



OBJETIVO 13

ADOPTAR MEDIDAS URGENTES PARA COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y SUS EFECTOS

Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático

SUSTAINABLE DEVELOPMENT KNOWLEDGE PLATFORM
sustainabledevelopment.un.org

Anaid Velasco Ramírez



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

FASCÍCULO 13

OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 13



Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

ANAÍD VELASCO RAMÍREZ



2019

Primera edición: julio, 2019

ISBN: 978-607-729-396-5 (Colección)

ISBN: en trámite

© Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Periférico Sur 3469,

Col. San Jerónimo Lídice,

C. P. 10200, Ciudad de México.

Compilación y revisión:

Efraín Nieves Hernández

Helen Patricia Peña Martínez

Diseño y formación:

Flavio López Alcocer

Impreso en México

Contenido

PRESENTACIÓN	5
1. EL ODS 13: ALCANCE Y CONTENIDO	11
2. LA ACCIÓN DE MÉXICO ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO	15
3. EL ODS 13 Y LOS DERECHOS HUMANOS	29
BIBLIOGRAFÍA	34
SOBRE LA AUTORA	35
APÉNDICE: METAS DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 13	37

Presentación

El desarrollo y protección de los derechos humanos han experimentado un impulso sin precedentes en el ámbito internacional. Nuestro tiempo ha sido testigo de ello. Este avance se materializa mediante programas que cuentan con el apoyo y compromiso de la comunidad internacional y que, sobre todo, involucran objetivos y metas claras y precisas, además de tiempos establecidos para su cumplimiento.

Dos importantes iniciativas impulsadas y promovidas desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para todo el mundo, son muestra de este positivo avance. Inicialmente, en los albores del presente siglo, en pleno año 2000, los dirigentes de todo el mundo reunidos en la ONU, aprobaron la Declaración del Milenio, comprometiéndose con una nueva alianza mundial y estableciendo una serie de ocho objetivos sujetos a plazo determinado de cumplimiento en 2015, mismos que se conocieron como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y que se relacionan a continuación:

1. Erradicar la pobreza extrema;
2. Lograr la enseñanza primaria universal;
3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer;
4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años;
5. Mejorar la salud materna;
6. Combatir el VIH-SIDA, la malaria y otras enfermedades;
7. Ga-

rantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Los ODM demostraron que, con objetivos claros, estrategias bien definidas, recursos adecuados, políticas públicas bien dirigidas a grupos específicos y voluntad política, se puede mejorar la vida de las personas. Sus resultados fueron importantes y el mundo avanzó en temas decisivos como reducir a la mitad las tasas de pobreza extrema, la mortalidad infantil y la incidencia de la malaria; asimismo, se avanzó en controlar enfermedades como el sarampión y la propagación del VIH; se registraron avances en tuberculosis, cuidados prenatales para las mujeres, acceso al agua potable, aumentó la matriculación de niñas y niños en la enseñanza primaria; remisión en la tasa de deforestación; así como en la disminución de la carga de la deuda de los países en vías de desarrollo, entre otras.

Pero faltó, por ejemplo, avanzar aún más en erradicar el hambre, alcanzar la educación universal, la igualdad entre hombres y mujeres en ámbitos como el laboral, reducir la mortalidad materna y la cantidad de embarazos en adolescentes, detener el cambio climático y fomentar la conservación de la biodiversidad.

La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió capitalizar los logros alcanzados con los ODM e ir por más; de manera que el 25 de septiembre de 2015, en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, se materializó el segundo impulso a que nos estamos refiriendo con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con el objetivo de establecer un plan de acción que guiara su proceder y ampliara su abanico de preocupación y ocupación por proteger a las personas y al planeta, al tiempo que se fortalece la paz universal y el acceso a la justicia. Dicha "Agenda 2030" incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que inte-

gran las dimensiones económica, social y ambiental, con el objetivo de llevar a nuestro planeta por la senda de la prosperidad, la sostenibilidad y la igualdad para todas y todos.

Si bien, los ODM encarnaron derechos humanos básicos y clásicos como la salud, la educación, la vivienda y la seguridad, ahora los Objetivos de Desarrollo Sostenible amplían el catálogo de derechos humanos a proteger, a sectores tales como los efectos producidos por el cambio climático; las ciudades y asentamientos inseguros; las sociedades violentas; la energía asequible y no contaminante; el trabajo decente; la industria, innovación e infraestructura, y la reducción de las desigualdades, entre otros. Ampliación de derechos que no solo obliga a gobiernos a revisar la forma de protegerlos, sino que nos convoca a muy variados sectores de la sociedad a unir esfuerzos para su consecución.

