

De la Senadora Nancy de la Sierra Arámburo y el Senador Raúl Bolaños-Cacho Cué, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo y del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, respectivamente, de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 58 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del pleno de esta Comisión Permanente, la siguiente Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático para que exponga detalladamente las implicaciones negativas que podrían originarse en materia de emisiones de gases efecto invernadero derivadas de la implementación del Decreto presidencial del 23 de abril en materia de austeridad, ante el recorte presupuestal sufrido por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la posible pérdida de biodiversidad, las afectaciones a la calidad del aire y su relación con el SARS-cov-2, con base en las siguientes:

CONSIDERACIONES

El derecho a un medio ambiente sano

El artículo 4 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** establece que toda persona tiene **derecho a un medio ambiente sano** para su desarrollo y bienestar. La importancia de este derecho radica en su doble dimensión. Por un lado, protege al ambiente como un bien jurídico fundamental y expresa el papel indiscutible que éste tiene en la realización de un plan de vida digno a través del aseguramiento de las condiciones óptimas del entorno y la naturaleza. Por otro lado, constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos, atendiendo al principio de interdependencia, ya que el ser humano se encuentra en una relación permanente con su entorno y naturaleza. Por lo tanto, nuestra calidad de vida (presente y futura), nuestra salud e incluso nuestros patrimonios material y cultural están vinculados con la biosfera. En pocas palabras, nuestra vida depende de la vida del planeta, sus recursos y sus especies.¹

En este sentido, aunque el ambiente es nuestro entorno y su bienestar es vital para nuestra subsistencia, éste tiene un valor en sí mismo, independientemente de su valor para el ser humano. Es vital reconocer que la biodiversidad tiene una importancia no solamente cultural, económica y científica, sino ecológica, ya que cumple una función importante en la regulación y estabilización de los flujos dentro

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "El derecho al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar." Agosto, 2016. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/22-DH-alMedioAmbSano.pdf>

de la biosfera, manteniendo el equilibrio necesario para asegurar la continuidad de la vida misma.

Además de consagrar este derecho, el artículo 4 constitucional también especifica que el Estado garantizará el respeto a el mismo. De ahí que **la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)** tiene por objeto propiciar el **desarrollo sustentable**, el cual se define como “el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.”²;

En obediencia a esta legislación, el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND)** dispone que el gobierno de México está comprometido a impulsar **el desarrollo sostenible**, que en la época presente se ha evidenciado como un factor indispensable del bienestar. Se le define como la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

En síntesis, el PND señala que dicho compromiso conlleva mandatos éticos, sociales ambientales y económicos para un futuro habitable y armónico. Menciona que el hacer caso omiso de esto conduce a la gestación de desequilibrios ecológicos y sociales en el corto plazo, violando los derechos de quienes no han nacido. Por lo tanto, **el Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país.**

El rol de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en la protección del derecho a un medio ambiente sano

En este contexto, es de especial relevancia destacar el rol que juega la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en la política ambiental en nuestro país, es decir, en aquella obligación constitucional del Estado de respetar el derecho a un medio ambiente sano.

La CONANP es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) que tiene como finalidad conservar el patrimonio natural de México y los procesos ecológicos de 182 Áreas Naturales Protegidas (ANP), las cuales la LGEEPA define como “las zonas del territorio

²Artículo 3, fracción XI de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley.”

Algunas de las ANP más conocidas en México son el Cañón del Subidero en Chiapas, Cabo San Lucas, el Cerro de la Silla de Monterrey, el Tepozteco, los volcanes Iztaccíhuatl y Popocatepetl, el Nevado de Toluca, el Parque Nacional Huatulco, Parque Nacional Lagunas de Chacahua, entre muchas otras.

