

Memoria del Coloquio Internacional:

Intercambio de  
**experiencias y estrategias**  
sobre el **DERECHO** a un  
**MEDIO AMBIENTE SANO**



Claudia Cristina Ibarra Reynoso  
Juan Carlos Villalobos López  
(Compiladores)



MEMORIA DEL  
COLOQUIO INTERNACIONAL:  
INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS  
Y ESTRATEGIAS SOBRE EL DERECHO  
A UN MEDIO AMBIENTE SANO

---

Claudia Cristina Ibarra Reynoso  
Juan Carlos Villalobos López  
(Compiladores)

27 y 28 DE MAYO DE 2015  
CIUDAD DE MÉXICO



**CNDH**  
M É X I C O

2016

Primera edición: noviembre, 2016

**D. R. © Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
Col. San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10200, Ciudad de México

Diseño y formación de interiores: H. R. Astorga

Diseño de portada: Flavio López Alcocer y Katia Lepe Martínez

*Impreso en México*

# CONTENIDO

## **Presentación**

*Lic. Luis Raúl González Pérez*

Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos . . . . . 9

*Dra. Nuria Sanz Gallego*

Directora y Representante de la Oficina de la UNESCO en México . . . . . 13

*Embajador Andrew Standley*

Jefe de la Delegación de la Unión Europea en México . . . . . 17

*Ing. Juan José Guerra Abud*

Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales . . . . . 23

## **CONFERENCIA MAGISTRAL**

### **El Índice de Democracia Ambiental en México**

*Mtra. Diana Ponce Nava*

Consultora en Materia Ambiental y Desarrollo Sustentable y miembro  
del Equipo Mexicano de Coordinación de la COP13 del Convenio  
sobre la Diversidad Biológica . . . . . 29

## **PRIMERA MESA**

### **Los instrumentos internacionales sobre el derecho a un medio ambiente sano y su armonización en la legislación nacional**

*Biólogo Alejandro Callejas Linares*

Asesor en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales  
H. Cámara de Diputados . . . . . 41

*Mtra. Izarely Rosillo Pantoja*

Consultora en Medio Ambiente Universidad Autónoma de Querétaro . . . 53



*Lic. Dámaso Luna Corona*

Director General Adjunto para Desarrollo Sustentable

Dirección General para Temas Globales

Secretaría de Relaciones Exteriores . . . . . 65

**SEGUNDA MESA****Experiencia de las Instituciones en la Protección y Promoción del Derecho al Medio Ambiente Sano***Dra. Lesly Mayibe Ardila Ariza*

Asesora de la Defensora Delegada

para los Derechos Colectivos y del Ambiente

Defensoría del Pueblo de Colombia . . . . . 73

*Lic. Raúl Arturo Ramírez Ramírez*

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora . . . . 93

*Lic. Gerardo Israel Gordo Márquez*

Titular de la Unidad Ejecutiva de Asuntos Jurídicos,

Información y Transparencia

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático . . . . . 107

*Lic. Pedro León Bernal*

Director General de Medio Ambiente

Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente

del estado de Durango . . . . . 115

**TERCERA MESA****Cambio climático y el Derecho a un Medio Ambiente Sano***Mtra. Beatriz Bugada Bernal*

Directora General de Políticas para el Cambio Climático

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales . . . . . 123

*Mtra. Alin Moncada*

Oficial de Energía para el Programa de Cambio Climático y Energía

World Wildlife Fund México . . . . . 135

*Mtra. Andrea Rodríguez Osuna*

Asesora legal del Programa de Cambio Climático

Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente . . . . . 145

## **CUARTA MESA**

### **Reforma Constitucional de 2011 y el Derecho a un Medio Ambiente Sano**

*Embajadora Raija Ann Lammila*

Embajada de Finlandia en México . . . . . 155

*Lic. Salvador E. Muñúzuri Hernández*

Director General de Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales . . . . . 161

*Dr. Juan Pablo Gudiño Gual*

Director General Adjunto de Igualdad y Derechos Humanos

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales . . . . . 169

*Lic. Roberto de la Maza Hernández*

Director de Política Ambiental

Vo.Bo. Asesores Integrales . . . . . 177

## **QUINTA MESA**

### **Biodiversidad y Derechos Humanos**

*Mtro. César Murillo Juárez*

Director General de Gestión Forestal y de Suelos

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales . . . . . 187

*Mtro. Andrea Cerami*

Centro Mexicano de Derecho Ambiental . . . . . 197

*Biólogo/Arqueólogo Arturo Homero González González*

Director del Museo del Desierto de Saltillo Coahuila, México . . . . . 205

## PRESENTACIÓN

Lic. Luis Raúl González Pérez

—Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos—

Ing. Juan José Guerra Abud  
Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Dra. Nuria Sanz Gallego  
Directora y Representante de la Oficina de la UNESCO en México

Embajador Andrew Standley  
Jefe de la Delegación de la Unión Europea en México

Lic. Héctor Dávalos Martínez  
Secretario Ejecutivo de la CNDH

Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco  
Sexto Visitador General de la CNDH

Estimadas señoras y señores:

**M**e es muy grato darles la bienvenida a este coloquio que, dada la importancia del tema y su actualidad, ha despertado gran interés entre los diversos actores comprometidos con la promoción y defensa del derecho a un medio ambiente sano.

Agradezco también a mis colegas del presídium, en cuyas intervenciones he escuchado un fuerte compromiso con hacer avanzar este derecho en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Estimados colegas:

En unos días la Comisión Nacional de los Derechos Humanos conmemorará veinticinco años de existencia. Durante este último cuarto de siglo la Comisión ha realizado importantes esfuerzos para garantizar el goce del derecho a un medio ambiente sano, como lo indican las diez recomendaciones que desde 1991 se han emitido sobre temas vinculados al mismo y la creación en 2012 de la Sexta Visitaduría General, a quien corresponde el conocimiento de los denominados Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

Los casos que atiende la citada Visitaduría General dan cuenta de los retos que enfrentamos en esta materia, toda vez que abarcan una amplia gama de afectaciones al medio ambiente que pueden constituir violaciones a otros derechos fundamentales, entre ellos los relativos a la vida, la salud, la propiedad, la alimentación, al agua y saneamiento, la participación pública y el acceso a la información.

Si bien estas afectaciones inciden en toda la población, existen grupos con un alto grado de vulnerabilidad, como lo son las comunidades indígenas, las personas de la tercera edad, las personas con discapacidad y la niñez, quienes resienten en mayor medida los impactos negativos sobre el medio ambiente.

A nivel internacional, la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano* de 1972 y la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* de 1992 impulsaron, desde la esfera ambiental, un estrecho vínculo entre los derechos humanos y la protección al medio ambiente, al subrayar que el ser humano tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad.

De este modo, el derecho a un medio ambiente sano se incrustó en el pilar ambiental del desarrollo sostenible, tendiente, junto a los pilares económico y social, a mejorar nuestra calidad de vida.

Desde la óptica de los derechos humanos, el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, también conocido como Pro-

toloco de San Salvador, se constituyó desde 1988 como una piedra angular para el establecimiento del derecho a un medio ambiente sano.

Al respecto, si bien México ratificó el Protocolo de San Salvador en 1996, aún resta hacer lo propio respecto al *Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, adoptado en 2008, medida que permitiría a nuestro país brindar impulso a la justiciabilidad de los DESCA.

A nivel nacional, nuestra Carta Magna incorporó en 2012 el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, a sólo unos meses de la trascendental reforma constitucional de 2011 sobre derechos humanos.

Como parte de sus atribuciones, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha coadyuvado en la tarea de asegurar el pleno goce del derecho a un medio ambiente sano, a través de su defensa, observancia, promoción y apropiada difusión.

En esta tarea coincido en que hoy día es necesario redoblar esfuerzos para establecer una verdadera política educativa que permita a generaciones futuras entender la importancia y urgencia de propiciar y poner en marcha medidas que posibiliten vivir en un medio ambiente más sano. Por ello, refrendo la convicción y el interés de la CNDH por participar activamente en tareas como las que realiza la UNESCO al coordinar el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible (2005—2014).

Por ello, el presente Coloquio Internacional es una ocasión única para conocer y analizar las acciones y políticas implementadas para la consecución del derecho a un medio ambiente sano, pero también para reflexionar acerca de la relación de este derecho con otros derechos fundamentales al amparo de los instrumentos internacionales de los que México es parte.

Al agradecer a ustedes nuevamente su presencia, me permito expresar a nombre de esta Comisión Nacional la satisfacción de dar inicio a las actividades del Coloquio, al cual auguro un gran éxito.

Muchas gracias.

Dra. Nuria Sanz Gallego

—Directora y Representante de la Oficina de la UNESCO en México—

Muy buenos días con todos,

Señor Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Señor Secretario José Guerra Abud, a nuestro colega y amigo, el Embajador de la Unión Europea, al señor Visitador y a todos los honorables miembros del presídium,

A todos ustedes, a los participantes de estas extraordinarias jornadas de trabajo, a todo el público en general y a los medios de comunicación, muy buenos días.

**E**n nombre de la Directora General de la UNESCO agradezco el espacio que ofrecen a la Oficina, que es una colaboradora nata de todas las instituciones que tienen aquí representadas; por participar del entusiasmo, de la diversidad, de la riqueza y de las oportunidades a la cooperación internacional que siempre tenemos en México. Muchísimas gracias.

Si ustedes hojean ese gran texto que deberá ser nuestro *vademécum* para entender la Agenda del Desarrollo de las Naciones Unidas del 2015, desgraciadamente no encuentran en muchos lugares la palabra patrimonio, ni la palabra cultura, casi me atrevería a decir que no encuentran en muchas ocasiones la palabra medioambiente, pero la nueva Agenda del Desarrollo nos obliga a cambiar el sujeto de la frase, y

ese sujeto de la frase son los patrones de consumo. Ya verán como sólo cuando llegan al punto 11, al punto 12 y al punto 13, y se nos habla de cómo vamos a vivir la urbanización, cada día más creciente, es ahí precisamente donde se imponen unas nuevas pautas a nuestra salud, a nuestra nutrición, a nuestra forma de estar juntos, y a nuestra forma de entender ese 1.3 millones de toneladas de desperdicio que generamos los humanos en este planeta compartido cada año.

Las nuevas economías emergentes y, evidentemente México está entre ellas, nos ayudan a pensar y nos obligan a pensar que es lo que va a pasar con 3 mil millones de nuevos consumidores que van a existir en esa nueva Agenda del Desarrollo en los próximos 10 años.

Esto no es tan fácil de gestionar, que bueno que se producen estas jornadas, estos dos días de trabajo y que además ocurren en una zona de fechas extraordinariamente importante para el medio ambiente y para lo que nosotros trabajamos en la agenda de nuestro día con día.

Ustedes saben que hemos celebrado el 22 de mayo el Día de la Diversidad Biológica, este año también dedicado al tema del desarrollo. Una diversidad biológica que no se entiende sin un desarrollo ecológico, un desarrollo genético, un desarrollo social, económico, educativo, cultural y también estético.

El día 5 de junio, de nuevo nos congrega el Día Internacional para el Medio Ambiente, dedicado especialmente a los patrones de consumo y sobre todo a entender cómo vamos a poder hacer frente a todo ese nivel de pautas de producción y de elaboración, más allá de lo económico, más allá desde el punto de vista de la generación de todos esos desechos de los que les hable con anterioridad.

Pero tenemos otra cosa muy importante, que México también se honra de celebrarla y estaremos en Veracruz el día 8 de junio, el Día Internacional de los Océanos, que como ustedes saben son aquellos que nos ayudan a regular temperaturas y climatología, que son aquellos que nos contribuyen eficientemente a la producción de oxígeno, pero que son aquellos a los que realmente estamos afectando de una manera fuera de cualquier establecimiento de equilibrio de carácter biológico. Por lo tanto, un día obligado también para celebrarlo desde México.

La Oficina de la UNESCO en México ha tenido la oportunidad en estos últimos años de participar, colaborar y acompañar el esfuerzo mul-

tilateral de pensar en el medioambiente desde México para el mundo; y queremos de nuevo agradecer tanto la presencia de nuestra Oficina en todas aquellas labores, pero sobre todo un acompañamiento activo en distintos momentos; desde esa importante Cumbre en Los Cabos, que sirvió para acelerar procesos de concertación en Lima, y que es muy evidente que va a surgir un efecto centripeto importante para toda América Latina y El Caribe, en lo que va a pasar en París cuando se congreguen más de 40 mil personas a final de este año.

México tiene un compromiso muy especial, y nosotros acompañamos ese compromiso, ustedes saben que es el país de mayor patrimonio mundial cultural y natural para toda América Latina, el sexto en el mundo, de más de 600 reservas de la biósfera, 44 de las más importantes y más variadas se encuentran aquí. La idea del hombre y la biosfera no tiene más origen que mexicano desde el año 1972, y hoy se cumplen 70 años en nuestra organización.

De manera que el compromiso de México con la UNESCO y de la UNESCO con México, se palpa en todas esas siete décadas de trabajo. Nos compromete, pensar en aquellos conceptos en los que ustedes van a trabajar en estos dos próximos días y sobre todo cuando también la UNESCO está catalogando y evaluando dos nuevas y extraordinarias iniciativas, que de nuevo entran en la partitura de esos lugares privilegiados que deben de analizar también cual va a ser la sustentabilidad; me refiero a las candidaturas del Archipiélago de Revillagigedo y también a la Isla de Cozumel como reserva de la biósfera, que sabremos el veredicto bastante pronto.

Lo cierto es que desde la Conferencia de los Océanos en 69 y en 72 hasta la Declaración de San Salvador no ha habido más trabajo en las Naciones Unidas, especialmente en la UNESCO que concite la opinión de los países para enfrentarnos a un futuro posible.

Creo que hablar del tema de salud, de los patrones de consumo pues evidentemente va en todo nuestro mandato y esto, es un poco de publicidad también para nosotros, pero que hay pocas organizaciones como la UNESCO cuyo mandato sea más transversal y pueda ayudar verdaderamente a entender y a desgranar los contenidos del desarrollo sostenible.



Evidentemente necesitamos un desarrollo económicamente competitivo, necesitamos un desarrollo económico y socialmente aceptable, pero también desde lo propio, y déjenme decirles, que también eso México lo ha sabido hacer muy bien.

Cuando hablamos de patrones de consumo, no sólo miremos lo verde, no sólo miremos las áreas naturales protegidas. En México se lanza, hace ya muchos años, algo que se conoce como la gastronomía mexicana patrimonio de la humanidad; esa forma de consumo extraordinaria, y esa forma de hacer evidentemente país, fue un efecto domino que provocó que después franceses y japoneses dijeran: que importante es esto de la gastronomía. Miren la gastronomía y los patrones de consumo son fundamentales porque nos obligan a pensar no solamente en lo que disfrutamos y el final de la receta y todo el esplendor de cada uno de los chefs; si no que nos obligan a pensar en los ingredientes, y nos obligan a pensar en el patrimonio genético y en la seguridad alimentaria.

De manera que pienso que todas estas facetas han sido cubiertas por cada una de las Secretarías de Estado y todas ellas contenidas de una manera bien sintética y al mismo tiempo muy bien elaborada en sus distintos componentes en el Plan de Desarrollo Nacional del presidente Don Enrique Peña Nieto.

La labor de la UNESCO no es aquí decir cómo hay que hacer las cosas sino acompañar el esfuerzo y contar lo que se hace en México al resto del mundo. Estoy segura sin duda que todas estas iniciativas van a poder ser desarrolladas y argumentadas en esa gran convocatoria parisina el año que viene; y serán refrendadas en voluntad mexicana el año que viene en la gran convocatoria que hace que México concerté, de nuevo, a finales de 2016 toda la opinión mundial sobre biodiversidad.

Muchísimas gracias, enhorabuena y feliz trabajo.

## Embajador Andrew Standley

—Jefe de la Delegación de la Unión Europea en México—

Señor Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales,  
Señor Presidente de Comisión Nacional de los Derechos Humanos,  
Muy Estimada Señora Directora de la Oficina de la UNESCO,  
Distinguidas autoridades del Presídium,  
Señoras y Señores, muy buenos días.

Agradezco mucho a la CNDH por la invitación para participar en la inauguración de este muy importante Coloquio Internacional, y felicito a la CNDH por esa iniciativa que nos recuerda que los derechos humanos dependen entre otros de una visión estratégica y de mediano o largo plazo de la política y de la sociedad civil. El medio ambiente toca no sólo a los derechos básicos de salud o bienestar de los individuos del momento pero puede incidir a mediano plazo con los derechos de salud y de vida de un mismo individuo dentro de su ciclo de vida, al tiempo que incide en los mismos derechos de las generaciones futuras.

Dado el tema del Coloquio quisiera compartir las experiencias de la Unión Europea tanto a nivel interno como en el ámbito ambiental y multilateral. Como saben la Unión Europea es un sistema *sui generis* de cooperación supra nacional, donde 28 países miembros deciden coordinar o armonizar sus leyes. El caso de medio ambiente es lo que llama-

mos una competencia compartida, donde la Unión Europea como institución regional o supra nacional y los países miembros pueden tomar decisiones y tener sus propias leyes; obviamente los dos niveles tienen que ser compatibles, y el principio general es que las leyes europeas imponen estándares mínimos de protección que los países pueden subir, pero no bajar. El caso más frecuente es un acuerdo de los 28 gobiernos sobre leyes europeas que los países miembros tienen que trasladar al ámbito nacional.

Por ello quisiera hacer énfasis en el sistema legal europeo en el área del medio ambiente que la Universidad de Yale en 2014 calificó como el más extenso y sofisticado del mundo; sus estándares en la materia están considerados como los más altos a nivel global.

En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea adoptada en el año 2000 en Niza, Francia, encontramos el tema de la protección del medio ambiente que estipula que: las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección al medio ambiente y la mejora de su calidad. En realidad no sólo se integró este principio en el sistema legal europeo en el año 2000, si no ya desde el año 1987 con el Acta Única Europea, y especialmente en 1997 con el Tratado de Ámsterdam que obligó a integrar el medio ambiente en las decisiones y actividades de los otros sectores.

En uno de los primeros artículos del Tratado más reciente de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa, el artículo 6o., indica que la Unión Europea obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. En el capítulo sobre el medio ambiente se mencionan también los objetivos siguientes: la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización prudente y racional de los recursos naturales y el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente y en particular a luchar contra el cambio climático.