Las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (INDH), en general y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en particular, no escapamos a la responsabilidad que nuestro tiempo y la situación mundial nos exige para luchar por su bienestar, de acuerdo con nuestra misión de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos que ampara el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Las INDH hicieron suyos los ODS en su Décimo Segunda Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de INDH, donde 50 *Ombudsmen* se comprometieron, en la Declaración de Mérida, a trabajar desde sus países para monitorear el cumplimiento de esta agenda y en favor de que sus gobiernos establezcan programas para su cumplimiento, teniendo en cuenta la protección de los derechos humanos.

La globalización y los efectos mundiales de las afectaciones regionales o locales de los derechos humanos, nos impone, hoy más que nunca, unir esfuerzos en pro de los derechos hu-

manos no de un país o de una región, sino de todo el mundo, de manera universal, interdependiente, indivisible y progresiva. Si los efectos de los fenómenos meteorológicos que se vuelven cada vez más frecuentes, intensos y, desafortunadamente, más destructivos y mortíferos, no reconocen nacionalidad ni de origen ni de afectación, los esfuerzos y el trabajo conjunto tampoco lo pueden hacer. Debemos repensar con mayor contundencia nuestra contribución a la prevención y reducción de las condiciones mundiales que favorecen tales fenómenos devastadores para la humanidad. Solo así, contribuiremos al cuidado de nuestra “casa común”, nuestro planeta.

En México, los temas que conforman los ODS hacen necesario legislar para garantizar que se privilegie la prevención, se generen políticas públicas y se definan acciones coordinadas entre múltiples actores, para construir con responsabilidad una agenda para su cumplimiento y satisfacción plena para todas y todos los mexicanos, donde nadie se quede afuera, donde nadie se quede atrás.

Así lo corroboraron representantes de Organizaciones Internacionales, Instituciones Gubernamentales, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales y Académicos que, convocados por la CNDH, se reunieron en Guanajuato, durante la realización del Seminario Internacional Los Derechos Humanos: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.¹

En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los ODS se han convertido en lineamiento y guía del trabajo en favor de los derechos humanos en nuestro país.

Confiamos lo sea también para el Gobierno mexicano, para la iniciativa privada, para los académicos e investigadores y

¹ CD de la Memoria del Seminario Internacional Los Derechos Humanos: de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, octubre de 2016.

para la sociedad en general. Es nuestro deseo contribuir, mediante esta Colección “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, a través de sus 17 fascículos, a identificar áreas de atención y soluciones en los distintos temas, mediante la investigación de análisis, prospectiva y aportación que nos ofrece la experiencia de las y los autores que hemos convocado, para abonar en favor del cabal cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Luis Raúl González Pérez
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

1. El ODS 13: alcance y contenido

El cambio climático es uno de los problemas contemporáneos que ha significado mayor preocupación en la escena internacional, dados los efectos que al día de hoy se han generado, entre ellos, fenómenos hidrometeorológicos extremos que, a su vez, han causado grandes pérdidas de vidas humanas y económicas. Aunque existen todavía algunos detractores al reconocimiento de este problema, lo cierto es que cada vez más naciones enfocan sus esfuerzos y políticas públicas para combatir estos efectos negativos y tratar de asegurar la permanencia de la vida humana y el medio ambiente que la hace posible.

El cambio climático se define como todo cambio o alteración significativa en el sistema climático del planeta, que permanece por décadas o más tiempo, puede darse por causas naturales o como resultado de actividades humanas.

Es en esta última fuente que los esfuerzos internacionales han prestado mayor atención, pues es debido al modelo de desarrollo que se han incrementado las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que de manera natural son necesarios para la sobrevivencia humana, pero que en concentraciones mayores alteran el clima. Así, se han relacionado científicamente varios hechos:²

² Naciones Unidas, Asuntos que nos importan, cambio climático. Disponible en: www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html

- La concentración de GEI en la atmósfera terrestre está directamente relacionada con la temperatura media mundial de la Tierra;
- Esta concentración ha ido aumentando progresivamente desde la Revolución Industrial y, con ella, la temperatura mundial;
- El GEI más abundante y que representa alrededor de dos tercios de todos sus tipos, es el dióxido de carbono (CO²), resultado de la quema de combustibles fósiles.