Así, **la CONANP tiene un papel sustancial en la conservación de ecosistemas representativos de México y su biodiversidad.** Desde sus inicios, ha tenido una visión social, reconociendo que es imposible mantener la biodiversidad sin la participación de la sociedad, que depende de ésta y cuyas acciones la afectan. En sus 20 años de vida, la Comisión ha crecido rápidamente en responsabilidades, y cuenta actualmente con 182 ANP decretadas que **protegen el 11.14% del territorio nacional terrestre y el 22.05% del marino.**³

A través de las ANP, México ha logrado su propia definición de conservación y desarrollo sustentable integrando a la gente en la toma de decisiones y apoyando el desarrollo comunitario por medio de la presencia constante de cientos de personas en el territorio. En palabras del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) en las ANP se ha logrado una gobernanza única con acuerdos entre múltiples actores, que han generado alternativas y bienestar a numerosas comunidades que disfrutan de un medio ambiente sano y una economía local basada en los recursos naturales. Ejemplo de esto son los esfuerzos de ganadería regenerativa, pesca responsable, manejo forestal no maderable, turismo de naturaleza y la consolidación de producción de café orgánico y cacao, entre otros.⁴

Las ANP son, además, el semillero de los sectores productivos al generar ingresos de miles de millones de pesos para el sector turístico, son sitios de reproducción y crianza del sector pesquero, y un aliado en la prevención de desastres naturales al proteger cientos de hectáreas de manglar que representan un “seguro” de 25.5 mil millones de pesos.

El WWF ha destacado que **“si bien el modelo de las ANP está en constante evolución y mejora, este instrumento de conservación ha probado ser el más efectivo a nivel mundial.** Por tal razón, las ANP están presentes en más de 190 países bajo acuerdos internacionales avalados por las Naciones Unidas y su

³ Trabajadores de la CONANP. “Salvemos CONANP. No al recorte ni a los despidos.” 2020. <https://spark.adobe.com/page/JrDjtIjBgsfOp/>

⁴ WWF México. “En riesgo, las Áreas Naturales Protegidas de México por recortes presupuestales.” 4 de junio de 2020. <https://www.wwf.org.mx/?uNewsID=364122>

agencia UNESCO y bajo programas como Hombre y Naturaleza, que se fundamentan en modelos de conservación inclusiva y participativa.”⁵

Algunas de estas áreas han sido reconocidas a nivel internacional, contando con 42 Reservas de la Biosfera del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MaB) que involucran 50 ANP; 6 Bienes de Patrimonio Mundial Natural y 2 Mixtos que involucran a 18 ANP. Además, la CONANP trabaja en conjunto con otras dependencias para la conservación en estrategias de atención social, lo cual la convierte **en una de las instituciones con mayor impacto y alcance en el territorio nacional**, al ser uno de los vínculos más importantes entre el Estado y las comunidades más pobres de nuestro país.⁶

Considerando la trascendencia de la Comisión, es sumamente preocupante que la misma haya sufrido un significativo recorte presupuestal este año, lo cual sin duda vulnera el derecho a un medio ambiente sano.

Implicaciones del recorte presupuestal a la CONANP

El 23 de abril del 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencia y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, con el cual el Presidente Andrés Manuel López Obrador, propuso “la aplicación urgente y categórica de las siguientes medidas”, entre ellas:

II. No se ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros (...)

Así, la operación de la CONANP se ha limitado en gran medida, pues este recorte que se aplicó a través de los capítulos 2000 y 3000, equivale a 45.9 millones de pesos menos de su presupuesto. En este sentido, la CONANP no es ajena a la observancia de dicho criterio de austeridad. Sin embargo, a diferencia de otras entidades o instituciones de la Administración Pública Federal, la Comisión requiere ejercer lo presupuestado en sus partidas de servicios generales y materiales y suministros, pues **esos recursos son necesarios para que el personal de la CONANP y los que trabajan bajo un esquema de cooperación prestada por el PNUD México, puedan desplazarse por las ANP**, entre otras.

