

Éxitos y fracasos de la legislación de cambio climático en América del Norte

ANDRÉS ÁVILA AKERBERG*

El 5 de junio de 2012, el presidente de México firmó la Ley General de Cambio Climático y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente. Ésta coloca a México a la vanguardia de América del Norte en materia de legislación sobre cambio climático, pues ni Estados Unidos ni Canadá han logrado algo similar. Tras la aprobación de esta legislación, que recogió diferentes iniciativas de varios partidos políticos, se cuenta en México con un marco legal que coordina y sistematiza las políticas públicas, los planes, programas y acciones requeridas para disminuir la contribución de México al cambio climático, tener mejores herramientas para adaptarnos a sus efectos adversos; con ello “quedaría constituida una política de Estado al respecto y sentaría algunas bases sólidas para encaminar a la nación hacia un desarrollo sustentable” (Sarukhán, 2012); sin embargo, el camino para que esta iniciativa se aprobara no fue nada sencillo.

La propuesta de ley en México específicamente sobre cambio climático no es la primera en la región. Durante 2009, en Estados Unidos, se debatía también la aprobación de la Ley Estadunidense sobre Energía Limpia y Seguridad (American Clean Energy and Security Act) (Govtrack.us, 2009). La también conocida como ley Waxman-Markey, por ser propuesta por los representantes demócratas Henry Waxman (de California) y Ed Markey (de Massachussets), en su momento representó la primera legislación sobre cambio climático aprobada por la Cámara de Representantes de Estados Unidos. La iniciativa, que recibió doscientos diecinueve votos a favor y doscientos doce en contra, fue turnada al Senado de ese país en donde colapsó en abril de 2010 (Hulse y Herzenhorn, 2010).

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM; director de la Iniciativa Forestal de Legisladores GLOBE, capítulo México, y profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. aaandres@hotmail.com

En Canadá, el intento por aprobar una legislación comprehensiva y de largo plazo sobre cambio climático fue la Ley de Cambio Climático y Rendición de Cuentas (Climate Change Accountability Act Bill C-311), que fue aprobada en la Casa de los Comunes pero no en el Senado.

MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ FRENTE A LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES DE CAMBIO CLIMÁTICO

Estados Unidos no ratificó el Protocolo de Kioto; no obstante, con la llegada de los demócratas a la Casa Blanca se tenía cierta esperanza de que esta situación cambiara.

La política exterior es reflejo de la política interna de los países. En materia de cambio climático esto no ha sido la excepción en América del Norte. Sabido es que Estados Unidos no ratificó –ni se espera que lo haga– el Protocolo de Kioto; no obstante, con la llegada de los demócratas a la Casa Blanca se tenía cierta esperanza de que esta situación cambiara. Señales de ello fueron que la iniciativa de ley Waxman-Markey ganara ímpetu con el nuevo gobierno de Barack Obama y la celebración de la COP-15 en Copenhague, en la cual se esperaba que el mundo tomara decisiones claras y precisas sobre el futuro del régimen climático. De hecho, antes de dicha reunión Estados Unidos mostró públicamente su voluntad de reducir 17 por ciento sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para 2020, tomando como referencia 2005.¹ Con el Acuerdo de Copenhague (AC), derivado de la COP-15, Estados Unidos, tal como quedó establecido en el Apéndice I de dicho acuerdo, mantuvo su promesa de reducción, pero con una pequeña diferencia: estaría “sujeto a la aprobación de su legislación” (CMNUCC, 2009). Es decir, este país fijó su postura internacional frente al problema condicionado a su política interior o bien, visto desde otra perspectiva, hizo de su Congreso un actor internacional. Como se mencionó, la legislación sobre cambio climático quedó congelada en el Senado y, con ello, la promesa de reducción de emisiones por parte de este país.