Derivado de este incremento de GEI y la consecuente alteración del clima, es que en los últimos años se han causado afectaciones a los sistemas sociales, productivos y económicos. Impactos que van desde sequías, inundaciones, alteración del ciclo hidrológico, eventos hidrometeorológicos extremos cada vez más frecuentes, aumento del nivel del mar, derretimiento de glaciares, extinción de especies animales y vegetales, así como innumerables pérdidas humanas.

Ante este escenario, la comunidad internacional ha enfocado sus esfuerzos en disminuir tanto las emisiones de GEI (mitigación) como la vulnerabilidad de las poblaciones y ecosistemas ante los eventos extremos (adaptación). En congruencia con estos esfuerzos plasmados en importantes tratados internacionales, la Agenda 2030 centra uno de sus objetivos para contribuir a la atención de este gran desafío.

Así, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 pugna por la aplicación de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. De manera particular, la comunidad internacional adoptó como metas de este ODS las siguientes:

Metas del ODS 13 Acción por el clima

13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible.

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

Además de hacer visibles las necesidades de mitigación y adaptación, destacan de entre estas metas dos por su estrecha relación con el enfoque de derechos humanos. Por un lado, el reconocimiento a los compromisos asumidos por los Estados parte en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en cuanto a la movilización de recursos económicos (*financiamiento climático*) para atender las necesidades de los países en desarrollo, hace patente la necesidad de dar prioridad a los esfuerzos para combatir los efectos del cambio climático en aquellos países en condiciones de desventaja.

Por el otro, la promoción de mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas, hace notoria la necesidad de integrar sectores de la población que por su condición y contexto son más vulnerables a los efectos negativos del cambio climático.

Es importante hacer notar que las metas del ODS 13, si bien incluyen a la mitigación, la narrativa parece estar más enfocada a acciones de adaptación, aspecto que debe tomarse en cuenta al momento de implementar a nivel nacional cada una de éstas.

2. La acción de México ante el cambio climático

Ante los retos que impone hacer frente a los efectos derivados del cambio climático, tanto desde la mitigación como desde la adaptación al mismo, en los últimos 10 años México ha focalizado sus esfuerzos en consolidar una arquitectura institucional y un marco jurídico y programático que ayude al cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos.

Para ello, es importante contextualizar el problema y conocer la situación que guarda México ante este fenómeno de manera sucinta. Como se ha mencionado, México ha sido clasificado como un país en desarrollo dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático³ (CMNUCC) lo que implica que en inicio no tenía compromisos cuantitativos de reducción de emisiones y sólo se obligaba a cumplir con actividades de planeación, implementación de acciones y educación y difusión del conocimiento en materia de cambio climático.

Sin embargo, México, por su situación geográfica, es un país que ha sido clasificado como altamente vulnerable además de contribuir con el 1.4 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero,⁴ y es en razón de ello que la

³ La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue firmada por el Gobierno de México el 13 de junio de 1992 y aprobada unánimemente por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el 3 de diciembre del mismo año.

⁴ IEA. (2014). Key world energy statistics 2014. Disponible en: www.iea.org/publications/freepublications/publication/KeyWorld2014.pdf

política climática ha sido una prioridad, al menos a nivel discursivo, pues aún existen importantes retos de implementación como lograr la congruencia entre las distintas políticas públicas sectoriales.

Asimismo, México se ha caracterizado por ser un Estado muy proactivo en el contexto internacional, pues se ha impuesto metas de mitigación y adaptación muy ambiciosas y cuya efectiva implementación han generado, entre otras cosas, cambios jurídicos e institucionales hacia el interior del país, como se muestra en el siguiente cuadro.

Año	Instrumento
1992	Firma y ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
2000	Ratificación de México del Protocolo de Kyoto, firmado en 1998.
2009	Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (PECC).
2012	Ley General de Cambio Climático (LGCC).
2013	Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40.
2014	Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018.
2014	Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en Materia del Registro Nacional de Emisiones.
2015	Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (NDC).
2015	Firma del Acuerdo de París.
2015	Firma de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible.
2018	Modificación de la LGCC para incluir la NDC como obligatoria.

A continuación una descripción de cada uno de estos instrumentos:

Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012 (PECC). Fue el primer programa de política pública en la materia y cuya aplicación transversal lo caracterizó como programa especial. Si bien no tuvo un sustento jurídico expreso que apoyara su efectiva aplicación, pues fue anterior a la LGCC, sirvió de base para definir acciones en materia de adaptación y mitigación de las distintas dependencias federales y confirmar el esfuerzo de México para hacer frente a este fenómeno.