Contamos entonces con cerca de 300 leyes europeas relacionadas al medio ambiente que intentan lograr esos objetivos, además de programas, estrategias y políticas globales, la más importante siendo aho-

ra el Séptimo Programa de Acción de Medio Ambiente 2014–2020; pero además de tener un marco legislativo tan amplio, tenemos que recordar que la Comisión Europea está obligada a hacer un análisis de impacto sobre las consecuencias económicas, sociales y ambientales para cada propuesta legislativa. Otra posibilidad de verificar el respeto o mayor empuje ambiental de una propuesta de ley europea es a través de la consulta pública, otra regla de transparencia donde los resultados de la encuesta son publicados.

Ahora bien como estamos aquí en una institución, la CNDH, que se concentra en el respeto y la implementación de la ley, quisiera dar unos ejemplos concretos de los resultados de ese sistema europeo. En general todos los análisis coinciden en que la calidad del medio ambiente en la Unión Europea hoy se encuentra en las mejores condiciones desde la época de la industrialización, especialmente en lo que se refiere al aire, al agua y los químicos.

Sin embargo se estima que en 2011 tuvimos 440 mil muertes prematuras a causa de contaminación con partículas finas, esto está, entre otros factores, ligado al fenómeno de no respeto de las leyes europeas; por lo cual a finales de 2013 estaban abiertos procedimientos de infracción por incumplimiento de valores de los aerosoles contra 17 países miembros de la Unión Europea; eso es un ejemplo de como la Unión Europea como institución supra nacional protege los derechos de los individuos por iniciativa propia.

Un ejemplo muy exitoso de mejora de la vida de los ciudadanos es el caso de las aguas de nado, donde entre 1990 y 2014 hemos conseguido pasar del 50% al 95% las aguas de nado interiores, lagos y ríos, que respetan los estándares de calidad europeos; y del 80% al 95% en lo que se refiere a las aguas costales.

Les puedo comentar que la presión por parte de la ciudadanía y del sector turístico en obtener la bandera verde de calidad para una playa es tremenda y también es un placer nadar en lagos que tienen la calidad de agua potable, lo que es el caso de algunos países de la Unión Europea que han conseguido, por ejemplo, un nivel del 100% de sus sitios de nado con calidad excelente, como es el caso de Malta, Chipre y Luxemburgo; Grecia logró el 97% y Croacia el 94%.

Como último ejemplo que puede ser interesante para este público, quisiera mencionar que se conoce ya el concepto de crimen medioambiental en la legislación europea desde que se adoptó una Directiva en el 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho Penal.

Para lograr una protección eficaz del medio ambiente, la Unión Europea decidió que es necesario, en particular, aplicar sanciones más disuasivas a las actividades perjudiciales para el medio ambiente, es decir, que causan o pueden causar daños sustanciales al aire, incluida la estratósfera, al suelo, a las aguas, a los animales o a las plantas, incluida la conservación de las especies. Sólo presenté unos ejemplos de cómo el derecho al medio ambiente está integrado y protegido a nivel europeo regional. Quisiera ahora mencionar rápidamente como vemos nuestra responsabilidad internacional en el caso específico de cambio climático.

En el caso de cambio climático, no sólo los expertos, pero por suerte los políticos y la sociedad civil están conscientes de que la próxima ronda de negociaciones en París, en el marco de la Convención sobre Cambio Climático, la COP21, será clave para lograr un nuevo acuerdo multilateral vinculante, que al contrario de Kyoto, incluya a todos los países y haga posible limitar el aumento de la temperatura media global a dos grados centígrados por encima de los niveles preindustriales.

La Unión Europea fue el primer representante de los países desarrollados en presentar sus compromisos de reducción de gases de efecto invernadero como se pidió en la Conferencia previa en Lima. Nos comprometemos a reducir en un 40% el total de los gases de efecto invernadero de la Unión Europea hasta el 2030 en comparación con los niveles de 1990. Este compromiso es congruente con nuestra propuesta de reducir nuestras emisiones entre un 80% y un 95% por debajo del nivel de 1990 hasta el 2050; este compromiso se suma a otros dos compromisos internos de la Unión Europea: primero, el de contar en el 2030 como mínimo con el 27% de renovables en la producción energética y segundo incrementar por lo menos en un 27% la eficiencia energética.

Y quisiera aprovechar señor Secretario, para felicitar nuevamente a México por ser el primer país emergente en presentar su contribución

nacional que prevé en particular una reducción incondicional y en valor absoluto de emisiones de gas de efecto invernadero del país a partir del 2026 confirmando al mismo tiempo un objetivo a largo plazo para el 2050.

En la Unión Europea hemos conseguido en las dos últimas décadas desacoplar el crecimiento económico y las emisiones de gases de efecto invernadero entre 1990 y el 2012; las emisiones de gases por unidad de producción interno bruto descendieron en un 44%, por eso nuestra posición es que no se puede seguir utilizando el argumento de crecimiento económico para evadir la responsabilidad común de reducir el calentamiento global.

No pretendemos en la Unión Europea que los cambios radicales en nuestro estilo de vida para lograr esas reducciones de gases hasta el 2050 vayan a ser fáciles, será necesario un cambio de paradigma de nuestra dependencia energética en hidrocarburos para conseguir una sociedad de consumo bajo de carbono, sin que esos cambios impliquen necesariamente un deterioro en la calidad de nuestro estilo de vida, al contrario.

Tanto la Unión Europea como la ONU y la OCDE consideran apropiado apostar por la economía verde como estrategia para resolver los problemas sistémicos globales de degradación medioambiental y garantizar la seguridad de los recursos naturales, el empleo y la capacidad competitiva.

La noción de economía verde está basada en el principio de la transversalidad e integración del medio ambiente en todas las políticas incluyendo la economía circular que intenta optimizar el uso de flujos de recursos materiales, reduciendo los residuos hasta prácticamente eliminarlos por completo; contempla medidas de gestión y de prevención de residuos en un contexto de uso eficiente de los recursos. En una economía circular perfecta, el diseño de los productos incorpora a estos objetivos y los residuos se reintegran en el ciclo productivo bajando la contaminación y reduciendo el consumo de recursos naturales.

Espero que esos pocos ejemplos de cómo la Unión Europea como proyecto político de solidaridad y cooperación supranacional aborda el tema del medio ambiente como derecho humano puedan ser una inspiración para el Coloquio, y que podamos realizar en el futuro la visión

que propone en el Séptimo Programa Marco Ambiental de la Unión Europea que dice:

En el 2050 vivimos bien, respetando los límites ecológicos que plantea nuestra prosperidad y nuestro medio ambiente saludable son la consecuencia de una economía circular innovadora donde nada se desperdicia y en la que los recursos naturales se gestionan de forma sostenible y la biodiversidad se protege, valora y restaura de tal manera que la resiliencia de nuestra sociedad resulta fortalecida; nuestro crecimiento hipocarbónico lleva tiempo disociado de los recursos marcando así el paso hacia una economía segura y sostenible a nivel mundial.

Muchas gracias.

Ing. Juan José Guerra Abud

—Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales—

Muy buenos días a todos ustedes, agradezco tanto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como a la Delegación de la UNESCO aquí en México, no sólo la invitación para participar en este evento, si no la organización de este Coloquio. Yo no tengo duda que lo que aquí se platique, lo que aquí se discuta y a las conclusiones que se lleguen, nos van a permitir en SEMARNAT y desde luego en el Gobierno de la República, tener y establecer mejores políticas públicas para alcanzar este importante objetivo del cuidado del medio ambiente.

Señor Embajador muchas gracias por los comentarios que usted nos ha hecho, no hay duda que Europa es un modelo a seguir y es un modelo con el cual México, el Gobierno de la República está cooperando de manera muy estrecha.

Integrantes del Presídium, señoras y señores.

Un medio ambiente sano es un derecho constitucional que tenemos los mexicanos, un derecho que se convierte en una responsabilidad vinculante con esta y con las próximas generaciones de mexicanos. Es una responsabilidad que obliga, no solamente al Estado mexicano, sino a todos los actores de la vida social, económica y política a hacer lo que tengamos que hacer para cuidar el medio ambiente; desde luego, en el



Gobierno de la República, estamos haciendo un esfuerzo muy importante para cumplir con este objetivo.

El manejo de residuos municipales es una de nuestras prioridades. El Gobierno Federal, a través de los gobiernos estatales, y con prácticamente todos los gobiernos locales, estamos trabajando y apoyando no solamente técnica, sino también económicamente para que esta responsabilidad, que por derecho constitucional recae en los gobiernos municipales, se lleve a cabo de la manera más eficiente.

En México todos los días generamos poco más de 100,000 toneladas de residuos municipales. Se estima por el INEGI que solamente el 11% se está reciclando. La meta que nos hemos establecido para el final de esta administración es que ese porcentaje se pueda duplicar. Espero que, muy pronto, podamos seguir el ejemplo y alcanzar las meta que tienen en Europa, en donde en muchas regiones, los residuos son prácticamente cero, se está reciclando todo.

Hay estados del país en dónde estamos trabajando con este objetivo, se espera que en el transcurso de uno o tal vez dos años, tengamos la meta del 100% del reciclaje, manejo y uso adecuado de los residuos, y pueda ser un modelo que se pueda extrapolar para el resto de los estados del país.

El cuidado de los bosques es otra de las metas importantes que estamos llevando a cabo. Ahí el gran dilema que tenemos que enfrentar, es garantizar que los dueños del recurso obtengan ingresos suficientes para poder darle a su familia una vida digna. Mientras los dueños de este recurso forestal, no cuenten con los ingresos para una vida digna, el cuidado de este patrimonio, que son los bosques, pudiera pasar a un segundo término. Por eso tenemos como prioridad fundamental, garantizar el manejo sustentable de nuestros bosques, porque no son solamente las fábricas de agua, no solamente capturan el carbono; sino también en ellos se hospeda la vasta biodiversidad que tenemos en el país. Los bosques se deben convertir en una fuente sustentable de ingresos para quienes son dueños de este recurso.

México tiene como prioridad cuidar nuestra biodiversidad, y un reconocimiento que nos hace la ONU a través del Convenio de Biodiversidad es haberle otorgado a nuestro país, ser la sede de la COP de Biodiversidad en 2016. Todos escuchamos y estamos familiarizados

con la COP del Clima que se lleva a cabo cada año. El año pasado fue en Perú, hace dos años se llevó a cabo en Polonia y este año, la gran COP del Clima, se va a llevar a cabo en París; en dónde muchos países hemos puesto las expectativas, tenemos la esperanza de que finalmente la humanidad pueda establecer metas muy específicas de aportación en la reducción de emisión de gases de efecto invernadero para lograr controlar que el clima en promedio no se incremente arriba de 2° centígrados. Pero, así como estamos familiarizados con la COP del Clima que se lleva a cabo cada año, también cada dos años se lleva a cabo la COP de Biodiversidad.

Hace unos meses, a finales del año pasado (2014), se llevó a cabo en Corea en Pyongyang, la Decimosegunda COP de Biodiversidad; ahí México presentó su propuesta, cabe señalar que había varios países que estaban buscando ser sede de esta Cumbre; proyectamos un video espectacular con la majestuosa biodiversidad que tenemos en nuestro país, y por aclamación, se designó a México sede de esta COP de Biodiversidad. De alguna manera no sólo es un reconocimiento al Gobierno de México, sino a todos los mexicanos por ese cuidado que estamos teniendo de la biodiversidad.

Para garantizar que todo esto se cumpla, tenemos que aplicar la Ley. En el caso de la protección del medio ambiente, la Ley se aplica desde la PROFEPA. Aquí me hace favor de acompañarme el Procurador Federal de Protección al Ambiente, y a través de la PROFEPA, que día con día le hemos estado fortaleciendo, estamos aplicando la Ley. Queremos ser muy estrictos en el cuidado y en la protección del medio ambiente. No hay duda, coincido con el Procurador y demás especialistas, en que necesitamos leyes mucho más duras; sin duda, es un proceso que ha venido madurando en México y yo no tengo duda que a través del tiempo, y a través de la adecuada aplicación de la Ley, aquellas posibles distorsiones que llegamos a encontrar en la falta del cuidado del medio ambiente, puedan quedar resueltas.

La presentación que hizo México sobre los INDCs (por sus siglas en inglés) es la intención que tiene cada país para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. No hay duda que el calentamiento global es el gran reto de la humanidad en el siglo XXI. No hay un reto que sea homogéneo para todos los países, para países ricos y para países pobres,

pequeños y grandes. Este reto es homogéneo para toda la humanidad. Y como toda la humanidad, algunos en mayor o menor escala, hemos generado este calentamiento global, no hay duda que todos los países, igualmente en mayor o menor escala, tendremos que hacer un esfuerzo para reducir nuestras emisiones de gases de efecto invernadero.

La ciencia, a través de un reporte que se publicó hace algunos meses por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, ya demostró de manera fehaciente, de manera contundente; que el planeta se está calentando y que se está calentando por causas antropogénicas. Hay quien ha especulado que si eran ciclos naturales del planeta, que si éramos los humanos, que si eran los hidrocarburos, que si era el CO<sub>2</sub>. Había una especulación que se daba, que obedecía a intereses muy precisos que tenían algunos que hacían esas especulaciones. Hoy ya no hay espacio para la especulación, el planeta se está calentando y los humanos somos los que estamos calentándolo. Si hay quién no le cree a la ciencia, pues veamos las evidencias, lo que la realidad nos está demostrando.

Hace unas horas, un tornado devastador tuvo fuertes efectos en el norte de nuestro país y en el sur de los Estados Unidos, y seguramente en muchas otras partes del mundo. Señor embajador, yo no recuerdo haber leído en el tiempo que tengo de vida, que un tornado llegara a afectar en Alemania y hace dos o tres semanas leíamos que un tornado, afectó severamente a una población en Alemania.

Hoy la evidencia es contundente, en México lo vivimos de manera dramática en el 2013. Yo no recuerdo que en México nos hayan pegado al mismo tiempo dos huracanes, en el 2013 nos pegaron dos huracanes y devastaron buena parte del estado de Guerrero.

El año pasado, el Odile, que también devastó buena parte de la península de Baja California. Lo que mucha gente no sabe y yo lo platico, es que hubo otros tres huracanes que iban enfilados derecho a la península y, afortunadamente, en el último momento se abrieron hacia el Pacífico, hacia el oeste y no hubo más que un huracán que llegara a afectar la península de Baja California.

Hoy tenemos que estar preparados porque es un hecho, una realidad, que los fenómenos climatológicos extremos, cada día van a ser más intensos y cada día van a ser más frecuentes. La realidad la estamos ya viviendo.

México presentó los INDCs, y como lo dijo el señor Embajador, ha merecido un reconocimiento de varios actores internacionales. México había ofrecido en la COP de Copenhague, y a través de la Ley General del Cambio Climático, tener una reducción del 30% de emisiones en el año 2020, condicionado a recibir apoyo económico y a recibir transferencia de tecnología.

Hoy lo que México está ofreciendo es una reducción del 22% incondicional, se reciba o no se reciba apoyo internacional o transferencia de tecnología, vamos a reducir un 22% nuestras emisiones.

Si se logra, como lo esperamos en la reunión de París, una serie de apoyos económicos y financieros a los países emergentes como es el caso de México, nosotros esperamos que esta reducción pudiera llegar hasta el 40%.

¿Cuál es la diferencia que tiene los INDCs que presentó México, contra los INDCs que se han presentado por parte de otros países? Que nuestros INDCs se elaboran de abajo hacia arriba. No es un cálculo que se llevó a cabo en la SEMARNAT, en la oficina del Subsecretario de Planeación, quién fue responsable de elaborar el documento, no es un cálculo que se llevó a cabo en las oficinas centrales en donde le echaron número, y le redujeran unos datos, o buscaran proponer tal o cual política, para obtener una meta. No, los INDCs surgieron de abajo hacia arriba, cada cifra que se encuentra ahí, está negociada, platicada y calculada en base a lo que cada uno de los sectores de México va a estar realizando.

La gran ganancia que estamos teniendo es en el sector energético, hay una reforma energética aprobada por el Congreso y propuesta por el Presidente Peña, en donde el gran beneficiario es el medio ambiente.

El esfuerzo que está haciendo la Comisión Federal de Electricidad, la disponibilidad que vamos a tener de combustibles mucho más limpios, más amigables con el medio ambiente; le van a permitir a México cumplir con esta meta de reducir nuestras emisiones de gases de efecto invernadero.

En eso estamos trabajando, este es un reto que el Presidente de la República, ha asumido y nos ha dado las instrucciones a todos los que trabajamos en la administración, para cumplir esta meta.

México va a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, pero no a costa del crecimiento económico. Hemos platicado con los sectores empresariales, el sector empresarial mexicano es un sector responsable que está asumiendo su compromiso con el medio ambiente. México tiene que crecer, tenemos que abatir la pobreza, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estará de acuerdo conmigo, tenemos que erradicar la pobreza; con los recursos que hay en nuestro país, aprovechados sustentablemente, podemos generar los recursos para darle mejor nivel de vida a nuestra población.

Si nosotros asumimos este compromiso, como lo estamos haciendo, este crecimiento económico, a través de negocios verdes, nos va a permitir cumplir este importante compromiso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, y cumplirle al planeta y dejar de regatearle el cuidado que le debemos tener porque es nuestra única casa.

Muchas gracias.

# EL INDICE DE DEMOCRACIA AMBIENTAL EN MEXICO

---

CONFERENCIA MAGISTRAL

Mtra. Diana Ponce Nava

—Consultora en Materia Ambiental y Desarrollo Sustentable y miembro  
del Equipo Mexicano de Coordinación de la COP13 del Convenio  
sobre la Diversidad Biológica—

Agradezco a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la invitación a participar en este evento, en preparación a la celebración del *Día Mundial del Medio Ambiente* que se celebra el día 5 de junio de cada año, por decisión de la ONU, desde 1972. El Día Mundial del Medio Ambiente es una de las herramientas principales de las Naciones Unidas para impulsar la sensibilización y acción en pro del medio ambiente en todo el mundo.