Derivado de lo anterior, diversos representantes de la sociedad civil han reaccionado a esta medida, urgiendo al Gobierno de México a reconsiderar este

⁵ Ídem

⁶ Trabajadores de la CONANP. “Salvemos CONANP. No al recorte ni a los despidos.” 2020. <https://spark.adobe.com/page/JrDJtIjBgsfOp/>

recorte presupuestal. Por su parte, el WWF ha advertido que esta disminución de presupuesto “provocará **la paralización de las actividades fundamentales que realiza la Conanp, incluyendo el trabajo en proyectos productivos con comunidades, la atención de incendios y la protección de sitios que proveen servicios ambientales a las grandes ciudades del país**, vulnerando el hogar y sustento de miles de personas. Con ello la CONANP se verá obligada a cerrar decenas de oficinas en campo, sin posibilidad de continuar realizando acciones de apoyo a comunidades, atención a riesgos ambientales, vigilancia y monitoreo.”⁷

Asimismo, señaló que **se pone en riesgo la oportunidad de conservar estos espacios naturales en los que se encuentra la solución que requiere el planeta para evitar pandemias como la que actualmente enfrenta la humanidad**. Sin la presencia de la CONANP trabajando de la mano con las comunidades locales en los sitios naturales más valiosos de México, la presión de transformar los hábitats originales aumentará, vulnerando no sólo la naturaleza, sino nuestra propia salud. Aún no es posible determinar qué pasará con los casi mil guardaparques, la mayoría provenientes de comunidades locales, que resguardan estas áreas y con los más de 800 emprendimientos comunitarios que existen allí.

Por su parte, las y los mismos trabajadores del CONANP emitieron un posicionamiento respecto al recorte presupuestal, en donde indicaron que esta medida debilita a la institución y vulnera el derecho al medio ambiente sano, considerando que **las ANP proporcionan invaluable servicios ambientales como agua, captura de carbono, mitigación, recarga de pesquerías, protección contra desastres naturales, enfermedades infecciosas y mitigación del cambio climático**. Las y los trabajadores del CONANP especificaron que, en caso de perder tiempo y material relacionado a estos bienes, estos no se podrán recuperar más que a través de décadas de estrategias de conservación, en el mejor de los casos.

Incluso Dolores Barrientos Alemán, representante del **Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en México**, señaló que ante la pandemia de COVID-19, el Gobierno debe transitar hacia la nueva normalidad tomando como eje de las políticas al medio ambiente, haciendo un llamado a que el Gobierno reconsidere el recorte del 75% a los gastos de operación de la CONANP. Preciso que “podemos tener grandes leyes ambientales, pero necesitamos instituciones sólidas para tener los medios de aplicar esas leyes. Lo que nosotros hemos visto es que el presupuesto al sector ambiental ha tenido un decremento importante.”

⁷ WWF México. “En riesgo, las Áreas Naturales Protegidas de México por recortes presupuestales.” 4 de junio de 2020. <https://www.wwf.org.mx/?uNewsID=364122>

De ahí la importancia de que el Gobierno Federal ajuste el presupuesto de la CONANP, de tal manera que le permita continuar y mejorar los servicios ambientales que provee, como parte del deber constitucional del Estado de respetar el derecho al medio ambiente de todas y todos.

La CONANP y la Agenda 2030

En el marco de la reciente instalación de la Comisión Especial para el Seguimiento a la Implementación de la Agenda 2030 en México, es de gran trascendencia precisar en qué medida el recorte presupuestal a la CONANP representa un avance o retroceso para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Precisamente, la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 en México, presentada en la Secretaría de Gobernación en febrero del presente año, contempla una serie de ejes rectores para materializar el **Objetivo de Desarrollo Sostenible 15: Vidas de ecosistemas terrestres**. Entre ellos, se menciona el fortalecimiento del cuidado de las ANP; proteger las especies y los ecosistemas de distribución muy restringida que son altamente vulnerables a la extinción; restaurar y rehabilitar los ecosistemas degradados; e impulsar un modelo de conservación y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad que involucre a las comunidades.

Además, algunas de las metas de este Objetivo que se ven directamente impactadas son las siguientes:

15.4 Para 2030, velar por la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible.

15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción.

15.9 Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.

15.b Movilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación.