Estableció metas y objetivos para cinco sectores en el contexto de la mitigación y ocho sectores en el de adaptación. Dentro de la mitigación se encontraban los siguientes sectores: generación de energía; uso de energía; agricultura, bosques y otros usos del suelo; desechos y sector privado; en la adaptación, los sectores eran: gestión integral de riesgo; recursos hídricos; agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; ecosistemas; energía; industria y servicios; infraestructura de transportes y comunicaciones; ordenamiento territorial y desarrollo urbano y salud pública.

Ley General de Cambio Climático. Publicada en 2012 y cuyas previsiones tienen como objetivos cumplir con el derecho humano al medio ambiente sano; establecer la concurrencia de la Federación, los estados y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero; regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero; reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático,⁵ entre otros.

La publicación de la LGCC trajo consigo una serie de reformas y adecuaciones del marco institucional del sector ambien-

⁵ Artículo 2 de la *Ley General de Cambio Climático*.

tal para poder hacer frente a la aplicación efectiva de la ley. De esta forma, la ley crea al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) que reemplaza al Instituto Nacional de Ecología (INE) y le confiere facultades específicas como institución líder de la política climática.

Asimismo, se formaliza en la ley la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y el Consejo de Cambio Climático (antes Consejo Consultivo de Cambio Climático) que tuvieron su antecedente en un Acuerdo presidencial de 2005.⁶ Lo anterior brinda certeza jurídica sobre la existencia de estos espacios dotando de continuidad a la política climática nacional.⁷

Por cuanto hace a los instrumentos de planeación, la LGCC establece fundamento jurídico para la creación y aplicación del Programa Especial de Cambio Climático (PECC), la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), los planes y programas estatales y municipales y, por efecto de la reforma a la ley, en 2018 se incluyen la Política Nacional de Adaptación y las Contribuciones Determinadas a nivel nacional, instrumentos de planeación derivados del *Acuerdo de París*.

Dentro del contenido sustantivo de este ordenamiento, la *Ley* es muy clara en cuanto a los objetivos de mitigación y los de adaptación, que de cumplirse abonarán al cumplimiento de las metas del ODS 13. Es importante además destacar que, en los artículos transitorios, se incluyeron metas específicas tanto de mitigación como de adaptación con un plazo determinado para su cumplimiento.

De manera ejemplificativa, a continuación se resumen las de adaptación, señalando con color verde las que ya se han cumplido, con amarillo las que llevan un grado de avance y con rojo las que no se cuenta con información al respecto:

⁶ "ACUERDO por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático". D. O. F. 25 de abril de 2005.

⁷ Cfr CEMDA. *La nueva Ley General de Cambio Climático. El primer paso de una política climática integral en México*. Disponible en: www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/cc.jpg

Meta	Responsable	Fecha de cumplimiento
Publicar el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio.	Federación	Antes del 30 de noviembre de 2012
Publicar el Subprograma para la Protección y Manejo Sustentable de la Biodiversidad ante el cambio climático.	Federación	Antes del 30 de noviembre de 2012
Publicar un atlas nacional de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático.	Federación	Antes de finalizar 2013
Publicar atlas estatales de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático.	Estados	Antes de finalizar 2013
Elaborar y publicar los programas locales para enfrentar el cambio climático.	Estados	Antes de finalizar 2013
Publicar atlas locales de riesgo de los asentamientos humanos más vulnerables ante el cambio climático.	Municipios	Antes de finalizar 2013
Contar con un programa de desarrollo urbano que considere los efectos del cambio climático.	Municipios más vulnerables en coordinación con los Gobiernos Federal y Estatal	Antes del 30 de noviembre de 2015

Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC). Es el instrumento rector de 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.⁸ La ENCC vigente refleja los objetivos de las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático establecidas en la *Ley* y proyectados a 10, 20 y 40 años.⁹

De acuerdo con lo establecido en la *Ley*, para la elaboración de la Estrategia Nacional, se promoverá la participación y consulta del sector social y privado, en los términos previstos por la *Ley de Planeación* y demás disposiciones aplicables.¹⁰ En este sentido, resulta de vital importancia analizar los mejores procedimientos para que las consultas verdaderamente resulten en instrumentos que incorporen los intereses y necesidades de los diversos actores.