El caso de Canadá no ha sido muy distinto. Previo a Copenhague, Canadá propuso una meta de reducción nacional del 20 por ciento para 2020, con respecto de 2006. Después de la COP-15, este país mantuvo su promesa de reducción, pero declaró que estaría sujeta a la aprobación de la legislación en Estados Unidos. En consecuencia, debido a que esto no

¹ Vale la pena resaltar que este 17 por ciento de reducción con respecto de 2005, si se tomara como referencia 1990, como se establece en el Protocolo de Kioto, en realidad la reducción de emisiones sería de sólo el 4 por ciento.

sucedió, los compromisos de Canadá establecidos en el Apéndice I del AC quedaron sólo en buenas intenciones. Por si no fuera suficiente, recientemente se observó otra muestra de la indisposición de Canadá a realizar esfuerzos por combatir el cambio climático a nivel global. Poco después de terminada la COP-17 en Durban, Sudáfrica, el 15 de diciembre de 2011, Canadá notificó al secretario general de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) –en concordancia con el artículo 27 (1) del Protocolo de Kioto– su decisión de retirarse de dicho protocolo a partir del 15 de diciembre de 2012.²

El caso de México ha sido distinto. Como país del Anexo I de la CMNUCC, México es considerado nación en desarrollo y por lo tanto no tiene compromisos cuantificables de reducir sus emisiones de GEI. Su situación en las negociaciones internacionales difiere de las de Canadá y Estados, países que sí forman parte del Anexo I. A pesar de ello, México ha mostrado cierta voluntad de contribuir en los esfuerzos internacionales en la materia. En el Apéndice II del AC, México estableció un compromiso de reducir en 30 por ciento sus emisiones de GEI para 2020 con respecto a un escenario *business as usual*, siempre y cuando exista apoyo financiero y tecnológico de los países desarrollados.³ A diferencia de los otros dos países, la contribución de México a la reducción de emisiones no estuvo ligada a la aprobación de la legislación respectiva. En realidad, como se verá más adelante, en la Ley General de Cambio Climático, México asumió el mismo compromiso que ante el AC, incluyendo la moción de que el país llevará a cabo sus compromisos de reducción siempre y cuando exista apoyo financiero y tecnológico.

Para México, en términos de legislación sobre cambio climático y en general de la atención de este problema, un parteaguas fue ser anfitrión de la COP-16. Después de la fallida COP-15 en Copenhague, que no entregó los resultados que se esperaban de ella; en 2010, México asumió el liderazgo porque recibiría a la Conferencia de las Partes de la CMNUCC a finales de ese año en Cancún. Este liderazgo también influyó en el ambiente legislativo nacional. En marzo de 2010, en el Senado de México, se presentó la iniciativa de Ley General de Cambio Climático propuesta por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN). Posteriormente,

México estableció un compromiso de reducir en 30 por ciento sus emisiones de GEI para 2020.

² El comunicado formal de Canadá dirigido al secretario general de la CMNUCC se puede revisar en <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/background/application/pdf/canada.pdf>.

³ <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/mexicocphaccord_app2.pdf>.

en noviembre, en la Cámara de Diputados, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó la iniciativa de Ley General de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. La intención era que México tuviera lista una ley para presentarla en Cancún; sin embargo, esto no fue posible y parecía que con el término de la COP la coyuntura política para contar con una legislación se diluiría.

LA LEGISLACIÓN SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA DEL NORTE

Canadá tampoco fructificó en aprobar una legislación comprehensiva sobre cambio climático.

La fallida iniciativa Waxman-Markey tenía como principal propuesta establecer un tope de emisiones totales, basado en principios de mercado y estableciendo un mecanismo de tope y comercio de emisiones (*cap and trade*). El texto que se aprobó en la Casa de Representantes constaba de más de mil doscientas páginas⁴ y se divide en cuatro grandes capítulos sobre energías limpias, eficiencia energética, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y transición hacia una economía de energías limpias. La iniciativa establecía metas claras de mitigación: utilizando como línea base las emisiones del 2005, se proponía una reducción del 3 por ciento para 2012, un 20 por ciento para 2020, un 42 por ciento para 2030 y un 83 por ciento para 2050. La cobertura era del 85 por ciento de la economía e incluía los generadores de electricidad, las refinerías, los abastecedores de gas natural y las industrias que usan energía intensivamente, como las del acero, cemento, hierro y la manufactura de papel.