En ocasión de esta celebración, haremos una reflexión sobre el derecho humano a un medio ambiente sano, cuya concepción ha venido evolucionando a nivel global y en México en las últimas tres décadas; y esto se refleja en las herramientas jurídicas y administrativas que se han desarrollado tanto para que las personas puedan ejercer este derecho de forma cotidiana, como para hacerlo justiciable. El ejercicio del derecho a un medio ambiente sano es complicado por la naturaleza colectiva, difusa e intergeneracional del derecho que se tutela. Es complicado hacer valer ese derecho en un marco legal como el mexicano que es de naturaleza patrimonialista e individualista, es decir, que protege primordialmente los derechos individuales y patrimoniales de las personas.

Para ilustrar la naturaleza colectiva, difusa e intergeneracional del derecho al medio ambiente, y de los diversos bienes ambientales que el derecho tutela, podemos referirnos al aire, que es sólo uno de los elementos de la naturaleza. El aire es un conjunto de gases que contiene entre otros, el oxígeno, que todas las personas y otros seres vivos respiramos; la única manera de beneficiarnos y disfrutar de este elemento de la naturaleza es de manera colectiva. Mantener la calidad del aire obliga al Estado a tutelararlo como bien jurídicamente protegido, pero es también responsabilidad individual de cada persona mantener al aire limpio que nos permita tanto a los seres humanos individualmente, como a todos los seres vivos gozar de una calidad de vida mínima.

Por su naturaleza colectiva, difusa e intergeneracional, asegurar el derecho humano al medio ambiente y proteger los bienes y servicios ambientales que la naturaleza provee, presentan un reto de gobernanza ambiental, que se refiere a un proceso de coordinación social con un propósito público en el cual el Estado juega un papel estratégico, pero no necesariamente dominante. Tanto a nivel global como nacional los patrones de gobernanza se conforman con una mezcla de actores y procesos, entre los que están incluidos los gobiernos con diferentes poderes, las organizaciones de la sociedad civil, las corporaciones transnacionales, los organismos internacionales e incluso los expertos a nivel individual.

Para tratar de establecer el alcance del derecho humano a un medio ambiente sano en México, y entender mejor la mezcla de actores y procesos involucrados, resulta muy útil observar la influencia del derecho internacional en la arquitectura del derecho ambiental en México. El mejor ejemplo es la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo adoptada por los países de la comunidad internacional en la Cumbre del mismo nombre en 1992. La Declaración de Río, veinte años después de su adopción, a pesar de que es un instrumento jurídico internacional no vinculante y a pesar de que es un instrumento de los denominados de derecho suave, ha tenido una influencia significativa sobre el marco jurídico ambiental a nivel global. Los 27 principios que contiene esta Declaración Internacional, reflejan el estado del arte del derecho ambiental a nivel global y contiene los paradigmas de las mejores prácticas para la gobernanza ambiental.

Entre los 27 principios que contiene la Declaración de Río, sólo por mencionar algunos, está el principio de prevención, que establece que los Estados y las personas deben tomar decisiones con la mejor información técnica y científica disponible sobre los impactos que sus acciones tendrán sobre el entorno ambiental y la naturaleza. El principio de precaución, por otro lado establece que la falta de certeza científica no debe ser usado como pretexto para dejar de tomar las decisiones y realizar las acciones necesarias a favor del medio ambiente y los recursos naturales; explicado de otra manera, el principio de precaución o principio precautorio es un concepto que respalda la adopción de medidas protectoras ante las sospechas fundadas de que ciertos productos o tecnologías crean un riesgo grave para la salud pública o el medio ambiente, pero sin que se cuente todavía con una prueba científica definitiva de tal riesgo.

Ha sido a partir de la adopción de la Declaración de Río en 1992 que en México se ha avanzado en la inclusión del derecho a un ambiente sano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 4o. Constitucional fue reformado el 8 de febrero de 2012 para quedar como sigue:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Es también a partir de la difusión de los principios de derecho ambiental establecidos en la Declaración de Río, que diversas leyes mexicanas han ido reconociendo la naturaleza colectiva, difusa e intergeneracional del derecho al medio ambiente, así como otros instrumentos que fortalecen el ejercicio de ese derecho, así como su justiciabilidad. El 7 de junio de 2013 fue promulgada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que en su artículo 1o. establece lo siguiente:

La presente Ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos



daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. Constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. Reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales.

El proceso judicial previsto en el presente Título se dirigirá a determinar la responsabilidad ambiental, sin menoscabo de los procesos para determinar otras formas de responsabilidad que procedan en términos patrimoniales, administrativos o penales.

Como parte de los procesos de gobernanza ambiental, vemos que tanto a nivel global, como en ámbitos regionales y nacionales, hay una tendencia a evaluar la efectividad del derecho humano al medio ambiente. Un grupo global de organismos de la sociedad civil ocupados de la promoción del derecho y capacidad del público de influir en las decisiones con impacto en el entorno ambiental, formularon lo que se ha denominado la *Iniciativa de Acceso* que es un ejercicio donde participan los gobiernos, pero también muchas organizaciones de la sociedad civil y está desarrollando un Índice de Democracia Ambiental. Para avanzar en este ejercicio, se seleccionó al Instituto de Recursos Mundiales —en inglés *World Resources Institute*— como Secretaría para este tema y entre otras actividades se han dado a la tarea de crear una herramienta de evaluación que nos pueda mostrar hasta qué punto las leyes ambientales nacionales se han armonizado y pueden alcanzar estándares internacionales de mejores prácticas en la aplicación del *Principio de Acceso*.

El *Principio de Acceso* se desarrolló progresivamente a partir del *Principio 10 de la Declaración de Río*, que establece lo siguiente:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Para efectos de medición y seguimiento, este *Principio de Acceso*, se compone de tres elementos:

- El acceso a la información ambiental,
- El acceso a la participación en la toma de decisiones ambientales y,
- El acceso a la justicia ambiental.

Esta *Iniciativa de Acceso*, es un ejercicio que es paralelo y complementario al desarrollo de las llamadas *Directrices de Bali*, que han sido patrocinadas por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA— desde el año 2010. Las *Directrices de Bali* buscan auxiliar a los Estados en crear capacidades para desarrollar o modificar sus leyes ambientales con dos objetivos:

1. llenando vacíos en su marco legal; y
2. facilitando el acceso a información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia ambiental.

Vale la pena mencionar otros procesos internacionales relacionados con el desarrollo progresivo del *Principio de Acceso*. Los países europeos incluyeron el *Principio de Acceso*, en el llamado *Convenio de*

*Aarhus*.<sup>1</sup> Por otro lado, actualmente hay un proceso de elaboración y negociación de un instrumento similar aplicable para América Latina en donde se elaboran y se desarrollan principios y obligaciones relativos al *Principio de Acceso*.

También para América Latina se buscan estándares internacionales para las mejores prácticas de gobernanza ambiental. El *Principio de Acceso* está vinculado a la gobernanza ambiental, a través de los tres temas ya mencionados: el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia. Entre otras reglas, se está discutiendo cómo obtener y diseminar el acceso a la información, la participación pública en decisiones de actividades específicas, la participación pública relativa a planes, programas y, políticas que se refieren al ambiente, la participación pública durante la elaboración de leyes y reglamentos jurídicamente vinculantes y, muy importante, el acceso a la justicia ambiental.

El Índice de Democracia Ambiental evalúa el desempeño de los países en áreas clave de la gobernanza ambiental y su vinculación con el respeto a los derechos humanos. La evaluación se realiza respondiendo a cerca de cien preguntas relacionadas con el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a participar en decisiones ambientales que afectan la calidad de vida de las personas y el derecho de acceso a la justicia ambiental.

En las calificaciones anunciadas globalmente el 20 de mayo de 2015, se desarrollaron indicadores de democracia ambiental para 70 países con la metodología que se explica a continuación en forma muy resumida. Se desarrollaron dos series de indicadores, aplicando una de cuatro calificaciones posibles; se asignó 0 cuando ni siquiera hay leyes y 3 es la calificación más alta posible.

Se elaboraron criterios para evitar el uso de la subjetividad al máximo. El tres se aplicó a aquellas circunstancias en que se podía demostrar con casos reales que hay condiciones de aplicación efectiva de las leyes. En una primera ronda contrataron a ciento cuarenta abogados en el mundo para hacer los índices de setenta países; para México par-

---

<sup>1</sup> Convención sobre el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en la toma de decisiones en asuntos ambientales. Adoptada en Aarhus, Dinamarca, en febrero de 1998.

ticiparon varias organizaciones de la sociedad civil y dos abogadas: la Dra. Marisol Anglés del Instituto de Investigaciones Jurídicas como revisora, y la autora de este artículo —Mtra. Diana Ponce Nava— como investigadora del proyecto.

La calificación inaugural de México alcanzó un promedio de 1.74, con una calificación muy alta en la existencia de leyes de acceso a información, una calificación regular en el acceso a justicia ambiental, particularmente en justicia restaurativa, y esto es porque la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental apenas entró en vigor y al igual que las acciones colectivas y otras figuras muy nuevas, apenas están empezando a usarse.

Según el Índice de Democracia Ambiental desarrollado para México, el Poder Ejecutivo Federal que puede hacer uso de estas leyes ha sido muy conservador en el ejercicio de las leyes ambientales que permiten el acceso a la información ambiental, la participación en la toma de decisiones ambientales, y en el acceso a la justicia ambiental.

El tema en el que México obtuvo la calificación más baja, fue el relativo a la participación pública en la toma de decisiones. México quedó en el lugar 19 de 70 países y en Latinoamérica quedó en el 7o. lugar.

Los países que quedaron en los tres primeros lugares fueron Lituania, Rusia y Sudáfrica. Algunas organizaciones de la sociedad civil han expresado inconformidad por el hecho de que Rusia tenga una calificación tan alta, porque dicen que hay mucha corrupción y no hay aplicación de las leyes.

Otros seis países que quedaron entre los primeros 10 lugares fueron Panamá y Colombia en América Latina; Estados Unidos y el Reino Unido de los países anglosajones; así como India e Indonesia. Prácticamente en todos los países participantes en esta primera ronda de evaluación, hubo calificaciones muy bajas para la participación en toma de decisiones que se muestra como un talón de Aquiles. En diferentes negociaciones internacionales, va teniendo nombres diferentes: conocimiento previo informado, consentimiento fundado previo, pero en todos los casos es un tema de muy difícil tratamiento y acuerdo.

México no es la excepción en este tema. En los temas ambientales tenemos mucho trabajo por hacer, para que los grupos de la sociedad civil organizados y los menos organizados como pueden ser comuni-

dades indígenas, comunidades rurales o grupos vecinales urbanos, puedan intervenir y enterarse antes de que los proyectos de desarrollo les estén pasando por encima. Eso genera desconfianza, incredulidad, ilegitimidad, y en último caso, debilidad y deficiencia en la gobernanza ambiental.

La legitimidad depende de la participación, los gobernados deben percibir que tienen una voz directamente o a través de representantes, en la deliberación y en otras formas de acción. Entre las formas de participación que se están considerando a nivel global y que deberíamos considerar en México, se incluyen elecciones, acción social, cabildeo, expresión de ideas públicas, audiencias, y otras formas de gobernanza donde participen los interlocutores afectados e influyan en la modelación de leyes, de programas y decisiones que los afectan. En ese sentido la reforma constitucional mexicana que considera que los derechos humanos son los que la Constitución reconoce, así como los que están en los tratados internacionales es un avance fundamental y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como vemos está tomando cartas en el asunto.

El control de convencionalidad está siendo tomado muy en serio también por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los tribunales de menor jerarquía en México están teniendo más problemas; es muy común que estén desechando casos por que les resulta muy difícil y no tienen capacidades en el conocimiento de los tratados internacionales y de los temas ambientales.

Oíamos cómo el Presidente de la CNDH nos dijo que en sus casi 25 años sólo han emitido 10 Recomendaciones relativas a temas ambientales. Esto es entendible, porque como se expresó al principio de este trabajo, los derechos ambientales son colectivos, difusos e intergeneracionales; es muy complicado capturar la esencia de estos temas y protegerlos con un marco jurídico apropiado.

El Índice de Democracia Ambiental tiene deficiencias. Hasta ahora no se ha considerado la legislación estatal, lo que significa que no se ha calificado cómo aplicaría esto a las treinta y dos entidades federativas del país. Estos índices de democracia ambiental tampoco sirven para calificar las capacidades estatales, ni tampoco sirven para calificar la presencia de corrupción, como está pasando con Rusia.

Para México hay un 80% de la población que opina que proteger el ambiente es obligación del gobierno. Esto muestra un rezago importante en la comprensión social y la percepción colectiva de los temas ambientales. Es urgente construir una ciudadanía ambiental que ejerza los derechos ambientales, pero que también asuma las obligaciones de cada persona, para proteger los bienes y servicios ambientales que como se ha repetido sistemáticamente, son colectivos, difusos e intergeneracionales.

El estudio completo de los índices para democracia ambiental en México y el de otros 69 países se puede consultar en [http://www.wri.org/sites/default/files/Environmental\\_Democracy\\_Index\\_Spanish\\_0.pdf](http://www.wri.org/sites/default/files/Environmental_Democracy_Index_Spanish_0.pdf). Por ahora, cierro celebrando este Coloquio Internacional, felicitando a los organizadores y asumiendo que nos falta muchísimo trabajo por hacer.

Muchísimas gracias.

## PRIMERA MESA

---

### LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES SOBRE EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y SU ARMONIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

## Biólogo Alejandro Callejas Linares

—Asesor en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales—  
H. Cámara de Diputados

Buenos días, en papel suena bastante emocionante la mesa de discusión, no sabemos aún si vaya a ser así, pero vamos a ver si funciona; por fortuna Diana Ponce expuso antes que nosotros entonces seguramente vamos a tener un buen punto de partida.

Como ya dijo Diana y seguramente es cierto, aquí hay muchos abogados presentes, quizás pocos aquí no lo son, en este sentido y remitiendo a mi formación la primera cita es de un biólogo: “La selección individual es responsable de gran parte de lo que denominamos pecado, mientras que la selección de grupo es responsable de la mayor parte de lo que llamamos virtud. Juntas han creado el conflicto entre los peores y los mejores ángeles de nuestra naturaleza; no obstante, en la evolución social genética existe una regla de hierro según la cual, los individuos egoístas vencen a los individuos altruistas, mientras que los grupos de altruistas ganan a los grupos de individuos egoístas”.<sup>1</sup>

Como podemos observar, lo anterior es parte de lo que en términos evolutivos y meramente biológicos habla de nuestro ser como especie y que, obviamente, a través de todo el paso que tuvimos desde hace

---

<sup>1</sup> Párrafo de la obra *La conquista social de la Tierra*, de Edward O. Wilson.



millones de años al momento en donde estamos ahorita aquí sentados, que nos decimos *sapiens sapiens sapiens*, nos han llevado a generar dentro de las humanidades y las ciencias sociales, todo el marco general donde se desarrollan las ciencias jurídicas y el derecho, para poder reglamentar el arreglo social de nuestras formas de convivencia, aunque a veces estas normas no sean del todo adecuadas o no sean del todo justas.

Toda la primera parte de la charla, al igual que mi compañero el licenciado Dámaso, estaba considerada como para una hora, así que vamos a sintetizar, obviare algunas diapositivas pues como ustedes en su mayoría son abogados seguramente mucho de lo que puse allí ya lo saben, para llegar a la parte final y entonces hablar de temas un poco más concretos.

Dentro de la parte de introducción **(Imagen 1)** les ponía un poco de la historia biológica, sin embargo me gustaría hacer énfasis en este último punto, y finalmente podemos leer, la importancia que tuvo el desarrollar habilidades evolutivas que permitieron, (¿o permiten hasta el día de hoy?), habría que preguntarnos, a esos primeros parientes tener éxito reproductivo o avanzar en la escala social, las cuales son: saber leer las intenciones; ganar confianza y generar alianzas; y manipular a los rivales y engañar. Entonces esas son las características que como especie social, nos dieron la oportunidad de tener esta sociabilidad y al final es el eje central que regula el derecho. Justamente, tratar de hacer una diferenciación entre estos aspectos que son rasgos genéticos de un individuo, de un animal, que como nosotros estamos acostumbrados a vivir en sociedad.

De ahí, todo el marco general ya lo saben, dejo algunas referencias unos segundos para que la lean, y pasamos a uno de los ejes fundamentales del derecho ¿cuál es el contrato social?, ¿cuáles son los autores que generaron los elementos, desde mi punto de vista importantes, para poder fundamentar la democracia?, y ¿cómo?, quizás esta misma tampoco es la mejor forma de organizarnos en todos los tipos de sociedades que existimos actualmente. **(Imagen 2)**

Aquí pasamos a visualizar las dos aproximaciones que existen al derecho como materia de investigación y desarrollo, que pueden ser las generaciones del derecho o si son más de otro tipo. Obviamente

## Introducción

- Al analizar la esfera de las ciencias sociales y las humanidades no podemos dejar de lado, nuestra propia naturaleza, pues somos parte de la diversidad biológica planetaria, la cúspide como organismos eusociales de un proceso evolutivo, que ha durado poco menos que un pestaño, en el reloj biológico de la Tierra.
- Mientras otros organismos eusociales cuentan con procesos evolutivos de mas de 200 millones de años, las primeras especies de Homo, tienen registros de los últimos 60 mil años.
- La historia evolutiva es amplia, y a pesar de contar con saltos azarosos, también es resultado de procesos concretos, que cambiaron la dieta de nuestros primeros ancestros, nos llevaron a ser sociedades de cazadores recolectores (nómadas), a tener nido y estructura de protección (tribus y campamentos), para terminar como nómadas y una organización de especialización del trabajo, que nos hizo además de desarrollar un lenguaje complejo y un periodo de neotenia mayor en las crías.
- Finalmente, desarrollar habilidades evolutivas que permitieron (o permiten hasta el día de hoy?) a esos primeros parientes tener éxito reproductivo o avanzar en la escala social: saber leer las intenciones; ganar confianza y generar alianzas; manipular a los rivales y engañar.