La Estrategia Nacional se revisará por lo menos cada 10 años en materia de mitigación y cada seis años en materia de adaptación, debiendo explicarse las desviaciones que, en su caso, se adviertan entre las estimaciones proyectadas y los resultados evaluados. Asimismo, se actualizarán los escenarios, proyecciones, objetivos y las metas correspondientes. Los programas deberán ajustarse a dicha actualización.¹¹

La Comisión Intersecretarial podrá proponer y aprobar ajustes o modificaciones a los escenarios, trayectorias, acciones o metas comprendidas en la Estrategia Nacional cuando:

- Se adopten nuevos compromisos internacionales en la materia;
- Se desarrollen nuevos conocimientos científicos o de tecnologías relevantes;

⁸ Artículo 60 de la *Ley General de Cambio Climático*.

⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de junio de 2013.

¹⁰ Artículo 60 de la *Ley General de Cambio Climático*.

¹¹ *Ibidem*, artículo 61.

- Lo requieran las políticas en materia de medio ambiente, recursos naturales, economía, energía, transporte sustentable, salud y seguridad alimentaria, y
- Se deriven de los resultados de las evaluaciones elaboradas por la Coordinación de Evaluación.

Programa Especial de Cambio Climático (PECC). Este Programa estableció los objetivos, estrategias, acciones y metas para enfrentar el cambio climático, mediante la definición de prioridades en materia de adaptación, mitigación, investigación, así como la asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y de resultado, y estimación de costos.¹²

El Programa contiene, entre otros, los elementos siguientes:¹³

- La planeación sexenal con perspectiva de largo plazo, congruente con los objetivos de la Estrategia Nacional, con los compromisos internacionales y con la situación económica, ambiental y social del país;
- Las metas sexenales de mitigación, dando prioridad a las relacionadas con la generación y uso de energía, quema y venteo de gas, transporte, agricultura, bosques, otros usos de suelo, procesos industriales y gestión de residuos;
- Las metas sexenales de adaptación relacionadas con la gestión integral del riesgo; aprovechamiento y conservación de recursos hídricos; agricultura; ganadería; silvicultura; pesca y acuicultura; ecosistemas y biodiversidad; energía; industria y servicios; infraestructura de transporte y comunicaciones; desarrollo rural; ordenamiento ecológico territorial y desarrollo urbano; asentamientos huma-

¹² *Ibidem*, artículo 66.

¹³ *Ibidem*, artículo 67.

- nos; infraestructura y servicios de salud pública y las demás que resulten pertinentes;
- Las estimaciones presupuestales necesarias para implementar sus objetivos y metas;
 - Los proyectos o estudios de investigación, transferencia de tecnología, capacitación, difusión y su financiamiento;
 - Los responsables de la instrumentación, del seguimiento y de la difusión de avances;
 - Propuestas para la coordinación interinstitucional y la transversalidad entre las áreas con metas compartidas o que influyen en otros sectores;
 - La medición, el reporte y la verificación de las medidas y acciones de adaptación y mitigación propuestas.

La LGCC señala que las acciones que se establezcan en el PECC a cargo de las distintas dependencias deberán ejecutarse en función de los recursos aprobados en la *Ley de Ingresos de la Federación*, la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para dichos fines en el Programa de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal que corresponda y a las disposiciones de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

Esto, por un lado, garantiza la viabilidad de las acciones contempladas en términos económicos toda vez que se vincula el presupuesto con la actividad programática y, por el otro, sujeta el cumplimiento de las acciones del PECC y el ejercicio de los recursos a mecanismos de transparencia y rendición de cuentas previstos en las leyes mencionadas.

Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés). Es el conjunto de objetivos y metas, asumidas por México, en el marco del *Acuerdo de París*, en materia de mitigación y adaptación al cambio climático para cumplir los objetivos a largo plazo de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.¹⁴

¹⁴ *Ibidem*, artículo 3, fracción X.

México fue el primer país en desarrollo en presentar su NDC en 2015 y en 2018 se incorporó como instrumento de planeación de aplicación obligatoria dentro de la LGCC. La NDC contiene un componente de mitigación y uno de adaptación con metas específicas por cada uno de ellos, como se ilustra en el siguiente cuadro:

NDC	Contenido
Mitigación	
Sectores energético e industrial	<ul style="list-style-type: none"> • Generar el 35 % de energía limpia en 2024 y 43 % al 2030. La energía limpia incluye fuentes renovables, la cogeneración eficiente con gas natural y termoeléctricas con captura de CO²; • Sustituir en la industria nacional los combustibles pesados por gas natural, energías limpias y biomasa; • Reducir en 25 % las fugas, venteo y quemas controladas de metano y, • Controlar las partículas negras de hollín en equipos e instalaciones industriales.
Sector del transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Homologar en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) la normativa ambiental para vehículos, tanto nuevos como en circulación, así como en vehículos no carreteros: locomotoras, barcos y maquinaria móvil agrícola y de construcción; • Abastecer de gasolinas y diésel de ultra bajo azufre; • Incrementar la flota vehicular a gas natural y disponer de combustibles limpios; • Modernizar el parque vehicular y reducir la importación de automóviles usados, • Impulsar el transporte multimodal de carga y pasajeros.

