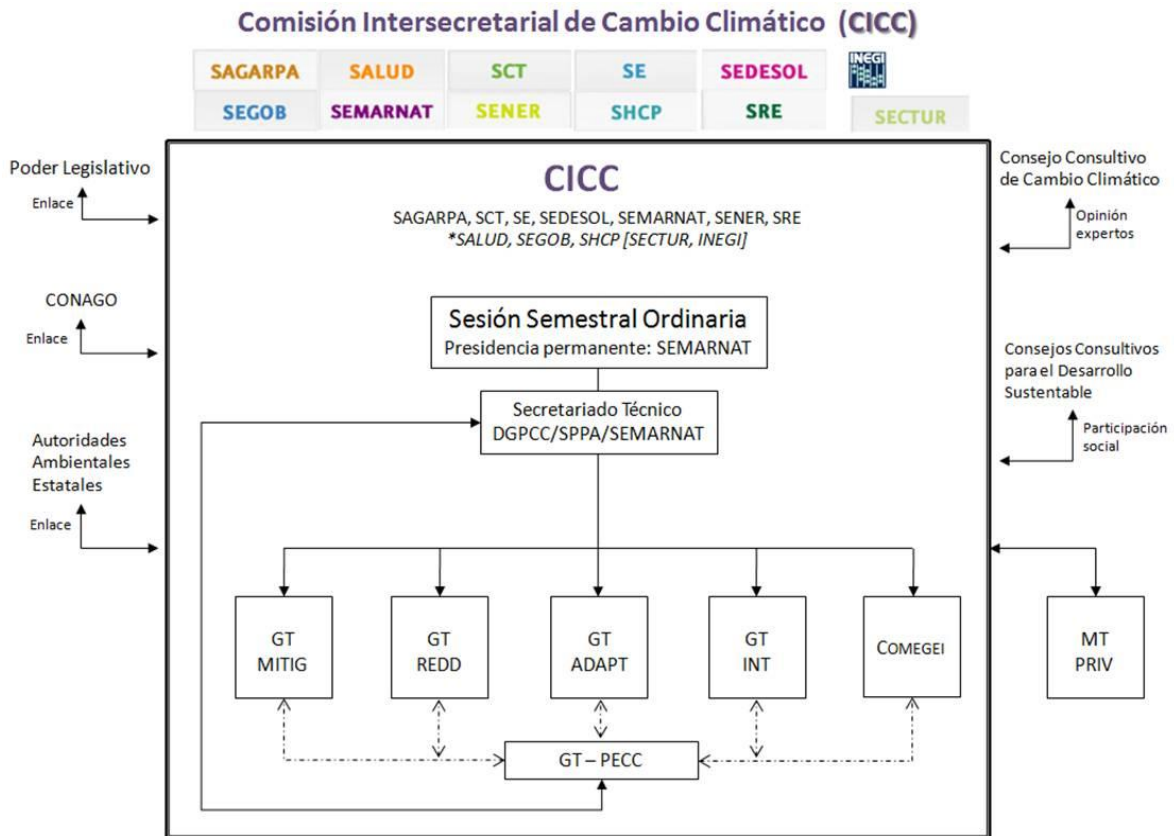
prácticas ambientales que ayuden a ir eliminando, a futuro, zonas de riesgo de estos mapas.

Sería altamente recomendable hacer un seguimiento de el cumplimiento de la metas (muchas de ellas muy ambiciosas para estar resueltas en el 2012). Por lo pronto, parece no haberse creado en el 2009, como está propuesta en la pág. 79, La Dirección General de Políticas para el Cambio Climático (DGPCC) en la SEMARNAT, o por lo menos con ese nombre no aparece en esta u otra dependencia Federal. Organismo importante, pues formaba parte del cumplimiento del objetivo 4.2.1.: *“Fortalecer la estructura institucional y la capacidad de integración de criterios de combate al cambio climático en dependencias de la APF, así como en las entidades federativas, a fin de mejorar su desempeño para la adaptación ante los impactos adversos del calentamiento global y para la mitigación de emisiones de GEI”*.

Figura 1: Esquema de funcionamiento de la CICC:

Fuente: SEMARNAT

http://www.semarnat.gob.mx/queessesemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Pages/cicc.aspx



GT-MITIG	G.T. para Políticas de Mitigación
GT-REDD	G.T. para Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal
GT-ADAPT	G.T. para Políticas de Adaptación
GT-PECC	G.T. para seguimiento del cumplimiento de acciones y metas del Programa Especial de Cambio Climático
GT-INT	G.T. para Políticas Internacionales
COMEGEI	Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de Gases de Efecto Invernadero
MT-PRIV	Mesa de Trabajo con el Sector Privado