Imagen 1

## El salto al arreglo social

- Si bien los antecedentes sobre el derecho se remiten de manera obvia a los principios Romanos y Germánicos (en el caso de México y MA), tendríamos que contextual todo el arreglo social.
- No obstante que genéricamente, se cita el Contrato Social de JJ Rousseau (1762), como uno de los principales fundamentos de la filosofía política que lleva a la necesidad de establecer un contrato como sociedad, así como la fundamentación del estado, existen igualmente señalamientos desde La República de Platón (≈360 a.C.), y discutidos con mucha profundidad por Thomas Hobbes en Leviatán (1651) y John Locke en sus Dos Ensayos sobre Gobierno Civil (1690).
- Si bien ninguno de estos autores fundamentaba o creía en la democracia como la mejor forma de gobierno para sus sociedades, y en ocasiones se justificaba las monarquías o se citaba la democracia como una forma de gobierno solo posible entre los dioses.
- Existen mas autores como Kant o Rawls, las leyes generales han devenido en el desarrollo del derecho pasando por 4 generaciones del mismo (aunque existe otra aproximación), lo cual regula las relaciones entre las naciones y entre los individuos o cualquier tipo de identidad jurídica en los territorios.

Imagen 2

aquí también podemos ver la prelación de la ley, llegando como habíamos dicho a la parte un poco más importante en términos de lo que son los marcos jurídicos internacionales. **(Imagen 3)**

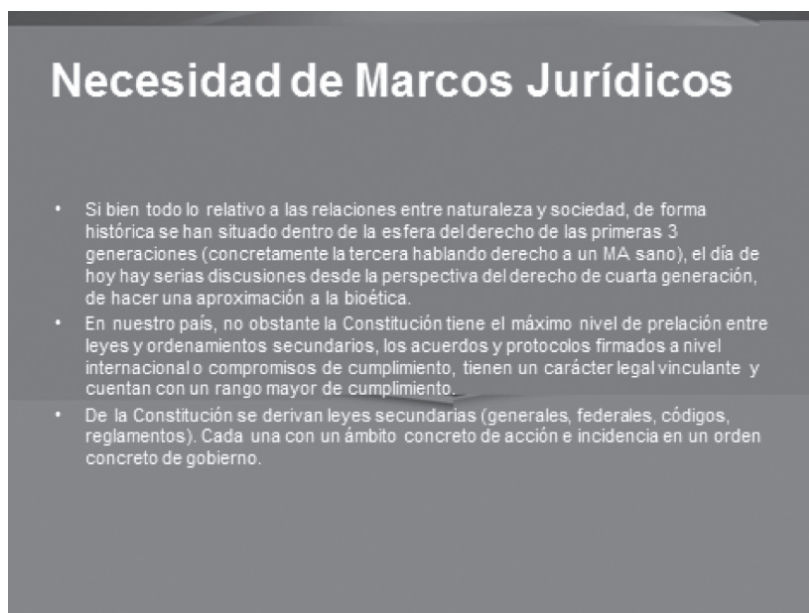


Imagen 3

Desde mi punto de vista, nosotros en México a veces tenemos una situación muy reactiva en torno a las convenciones internacionales o esta agenda exterior, no obstante que históricamente desde Nezahualcóyotl teníamos ahí algunas cosas que están registradas históricamente, como el cuidado de los bosques y en términos de agua o de bosques, pues desde 1917 existen leyes específicas, generales y reglamentos de aprovechamiento y uso. Aguas y bosques fueron dos cosas que desde hace mucho tiempo estamos regulando, pero también con fines muy específicos que tenían que ver con la vida interna del país y con esta necesidad de ir saliendo de las revoluciones y afianzar las instituciones nacionales.

El desarrollo del marco ambiental en México de forma histórica no tenía mucho que ver con los marcos internacionales, sin embargo después nos volvimos muy reactivos a la agenda internacional, por lo que de manera regular, (y lo vamos a ver en la siguiente diapositiva), hay una inercia internacional que nos va jalando, y debido a la misma estructura de la Federación y el marco legal mexicano, así como de los tratados internacionales, —cuando somos signatarios están por encima de la Constitución y tenemos que darles cumplimiento—, nos llevan a generar ciertos esquemas y arreglos institucionales que son querer encontrar la cuadratura del círculo, y ahí estamos y seguimos, y no acabamos de hacer eso cuando ya viene la siguiente convención, sacamos una nueva ley o hay que cambiar este ordenamiento y después viene la siguiente y después hay que cambiar la otra, así tenemos hecho enjambre legal y contamos con un marco jurídico ambiental pesado, en ciertos casos sobre regulado y desarmonizado (entre las mismas leyes ambientales y con otros marcos legales de incidencia). **(Imagen 4)**

## Nuestro país.

- Para el caso de desarrollo de legislación nacional contemporánea en materia de Medio Ambiente o Derechos Humanos, -con una visión integrada-, ha sido el producto de considerar legislaciones y acuerdos internacionales, al marco jurídico nacional.
- Si bien México ha contado con reglamentos y leyes en materia de bosques y aguas, en el primer caso tenemos registros del Siglo XIV con restricciones al uso de bosques, su conservación y protección, así como la promoción de creación y cuidado de jardines por el emperador Nezahualcóyotl, tenemos disposiciones desde 1536.
- No obstante es hasta la Constitución de 1917, que se considera la propiedad originaria de tierras y aguas del territorio nacional, el derecho de imponer la propiedad privada o aquellas que dicte el interés público así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, y sobre estos considerandos, es que avanzan las disposiciones legales en materia de Medio Ambiente.
- Sin embargo, todas las leyes y reglamentaciones derivadas de la Constitución, posteriores a 1917, tienen profundos matices productivistas o conservacionistas, según el periodo histórico, pero sin una integración real de aspectos de los sistemas naturales y sociales.

Imagen 4

Como ustedes saben, y es parte de lo que les comentaba, desde hace ya mucho tiempo tenemos en nuestro país este marco jurídico ambiental, pero a partir de 1988, es que ya comenzamos a hablar dentro de las reuniones regionales del derecho a un medio ambiente sano.

**(Imagen 5)**

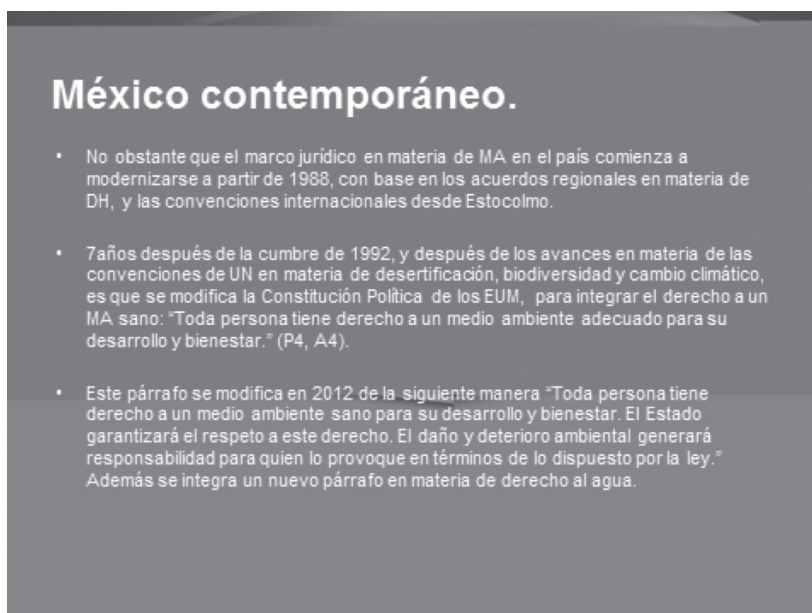


Imagen 5

Ya en la Cumbre de Rio+5, 5 años después del 92, de la Cumbre de la Tierra, que por ejemplo dio origen a los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable en el país, este acuerdo de creación es parte de la reacción que tenemos ante esta situación de la firma de acuerdos y convenciones internacionales. Ya incluimos dentro de la Constitución el derecho a un medio ambiente sano en el artículo 4o., párrafo IV en 1998—99 que dice: "Toda persona tiene Derecho a un Medio Ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar"; este párrafo fue el que se modificó en 2012 junto con la inclusión de un nuevo párrafo, para el tema específico del agua, y que hoy es el que está vigente, y cito: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y

bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

Como podemos observar nuestra Constitución Política en términos pragmáticos, y la estructuración del párrafo, que es de hace poco menos de tres años, nos lleva a bastantes preguntas. Por ejemplo, no está definido qué es un medio ambiente sano; entonces decir qué un medio ambiente sano puede ser, no importa que hablemos de situaciones colectivas, diferenciado en términos geográficos y ecosistémicos, tiene que ver con características geográficas muy específicas y, aunque tiene una línea base, por decirlo de alguna manera, es muy diferente para una persona que vive en el 75% del país que es una zona desértica, que para la gente que vive en los 5 estados que albergan el 90% de todo el escurrimiento de agua nacional. Entonces vuelve complicado hablar en términos genéricos de un medio ambiente sano *cuanti* más si no está definido en términos constitucionales, y obviamente en términos de las leyes reglamentarias del artículo 4o. Constitucional.

Retomando, en México somos muy reactivos a la agenda internacional, de hecho cada vez que ha habido una reunión internacional y somos parte de una convención y firmamos un acuerdo, sale una ley o se reforma el marco jurídico. Después de trabajar en la Cámara durante estos últimos años, uno se da cuenta y escucha a los Diputados que también hablan mucho de esa creatividad legislativa que a veces les sucede; por ejemplo ahora que la COP de Biodiversidad será en diciembre del 2016 en México, seguramente ya se está cocinando una Ley de Biodiversidad; al igual que cuando fue la COP en Cancún, se sacó una Ley de Cambio Climático y bueno, seguramente es algo de lo que vamos a estar platicando durante los siguientes meses, a ver si en efecto podemos llegar a la COP con algo medianamente consensuado, y que además habla del tema de distribución de beneficios y de patentes genéticas, que no son cosas menores, y que tienen que ver con la vida de todos los que habitan y son dueños de los recursos en este país. En el caso de México, más del 70% de todos los servicios ambientales y la mayor parte de la biodiversidad, están en ejidos y comunidades, entonces de ese tamaño es el desafío y la negociación a la que se va a tener que llegar de cara a dicha Convención.

Como saben, tenemos distintas leyes casi todas estas no tienen una armonía legislativa en el tema, si bien nosotros vamos reaccionando bien ante las Convenciones de cambio climático, de biodiversidad y de desertificación, todavía no tenemos una Ley de Desertificación, afortunadamente, pero vamos avanzando en general en los marcos jurídicos. Desafortunadamente, esos marcos jurídicos no son congruentes, entonces aunque vamos firmando los tratados y vamos sacando modificaciones legales, llega a un punto en el que no vamos dando para más.

Ilustrando lo anterior, para el caso de los humedales, que tienen que ver también con el tema de los manglares; pues los humedales no están definidos en la Ley de Vida Silvestre, los humedales están definidos en la Ley de Aguas Nacionales. Ahora la propuesta de Ley de Aguas Nacionales, seguramente todos ustedes han escuchado hablar de ella, dentro de la definición que plantea sobre humedales, no hace una definición específica de los tipos de salubridad del agua a los que se refiere el desarrollo de un humedal; y eso impacta de forma directa a la Ley de Vida Silvestre. En el caso de los manglares, si bien después de la veda que se hizo con la modificación al 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre, fue por un vacío legal ligado a su protección y salvaguarda, no por una consideración jurídica armonizadora.

Igualmente, por ejemplo dentro de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable existe una limitación e indefensión para los sistemas de acahuales, mientras al mismo tiempo tenemos un sistema de seguros climáticos dentro de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y esquemas de fomento en las reglamentaciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que van en contra de lo que dice la LGEEPA,<sup>2</sup> en el mismo sentido, pero que al final de cuentas al ser el acahual una vegetación de transición de un procesos de sucesión por un impacto ambiental, sin embargo no tenemos aún estandarizaciones dentro de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental para evaluar todavía el daño ambiental, después de la acreditación del daño; lo cual nos hace ver lo caótico que puede ser solamente en términos del marco interno nacional sacar una nueva disposición debido a la firma de un tratado internacional.

---

<sup>2</sup> Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA)



Entonces, somos muy reactivos desde mi punto de vista, eso ha funcionado medianamente en nuestras leyes, platicando con otros abogados, bueno yo no soy abogado pero a veces me pongo la camiseta, nos hablan de que el marco jurídico nacional no está tan mal diseñado; desafortunadamente, las instituciones y el arreglo institucional que tenemos tampoco dan para mucho en la parte de la implementación y la armonización legislativa es una asignatura pendiente en el sector ambiental.

Contar con un medio ambiente sano y tener consagrado en la Constitución el ambiente es algo bastante positivo, nos da una certidumbre jurídica medianamente razonable; no obstante, no está definido, tiene que ver con aspectos individuales y con aspectos colectivos, y en algunos casos aunque sí está muy bien tutelado el medio ambiente a nivel de las leyes que tenemos. Hoy en el país, estas leyes se contraponen sobre todo con las de desarrollo económico y con las de desarrollo agrícola; toda la parte de pérdida de suelo no está considerada, todo el tema de certificación tampoco está considerado, y ninguno de los aspectos de los pasivos ambientales nacionales están considerados dentro de ninguno de los aspectos de las leyes ambientales.

Por otra parte, las consideraciones económicas y macroeconómicas del sistema nacional de cuentas económicas, tampoco está integrado en la planeación del presupuesto que se hace todos los años, y como no está integrado desde la ley, entonces no se considera como un criterio para el desarrollo del Presupuesto de Egresos de la Federación. Desde que somos parte de la OCDE, tenemos un sistema nacional de cuentas económicas ecológicas, el cual lleva el INEGI dentro de su sistema de cuentas nacionales; ahorita, de acuerdo a la línea base, tenemos hasta hace dos años, un monto de los pasivos ambientales de degradación y agotamiento del capital natural con una equivalencia de alrededor del 7% del producto interno bruto, de ese tamaño es el pasivo ambiental del país, y aunque tenemos esos datos dentro del INEGI, que es el órgano que por ley publica los datos estadísticos oficiales, que se tendrían que usar dentro de la Secretaría de Hacienda para que mandara el Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, y dicho espacio legislativo hiciera las adecuaciones correspondientes; porque eso lo hemos platicado con las autoridades hacien-



darias, como no hay una parte dentro de la Ley de Planeación que obligue a la consideración de esos datos que nosotros obtenemos como país, entonces la Secretaría de Hacienda y el Ejecutivo Federal, no los consideran para la planeación del presupuesto.

Entonces, no sirve de nada que tengamos ese tipo de leyes muy buenas o con un buen espíritu legislativo en la parte de las leyes generales y en las leyes federales, si en términos concretos de planeación, los resultados de la aplicación y lo que viene considerado en los reglamentos, no se utiliza para la integración y ejecución del presupuesto de todos los años. Ya que aunque tengamos datos técnicos, precisos y avanzados, estos no se vuelven razones jurídicas que mandaten a las instituciones del Estado.

Lo que necesitamos o uno de los retos más importantes que tenemos, es la armonización legislativa en todos los órdenes de gobierno; por ejemplo en el tema de cambio climático, se los puedo decir por experiencia propia, muchas de las leyes estatales que salieron antes o después que la Ley General de Cambio Climático contraponen, contravienen y en algunos casos sobre regulan muchos de los aspectos que tienen que ver con la Ley General de Cambio Climático. Necesitamos una simplificación administrativa muy fuerte, la mayor parte de las leyes reactivas que tuvimos con las convenciones internacionales, dan una carga administrativa muy fuerte a todos los sujetos de la ley, se tiene que hacer la construcción de una arquitectura impositiva, enfocada a disminuir y pagar pasivos ambientales.

Como ustedes saben, después de la reforma hacendaria que se hizo, se impulsaron una serie de impuestos verdes que si bien, sí fue un logro importante dentro de la administración y que a nivel de Latinoamérica somos uno de los pocos países que lo ha logrado en tan poco tiempo y de forma tan eficiente por decirlo de alguna manera; pues ese dinero nunca ha regresado al sector ambiental, no hay una arquitectura dentro del mismo IEPS,<sup>3</sup> dentro de la ley que diga que tiene que regresar a reinvertirse en el sector ambiental y obviamente eso nunca va a albergar o va a dar la oportunidad de una reinversión dentro del ámbito

---

<sup>3</sup> Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

de cambio climático o dentro del ámbito del fondo verde, aunque sé que es algo que se puede buscar más adelante, hoy no sucede.

Se tiene que hacer una construcción analógica presupuestal desde la Ley de Planeación y contar con instituciones mucho más sólidas en materia de biodiversidad y conservación, aunque nuestras instituciones y el mandato dan a la LGEEPA, a la SEMARNAT junto con la CONABIO, la PROFEPA, la CONAM, etc., para su cumplimiento. Necesitamos por ejemplo, instituciones también como bien decía Diana, que sean independientes, que estén quizás dentro de otro ámbito y que no sean juez y parte, y necesitamos una integración institucional en las áreas ejecutivas de todos los órdenes de gobierno. Nosotros creemos que no es adecuado estar generando más y más leyes, pero también creemos que sí es importante tratar de dar una armonía a las que ya tenemos, conforme a lo que tenemos en este momento firmado como país ante las Convenciones de Naciones Unidas.

Asimismo, hay aún pendientes que abonaran a una modificación completa del marco jurídico ambiental, pues ahorita no solamente fueron las 21 leyes que la reforma energética modificó y tienen diferentes tipos de impactos, pero la Ley de Transición Energética, por ejemplo, está en el Senado, y nosotros en la Cámara de Diputados quedamos pendientes de una Ley General de Calidad del Aire y Protección a la Atmósfera (enviada por el Senado) y todas tienen incidencia en el mismo ámbito, y aún no hemos terminado de dar solución a los asuntos mencionados durante la charla.

Entonces como leyes generales, hay tres grandes pendientes, pues seguramente a las dos que existen en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, seguramente se sumara Biodiversidad o algo parecido, que va a venir para que podamos mostrar cierta voluntad jurídica (si eso existe) en la COP, lo cual nos va a llevar justamente a complejizar aún más lo que tenemos al día de hoy y seguir la misma hoja de ruta: a tener en el papel muy buenas leyes reactivas ante las Convenciones y ante las firmas de tratados internacionales, pero muy pobremente operativas en el ámbito de las instituciones y de los arreglos necesarios para su implementación.

Para terminar nada más dejo para su reflexión y consideraciones el artículo 24 del capítulo V de la primera Constitución de Apatzingán que dice:

La felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

Entonces, con el objeto de recuperar este tipo de espíritu en las leyes, creo que podríamos arreglar la casa antes de prepararla para la fiesta, y tratar de generar inercias positivas que puedan ayudarnos a armonizar todas las leyes que tenemos hoy para el desarrollo del país, y podamos de alguna forma ser mucho más eficientes a lo hora de firmar un tratado internacional y aterrizar las disposiciones al marco jurídico nacional.