Sector urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la construcción de edificaciones y la transformación hacia ciudades sustentables, con eficiencia energética y bajo carbono; • Promover el uso doméstico de calentadores y celdas solares, y • Recuperar y usar el metano en los rellenos sanitarios municipales y las plantas de tratamiento de aguas residuales.
Sectores forestal y agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> • Alcanzar en 2030 la tasa cero de deforestación; • Mejorar el manejo forestal; • Impulsar la tecnificación sustentable del campo; • Promover biodigestores en granjas agropecuarias, y • Recuperar pastizales.
Adaptación	
Sector social	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr la resiliencia del 50 % de los municipios más vulnerables del país; • Incorporar enfoque climático, de género y de derechos humanos en todos los instrumentos de planeación territorial y gestión del riesgo; • Incrementar los recursos financieros para la prevención y atención de desastres; • Establecer la regulación del uso del suelo en zonas de riesgo; • Gestión integral de cuencas para garantizar el acceso al agua, y • Asegurar la capacitación y participación social en la política de adaptación.

Adaptación basada en ecosistemas	<ul style="list-style-type: none"> • Alcanzar en 2030 la tasa cero de deforestación; • Reforestar las cuencas altas, medias y bajas considerando sus especies nativas; • Incrementar la conectividad ecológica y la captura de carbono mediante conservación y restauración; • Aumentar la captura de carbono y la protección de costas mediante la conservación de ecosistemas costeros; • Sinergias de acciones REDD+*, y • Garantizar la gestión integral del agua en sus diferentes usos (agrícola, ecológico, urbano, industrial y doméstico).
Infraestructura estratégica y sectores productivos	<ul style="list-style-type: none"> • Instalar sistemas de alerta temprana y gestión de riesgo en los tres órdenes de gobierno; • Garantizar y monitorear tratamiento de aguas residuales urbanas e industriales en asentamientos humanos mayores a 500,000 habitantes; • Garantizar la seguridad de infraestructura estratégica; • Incorporar criterios de cambio climático en programas agrícolas y pecuarios; • Aplicar la norma de especificaciones de protección ambiental y adaptación en desarrollos inmobiliarios turísticos costeros, e • Incorporar criterios de adaptación en proyectos de inversión pública que consideren construcción y mantenimiento de infraestructura.

* N. del E: Según el Plan de Acción de Bali (2007), se denomina REDD+ a la Reducción de Emisiones Derivadas por la Deforestación y la Degradación Forestal; además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento del stock de carbono de los bosques en los países en desarrollo.

Además de contribuir al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el seno de la Convención Marco, estos instrumentos facilitan la implementación de las metas derivadas del ODS 13, pues ayudan a fortalecer la resiliencia a través de distintas actividades: planeación, financiamiento, sensibilización, educación, entre otras.

Como se ha mencionado, las metas del ODS 13 están más orientadas a fortalecer la adaptación de las personas para reducir la vulnerabilidad ante los efectos negativos del cambio climático, aspecto que ha de retomarse en la política nacional, pues si bien México ha mostrado importantes avances en la agenda climática, la mayor cantidad de esfuerzos se orientan a la implementación de medidas de mitigación frente a un menor esfuerzo respecto de las de adaptación.

Basta mencionar como ejemplo los indicadores de cumplimiento del PECC 2014–2018; de sus 10 indicadores para medir el avance en la implementación de sus cinco objetivos, cinco se relacionan con avances de mitigación, dos con avances de adaptación y los otros tres se relacionan con aspectos de gestión.¹⁵

Asimismo, de la reciente fiscalización hecha por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) a la implementación nacional de la Agenda 2030,¹⁶ resulta que en 2017 tres auditorías hechas a las cuentas públicas estuvieron directamente relacionadas con el cumplimiento de las metas del ODS 13. En específico, estas auditorías fueron hechas a los programas de calidad del aire y verificación vehicular, a la regulación ambiental de la contaminación del aire y a la Inspección y vigilancia en materia de

¹⁵ *Evaluación Estratégica del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, Informe final*. Disponible en: www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/evaluacion-de-la-politica-nacional-de-cambio-climatico

¹⁶ *Auditoría Superior de la Federación, Fiscalización de la Agenda 2030*. Disponible en: www.asf.gob.mx/uploads/.../Fiscalizacion_de_los_ODS-Version_completa.pdf

contaminación del aire; de forma que se hace visible la agenda de mitigación frente a la de adaptación.