Adicionalmente, la Estrategia Nacional para la Implementación de la Agenda 2030 contempla en su apartado relacionado al **Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: Vida submarina**, el incremento de las capacidades de protección y vigilancia en las ANP marinas, así como un enfoque integral de conservación de las ANP.

Algunas de las metas de este Objetivo que se ven directamente afectadas son:

14.2 De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos.

14.5 De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible.

Todas las medidas señaladas son funciones de la CONANP. Sin duda, se verán debilitadas a través del recorte presupuestal comentado y en consecuencia impedirá el avance en materia de desarrollo sostenible.

En consecuencia, es urgente y necesario que, en atención al cumplimiento de la Agenda 2030 y al principio de progresividad de los derechos humanos, se asegure la capacidad operativa de la CONANP por medio de un presupuesto suficiente, que le permita llevar a cabo sus funciones a favor del derecho al medio ambiente de todas y todos.

El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) como evaluador del impacto del recorte presupuestal de la CONANP.

Tal como lo menciona la meta 14.5 de la Agenda 2030, es de vital importancia tomar las decisiones de política ambiental con base en la mejor información científica disponible. Solo por esta vía se alcanzarán resultados a corto, mediano y largo plazo que efectivamente protejan a nuestro medio ambiente y su biodiversidad.

En atención a lo anterior, la Ley General de Cambio Climático establece que el **INECC** tiene por objeto “**coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica o tecnológica** con instituciones académicas, de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras **en materia de cambio climático, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico**” así como “brindar apoyo técnico y científico a la secretaría para formular, conducir y **evaluar la política nacional en materia de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente**”.

Una de las herramientas de política pública con las que el INECC lleva a cabo dichas funciones, es el Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero. A través de este documento, podemos conocer las emisiones de nuestro país que se originan por las actividades humanas en todo el territorio nacional. **Es un ejercicio fundamental para diseñar las políticas de reducción de emisiones, entendiendo las principales fuentes y el papel que juegan los ecosistemas capturando parte de estas emisiones.**

Específicamente en el contexto de la pandemia del COVID 19, el daño que generan los gases de efecto invernadero a nuestros ecosistemas son sumamente relevantes, pues está comprobado que la mala calidad del aire es un factor de riesgo que puede agravar la enfermedad de quienes se contagian, según el reporte: SARS-Cov-2, contaminación atmosférica y riesgos a la salud, publicado por el mismo INECC. Además, esto guarda especial relación con nuestros compromisos internacionales en materia de gases de efecto invernadero, ya que por medio del Acuerdo de París, México se comprometió en el 2015 a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 22%.

Por lo anterior, es importante que el INECC lleve a cabo estimaciones en materia de generación de gases de efecto invernadero si la CONANP deja de ser operativa en los próximos 5 meses restantes del 2020 (suponiendo que este recorte presupuestal será ajustado en el próximo ejercicio fiscal). Esto permitirá a las autoridades en materia ambiental, e incluso a las y los legisladores, prever medidas para subsanar el daño causado a nuestro entorno.

Nuestro planeta no puede esperar. Está en nuestras manos aprovechar todos nuestros recursos disponibles para salvar a nuestros ecosistemas, asegurando que cada acción en materia ambiental represente un avance y no un retroceso, para la protección de nuestra biodiversidad y patrimonio natural. Por el derecho al medio ambiente sano de las y los mexicanos de hoy, y por las generaciones futuras, salvemos a la CONANP.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente proposición con:

PUNTO DE ACUERDO

ÚNICO. Se exhorta al Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático para que exponga detalladamente las implicaciones negativas que podrían originarse en materia de emisiones de gases efecto invernadero derivadas de la implementación del Decreto presidencial del 23 de abril en materia de austeridad, ante el recorte presupuestal sufrido por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la

posible pérdida de biodiversidad, las afectaciones a la calidad del aire y su relación con el SARS-cov-2, entre otras.

Senadora Nancy de la Sierra Arámburo

Senador Raúl Bolaños-Cacho Cué