Muchas gracias.

Mtra. Izarely Rosillo Pantoja

—Consultora en Medio Ambiente—  
Universidad Autónoma de Querétaro

Muchas gracias, gracias a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la invitación, es un honor para mí estar compartiendo aquí con ustedes experiencias en la protección y defensa del derecho humano a un ambiente sano, y sobre todo en este ámbito sobre la aplicación de los instrumentos internacionales en nuestra legislación.

Voy a ser muy breve también, o trataré de ser muy breve, puesto que mis compañeros al parecer nos reunimos previamente para hacer nuestras presentaciones y tenemos diversos puntos en común.

Los objetivos de esta presentación es en primer término, dar a conocer con una breve síntesis, la armonización de los instrumentos internacionales en la evolución de la legislación ambiental mexicana; como segundo objetivo, compartirles las experiencias de sistematización y sobre todo de aplicación de estos instrumentos en la oportunidad que he tenido de colaborar en diferentes proyectos en la conformación de legislación, planes, programas y sobre todo, en el área de litigio; experiencias que se han construido a través de diversos organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia de Cooperación Alemana GIZ, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón JICA, así como la Cámara de Diputados de esta Legislatura y la SEMARNAT; por lo anterior trataré de ser muy breve con esos aspectos.

Cuando nos referimos a la evolución constitucional de las reformas en materia de protección a los recursos naturales y el medio ambiente, debemos de partir del antecedente más relevante para nuestro país, pues fue desde 1916 donde ya hablamos de la protección a los recursos naturales. El licenciado Andrés Molina Enríquez y el ingeniero Pastor Rouix, originarios del Estado de México y Puebla respectivamente; fueron actores principales del agrarismo en México, y con ello precursores de la defensa y protección a los recursos naturales. El ingeniero Pastor Rouix fue miembro de la Asamblea del Poder Constituyente, y con la asesoría del licenciado Andrés Molina Enríquez lograron se incorporará una amplia discusión al proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza, específicamente al artículo 27 Constitucional; fue así que, en la sexagésima primera y sexagésima sexta sesión ordinaria de esa Asamblea, se logra argumentar la importancia de los recursos naturales y su propiedad, para ello se le da el uso de la voz al licenciado Enríquez y manifestó: *nos hemos olvidado que la naturaleza es el producto de nuestro trabajo*; así con amplia persuasión ante los miembros de la Asamblea logra que se incorpore la modificación a dicho numeral para quedar el primer párrafo como a la letra reza actualmente, señalando que los recursos naturales son propiedad de la Nación.

El licenciado Andrés Molina Enríquez, era abogado, sociólogo y escritor, y fue Juez de Corte; logró sensibilizar a los miembros de la Asamblea del Poder Constituyente para marcar la pauta al nacimiento del derecho ambiental ligado al derecho agrario, ese es nuestro primer antecedente constitucional. Por lo anterior el licenciado Enríquez hizo una crítica muy particular sobre los acontecimientos nacionales y sus efectos en el tejido social, y publicó un libro denominado *Los Grandes Problemas Nacionales*, en el cual realiza una considerable exposición de motivos señalando que: *las cuestiones sociales de nuestro país ofrecen amplísimo campo a la observación, al estudio y a la meditación. Por virtud de circunstancias que en el curso de este libro encontrarán explicaciones y comprobaciones abundantes, se ha olvidado mucho esta verdad, y el desvío de la atención de nuestros hombres de talento hacia cuestiones extrañas, con perjuicio del conocimiento de las propias, ha ocasionado no pocos daños a nuestra nación que por ese motivo no ha podido llegar a ser una verdadera patria.*

La presencia de terribles epidemias en el país, como el cólera, la varicela, la viruela, ocasionan que las disposiciones en materia de salubridad sean más estrictas para poder contener la propagación de dichas enfermedades. En 1898 aparece el “desarrollo del tifo entre la gente proletaria” a consecuencia del desaseo en algunas fuentes, la aglomeración de basuras —hoy denominadas residuos— y a albañales azolvados de diferentes calles y casas, desde entonces el medio ambiente, se ve ligado a la parte de salud; lo ambientalmente sano se consideraba lo salubre para el individuo.

En la evolución de la legislación ambiental mexicana desmarcamos el derecho ambiental del derecho agrario y del derecho a la salud, en 1971 con la Ley Federal para la Protección y Control de la Contaminación Ambiental, donde entonces estas actividades de protección estaban centralizadas a la Federación. En esta evolución también el Código Sanitario se reforma, y tenemos otras legislaciones que tienden a modificarse, hasta llegar a la promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente —LGEEPA—.

La LGEEPA en el año 1988, establece las disposiciones normativas centrales para el nacimiento de las siguientes legislaciones especiales, tales como: las que se encuentran en el bloque de protección a los recursos naturales, los ecosistemas y los elementos que las componen tendrán como objeto principal el espíritu de preservar, conservar y proteger; por ejemplo la Ley de Aguas Nacionales, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Después, con el objeto de controlar la contaminación y lograr el saneamiento ambiental de los recursos naturales, los ecosistemas y los elementos que los componen, encontramos la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Ley General de Cambio Climático.

Con toda esta evolución, se publica el 7 de junio del año 2013 la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental que obviamente marca la pauta y el cambio del derecho ambiental mexicano, hablando ya de la protección del derecho humano a un ambiente sano. Con lo anteriormente señalado podemos establecer que desde el año 1988 hasta 2013 se ha generado una consolidación legal de la protección al ambiente y el derecho ambiental ha ganado su propia autonomía normativa en México,

y lejos de verlo solamente reflejado en una parte del derecho administrativo se vuelve en muchas instituciones una rama autónoma para efecto de la impartición de cátedra y una parte muy trascendental para efecto de las investigaciones, puesto que este derecho tiene relación con otros tantos, como: el derecho constitucional, el derecho agrario, el derecho fiscal, el derecho penal, el derecho administrativo, el derecho internacional y obviamente la responsabilidad civil por daño, a su vez este derecho se relaciona con otras ciencias y áreas de estudio como: Química, Biología, Economía, etc., las cuales consolidan y complementan la base técnica científica para lograr la protección ambiental. Los grandes retos se considerarían aplicar las normas y hacerlas cumplir.

Por otro lado, respecto del ámbito constitucional, fue hasta el 3 de febrero de 1983 cuando se reconoce en la Carta Fundamental el derecho a la salud, posteriormente el 28 de junio de 1999 se incorpora el reconocimiento constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado. El 29 de julio del año 2010 se reforma el artículo 17 Constitucional para insertar el principio del que contamina paga y la figura de acciones colectivas como mecanismo para la reparación del daño; sin embargo la relevante reforma constitucional en materia de derechos humanos al artículo 1o. el 10 de junio del año 2011, llega a marcar el cambio de paradigmas en la impartición de justicia que es por demás trascendental; la aplicación del *principio pro persona* y la obligación de toda autoridad para proteger, garantizar y en su caso reparar el daño ante la violación de derechos humanos, es y ha sido uno de los reconocimientos constitucionales más importantes en nuestro país. Asimismo, el 8 de febrero del 2012, se reforma el numeral 4o. Constitucional y se modifica el derecho a un medio ambiente adecuado por un medio ambiente sano y a su vez se incorpora también el derecho al agua, el acceso a la misma, la distribución y su saneamiento.

Entonces en toda esta evolución mexicana y constitucional de nuestro derecho ambiental ¿qué influencia han tenido los instrumentos internacionales en nuestra legislación? ¿cuáles son los instrumentos que han permitido modificar, crear y consolidar el marco jurídico ambiental mexicano?; por cuestiones de tiempo voy a referirme solamente a cuatro. En el material de la ponencia que presento, podrán encontrar de forma anexa y complementaria el listado de instrumentos interna-

cionales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha publicado de conocimiento al público para impartir justicia en dicha materia, en esta ocasión no puedo abordar todos los tratados, o todos los convenios y acuerdos para mencionarles dónde está la injerencia.

Primeramente, me voy a referir al Convenio de Estocolmo de Contaminantes Orgánicos Persistentes que fue publicado el 23 de mayo del 2001. México firma el Convenio, el 10 de febrero de ese mismo año, en el cual ratifica su compromiso de la eliminación de compuestos orgánicos persistentes a través de la implementación de un Plan Nacional, mismo que fue elaborado por la Dra. Cristina Cortinas de Nava, una gran mujer que ha dejado el nombre de México muy bien posicionado en los temas de protección ambiental y con la cual llevo trabajando catorce años. Como consecuencia de la suscripción del Convenio y los trabajos realizados para la implementación del mismo en el Plan Nacional, se incorpora esta regulación de los compuestos orgánicos persistentes a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) y su reglamento, y al reglamento de la LGEEPA en materia de registro de emisiones y transferencia de contaminantes.

Otro de los tres instrumentos internacionales a los cuales podemos referirnos, es la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, del cual recogemos tres grandes principios: el Principio 10, el 13 y el 16, en donde se habla de la necesidad de aplicar el principio del que contamina paga, y ¿por qué me voy a referir a esto?, porque es relevante que el infractor pague por el daño ocasionado a los recursos naturales, los ecosistemas o los elementos que los componen. Derivado de este Convenio podemos señalar que se incorpora este principio en las legislaciones ambientales mexicanas, se eleva a rango constitucional y se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que estuvo frenada en el Senado durante mucho tiempo, sin embargo para fijar la cuantía de la responsabilidad debemos aplicar lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas, y es aquí donde hay una gran tarea para trabajar, porque para efecto de tasar dicha responsabilidad por daño nos tenemos que remitir a dichas Normas, y son éstas las que se encuentran obsoletas en parámetros técnicos y métodos.



Les refiero una situación que me sucedió en Querétaro: asesoro a diversas empresas, a las cuales impulso a cumplir con las disposiciones ambientales, muchas de ellas han tenido la visión de considerar los aspectos ambientales de su empresa como un ganar—ganar y su cumplimiento les ha generado muchos beneficios económicos. En una de estas empresas —la cual omito el nombre por razones de confidencialidad—, cuenta con un seguro para efectos de responsabilidad contra terceros; en cierto momento se ve inmersa en una situación de contaminación ambiental por partículas suspendidas en el ambiente donde causa daños a tres industrias aledañas, por tal motivo llaman al ajustador de seguros a efecto de que se determine su responsabilidad y se aplique en su caso la póliza de seguros contratada. El ajustador lleva al perito experto en química, realiza los estudios pertinentes y determina que sí hay contaminación ambiental, y es necesario reparar el daño a las tres empresas afectadas respecto de sus instalaciones; por tal motivo se emite un Dictamen y se procede a realizar los trámites necesarios para emitir una orden de pago a las tres empresas; sin embargo se invita a PROFEPA para que determine cuál es el daño causado, no al tercero víctima de la contaminación, sino al Estado, y PROFEPA señala: la empresa se encuentra dentro de los parámetros establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, usted está cumpliendo con la norma, no hay responsabilidad.

Entonces no hay responsabilidad por daño para efectos del Estado, ¿qué quiere decir? que nos encontramos ante una gran área de oportunidad para trabajar en las metodologías, en los parámetros y en la actualización de las Normas Oficiales Mexicanas, así como algunas sustancias que no están reguladas; como por ejemplo en materia de sustancias químicas, que desde hace 20 años está la disposición para regular en la materia y hasta el día de hoy tenemos un gran vacío legal. Esto, es parte también de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la cual habla sobre la reparación del daño, la compensación, la mitigación y la responsabilidad solidaria y subsidiaria.

Otro de los instrumentos internacionales, sería la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático, donde es de nuestro conocimiento, que de ella emana la Ley General de Cambio Climático. La Convención de Comercio Internacional de Especies Amenazadas de

Fauna y Flora Silvestre donde nuestro Código Penal recoge un Capítulo de Delitos contra el Ambiente, específicamente el Capítulo II de la Biodiversidad, en donde se adicionan estas disposiciones sobre el tráfico de especies exóticas, en febrero de 2003.

En el Código Penal, se habla precisamente sobre el tráfico de especies exóticas, donde la DEA ha manifestado que esta actividad de tráfico es la tercera actividad de enriquecimiento ilícito, antes del narcotráfico y la trata de personas. Entonces, hace énfasis en tomar una atención muy especial sobre este tipo de acciones delictivas.

En mi experiencia quiero compartirles que, dentro de la investigación, la consultoría, el litigio y la docencia, he podido descubrir grandes áreas de oportunidad en la legislación ambiental. Sí, tenemos un gran acervo jurídico, creo que no lo hemos dejado madurar como lo hemos podido ver en la breve síntesis que les presente con anterioridad. Estamos en constante cambio, hemos creado nuevos organismos o les hemos modificado la situación jurídica, estructura organizacional, etc., pero esto nos ha impedido que den resultados mediatos y efectivos los ordenamientos; aunado a la carencia de disposiciones normativas en las cuales las obligaciones carecen de sanción, esto quiere decir que tenemos leyes que no tienen dientes, leyes que no queman, y en palabras de diversos juristas una ley que no quema, no permite ejercer la facultad coactiva del Estado y se convierte en simple retórica.

Trabajar en diversas investigaciones y en juicios ambientales me ha permitido abordar la aplicación de los tratados internacionales para impulsar la aplicación del principio precautorio, argumentaciones que a través de la sistematicidad, nos permiten contar con una visión holística del ambiente con todos y cada uno de sus elementos, sin fragmentarlos, ya que esto nos permite medir los verdaderos costos y beneficios en su protección.

He tenido la oportunidad de colaborar para el Banco Mundial, en la revisión de una política pública nacional en donde precisamente estamos metiendo, no solamente la parte del cumplimiento en los tratados internacionales, sino generando indicadores de equidad de género relacionados con el derecho a un medio ambiente sano, o también indicadores de derecho humano a un ambiente sano en su cumplimiento.

¿Por qué esto? el CONEVAL señaló en un estudio que hizo en el 2010 de evaluación de políticas sociales, que la política pública en México es pobre, está desarticulada y no incluye derechos sociales. Evaluó 119 programas de los cuales, solamente el 26% tenía un planteamiento de un problema adecuado y solamente un 56% tenía un marco jurídico adecuado. Si con todo ello nosotros referimos que tenemos políticas públicas que están hechas solamente *ad hoc*, es decir que copiamos, pegamos y no tenemos un diagnóstico básico de la problemática, pues nos referimos a lo que decían mis compañeros que me precedieron, necesitamos estadísticas—diagnósticos que en realidad midan, no solamente la situación en el contexto ambiental, sino sus implicaciones también de no cumplir con las disposiciones ambientales.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo realizamos un estudio respecto a la situación de manejo de residuos sólidos que hoy fue muy mencionado por nuestro Secretario, señalando que es una de las prioridades. Con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón JICA, he formado durante cuatro generaciones a expertos de Centroamérica en materia de manejo de residuos y con la Agencia de Cooperación Alemana GIZ, he tenido la oportunidad, ya no sólo de compartir o realizar programas en el país, sino además proliferar todo este tipo de conocimientos en cooperaciones triangulares con Costa Rica, Perú y actualmente con República Dominicana, creando marcos jurídicos en materia de residuos y remediación de sitios contaminados.

En la Cámara de Diputados tuve la oportunidad de trabajar durante dos años con la diputada Lourdes López, presidenta de la COMARNAT para hacer una propuesta de legislación en materia de residuos para reformar la LGPGIR, propuesta que fue dictaminada en esta Legislatura, y está todavía en espera para pasar al Pleno. Precisamente esa legislación tiene el enfoque que en la mañana decían: economía circular, los residuos tienen que aprovecharse y no tienen que desperdiciarse ya que en los mismos se encuentran recursos naturales y energía; por ello es indispensable su aprovechamiento para generar materias primas secundarias.

En la siguiente diapositiva podemos observar la tabla que refleja los costos totales por agotamiento y degradación ambiental, son las cifras que refería el biólogo hace unos momentos; ubiquemos la cuarta

columna en la cual se reflejan los costos a los que hacemos referencia, podrán percatarse que en el 2003 los costos por agotamiento y degradación ambiental en México fueron de 652 mil 670 millones de pesos, para lo cual el gobierno destinó en gastos de protección 44 mil 807 millones de pesos, así podemos ir verificando el incremento de costos año con año, y que el presupuesto destinado para protección es por mucho inferior a lo que el país necesita para prevenir los daños y no solo tratar de actuar de forma emergente. En este Sistema de Cuentas Ecológicas y Económicas de México, existen rubros que no se miden como: residuos peligrosos, flora y fauna silvestre, recursos marinos y manglares. Para el 2012, ya podemos observar en la tabla que teníamos 140 mil millones de pesos destinados a la protección ambiental, pero los gastos por agotamiento y protección también se fueron arriba a 946 mil 383 millones de pesos.



## Impactos ambientales



Año	PIB	PIB Ecológico (PIBE)	Costos totales por agotamiento y degradación ambiental (CTADA)	Gastos en protección ambiental (GPA)	PIBE/PIB	CTADA/PIB	GPA/CTADA	GPA/PIB a precios básicos <sup>1</sup>
2003	7 696 035	7 043 365	652 670	44 807	91.5	8.5	6.9	0.6
2004	8 690 254	7 986 018	704 236	50 177	91.9	8.1	7.1	0.6
2005	9 424 602	8 667 668	756 934	57 009	92.0	8.0	7.5	0.6
2006	10 520 793	9 722 967	797 826	64 796	92.4	7.6	8.1	0.6
2007	11 399 472	10 544 785	854 687	80 256	92.5	7.5	9.4	0.7
2008	12 256 864	11 338 259	918 605	97 066	92.5	7.5	10.6	0.8
2009	12 072 542	11 235 677	836 865	121 004	93.1	6.9	14.5	1.1
2010	13 266 858	12 380 590	886 268	126 176	93.3	6.7	14.2	1.0
2011 <sup>9</sup>	14 508 784	13 559 399	949 385	140 636	93.5	6.5	14.8	1.0

Esta es la realidad de nuestro país y no es más que un ejemplo, en la parte de sitios contaminados el Dr. Ulises Ruiz, refería en una conferencia que tenemos más de 1000 sitios contaminados en el país ¿qué

nos refiere esto? que los infractores no están siendo sancionados, los pasivos ambientales van a tener que ser asumidos por el Estado de un presupuesto que no se sabe de dónde va a salir, porque cuando hay crisis el primer rubro al que se le recorta el presupuesto es el de medio ambiente. Tenemos una carencia de infraestructura impresionante, dos, tres inspectores, cuatro, para todo el país, para todo un estado, por lo menos en Querétaro de donde yo vengo, hay tres inspectores para 400 industrias en todo el estado, en la Secretaría y en la Procuraduría, dos para las mismas realidades.