El caso de Canadá, como se mencionó, tampoco fructificó en aprobar una legislación comprehensiva sobre cambio climático. Lo más cercano a una legislación al respecto es una ley, aprobada el 22 de junio de 2007, para delinear los objetivos de Canadá de acuerdo con el Protocolo de Kioto;⁵ sin embargo, no queda claro si dicha legislación seguirá vigente con la retirada de este país del segundo periodo de compromisos del Protocolo.

Por su parte, en México, a pesar de no haberse logrado tener una legislación lista para la COP-16, el ímpetu continuó durante 2011 y dos nuevas iniciativas de ley general fueron presentadas en el Senado: una

⁴ La propuesta de ley se puede consultar en Govtrack.us (2009).

⁵ Para más datos de la legislación sobre cambio climático en el mundo, se puede ver el estudio realizado por Globe Internacional (Townshend, Fankhauser *et al.*, 2011).

en junio, por parte del Partido del Trabajo (PT), y la otra en octubre, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Parecía que con tantas propuestas sería difícil llegar a un acuerdo en el Congreso; sin embargo, también ello era muestra del interés de todos los partidos políticos por contar con una ley marco que definiera la política nacional en materia de cambio climático. La tendencia fue más cercana al segundo escenario y, durante octubre y noviembre del 2011, los diferentes legisladores que presentaron las iniciativas se reunieron junto con sus asesores para llegar a una versión común; de esta forma, la Ley General de Cambio Climático se votó en el Senado el 6 de diciembre de 2011 y quedó aprobada por 76 votos a favor, dos en contra y cinco abstenciones.

La Ley General de Cambio Climático, entre otras cosas, define las responsabilidades de los tres niveles de gobierno y los mecanismos de coordinación entre éstos; transforma el actual Instituto Nacional de Ecología (INE) en el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), convirtiéndolo en un organismo descentralizado de la administración pública federal, y establece el Sistema Nacional de Cambio Climático como un mecanismo permanente de comunicación, coordinación y cooperación entre los tres niveles de gobierno y el sector privado y social. También crea el consejo consultivo para emitir recomendaciones al Sistema Nacional de Cambio Climático, con el fin de evaluar la política nacional en la materia, sobre una base regular y sistemática, y para revisar el cumplimiento de los objetivos, metas y acciones del Programa Especial de Cambio Climático.

En la versión original, en su artículo 34, la ley establecía que la política nacional de mitigación debía establecer metas de reducción específicas y obligatorias; sin embargo, el texto fue cambiado durante la votación en el pleno del Senado, donde se aprobó una reserva a tal artículo, que indicaba que las metas no serían obligatorias y estarían sujetas a la disponibilidad de recursos técnicos y financieros, condiciones que fueron finalmente incluidas, por ello, la versión final no incluyó un compromiso de reducción de emisiones con carácter obligatorio, sino que la política nacional de mitigación deberá incluir diagnóstico, planificación, medición, monitoreo, reporte, verificación y evaluación de las emisiones de GEI que emite México y que la instrumentación de estas medidas será secuencial, dándole prioridad a los sectores con mayores posibilidades de reducir con el menor costo dichas emisiones, hasta culminar con los que representan los costos más elevados.

La Ley General de Cambio Climático define las responsabilidades de los tres niveles de gobierno.

Finalmente, al igual que en las iniciativas de ley en Estados Unidos y Canadá, la ley fijó como metas de reducción de emisiones o mitigación las mismas que México asumió en el Acuerdo de Copenhague. Estas metas, que ya habían sido modificadas en el Senado, volvieron a ajustarse en la Cámara de Diputados, y quedaron plasmadas no en el cuerpo de la ley sino en los artículos transitorios. Así, el artículo 2 transitorio establece que:

Se estableció un Registro Nacional de Emisiones, clave para el trabajo en materia de cambio climático.

