

RESUMEN EJECUTIVO

ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE EL RÉGIMEN DE PROPIEDAD Y APROVECHAMIENTO DE MANGLARES, PASTOS MARINOS Y MACROALGAS EN MÉXICO, EN RELACIÓN CON SU CAPACIDAD DE GENERAR BONOS DE CARBONO AZUL

Este análisis fue preparado como parte del siguiente proyecto:

Examinando soluciones de mercado transfronterizas, basadas en la naturaleza, para proteger los ecosistemas costeros de carbono azul en Las Californias

INSTITUTO DE LAS AMÉRICAS

JULIO 2022

Los llamados bonos de carbono azul son un instrumento novedoso dentro de los mercados de carbono, que derivan de programas de protección de ecosistemas específicamente costeros y marinos (principalmente manglares, pastos marinos y macroalgas). En ese sentido, existe un creciente interés en proteger, restaurar y gestionar este tipo de hábitats, debido a su elevada capacidad para capturar y almacenar dióxido de carbono (CO₂) -mucho mayor que la de los bosques tropicales, por ejemplo- en el marco de las políticas locales y globales de mitigación del cambio climático, ya que representan una gran oportunidad para contribuir a estas. Por lo mismo, pueden generar bonos de carbono con valores de compensación muy superiores a los bonos regulares. México, en particular, al ser uno de los países con mayor cobertura de manglares del mundo, y tener asimismo una importante superficie de pastos marinos y bosques de macroalgas, se encuentra en una situación inmejorable para lograr este propósito.

Con el objetivo de comprender mejor cuál es el estado de esta cuestión en el marco jurídico nacional mexicano, se realizó una exhaustiva revisión respecto al régimen de la propiedad y aprovechamiento de los ecosistemas costeros que constituyen el reservorio de carbono azul del país, haciendo especial hincapié en la naturaleza legal de las áreas costeras y marinas y de los principales ecosistemas que capturan y almacenan este carbono, así como del régimen de dominio sobre dichos ecosistemas y las políticas gubernamentales existentes. Se concluyó que faltan ciertos pronunciamientos y definiciones por parte del gobierno mexicano para poder realizar un aprovechamiento del carbono azul, ya que de momento no existe ninguna mención específica respecto al mismo, su titularidad, o a los derechos de explotación y aprovechamiento de los eventuales bonos (o créditos) de carbono azul.

Así, para poder llevarlo a cabo se necesitaría del otorgamiento por parte de la Federación de permisos, concesiones o acuerdos de destino (para el caso de instituciones públicas, incluyendo dependencias y entidades de las administraciones públicas federal, de los estados y municipios, entre otras) que contemplaran expresamente la posibilidad de aprovechar los rendimientos derivados de los bonos de carbono azul. Además, para realizar el aprovechamiento de los manglares y pastos marinos listados en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010 y sujetos, por tanto, a un régimen de protección especial, se deberán constituir Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre o Predios Federales, contar con un plan de manejo aprobado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y cumplir con el resto de requisitos impuestos por la Ley General de Vida Silvestre y su Reglamento.

Por otro lado, sería deseable que los beneficios económicos generados a partir del aprovechamiento de los bonos de carbono azul en un mercado fueran exclusivamente para la Nación, en sus diferentes dimensiones (federal, estatal, municipal), lo cual generaría un incremento en los ingresos a las arcas públicas, con sus consecuentes impactos en el gasto público y social, y un incentivo adicional para los gobiernos en el cumplimiento de su responsabilidad de velar por la preservación de estos valiosos ecosistemas.

Recientemente, se presentó al Congreso Federal una iniciativa de reforma de la Ley General de Cambio Climático, la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con el propósito de reconocer la existencia del carbono azul como tal y la urgente necesidad de proteger los ecosistemas costeros y marinos. Sin embargo, esta propuesta todavía se encuentra en el proceso legislativo y no ha sido aprobada, además de que tampoco atiende a la creación de un marco legal específico para la implementación y manejo de un programa de emisión de bonos de carbono azul ni, lo que es aún más importante, aborda el tema de la titularidad de los derechos y soberanía de la Nación sobre el mismo.

Por tanto, las autoridades del Gobierno Federal y, en específico, la SEMARNAT, que es la dependencia a quien le compete la implementación y ejecución de las leyes y demás normativa ambiental que pudieran regular un potencial mercado de carbono azul, como ya hacen con el sistema de comercio de emisiones de carbono (en fase piloto desde el año 2020), tienen una gran tarea por delante, donde el tema medular será el eventual reconocimiento de los derechos y soberanía de la Nación sobre el carbono azul y la determinación de los mecanismos legales mediante los cuales los particulares y comunidades puedan formar parte de un programa de esta naturaleza, además de resolver aquellas situaciones que se están dando en la actualidad ante el vacío regulatorio existente, en las cuales particulares que ya ejercen algún tipo de derecho de aprovechamiento y/o posesión sobre ecosistemas costeros pretenden acceder al mercado de bonos de carbono azul.