Entonces ¿qué quiere decir esto? que tenemos una gran área de oportunidad para fortalecer los sectores ambientales, la participación ciudadana, la consolidación de acuerdos con el sector privado, pero sobre todo el compromiso de todos y cada uno de nosotros para mejorar nuestro entorno.

En el último litigio que tuve —y también es otra gran área de oportunidad—, es en materia de derechos indígenas que se ven afectados en su medio ambiente y en la salud por una empresa que está instalada sin ningún tipo de autorizaciones más que una licencia de construcción. La primera sentencia que me otorgan, me reconocen el derecho a un medio ambiente sano, y refiere la Juez de Distrito que el estudio técnico justificativo que garantiza el derecho a un medio ambiente sano es la manifestación de impacto ambiental, y que al no tenerse se está violando el derecho humano. Sin embargo, en la reposición del procedimiento por derechos indígenas, puesto que hubo diversas modificaciones a la Ley de Amparo y al Protocolo de Acceso a la Justicia para Indígenas, el Juez, en la última sentencia, nos quita el derecho de un ambiente sano y de la salud y solamente nos lo otorga por la violación a derechos indígenas, señalando que si nosotros queríamos corroborar que teníamos un impacto ambiental, deberíamos nosotros haber hecho la manifestación de impacto y no el sujeto regulado.

Entonces, la carencia de conocimientos ambientales en los juzgadores nos refiere además una negación a la justicia ambiental, pues este tipo de circunstancias nos dejan en un verdadero estado de indefensión, necesitamos un protocolo para impartir justicia ambiental, en el cual se reconozca que necesitamos hablar ya de un Estado de Derecho Ambiental donde el principio de progresividad no se vea interrumpido.

pido ante la carencia de conocimientos de los juzgadores, los cuales requieren una actualización sustancial en nuestro marco jurídico existente.

Para concluir mi participación, quisiera señalar que la responsabilidad de la protección del derecho a un medio ambiente es de todos, nunca va a existir una administración pública suficiente para los impactos ambientales que nosotros generamos. Desde nuestras trincheras docentes, investigadores, abogados litigantes, desde donde sea nosotros debemos de estar protegiendo, porque los que nos dedicamos a litigar no solamente tenemos diversos tipos de problemáticas en los juicios, también nos enfrentamos a represalias, a amenazas de muerte, a muchas otras circunstancias en donde necesitamos fortaleza de nuestros demás compañeros.

No podemos dejar a un lado lo que nuestros agraristas defendían, lo que nos decía Andrés Molina Enríquez, *no olvidemos que la naturaleza es producto de nuestro trabajo* y que precisamente esta naturaleza, estos recursos naturales son los que nos van a hacer competitivos, los que nos van a hacer sustentables y los que nos van a hacer que tengamos un derecho a la salud accesible y sobre todo que tengamos esta visión de conservación importante.

Mientras la calidad ambiental en nuestro país no esté garantizada, el derecho a la salud y a la vida no podrán estar plenamente ejercidos.

Muchas gracias por la invitación.

#### Fuentes:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRA.pdf>  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>  
<http://www.redalyc.org/pdf/267/26701604.pdf>  
<http://www.biblioteca.org.ar/libros/155877.pdf>  
<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>  
<https://www.scjn.gob.mx/libro/documents/instrumentosinternacionales.pdf>  
<http://cristinacortinas.net/?nr=0>

## Lic. Dámaso Luna Corona

—Director General Adjunto para Desarrollo Sustentable—  
Dirección General para Temas Globales  
Secretaría de Relaciones Exteriores

Quiero agradecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por habernos convocado a este encuentro, que es particularmente útil para aprender de diversas experiencias de diversos actores dedicados y preocupados por la protección del medio ambiente, y para entender cómo la gente está leyendo lo que está pasando en los foros ambientales internacionales.

Me voy a beneficiar de las intervenciones previas y a partir de ellas les quiero compartir algunas reflexiones y proporcionarles algunos elementos de información que pueden servir para completar la visión de lo que está ocurriendo en el debate internacional sobre la agenda del medio ambiente, al que de manera muy completa, se han referido los presentadores que me han antecedido en el uso de la palabra.

Sin duda alguna a lo largo de las últimas décadas hemos visto una evolución positiva en términos de la manera cómo la comunidad internacional está entendiendo, abordando y tratando de buscar soluciones a los problemas de la agenda ambiental internacional, y de qué modo el medio ambiente se protege de manera integral. Además conviene destacar que el objetivo que permea en los empeños recientes es el de mejorar las condiciones de vida de las personas.

Esto no siempre ha sido así. Por ejemplo, en 1992, durante el proceso preparatorio para la Conferencia de la Tierra, se produjo un debate en el que los países desarrollados responsabilizaban a los países en desarrollo por deterioro ambiental, se debía a tres p's: *poverty, population and pollution*; a su vez, los países en desarrollo cuestionaban a los países desarrollados por los modelos insustentables de producción y consumo. Este intercambio de acusaciones no fue fructífero, pero con todo, desde hace tres décadas se ha reconocido que la estrategia para atender las necesidades presentes, sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras es a través de la promoción del desarrollo sustentable.

Tres décadas han transcurrido desde 1992, en las que se han realizado varios intentos para avanzar hacia la sustentabilidad del desarrollo. A partir de las lecciones aprendidas y el reconocimiento de los desafíos que persisten, ahora estamos embarcados en un nuevo proceso global para relanzar el desarrollo sustentable, pero esta vez estamos impulsando la visión de que la protección del medio ambiente tiene que ser abordada como elemento central de las estrategias de desarrollo, incluyendo componentes económicos, sociales y ambientales; y no como se había venido haciendo hasta ahora, a través de múltiples instrumentos internacionales, que sí han servido, que sí han sido útiles, que sí han logrado avances importantes, pero que siguen siendo visiones sectoriales, procesos centrados en objetivos aislados.

Un ejemplo de un acuerdo internacional que terminó reflejando una visión parcial de la problemática que debe contribuir a resolver es el Convenio de Minamata sobre Mercurio. El resultado de la negociación multilateral fue un instrumento que privilegia la atención a los problemas que plantea la contaminación por emisiones en la atmósfera, y contaminación de suelos y ríos, porque esos eran los temas que más interesan a los países desarrollados. Cuando se planteó la necesidad de que el nuevo instrumento incluyera disposiciones relacionadas con impactos en la salud humana, que fue una de las prioridades de los países latinoamericanos y caribeños en la negociación de este instrumento internacional, los países desarrollados argumentaron que el tema de salud competía a la Organización Mundial de la Salud; aunque dicha organización aclaró en su momento que no estaba realizando evalua-



ciones sobre contaminación por acumulación de mercurio en peces, por lo tanto tampoco se encontraba analizándolo la presencia de esa sustancia en alimentos, y en consecuencia, tampoco analizaría sus impactos en salud humana.

Entonces, ese es un ejemplo de cómo los instrumentos internacionales siendo útiles, son imperfectos y no reflejan la diversidad de realidades e intereses de los países, entre ellos México, que terminan aceptando ser parte de instrumentos que no siempre responden a sus preocupaciones y prioridades.

Y eso me lleva a retomar el tema de la negociación de la Agenda Post-2015. En el proceso en curso hemos podido constatar que la manera de llegar a buenos acuerdos, es lograr que la gente entienda que proponemos hacer para erradicar la pobreza, fomentar el crecimiento económico inclusivo y revertir el deterioro ambiental. Considero que es de suma importancia seguir este enfoque integrado, y que logremos comunicar de qué manera los marcos globales pueden incidir en la vida y en el bienestar de las personas. Por ello en la discusión del contenido de la declaración política que explica por qué y para qué de una nueva Agenda de Desarrollo, se incluyen cuatro p's, que ayudan a explicar que la Agenda se centrará en: *people, planet, prosperity and partnerships*.

En *partnerships* se plantea cambiar la lógica de ayuda oficial para el desarrollo hacia estrategias mucho más ambiciosas sobre movilización de todos los recursos disponibles y la participación de todos los actores involucrados en la suma de esfuerzos hacia el desarrollo sostenible.

Alejandro Callejas nos decía: somos un país que nos dejamos llevar por la inercia, y considero que esto se encuentra muy ligado con la necesidad de contar con instituciones fuertes en todos los ámbitos y a todos los niveles, en tanto eso ocurre, aún existen sectores que consideran indispensable abrir espacios a las presiones de grupos y procesos internacionales para hacer frente a los desafíos que enfrenta nuestro país en materia de medio ambiente.

Por ello, el fortalecimiento de las instituciones nacionales puede verse favorecido en circunstancias en las que la atención internacional está centrada en nuestro país, como ocurrió cuando México fue anfitrión de las Conferencias sobre Cambio Climático en Cancún. Esos

eventos contribuyeron a la aprobación de la Ley de Cambio Climático, permitiendo además posicionar el tema como uno de alta prioridad en la agenda nacional. Por supuesto que ésta no es la mejor ni la única manera de buscar los cambios que fortalezcan las instituciones nacionales. Asimismo, considero que no deberíamos de empeñarnos en tener una Ley sobre Biodiversidad para que podamos presentarla en la COP el próximo año, pero si se logra articular pues será muy bienvenida, ya que al final de cuentas, si el tema es noticia durante un breve período de tiempo, se fortalece la imagen de México como país decidido a proteger su riqueza natural, pero al final de cuentas la tarea de avanzar en la conservación de la biodiversidad la tenemos que seguir haciendo en casa.

También quiero comentar lo que está ocurriendo en el contexto de los procesos multilaterales, es evidente un liderazgo significativo de parte de algunas regiones, particularmente Europa, en donde ellos están marcando las pautas, ese mundo ideal del que nos habló el embajador de Finlandia. En efecto, dicha región ha tenido avances significativos en ámbitos relacionados con acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia ambiental, que es objeto del Convenio de Aarhus sobre el Principio 10. En la presentación que se hizo sobre el Principio 10 se pasó por alto el hecho de que tuvieron que pasar varios años antes de que este instrumento entrara en vigor, ya que los países de Europa Occidental enfrentaban problemas para aplicarlo y fue por ello que los países de Europa del Este fueron invitados a adherirse a este Convenio bajo el argumento de que esa medida serviría para acelerar su pertenencia a la Unión Europea. De esta manera el Convenio de Aarhus entró en vigor y se ha consolidado como un sistema en el que se evalúa el desempeño de los países en materia de derechos de acceso y como resultado de dicha valoración se formulan recomendaciones para mejorar el cumplimiento de sus obligaciones conforme a ese tratado.

En América Latina y el Caribe tenemos un proceso en curso impulsado con el apoyo de CEPAL sobre el Principio 10. Desde 1993 se han realizado varias reuniones en las que se ha intercambiado información con el propósito de entender cuál es el nivel de avance institucional y de qué manera se están aplicando los derechos de acceso en los países

latinoamericanos y caribeños, de manera que se pueda determinar el nivel de ambición de un acuerdo regional. Es decir, cuáles serían las normas a incluir en un instrumento que sea adecuado para las condiciones de nuestra región, que en muchos sentidos una región de grandes contrastes y desigualdades, y en el tema del Principio 10 pues no es la excepción; la imagen que Diana Ponce utilizó para su presentación deja muy claro de qué estamos hablando, cuando no referimos a situaciones diferenciadas.

A finales de agosto pasado, se distribuyó un documento preliminar de acuerdo regional muy amplio y sumamente exhaustivo, que si fuera pactado en los términos inicialmente propuestos pondrían a nuestra región a la vanguardia de la aplicación de los derechos de acceso, lo que no necesariamente significa que todos los países latinoamericanos y caribeños estarían en condiciones de cumplirlo.

El enfoque que nos está proponiendo el documento elaborado por la CEPAL como punto de partida, implicaría que todos los habitantes del planeta, sin importar que un proyecto afecte o no sus condiciones de vida tienen derecho a recibir información y expresar lo que a sus intereses convenga, no importa en dónde se proponga realizar un proyecto. Todos tendrían derecho a pronunciarse sobre el proyecto y tales comentarios deberían ser considerados en la toma de decisiones y si no fuera el caso, cualquier persona de cualquier país debería tener acceso a la justicia ambiental en el país en donde se contemple realizar el proyecto en cuestión.

En suma, todos los habitantes del planeta podrían pronunciarse sobre la pertinencia de proyectos, aprovechamiento de recursos y desarrollo de infraestructura y podrían cuestionarlos, aún si tales intervenciones contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los habitantes en donde se realicen los proyectos.

Yo creo que como planteamiento está muy bien y hacia allá es a donde tenemos que avanzar, pero antes de que lleguemos ahí, tenemos que hacer un alto en el camino y pensar ¿qué es lo que puede empezar a funcionar bien para una región, que como indicaba la imagen que nos proyectaba Diana Ponce, es una región muy desigual? Eso es precisamente lo que vamos a intentar hacer el próximo mes de octubre cuando iniciemos la discusión de esa propuesta de Acuerdo Regional

sobre el Principio 10, que debería permitir avanzar hacia un borrador cero que permita darle el tono adecuado de conformidad con las realidades de los países de la región.

Concluyo haciendo referencia a otro tema que aquí se mencionó, el relativo al tráfico ilegal de vida silvestre. Considero que este es un problema significativo, los que están escuchándome tienen más información que yo sobre el tema, pero aquí también se trata de establecer cómo se ubica México en este debate.

Hay una iniciativa impulsada activamente por Reino Unido, Estados Unidos y otros, conocida en inglés como *Illegal Trade in Wildlife*, en donde se está tratando de centrar la atención en el problema de la afectación de las poblaciones de rinocerontes y elefantes en África. Cuando le plantearon a México sumarse a dicho proceso, nos pareció una buena idea pero advertimos que en México y otros países en desarrollo tenemos una problemática que es diferente, ya que acá los rinocerontes se encuentran en cautiverio y los elefantes, hasta hace un tiempo, los encontrábamos en circos y zoológicos; pero el tráfico de vida silvestre en nuestro país es impresionante y cuando les digo que México tiene que buscar su lugar en estos debates, me refiero a que esta iniciativa no menciona nada de la apropiación indebida de recursos genéticos y entonces nos están distrayendo la atención, ya que están pidiendo que invirtamos recursos para regular ese tráfico que eventualmente llegaría a México de manera muy marginal, pero no se está centrando la atención a los problemas que enfrentamos de manera cotidiana.

Entonces reconfirmo, Alejandro Callejas tiene razón, en ocasiones nos dejamos llevar por la inercia, pero también tenemos que utilizar nuestras trincheras para poder mandar una señal de atención cuando sea útil, en suma: aprovechar cuando la inercia nos sirva para generar, avanzar y lograr buenos resultados en la protección de nuestra riqueza natural.

Gracias

## SEGUNDA MESA

---

EXPERIENCIA DE LAS INSTITUCIONES  
EN LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DEL  
DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO

Dra. Lesly Mayibe Ardila Ariza

—Asesora de la Defensora Delegada  
para los Derechos Colectivos y del Ambiente—  
Defensoría del Pueblo de Colombia

### **Experiencia de Defensoría del Pueblo de Colombia en la protección y promoción del derecho al medio ambiente sano**

- Colombia está catalogado como un país megadiverso desde el punto de vista ambiental y social. Debido a su ubicación geográfica, al clima y al componente orográfico, gran parte de los ecosistemas del mundo están presentes en el país, lo que lo hace muy rico en especies de flora y fauna y en recursos naturales renovables y no renovables.
- Parte importante del crecimiento económico del país se basa en la extracción de los recursos naturales: de esta manera, el petróleo, la minería, la explotación agrícola y pecuaria, son actividades que en muchas oportunidades se adelantan de manera ilegal y sin los permisos respectivos. En otros casos, a pesar de contar con los permisos o licencias ambientales, se ejerce el debido control, lo que conlleva al incumplimiento de las normas y obligaciones ambientales. Sumado a lo anterior, la concentración poblacional en las grandes ciudades y el desarrollo industrial están afectando la calidad del aire, del agua, del suelo y la genera-

ción de grandes volúmenes de residuos que no siempre tienen un manejo y disposición adecuados. Con ello se afecta el goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico, la calidad de vida, al tiempo que se pone en riesgo la salud de muchas personas.

- La mayor parte de los fenómenos naturales en el país con alto impacto están relacionados con efectos derivados de eventos climatológicos; es así que, el territorio colombiano sufre unas veces por cuenta de los cambios de periodos de sequías extremas, incendios forestales y escasez de agua y otras por periodos muy lluviosos con graves inundaciones y desestabilización de los terrenos en las montañas.
- En Colombia, la pobreza y la degradación del medio ambiente coinciden en muchos sitios, que por lo general son ricos en recursos naturales; gran parte de la población vulnerable económicamente, está ubicada en zonas inundables, en suelos inestables, o en territorios con poca oferta hídrica en los que se evidencian problemas de escasez.

## **1. Contenido y alcance de los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico en Colombia.**

### *1.1. La Constitución, la ley, la jurisprudencia y las políticas públicas*

Las obligaciones que le asisten al Estado colombiano en relación con los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico, tienen fundamento en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución, la ley y la jurisprudencia.

En virtud de la denominada tesis del “*Bloque de Constitucionalidad*” (artículo 93 de la Constitución Política) forman parte integrante de la Constitución Política, diversos *instrumentos internacionales* relacionados con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales

---

<sup>1</sup> Conjunto de normas y principios que sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizadas para el control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido incorporados a la Constitución por diferentes vías, y por mandato expreso de la propia Constitución.

para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.

La *Constitución Política de 1991*, que consolidó el proceso iniciado por la Ley 23 de 1993<sup>2</sup> y por el Código de Recursos Naturales Renovables<sup>3</sup>, es considerada como una constitución ecológica, con aproximadamente 50 artículos que hacen alusión al tema ambiental. El medio ambiente se consagra no sólo como derecho colectivo sino como servicio público y como riqueza de la nación y, de manera expresa presenta el concepto de desarrollo sostenible (como modelo a seguir para el desarrollo económico del país). Del mismo modo, la Carta establece que el Estado debe procurar y garantizar la correcta protección del medio ambiente, considerado como un derecho fundamental para el hombre, que debe estar en armonía con el desarrollo económico y social, dentro de un marco que conserve los recursos naturales, la diversidad, el ambiente sano y sin provocar consecuencias para la salud pública.