El país asume el objetivo indicativo o meta aspiracional de reducir al año 2020 treinta por ciento de emisiones con respecto a la línea de base; 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* [el énfasis es propio] entre los que se incluye los Estados Unidos Mexicanos. Estas metas se revisarán cuando se publique la siguiente Estrategia Nacional (Calderón Hinojosa, 2012).

Haber condicionado las metas de reducción de emisiones al financiamiento y transferencia de tecnología internacional le restó mucha fuerza a esta iniciativa, pero fue una de las condiciones para su aprobación y también fue congruente con la postura internacional de México sobre el tema; sin embargo, a pesar de esto, al aprobarse también se estableció un registro nacional de emisiones, clave para el trabajo en materia de cambio climático, pues es a través de dicho registro como se puede contar con un diagnóstico nacional de emisiones, y también instituyó un fondo de cambio climático para reunir y canalizar fondos públicos y privados así como nacionales e internacionales con miras a trabajar en estos temas.

EL PROCESO PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

En México, una vez aprobada una pieza de legislación en una Cámara, ésta se convierte en asunto de minuta para la otra Cámara. La Ley General de Cambio Climático (LGCC), aprobada en el Senado, se convirtió en asunto de minuta para la Cámara de Diputados. Con cierta sorpresa, esto sólo

fue turnado a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Comarnat) de la Cámara de Diputados, cuando bien pudo haber sido turnado también a la Comisión de Energía por las implicaciones de esta iniciativa para este sector. Entonces, era la Comarnat la que debía dictaminar sobre el punto y someterlo al voto de los legisladores integrantes. Si el voto era positivo, el asunto pasaría al pleno para su votación final.

La temporalidad es un aspecto estratégico para ese punto de la minuta. Debido a que la discusión en torno a esta iniciativa se llevó a cabo en el último periodo de sesiones de la LXI Legislatura, de no realizarse el proceso de votación antes de que terminara tal periodo (en abril de 2012), la iniciativa se iría a la siguiente legislatura y con ello se habría perdido la coyuntura en la que ésta se había venido discutiendo, por tanto, resultaba estratégico establecer una fecha para el dictamen de la Comarnat. La comisión votó favorablemente el 29 de marzo la propuesta de ley, aunque con modificaciones. El hecho de que hubiera tales cambios implicaba que de aprobarse en la Cámara de Diputados tendría que regresar al Senado para su aprobación final.

En términos de actores, la LGCC fue sometida al escrutinio de legisladores con diferentes posturas. Durante el proceso de discusión de la ley, que duró cerca de un año, muchos actores se pronunciaron sobre los diferentes detalles de esta pieza legislativa. La iniciativa que se sometió a votación, además de recoger muchas opiniones de especialistas, como se mencionó, fue resultado de acuerdos entre diferentes partidos políticos, como el PAN, PRD y PRI. Durante las discusiones en la Cámara de Diputados, que fue la instancia donde se llevó a cabo el debate más álgido, la sociedad civil, básicamente a través de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, fue quien más impulsó la aprobación de la LGCC, y, por el contrario, quienes más se opusieron públicamente a que la ley fuera aprobada fueron sobre todo las industrias acerera y carbonera, localizadas en su mayoría en el estado de Coahuila.

Como se mencionó, algo importante era que cualquier cambio que se hiciera a la LGCC en la Cámara de Diputados implicaría que la iniciativa volvería al Senado, donde tendría que votarse nuevamente. Una vez más, la coyuntura política jugaba un papel estratégico, pues de regresar la iniciativa al Senado lo más probable es que fuera revisada por la siguiente legislatura y, como ha ocurrido con otras iniciativas, se perdiera; sin embargo, los legisladores mexicanos demostraron que sí pueden llegar a acuerdos y el 12 de abril la LGCC fue aprobada con doscientos ochenta

La iniciativa que se sometió a votación fue el resultado de acuerdos entre los diferentes partidos políticos, sobre todo PAN, PRD y PRI.

votos a favor, diez en contra y una abstención en la Cámara de Diputados. Como la ley sufrió cambios en dicha Cámara, era necesario que fuera votada en el Senado, pero quedaba muy poco tiempo para ello. De manera un tanto increíble, en una especie de *fast track*, el Senado de la República votó la ley el 24 de abril –sólo doce días después de la votación por parte de los diputados y seis días antes de que concluyera la LXI Legislatura–, aprobándola con ochenta votos a favor y cero en contra.

