

MARCO INSTITUCIONAL FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO: SITUACIÓN EN EL GOBIERNO DE AMLO Y DESAFÍOS PARA 2024-2030

POST SCRIPTUM*

ALBERTO TORRES**
ANTONINA IVANOVA**
RODRIGO SERRANO**

Siendo un problema global, el cambio climático demanda un marco institucional, político, legal y regulatorio apropiado, junto con los mecanismos para evaluar y hacer cumplir los objetivos marcados. Sin embargo, la fuerte aceleración que han conocido las presiones e impactos ambientales no se ha visto acompañada de una arquitectura institucional capaz de ordenar el acceso y la utilización de los bienes comunes.

En el caso de México, se han realizado ajustes en la acción gubernamental que tienen que ver con tomar de manera transversal ciertos asuntos que son de interés general y de causalidad multifactorial como el cambio climático.

No obstante, se debe profundizar más la integración de los aspectos medioambientales en las políticas nacionales y sectoriales, para encaminarse hacia un crecimiento verde. México se ha sumado al trabajo internacional para la instrumentación de medidas de acción climática. La firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 1992, la del Protocolo de Kioto en 1998 y la del Acuerdo de París en 2015, sumadas a la constante participación en foros, reuniones y convenciones, dan muestra del rol activo asumido por nuestro país.

Durante los últimos 5 años en México (2019-2023) se han implementado cambios legislativos significativos relacionados con el medio ambiente. Algunas de las leyes más relevantes incluyen la Ley General de Cambio Climático, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los

* Post scriptum al capítulo “El marco institucional frente al cambio climático: México a 25 años de la Cumbre de la Tierra” (Ivanova, Torres y Serrano, 2018).

** Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS).

Residuos, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley General de Biodiversidad. Estas leyes buscan fortalecer la protección del medio ambiente, promover la conservación de los recursos naturales y combatir el cambio climático. Además, se han establecido programas y políticas para fomentar la transición hacia una economía más verde y sostenible en el país.

A partir de diciembre de 2018 la política nacional gira hacia un modelo social cuyos objetivos centrales son encaminados a impulsar el bienestar y reformular el concepto de desarrollo, respecto a las administraciones pasadas.

POLÍTICA PÚBLICA SEXENAL 2018-2024

Las instituciones coordinan y regulan el funcionamiento de una nación, por lo que su eficiencia repercute indudablemente en el bienestar de los individuos. En este orden de ideas, el cambio en las instituciones alrededor del cambio climático en nuestro país ha emanado como respuesta a las demandas y necesidades de cada uno de los actores, así como de las medidas internacionales para la adaptación y mitigación.

Ahora bien, dada la relevancia y las implicaciones del cambio de visión en la política nacional durante el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a continuación se expondrán las principales estrategias y acciones del gobierno frente al cambio climático.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024). El 12 de julio de 2019 fue publicado en el DOF el primer PND bajo una perspectiva distinta a la de los últimos PND que son caracterizados por una postura neoliberal. En su narrativa, el PND 2019-2024, bajo un mandato popular y social, se acoge al cambio de paradigma llamándolo la Cuarta Transformación, con el respaldo del ejercicio democrático aprobado en las urnas el 1 de julio de 2018. Aunque el PND 2019-2024 no hace mención explícita al cambio climático, dentro de sus principios rectores destaca el de “*No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera*”.

Así las cosas, en su política social reconoce los objetivos de construir un país con bienestar y el desarrollo sostenible; el impulso a éste último es evidenciado como un factor indispensable del bienestar. Por ende, en este PND el Ejecutivo Federal se compromete a considerar los impactos de sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país, guiado por una idea de desarrollo que permita subsanar las injusticias sociales, al tiempo que impulsa el crecimiento económico sin provocar afectaciones a la convivencia pacífica, a los lazos de solidaridad, a la diversidad cultural ni al entorno.