Igualmente, en ella se enuncian los fines esenciales del Estado, entre los que se encuentra la obligación de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (artículo 2 de la Constitución). Precisamente, de estos fundamentos se deriva el derecho de los ciudadanos a exigir la materialización de los fines del Estado mediante el ejercicio de diversos mecanismos, como los que proporcionan los derechos colectivos y las acciones para su protección.

*Ley sobre medio ambiente:* La Ley 99 de 1993, crea el Ministerio del Medio Ambiente, encargado de formular la política nacional ambiental. Organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA. Consagra los principios

---

<sup>2</sup> Confiere facultades al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales Renovables, con el fin de lograr un aprovechamiento racional y una adecuada conservación de dichos recursos.

<sup>3</sup> Decreto 2811 de 1974. Cuyo objeto es lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional.



generales ambientales, que deben observarse por la política ambiental colombiana, entre otros: (i) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (ii) La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. (iii) Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

*El Sector de Ambiente y Desarrollo Sostenible*, está liderado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como organismo rector de la gestión ambiental del país. La integran, además, 34 Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, que actúan como autoridades ambientales regionales; cinco institutos de investigación, encargados de dar el soporte técnico y científico a la gestión; cinco autoridades ambientales urbanas en las principales ciudades; una Unidad de Parques Nacionales Naturales y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

*Decreto Único Reglamentario 1076 del 26 de mayo de 2015*

Compila en un solo cuerpo normativo aproximadamente 1650 artículos del sector ambiente y desarrollo sostenible, que se encontraban dispersos en 84 decretos reglamentarios.

*Ley 472 de 1998*, enuncia los derechos colectivos, entre los que se encuentran el derecho al goce de un ambiente sano: “*Conjunto de condiciones básicas que rodean a la persona y le permiten su supervivencia biológica, individual, lo cual garantiza a su vez su desempeño normal y su desarrollo en el medio social*”<sup>4</sup>. De igual manera, se encuentra el derecho al equilibrio ecológico: entendido como el derecho a que las generaciones presentes y futuras aseguren un ambiente propicio para su desarrollo y protección de los recursos naturales que le permitan satisfacer sus necesidades, mediante el aprovechamiento racional en la utilización y explotación de los recursos y en la debida planeación ambiental del crecimiento socioeconómico. Estos últimos derechos, están íntimamente ligados con el derecho a gozar de un ambiente

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional Sentencia T—366/93

sano, ya que del manejo racional de los recursos va a depender también la preservación del medio ambiente. Adicionalmente, la Ley 472, regula la acción popular y las acciones de grupo, que permiten garantizar la defensa y protección de estos derechos.

*Prevención de desastres naturales de incidencia ambiental:* La Ley 1523 de 2012, por la cual se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, adopta una política nacional sobre gestión de riesgo de desastres. Contempla un régimen especial que operará en caso de un desastre o calamidad pública.

Señala como uno de los principios que orienta la gestión del riesgo, el de la sostenibilidad ambiental

[...] El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.

Determina como un objetivo general del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, ofrecer protección a la población del territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible.

*Jurisprudencia Constitucional:* La Corte Constitucional en senda jurisprudencia ha sostenido que

[...] la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado 'Constitución ecológica', conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

De igual manera, la jurisprudencia constitucional ha protegido por vía de la acción de tutela los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico, en los eventos en que se ha demostra-

do que en forma individual se ha producido una amenaza o vulneración a estos derechos. Lo anterior dada la interdependencia entre la conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la preservación de la biodiversidad, con el derecho a la vida, a la integridad personal, a la intimidad y en conexidad con estos, con el derecho a la salud.

Para la Corte, tanto el Estado como los particulares deben asumir el deber y la responsabilidad de mantener las condiciones ambientales mínimas e idóneas que permitan preservar la calidad de vida para las generaciones presentes y futuras, desde una perspectiva integral. Por lo tanto, debe observarse el deterioro ambiental relacionado con los asentamientos irregulares en la ciudad y en el campo, con el deterioro constante de los recursos naturales renovables y con los factores nocivos para el ambiente, como lo son la basura, el ruido, los olores, etc.

*Política de cambio climático.* Colombia aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático —CMNUCC—. <sup>5</sup> La ratificación de este instrumento, implica el cumplimiento por parte del Estado de los compromisos adquiridos, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y en consideración al carácter específico de sus prioridades nacionales de desarrollo.

A través del CONPES<sup>6</sup> 3242 de 2003 “Estrategia Nacional para la Venta de Servicios Ambientales de Mitigación de Cambio Climático”, se generaron los lineamientos esenciales para la introducción de los proyectos Mecanismo de Desarrollo Limpio – MDL, dentro de las medidas de mitigación en el contexto nacional.

Por su parte, el CONPES 3700 de 2011, contiene la estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia, cuyo objetivo primordial es crear un arreglo institucional que permita la inclusión de las variables de cambio climático en la toma de decisiones de las autoridades, sectores y territorios,

---

<sup>5</sup> Mediante la Ley 164 de 1994

<sup>6</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social. Máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia, se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

con el fin de reducir la vulnerabilidad del país y contribuir a un escenario futuro de desarrollo económico sostenible.

## *1.2. Mecanismos de protección de los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico*

### *1.2.1. Administrativos*

Existen diferentes mecanismos consagrados en nuestro ordenamiento jurídico para la protección y defensa de los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico:

En primer lugar, se cuenta con un régimen sancionatorio en materia ambiental contemplado en la Ley 1333 de 2009, que establece que sobre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, —ANLA—, las Corporaciones Autónomas Regionales, la Unidad de Parques, las autoridades de los grandes centros urbanos y los distritos Turísticos y portuarios, recae la potestad sancionatoria ambiental. De igual manera consagra un término de caducidad de esta potestad en 20 años.

El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, es uno de los instrumentos fundamentales para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. La Ley 99 de 1993 consagra el derecho de petición de información en materia ambiental en el artículo 74, según el cual cualquier persona natural o jurídica puede solicitar a la autoridad ambiental la información pertinente.

Del mismo modo, la Audiencia Pública Ambiental, se constituye en un mecanismo de participación establecido por la Ley 99 de 1993, mediante el cual se ofrece a la comunidad, a las autoridades, a las organizaciones, la posibilidad de conocer, informarse e intercambiar criterios sobre la conveniencia de una obra o actividad que se desarrolle o pretenda desarrollarse, y que pueda causar impacto al ambiente o a los recursos naturales renovables, puede ser solicitada, entre otros, por el Defensor del Pueblo.

### 1.2.2. Judiciales

Un importante aporte de la Constitución Política de 1991 al Estado de Derecho en Colombia, es el reconocimiento de los derechos colectivos y la consagración de las acciones populares para su protección, incorporados al ordenamiento jurídico del país y regulados mediante la Ley 472 de 1998.

Existe una complementariedad de la acción de tutela<sup>7</sup> y la acción popular<sup>8</sup>. Ante toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que vulnere o amenace los derechos e intereses colectivos, las personas gozan de la acción popular como mecanismo judicial idóneo para exigir su respeto; excepcionalmente procede también la acción de tutela cuando existe conexidad entre la violación o amenaza del derecho colectivo y derechos individuales fundamentales.

También se cuenta con otras acciones judiciales que permiten el ejercicio de los derechos que nos ocupan, entre las que se destacan las acciones de grupo, de cumplimiento y pública de inconstitucionalidad.

## **2. Experiencia de la Defensoría del Pueblo en la promoción y protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico**

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional y de los colombianos en el exterior.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Constitución Política Art. 86. La acción de tutela es un mecanismo que tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. El fallo que se produce de esta acción es de inmediato cumplimiento. Reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000.

<sup>8</sup> Constitución Política Art. 86. Mecanismo de protección de los derechos e intereses colectivos, su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando es posible.

<sup>9</sup> La Defensoría del Pueblo elabora los planes estratégicos mediante los cuales se proyecta para dar cumplimiento de sus funciones haciendo énfasis en los temas que la cambiante situación del país hace necesario; el plan estratégico que se proyecta para 2013– 2016, tiene cuatro énfasis (i) Cultura en derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, (ii) Víctimas del conflicto armado interno y esce-

Con el reconocimiento de los derechos colectivos en la Constitución de 1991, la Defensoría del Pueblo inició una labor de promoción y divulgación de los mismos y ha generado acciones de protección. De otra parte, se encarga de buscar el respeto y la garantía de estos derechos, que involucran a los sujetos como colectividad y de cuyo pleno ejercicio depende el mejoramiento en su calidad de vida.

En el entendido de que el ejercicio de los derechos humanos depende de la preservación y conservación del ambiente, necesidad universalmente reconocida, que demanda una contribución de manera significativa para evitar la degradación ambiental y los efectos que esta conlleva, la Defensoría tiene como misión ejercer acciones orientadas a que se adopten por parte de las autoridades competentes, las medidas preventivas o correctivas, que se aplique la normativa relacionada con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, de tal forma que se garantice su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y protección de áreas de especial importancia ecológica.

Así, la gestión defensorial está orientada a que se garantice la efectividad de los derechos humanos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, salud, seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, pretendiendo la calidad de vida y el bienestar general de la población colombiana.

En desarrollo de esa misión, la Defensoría del Pueblo, profiere una serie de *resoluciones e informes defensoriales* cuyas recomendaciones instan a las autoridades y a los particulares para que se adopten las medidas preventivas o correctivas y se dé aplicación a la normativa vigente; así mismo, celebra *audiencias defensoriales*, a través de las cuales se divulgan estos documentos y se hacen visibles las problemáticas y las recomendaciones para superarlas; incide en la *formulación, desarrollo, ejecución y control de las políticas públicas*, con el propósito de que el diseño y la gestión de las políticas públicas contribuyan al respeto, la protección y la realización progresiva y equitativa del derecho a gozar de un ambiente sano y el equilibrio ecológico; ejerce labores de

---

narios de paz, (iii) **Derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente**, y (iv) Fortalecimiento institucional.

*orientación, asesoría y acompañamiento*, en materia ambiental a las comunidades que lo requieran; realiza *actividades de promoción y divulgación* del derecho a gozar de un ambiente sano y el equilibrio ecológico; presenta *propuestas legislativas* relacionadas con el derecho a gozar de un ambiente sano y el equilibrio ecológico; adelanta gestiones de promoción y protección acatando las órdenes de los operadores judiciales.

Las *recomendaciones defensoriales* son objeto de seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo.

Cuando la gestión no ha sido efectiva para el restablecimiento de derechos, se acude al *litigio defensorial*.<sup>10</sup>

El trabajo defensorial que se ha venido realizando, permite advertir que no obstante la importancia dada en la Constitución Política a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico y su gran desarrollo normativo y jurisprudencial, su efectividad, en la práctica, presenta muchas deficiencias, siendo constante su amenaza y/o vulneración, principalmente con los grupos poblacionales más vulnerables. En efecto, son varios y reiterados los factores que han contribuido al deterioro del ambiente, con las graves consecuencias que ello ocasiona, entre otros: (i) el desarrollo de proyectos sin el cumplimiento de la normatividad ambiental, (ii) la omisión de obligaciones de carácter ambiental, (iii) la ausencia de acciones conducentes a la conservación de los recursos, (iv) la realización de actos no autorizados de aprovechamiento, explotación, exploración o extracción de recursos naturales, (v) la contaminación de los recursos naturales, (vi) la afectación de ecosistemas naturales estratégicos, (vii) la permisividad de autoridades ambientales y (viii) la falta de responsabilidad social empresarial.

Han sido objeto de seguimiento por parte de la Defensoría del Pueblo, eventos como las emergencias invernales, las diferentes afectaciones a los ecosistemas, los incendios forestales y la consecuente

---

<sup>10</sup> Resolución 638 de 2008. Ejercicio de mecanismos constitucionales y legales en procura de solución de conflictos sociales que amenacen o vulneren derechos humanos y que sean solucionables mediante proceso judicial, se ejercerá a iniciativa de la Defensoría o a petición de parte. Resolución 638 de 2008.

contaminación de la atmósfera, la desaparición de amplias extensiones de bosques por la deforestación, la erosión, la quema de combustibles en las industrias y hogares colombianos, la sobreexplotación de los recursos naturales, la afectación de las fuentes hídricas, en la medida que estos conducen a la degradación de los ecosistemas naturales y provocan la reducción de las posibilidades de mitigar los efectos del cambio climático.

### *2.1. Emergencias y catástrofes naturales —Cambios climatológicos*

Durante los últimos años, un tema de especial trascendencia en Colombia, ha sido el relacionado con las emergencias y catástrofes naturales a causa de los cambios climatológicos que se están presentando cada vez con más frecuencia y a las consecuencias que generan las intervenciones sin control sobre los recursos naturales, como son las inundaciones, la erosión y la desertificación de los suelos.

*Inundaciones:* en los últimos años, las lluvias vienen superando los promedios históricos, cosa que fue muy notoria en la temporada 2010—2011, cuando llovió con gran intensidad, superando cualquier registro que se tenga en el país. El incremento de la cantidad de agua, bajo las condiciones que presentan la mayor parte de las cuencas, fácilmente rebosa sus cauces e inunda grandes extensiones de tierra a lado y lado de ellas. La suma de los perjuicios causados anualmente por las inundaciones la convierten en una de las calamidades que producen más pérdidas y deterioro social.

Así, la magnitud de las lluvias y el largo periodo en que se presentan, ocasionan desastres en el país, causando cada vez más pérdidas de vidas, lesionados, desaparecidos, afectación de personas y viviendas, un número significativo de hectáreas inundadas y una suma considerable de pérdidas económicas.

*Erosiones:* cuando se pierde la cobertura vegetal, los suelos quedan expuestos a los factores climáticos como los vientos, las lluvias y las diferentes temperaturas, que los arrastran hasta los cuerpos de agua donde



son transportados y depositados en sitios distantes. Muchas cuencas hidrográficas del país están afectadas por diferentes grados de erosión, siendo la ganadería extensiva y la minería, un factor facilitador de la erosión de los suelos y el taponamiento de caños, disminución de la profundidad de los ríos, sedimentación de cauces de quebradas y ciénagas. Con ello se dificulta el amortiguamiento de crecientes en las ciénagas, que lentamente pierden su capacidad de almacenamiento provocando inundaciones y desbordamientos.

*Desertificación:* Otra de las consecuencias de la deforestación y de los malos usos del suelo es la desertificación, que aporta grandes cantidades de sedimento a los cuerpos de agua.

En la Cumbre realizada en Cancún sobre Cambio Climático en el 2010, el Estado colombiano planteó que “Colombia se calienta a una tasa de 0.01 grados centígrados por año y aumenta progresivamente las áreas en proceso de desertificación, alcanzando en la actualidad el 16% del territorio nacional”.

La Defensoría de cara a la salvaguarda de los derechos colectivos y del ambiente en riesgo, ha impartido una serie de recomendaciones en diferentes resoluciones e informes defensoriales<sup>11</sup>, considerando que además de los cambios climáticos debidos al calentamiento global, los efectos de los inviernos y las sequías en el país tienen origen en varios aspectos, principalmente de carácter ambiental: **i)** el progresivo deterioro de las cuencas hidrográficas; **ii)** la desecación de ciénagas, pantanos y humedales; **iii)** la ampliación desordenada de la frontera agrícola; **iv)** las malas prácticas en la explotación de los recursos naturales (minería, explotación de maderas, entre otras) y **v)** las altas tasas de defores-

---

<sup>11</sup> **Resolución Defensorial N° 31:** 2 de diciembre de 2004: Emergencia invernal en el norte y centro del país.

**Resolución Defensorial N° 34:** 16 de marzo de 2005: Emergencia invernal durante el primer bimestre de 2005.

**Informe Defensorial** Temporada invernal 2008. Febrero de 2009.

**Informe Defensorial** Canal Naranjo, impactos y situación actual. Septiembre de 2009.

**Informe Defensorial** sobre el Canal Naranjo.

**Informe Defensorial** sobre la emergencia invernal 2010 – 2011. Noviembre de 2011.

tación. Además de las deficiencias en la planeación, en el ordenamiento del territorio y en la coordinación interinstitucional.

## 2.2. *Afectación a ecosistemas*

Los ecosistemas naturales regulan y tienen alta capacidad de resiliencia o de recuperación. Las perturbaciones que se producen sobre ellos afectan esas capacidades y alteran las posibilidades de controlar los eventos que sucedan.

Un gran número de ecosistemas del país está afectado por las distintas actividades antrópicas, poniendo en riesgo su función ecológica, muchas zonas boscosas tanto de la selva húmeda como de montaña y los páramos, son impactados por la explotación ilegal de maderas y de recursos mineros, por la siembra de cultivos de uso ilícito y la expansión de la frontera agrícola.

La Defensoría del Pueblo, desde el año 2001, en varios informes ha reiterado sobre las alteraciones a los diferentes ecosistemas del país y los impactos que generan esas intervenciones, especialmente en épocas de emergencias climáticas.

En estos documentos se ha hecho referencia a ecosistemas acuáticos de gran importancia como las ciénagas y los humedales<sup>12</sup>, cuencas completas de grandes ríos<sup>13</sup>, sistemas insulares<sup>14</sup>, extensas regiones de

---

<sup>12</sup> **Resolución Regional N° 18:** 17 de diciembre de 2003 e **Informe de seguimiento** Rehabilitación de las zonas de ronda y zonas de manejo y preservación ambiental del humedal de Córdoba. 2007.

**Resolución Defensorial N° 50:** 20 de noviembre de 2007 e **Informe de seguimiento:** Ciénaga de Palagua: recuperación de las zonas de ronda y preservación ambiental 2008

**Resolución Defensorial N° 55:** Diciembre de 2008: Situación ambiental y de servicios públicos en los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta.

<sup>13</sup> **Resolución Defensorial N° 38:** 5 de mayo de 2005 e **Informe de seguimiento 2007, Segundo Informe de seguimiento 2009:** Estado actual de la cuenca media y baja del Sinú.