A pesar del desequilibrio entre estas dos agendas, México avanza hacia el cumplimiento de las metas internacionales en cambio climático, siendo todavía un reto la implementación de las medidas de adaptación y mitigación con cabal cumplimiento de los derechos humanos reconocidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

3. El ODS 13 y los Derechos Humanos

Las metas del ODS 13 guardan una estrecha relación con el cumplimiento de derechos humanos reconocidos en el marco jurídico nacional; no sólo porque la mitigación y la adaptación al cambio climático tienen un rol fundamental en la calidad de vida de las personas que, a su vez, incide en el cumplimiento de los derechos humanos, sino porque se ha dado el caso en el que la implementación de las medidas para hacer frente al cambio climático ha resultado en violaciones a los derechos humanos de comunidades.

En el primero de los supuestos, en 2009 se publicó el *Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos* en el cual se analizan las consecuencias de los efectos observados y previstos del cambio climático para el disfrute de los derechos humanos.

De manera específica, se relaciona el cambio climático con el goce efectivo de derechos humanos como el derecho a la vida, a una alimentación adecuada, al agua, a un medio ambiente sano, a la salud y a la vivienda, entre otros. No obstante, y dado que una de las características de los derechos humanos es la interdependencia, sin duda existen otros derechos humanos afectados tales como el derecho a la educación y a la libre determinación.

En el contexto de la agenda climática, es en 2015 y durante la Conferencia 21 de las Partes que se reconoció de manera expresa el vínculo existente entre los derechos humanos y el cambio climático. Así, el preámbulo del *Acuerdo de París* establece que:

[...] el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional...

Si bien en el *Acuerdo* no hay mayor mención a los derechos humanos de manera expresa, sí existe en su articulado, cuyo contenido ayuda a cumplir con diversas obligaciones de derechos humanos como se explica más adelante. Lo anterior, además es un gran avance, pues se vinculan ambas agendas en este instrumento de aplicación obligatoria para los Estados parte.

En el mismo sentido, en 2016 el ex Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, John Knox, en su *Informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*¹⁷ enfoca su análisis a identificar cuáles son las obligaciones de derechos humanos

¹⁷ A/HRC/31/52. *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. Disponible en: www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/Annualreports.aspx

relacionadas con este fenómeno y emite recomendaciones específicas.

Así, el ex Relator enuncia tres tipos de obligaciones como se explica en el siguiente cuadro:

Obligaciones de Derechos Humanos relacionadas con el Cambio Climático
De procedimiento
<p>a) <i>Evaluar el impacto ambiental y hacer pública la información relativa al medio ambiente.</i> En el artículo 6, apartado a) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se establece que las partes deben promover y facilitar programas de educación y sensibilización del público, así como el acceso del público a la información, y el artículo 12 del <i>Acuerdo de París</i> exhorta a las partes a que cooperen en la adopción de medidas para mejorar esas disposiciones.</p> <p>b) <i>Facilitar la participación pública en la toma de decisiones ambientales, entre otras cosas, protegiendo los derechos de expresión y de asociación.</i> El artículo 6, apartado a) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático pide a las partes que promuevan y faciliten la participación del público.</p> <p>c) <i>Ofrecer una reparación por los daños causados.</i> En el artículo 8 del <i>Acuerdo de París</i> se estipula que las Partes deberían reforzar la comprensión, las medidas y el apoyo con respecto de las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático.</p>
Sustantivas
<p>En el plano nacional entraña:</p> <p>a) Proteger a quienes se encuentran en el territorio nacional de los efectos perjudiciales del cambio climático.</p> <p>b) Adoptar un marco jurídico e institucional que preste asistencia a quienes estén bajo su jurisdicción para adaptarse a los efectos inevitables del cambio climático.</p>

En el plano internacional implica:

- a) Llevar a la práctica las contribuciones actuales previstas (NDC) y aumentarlas para alcanzar la meta fijada en el artículo 2 del *Acuerdo de París* (mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales).
- b) Reforzar la cooperación para potenciar la labor de adaptación, en particular en lo que respecta al intercambio de información, el aumento de la eficacia de las medidas de adaptación y la asistencia a los países en desarrollo.
- c) Ayudar a los países en desarrollo en lo referente a la mitigación y la adaptación.