Programa sectorial de medio ambiente y recursos naturales 2019-2024 (PROMARNAT), fue publicado en el DOF del 7 de julio de 2020, teniendo como fundamentos normativos los artículos 4 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 2°, 3°, 4°, 9°, 12, 16, 20, 21, 22, 26, 28, 29, 32 y 33 de la Ley de Planeación y el PND 2019-2024, así como los Tratados y Acuerdos internacionales suscritos por México en materia ambiental y de recursos naturales. Para la construcción del PROMARNAT, la SEMARNAT llevó a cabo ocho foros regionales para recoger las consideraciones y propuestas ciudadanas, complementando esos ejercicios con nueve Círculos de Reflexión integrados por más de 140 expertos que, partiendo de los principales temas reconocidos y las propuestas presentadas en los foros regionales, analizaron los objetivos, estrategias y acciones incluidas en el programa. Por supuesto, la respuesta y atención al cambio climático fue uno de los doce principales temas planteados por la ciudadanía en los ocho Foros Regionales de Consulta, mientras que “Cambio climático: mitigación y adaptación” fue una de las nueve temáticas abordadas en los Círculos de Reflexión. De tal suerte, uno de los cinco objetivos prioritarios del PROMARNAT es: “Fortalecer la acción climática a fin de transitar hacia una economía baja en carbono y una población, ecosistemas, sistemas productivos e infraestructura estratégica resilientes, con el apoyo de los conocimientos científicos tradicionales y tecnológicos disponibles” (SEMARNAT, 2020b).

Agenda para la transición ambiental. Esta agenda es una propuesta estratégica para enfrentar los retos que la situación actual de contingencia que muestra de manera clara: la correspondencia entre la crisis de salud a nivel mundial y los modelos de relación con la naturaleza y el medio ambiente que tenemos que cambiar. Su principal propósito es responder a la obligación del Estado de garantizar un ambiente sano y propicio para el bienestar de las personas (SEMARNAT, 2020a: 18).

La Agenda para la Transición Ambiental consta de siete ejes profundamente relacionados para su cumplimiento: 1. Transición forestal, agroecológica y pesquera; 2. Transición hídrica; 3. Transición energética; 4. Transición biocultural; 5. Transición urbano-industrial; 6. Transición educativa y 7. Transición ciudadana, justicia y gobernanza ambiental.

De forma concomitante, para cumplir con la Agenda la SEMARNAT requiere de la articulación del esfuerzo institucional del sector ambiental y la articulación programática institucional con el gobierno federal y los gobiernos estatales y locales; alianzas con el sector productivo, con la sociedad civil, la academia y los movimientos sociales y, además, con el

Poder Legislativo. Igualmente, como estrategia transversal, es indispensable tener una focalización en el territorio, la población e instituciones.

Estrategia nacional frente al cambio climático. Fue publicada el 3 de junio de 2013, con visión 10-20-40, entendida como el instrumento que guía las acciones en nuestro país para combatir el cambio climático en los próximos 40 años. Institucionalmente, la ENCC emana de la Ley General de Cambio Climático como un instrumento de planeación. Ésta busca alcanzar la coordinación efectiva entre los distintos órdenes de gobierno, así como la concertación entre los sectores público, privado y social.

La ENCC se constituye como el instrumento rector de la política nacional en el mediano y largo plazos para enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono. Actualmente, la ENCC se encuentra en actualización por medio de reuniones con expertos y foros de consulta.

Programa Especial del Cambio Climático 2021-2024. Teniendo como origen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, el PND 2019-2024, la Ley General de Cambio Climático, la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Transición Energética, la ENCC, las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional y los instrumentos internacionales adoptados por México, el Programa Especial del Cambio Climático 2021-2024 (PECC) es un instrumento clave para la implementación de acciones para afrontar los impactos negativos del cambio climático sobre el patrimonio biocultural, la infraestructura nacional, la economía y el Estado de bienestar. De igual forma, reafirma la responsabilidad de impulsar acciones que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. PECC 2021-2024 es la herramienta más importante de la Administración Pública Federal para atender los problemas derivados del cambio climático.