CONCLUSIONES

La aprobación de la LGCC debe servir de ejemplo a otros países en desarrollo y desarrollados.

México logró con la Ley General de Cambio Climático algo que los vecinos del Norte, Estados Unidos y Canadá, no pudieron lograr, pues sus propuestas legislativas sobre el tema murieron en la Cámara alta. En México, sí se pudo superar el reto que presentó la aprobación en ambas cámaras. A pesar de que hubo legisladores que condicionaron su voto favorable a la realización de modificaciones a la iniciativa, también hubo otros que públicamente expresaron su disposición a apoyar la ley.

Con la Ley General de Cambio Climático, México constituye un ejemplo internacional de voluntad por hacer frente a este fenómeno al ser el primer país en desarrollo en contar con una legislación al respecto. El reto ahora está en su aplicación. La ley entrará en vigor noventa días hábiles después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, es decir, el 11 de octubre de 2012. Esta pieza legislativa, puede poner los cimientos para promover un desarrollo nacional sustentable que impulse la transición escalonada hacia una economía competitiva con bajas emisiones de carbono. Además, promueve la innovación, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, así como el despliegue de tecnología que favorezca la implementación de acciones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático, así como el fomento de nuevos nichos de mercado. También habrá más canales para la participación activa de la sociedad en la formulación de políticas y la toma de decisiones y se contará con disposiciones que fomenten la transparencia y el acceso a la información a través del Sistema de Información sobre el cambio climático que se propone.

Finalmente, la aprobación de la LGCC debe servir de ejemplo a otros países en desarrollo y desarrollados para no esperar a que se tomen las decisiones internacionales, postergadas durante la COP-17 para el 2020, para emprender un camino bajo en carbono y prepararse para los efec-

tos adversos de este fenómeno. Es una oportunidad de transitar hacia las nuevas tendencias internacionales y contribuir a la solución de un problema global.

BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN HINOJOSA, FELIPE

2012 “Decreto por el que se expide la Ley General de Cambio Climático”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de junio, en <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5251112&fecha=06/06/2012>.

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO
(CMNUCC)

2009 Copenhagen Accord. Appendix I: Quantified Economy-Wide Emissions Targets for 2020 for Annex I Parties, en <http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5264.php>.

GOBIERNO DE MÉXICO

2010 “Copenhagen Accord: National Mitigation Actions of Mexico to be Included in Appendix 2”, 31 de enero, en <http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/mexicophaccord_app2.pdf>.

GOVTRACK.US

2009 Text of H.R. 2454 [111th]: American Clean Energy and Security Act of 2009, 15 de mayo, en <<http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h111-2454>>.

HULSE, CARL y DAVID M. HERZENHORN

2010 “Democrats Call Off Climate Bill Effort”, *The New York Times*, 22 de julio, en <<http://www.nytimes.com/2010/07/23/us/politics/23congress.html>>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2011 “Canada Withdrawal from Kyoto Protocol”, 16 de diciembre, en <http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/background/application/pdf/canada.pdf.pdf>.

SARUKHÁN, JOSÉ

2012 “Ley sobre cambio climático”, *Vanguardia*, 3 de febrero, en <<http://www.vanguardia.com.mx/leysobrecambioclimatico-1209151-columna.html>>.

SENADO DE LA REPÚBLICA

2011 *Dictamen de la Ley General de Cambio Climático*, México, 6 de diciembre, en <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=12434&lg=61>>.

TOWNSHEND, TERRY, SAM FANKHAUSER *et al.*

2011 *The 2nd GLOBE Climate Legislation Study, a Review of Climate Change Legislation in 17 Countries*, Londres, en <<http://www.globeinternational.info>>.