En relación con los grupos vulnerables

- a) No discriminar en la aplicación de las leyes y las políticas ambientales.
- b) Evaluar los efectos del cambio climático sobre las comunidades vulnerables y las medidas adoptadas para mitigarlo y adaptarse a él.
- c) Formular y aplicar medidas sobre el cambio climático, tratando de proteger a los más vulnerables. Incluso si se cumplen los objetivos de mitigación, las comunidades vulnerables pueden sufrir daños como consecuencia del cambio climático.
- d) Adoptar medidas de adaptación con el fin de proteger a las poblaciones vulnerables contra los efectos del cambio climático y, en el plano internacional, cooperar para facilitar la protección de las comunidades vulnerables, dondequiera que se encuentren.

Derivado de estas obligaciones, el ex Relator concluye que el enfoque de derechos humanos permite avanzar en el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte para abatir el cambio climático, puesto que este enfoque demanda la adopción de medidas más enérgicas.

Ahora bien, existe también el otro supuesto en el que la adopción de las medidas para combatir al cambio climático, si bien ayuda a cumplir con las metas asumidas, se hace en contravención a los derechos humanos de grupos específicos. Esta situación se ha hecho más frecuente en el contexto de la mitigación, al reducir las emisiones de gases de efecto invernadero se hace teniendo como referente indicadores cuantitativos que invisibilizan otros aspectos que hayan sido alterados o impactados para cumplir con la meta en cuestión; así, por ejemplo, piénsese en los casos relacionados con la promoción de energías renovables, en específico los parques eólicos, cuya implementación se ha hecho en muchos de los casos en detrimento de las poblaciones aledañas.

Por ello, se recomienda que al diseñar e implementar las medidas de mitigación y adaptación exista un enfoque participativo que permita el cumplimiento de derechos humanos de las partes afectadas y enfocar las metas no sólo a datos o indicadores cuantitativos, sino en un marco de cumplimiento de los derechos humanos de las personas posiblemente afectadas por los proyectos. Es entonces cuando toman mayor relevancia las obligaciones procedimentales que señala el ex Relator, el cumplimiento de derechos como a la consulta libre, previa e informada; de acceso a la información; a la participación, y de acceso a la justicia.

En ese sentido, las metas del ODS 13 buscan justamente integrar en la creación e implementación de estas medidas a aquellos segmentos de la población que ya sufren alguna condición de desventaja o marginación, de forma que no sólo no se les afecte más, sino que efectivamente pueda reducirse su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

- A/HRC/31/52. *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. Disponible en: www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/Annualreports.aspx
- “ACUERDO por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático”. D. O. F. 25 de abril de 2005.
- Auditoría Superior de la Federación. *Fiscalización de la Agenda 2030*. Disponible en: www.asf.gob.mx/uploads/.../Fiscalizacion_de_los_ODS-Version_completa.pdf
- CEMDA. *La nueva Ley General de Cambio Climático. El primer paso de una política climática integral en México*. Disponible en: www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/cc.jpg
- Evaluación Estratégica del Programa Especial de Cambio Climático 2014–2018. Informe final*. Disponible en: www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/evaluacion-de-la-politica-nacional-de-cambio-climatico
- IEA. (2014). *Key world energy statistics 2014*. Disponible en: www.iea.org/
- Naciones Unidas. *Asuntos que nos importan, cambio climático*. Disponible en: www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html



Sobre la autora

Anaid Velasco Ramírez

Maestrante en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en Derecho del Comercio Exterior por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Licenciada en Derecho por la Universidad de las Américas A. C. Bachelor of Arts in Legal Studies. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental y la Comisión de Política Ambiental, Económica y Social de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN).

Coordina el Área de Investigación del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A. C. (CEMDA), en la cual dirigió y colaboró en distintos proyectos de cambio climático, calidad del aire, energía, biodiversidad, pesca y agua.

Autora de publicaciones para la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como *Indicadores sobre el derecho al agua en México* e *Indicadores sobre el derecho al medio ambiente en México*, entre otras.

APÉNDICE: METAS DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE 13

13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible.

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 13.
Adoptar medidas urgentes para combatir el
cambio climático y sus efectos
editado por la Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.



Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Rosy Laura Castellanos Mariano
Michael W. Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



ISBN: 978-607-729-400-9



9 786077 294009



CNDH
M É X I C O