Atlas Nacional de Vulnerabilidad ante el Cambio Climático. Desde 2018, México cuenta con un Atlas Nacional de Vulnerabilidad ante el Cambio Climático, (SEMARNAT, 2022). Entendiendo que la vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática a la que se encuentra expuesto un sistema, su sensibilidad y su capacidad adaptativa, con esta herramienta el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) puede tener para consulta pública las Proyecciones de Cambio Climático y Fichas Climáticas por Estados y Municipios más vulnerables (PECC 2021-2024), así como la *Guía de Escenarios de Cambio Climático para Tomadores de Decisiones*.

CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES PARA EL SEXENIO 2024-2030

Si bien la visión del gobierno de AMLO no fue clara al plasmar la problemática del cambio climático en el PND 2019-2024, se reconoce que durante el sexenio se ha dado continuidad a la ENCC y al PECC, fundamentando sus acciones de manera constitucional y en apego a un programa sectorial concreto, emanado de la participación ciudadana y escudriñado por expertos en la materia. A la par, se han generado herramientas novedosas para la detección y clasificación de las vulnerabilidades frente al cambio climático, las cuales resultan indispensables para la toma de decisiones.

No obstante lo anterior, México pasó del puesto 25 al puesto 38 en el Índice de desempeño frente al cambio climático (IDCC), de 2019 a 2024. Tan sólo en el último año cayó 7 lugares, pasando del puesto 31 al 38 de 67 países analizados. En el último estudio, México recibió un nivel medio en la categoría de Emisiones de GEI, muy bajo en Energía Renovable, alto en Uso de Energía y bajo en Política Climática (CCPI, 2024). Los combustibles fósiles siguen siendo la principal fuente de energía para la generación de electricidad en México, las medidas actuales para descarbonizar el sector son insuficientes y urge la implementación de políticas para detener la deforestación (ídem). Otro problema que hay que superar es la falta de monitoreo y reporte continuo de los resultados de las metas que México compromete en sus PND y en sus compromisos internacionales.

Para concluir, es oportuno señalar que, en lo general, sigue el reto de establecer de manera clara competencias y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno en las acciones tendientes a enfrentar el cambio climático, crear un sistema que regule los instrumentos de política pública con los que se cuenta actualmente y buscar mecanismos de difusión de la información más efectivos y cercanos a la población, para contribuir a la formación de una conciencia ciudadana.

Los ODS, junto con los compromisos del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, podrían representar un cambio del patrón del crecimiento a nivel mundial sobre unas bases más verdes, justas e incluyentes. Es un desafío grande, pero no imposible, si participan activamente todos los países y se avanza hacia la creación de gobernanza a nivel nacional e internacional. El compromiso de México con la agenda internacional de acción climática y los avances en el marco institucional de nuestro país muestran importantes logros en los últimos 30 años. Sin embargo, no hay que olvidar que para el año 2025 el país tiene que actualizar sus compromisos nacionalmente determinados.

Para el sexenio 2024-2030, se recomienda implementar políticas públicas que promuevan la transición hacia energías renovables, la protección de ecosistemas clave, la promoción de la economía circular y la educación ambiental. También es imperativo promover la gobernanza, fomentando la participación de todos los sectores de la sociedad en la instrumentación, implementación y monitoreo de las políticas y acciones de cambio climático. Estas medidas son fundamentales para enfrentar los desafíos ambientales actuales y garantizar los derechos de las generaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

- Ivanova, Antonina; Torres, Alberto y Serrano, Rodrigo (2018), “El marco institucional frente al cambio climático: México a 25 años de la Cumbre de la Tierra”, en Calva, José Luis (coord.), *Políticas de desarrollo sustentable*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/politicas-de-desarrollo-sustentable/>
- SEMARNAT (2022), *¿Qué es el Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático o ANVCC?*, México: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, en: <https://atlasvulnerabilidad.inecc.gob.mx>
- SEMARNAT (2021), *Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024*, México: Diario Oficial de la Federación, en: https://dof.gob.mx/2021/SEMARNAT/SEMARNAT_081121_EV.pdf
- SEMARNAT (2020a), *Agenda de transiciones ambientales de la Cuarta Transformación*, Primera edición, junio, en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/558512/AGENDA_4T_OK.-.pdf
- SEMARNAT (2020b), *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024*, México: Diario Oficial de la Federación, 07 de julio, en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020#gsc.tab=0
- Presidencia de la República (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril, en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0