**Resolución Defensorial Regional No. 35 de 2005 e Informe de seguimiento 2007:** Situación ambiental del Río Anchicayá — Buenaventura, Valle del Cauca.

<sup>14</sup> **Resolución Defensorial N° 45:** 11 de octubre de 2006 e **Informe de seguimiento 2008, Segundo informe de seguimiento 2010** Situación ambiental, económica y de servicios públicos de las islas de Providencia y Santa Catalina.

bosque húmedo tropical<sup>15</sup> y de zonas protegidas como los parques nacionales naturales,<sup>16</sup> áreas que contienen alta riqueza y diversidad biológica.<sup>17</sup>

Un caso dramático, muy ilustrativo es el del territorio chocoano —considerado un *ecosistema en donde las condiciones privilegiadas de sol, agua, luz y aire, elementos esenciales para la vida, están presentes en forma permanente y exuberante; pero además, es una región aislada del resto de las tierras bajas de Suramérica por la cordillera de los Andes*—,<sup>18</sup> en donde a pesar de que se han propuesto una serie de políticas nacionales y territoriales de manejo ambiental sostenible, acompañadas de grandes inversiones, tales como: Agenda Pacífico XXI, CONPES, Planes de Acción por parte de la autoridad ambiental, existe una gran brecha entre los objetivos y las metas propuestos en estos documentos y los hechos concretos que día a día se presentan y que se traducen en deterioro de los recursos naturales y del ambiente, vulnerando así los derechos humanos de esta población.

Además, muchas zonas de este departamento son escenarios de disputa territorial entre diferentes actores, debido a su elevado valor ambiental, a la riqueza de los recursos vistos como potencial económico, en los que predomina el poco y/o inexistente control del Estado.

Adicionalmente, existe una falta de sincronía entre las políticas de protección de especies forestales amenazadas y las autorizaciones para la explotación de grandes volúmenes de estos recursos forestales en peligro de extinción.

---

<sup>15</sup> **Resolución Defensorial** N° 46: 11 de diciembre de 2006 e **Informe de seguimiento** 2008: Situación social y ambiental de la región del Catatumbo Norte de Santander.

**Resolución Defensorial** N° 52: 14 de diciembre de 2007 e **Informe de seguimiento** 2009: Estado social, ambiental y prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico del Trapecio Amazónico.

**Informe Defensorial:** Situación Ambiental, de Saneamiento Básico y de Agua Potable en el Litoral Pacífico Chocoano. Septiembre de 2009.

**Resolución Defensorial** N° 51 diciembre de 2007: Derechos Humanos en las subregiones del Bajo Atrato y del Darién departamento del Chocó.

<sup>16</sup> **Resolución Defensorial** N° 56 diciembre de 2008: Situación ambiental y de servicios públicos en el corregimiento de Taganga y el Parque Nacional Natural Tayrona.

<sup>17</sup> **Resolución Defensorial No. 64:** Crisis humanitaria en el departamento del Chocó

<sup>18</sup> Carlos Alberto Botero Chica

### 2.3. Explotación ilegal de maderas

La deforestación o pérdida de cobertura vegetal, por la explotación ilegal de maderas y otros recursos, o la ampliación de la frontera agrícola y pecuaria, son las causas que desencadenan una serie de impactos que van desde la erosión, la degradación de los suelos, la desertificación, la remoción en masa, la sedimentación de los cuerpos de agua y el cambio de la dinámica hidráulica con la consecuente pérdida de capacidad de los suelos para retener el agua. Todos estos factores afectan las diferentes regiones del país, algunas con grados altos de severidad e incidencia.

En zonas con alta diversidad, como el trapecio amazónico y el andén pacífico, en las que se hace explotación ilegal de maderas, la Defensoría del Pueblo ha reiterado la necesidad de realizar acciones tendientes a evitar o regular estas actividades.<sup>19</sup>

### 2.4. Contaminación atmosférica

El deterioro de la calidad del aire, debido a la contaminación atmosférica, es un problema que incide en la salud humana y el medio ambiente, causada, entre otros, por el uso de combustibles fósiles y por los proyectos de minería a gran escala, que afectan los distintos recursos naturales, como el caso de las explotaciones mineras de carbón en los departamentos de Boyacá, Cesar, Guajira y Magdalena<sup>20</sup> y la minería ilegal.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> **Explotación de madera en el Bajo Atrato. Amicus Curiae.** Apoyo ante la Corte Constitucional ante el trámite de demanda del Consejo Comunitario de la Cuenca del río Cacarica.

**Explotación ilegal de maderas en el trapecio amazónico.** Julio de 2002.

<sup>20</sup> **Informe Defensorial de seguimiento** a la Resolución Defensorial N°54 de 2008: Explotación, transporte y embarque de carbón en los departamentos de Cesar y Magdalena. Julio de 2010.

**Informe Defensorial** diciembre de 2013 “La problemática de minería en el municipio de Tasco Boyacá”

<sup>21</sup> **Resolución Defensorial No. 16:** diciembre de 2001: Exploración y explotación ilegal de oro.

La Defensoría del Pueblo verificó la existencia de proyectos de exploración y explotación de oro de aluvión en las regiones de la Amazonía y la Orinoquía, que no cuentan con los permisos correspondientes, de parte de las autoridades mineras, ambientales, indígenas y de policía.

Igualmente, el aire de las zonas industriales de las grandes ciudades está contaminado con partículas y productos con niveles superiores a los permitidos por las normas, lo cual afecta la salud de las personas que las habitan o viven en sus cercanías. Al respecto, la labor defensorial se ha centrado en la atención directa de casos particulares, en los que se gestiona lo pertinente para que las autoridades competentes adopten las medidas correctivas a que haya lugar.

### *2.5. Contaminación del agua y suelo*

Con el propósito de incidir en la formulación, el desarrollo, la ejecución y el control de las políticas públicas en relación con el agua, desde una perspectiva de derechos, se ha abordado el tema de la contaminación, desde el componente de la sostenibilidad del recurso y de la calidad del agua disponible para consumo humano, por lo que se han elaborado varios informes y resoluciones sobre el tema de la contaminación del agua causada por las actividades extractivas, el mal manejo y disposición de los residuos sólidos y el casi inexistente tratamiento de aguas residuales, entre otros.<sup>22</sup>

---

**Publicación sobre la minería de hecho en Colombia. 2011 e Informe de Seguimiento a la publicación. 2012.**

**Informe Defensorial:** Explotación minera en Taraira –Vaupés.

**Resolución Defensorial No. 64:** septiembre de 2014. Crisis humanitaria en el departamento del Chocó

<sup>22</sup> **Resolución Defensorial No. 55:** Situación ambiental y de servicios públicos en los pueblos palafíticos de la Ciénaga Grande de Santa Marta. Diciembre de 2008.

**Informe Defensorial:** Prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Buenaventura— Valle del Cauca. 2011.

**Resolución Defensorial No. 52:** diciembre de 2007 e **Informe de seguimiento 2009:** Estado social, ambiental y prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico del Trapecio Amazónico.

**Resolución Defensorial No. 61** de diciembre de 2010: Aprovechamiento de residuos sólidos y disposición final en el Relleno Sanitario Doña Juana.

**Resolución Defensorial No. 62** de diciembre de 2010: Situación actual de la gestión de residuos sólidos. Plantas de aprovechamiento y disposición final en Cundinamarca.

**Informe Defensorial No. 38** de diciembre de 2004: Disposición Final de Residuos Sólidos en Bogotá.

Asimismo, se han hecho informes con recomendaciones a las entidades competentes, a fin de que adopten medidas orientadas a la garantía de los derechos conculcados por la contaminación de los cuerpos de agua naturales debido a las voladuras a los oleoductos causadas por los actores armados al margen de la ley.<sup>23</sup>

En cuanto a la contaminación generada por el glifosato, usado para erradicar plantas de uso ilícito, la Defensoría del Pueblo ha hecho un constante seguimiento al Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con Glifosato—PECIG, emitiendo diferentes resoluciones e informes defensoriales, en los que ha concluido que el glifosato tiene la potencialidad de perjudicar gravemente la salud humana y el medio ambiente.<sup>24</sup>

Por lo anterior, la Defensoría del Pueblo ha sostenido, de manera continuada y sistemática, que el Estado colombiano tiene el deber de suspender el uso del glifosato para actividades de aspersión aérea de cultivos considerados ilícitos.

Del mismo modo, en atención a que plaguicidas que se utilizan para fumigar diferentes cultivos, han sido enterrados sin ningún control, generando contaminación del aire, agua, suelos, alimentos e impactos negativos en la salud, se han hecho recomendaciones a las autoridades concernidas, especialmente para que se gestionen acciones encaminadas a dar una disposición final acertada a los plaguicidas obsoletos que se encuentran en el país.<sup>25</sup>

---

**Informe Defensorial** de septiembre de 2009: Situación Ambiental, de Saneamiento Básico y de Agua Potable en el Litoral Pacífico Chocoano.

<sup>23</sup> **Resolución Humanitaria No. 7:** Ataques contra oleoductos. 1 de noviembre de 2001.

<sup>24</sup> **Informe** “Fumigación de cultivos ilícitos en el Putumayo” de julio de 1998.

**Informe Defensorial No. 1** “Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo” febrero de 2001.

**Resolución Defensorial No. 4** “Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo”, febrero 12 de 2001.

**Informe Defensorial No. 2.** “Fumigaciones y Proyectos de Desarrollo Alternativo en el Putumayo”, marzo 28 de 2001.

**Informe Defensorial No. 4** “Estrategia de Desarrollo Alternativo y Pactos Voluntarios para la Sustitución de los Cultivos con Fines Ilícitos”, noviembre de 2001.

**Resolución Defensorial No. 028,** “La crisis cafetera y las posibles fumigaciones en el Departamento de Caldas”, mayo 21 de 2003.

<sup>25</sup> **Resolución Defensorial No. 11:** Uso, almacenamiento y disposición inadecuada de plaguicidas. 8 de junio de 2001.

## *2.6. Recomendaciones que se han hecho en los pronunciamientos defensoriales*

Ante el panorama descrito, la Defensoría del Pueblo en defensa de los derechos humanos definidos en los tratados internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia, particularmente de los derechos a la vida, a la dignidad humana, a la salud, a gozar de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad públicas y conscientes de que los problemas ambientales repercuten directamente en las esferas sociales, económicas y culturales, ha formulado recomendaciones y observaciones a las autoridades públicas y a los particulares, sobre la base del cumplimiento de las obligaciones del Estado (obligaciones de efecto inmediato, de cumplimiento progresivo y obligaciones de respetar, proteger y realizar).

Ante la amenaza o vulneración de los derechos al goce de un ambiente sano y al equilibrio ecológico, de forma permanente se insiste que en materia ambiental, debe primar el principio de precaución.

Se ha instado tanto a las autoridades a exigir, como a las empresas a cumplir sus obligaciones, conforme a los lineamientos establecidos por los compromisos asumidos por el Estado colombiano mediante la ratificación de los instrumentos internacionales, así como a lo prescrito en la legislación y en las políticas públicas nacionales. De igual manera, se les ha apremiado a acatar los fallos judiciales que les atañen.

Ante el incremento de los riesgos, debido a los cambios climáticos que seguirán asentándose en el territorio nacional, se ha exhortado a pensar en metas de desarrollo basadas en los procesos de adaptación a esas nuevas condiciones ambientales.

Se ha exhortado a la prevención, al manejo y la planificación territorial, en el cuidado y conservación de los ecosistemas, toda vez que se planea de acuerdo a las necesidades y no sobre la oferta ambiental del medio.

Respecto al desarrollo económico, se considera que si bien no se puede impedir, porque es un derecho de todos los pueblos, éste tampoco puede alterar los recursos naturales, la diversidad, el ambiente sano, el hábitat de las comunidades, ni mucho menos generar un riesgo

en su salud, condiciones que están reconocidas y debidamente protegidas por la Constitución y la ley.

Los cambios climáticos se presentan mucho más rápido, amenazando y afectando la vida planetaria, por lo que la Defensoría ha llamado la atención de las autoridades y de la comunidad para que se produzca un cambio de actitud en este aspecto y se adopten las medidas que sean necesarias para prevenir y controlar las causas que en el país son complementarias al cambio climático en la generación de impactos negativos por desastres que son previsibles técnicamente. Advirtiéndole que es importante evitar la destrucción de los ecosistemas protectores de las fuentes de agua, la intervención en la dinámica hidráulica de los complejos cenagosos, el control de la erosión y la sedimentación, la pérdida de calidad del agua, el inadecuado mantenimiento de los sistemas de drenaje urbano y la permisión de asentamientos humanos en zonas de riesgo.

Se ha requerido tanto a las autoridades como a las empresas para sanear los pasivos ambientales que la explotación de los recursos naturales ha dejado al país.

La Defensoría del Pueblo recomendó al Estado colombiano abandonar la estrategia de aspersión aérea con glifosato y con cualquier otro plaguicida, pues, para la Entidad, no solo constituye una estrategia ineficiente en el contexto colombiano sino que además tiene un gran impacto negativo en el ambiente y la salud de los campesinos. En su lugar, la Defensoría defendió una alternativa basada en programas voluntarios de sustitución de cultivos considerados ilícitos acompañados de programas sociales y presencia estatal.

Se ha recomendado hacer seguimiento a los convenios de producción limpia firmados por el Gobierno nacional con los distintos sectores productivos con miras a que sean realmente instrumentos de mejoramiento ambiental.

Se ha demandado de las autoridades, un riguroso seguimiento y control del cumplimiento de las normas ambientales y de las obligaciones impuestas a las empresas, particulares y al mismo Estado en el desarrollo de los proyectos que afecten el medio ambiente.

Se ha requerido de las empresas que desarrollan proyectos que afectan o hacen uso de recursos naturales, implementar de manera



adecuada y conforme a cada región, mecanismos de participación abiertos y transparentes, que sean una garantía efectiva para que las comunidades se expresen y sean tenidas en cuenta sus inquietudes en la concepción y desarrollo de dichos proyectos.

Se ha insistido en la necesidad de que el Gobierno nacional garantice que la explotación de los recursos naturales sea realmente una importante fuente de desarrollo para las regiones de donde se extraen y no, como lo es la mayoría de casos, fuente de degradación ambiental y de pobreza.

Se ha exigido de las autoridades ambientales el cumplimiento de la normatividad ambiental que permita la descontaminación de los recursos naturales dentro de su territorio, y la aplicación de medidas correctivas y sancionatorias contra los responsables de la contaminación; así como establecer la disponibilidad y el nivel de contaminación del recurso hídrico en el área de su jurisdicción y determinar las acciones previstas para mitigar los impactos identificados en las cuencas priorizadas, conforme a los análisis del balance oferta demanda y el grado de intervención en las cuencas.

Tanto las autoridades, como los distintos sectores productivos, las comunidades y los particulares que realizan actividades extractivas o de desarrollo, han sido destinatarios de la recomendación de proteger los parques nacionales naturales y otras áreas protegidas de tal forma que se garantice el cumplimiento de su función protectora.

Se ha instado a las comunidades y a las empresas a cumplir con el mandato constitucional de respecto de la función social y la función ecológica de la propiedad.

Se ha apremiado a las autoridades a diseñar y adelantar actividades pedagógicas con la comunidad, orientadas al manejo y protección de los recursos naturales, para que, resultado de su organización, concientización, capacitación y participación, generen su propio desarrollo dentro de los principios de sostenibilidad.

Lic. Raúl Arturo Ramírez Ramírez

—Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora—

## **El derecho a un medio ambiente sano**

### *Definición de conceptos:*

El ambiente, o medio ambiente, se entiende como un sistema, es decir como: “un conjunto de elementos que interactúan entre sí”. Por tanto, la palabra ambiente sirve para designar genéricamente “todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos”, los cuales, a su vez, se presentan como sistemas. De donde la palabra ambiente designa no solamente el sistema humano, sino también “todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general”.

### *El Derecho al Medio Ambiente y los Derechos de Tercera generación:*

La viabilidad del reconocimiento de una tercera generación en los derechos humanos fue sugerida por el profesor Karel Vasak, en 1977, cuando se preguntó si la evolución reciente de la sociedad humana no exigía que se estableciera una tercera categoría, que podría ser llamada “Derechos Humanos de la Tercera Generación”, como lo había sugerido, recientemente, el Director General de la UNESCO.

Estos derechos corresponden, como la doctrina lo ha interpretado, “a las nuevas necesidades del hombre y de la colectividad humana en el actual grado de su desarrollo y evolución”, y se estructuran sobre “el sentido común de solidaridad humana”.

El fin de estos derechos es el promover el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Los derechos de esta generación tienen la particularidad de considerar al individuo como parte de un todo, la humanidad y entre estos derechos se encuentra el Derecho a un Medio Ambiente sano.

*La relación entre el derecho al medio ambiente y los derechos humanos:*

*Derecho a la vida:* La exigencia de un medio ambiente sano o adecuado para la vida humana es una evidencia generalmente aceptada con relación al derecho a la vida que, como apostilla el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), es un derecho inherente a la persona humana.<sup>26</sup>

La función del Estado con respecto al medio ambiente no es la de procurarlo — dado que las condiciones medioambientales adecuadas para la vida humana las proporciona, a priori, la propia naturaleza — sino la de respetarlo, protegerlo y conservarlo.

La cooperación internacional entre Estados en la lucha contra el cambio climático se presenta así como un deber de los Estados en la salvaguarda del derecho a la vida.<sup>27</sup>

*Derecho a la alimentación y a la salud:* Otros derechos que se encuentran particularmente afectados por las consecuencias de la violación al derecho al medio ambiente son el derecho a la alimentación y el derecho a la salud, recogidos en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos como derechos en los que se concreta el derecho a una vida adecuada.

---

<sup>26</sup> *El vincles entre el canvi climàtic i els drets humans* en “1948”, Federació Catalana d’Organitzacions No Governamentals pels Drets Humans, estiu 2008, Barcelona, pp. 8 y 9. <http://www.yumpu.com/es/document/view/34122436/els-vincles-entre-el-canvi-climatic-i-els-drets-humans-alternatives-als->

<sup>27</sup> *Palabras del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Sr. Paul Hunt. Agosto de 2007. <http://www.corteidh.or.cr/tanlas/25882.pdf>

Además, el artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) recoge el “derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” para, a continuación, señalar que “los Estados parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Es de especial interés señalar como interpreta el Comité las obligaciones que derivan del artículo 12 del PIDESC:

[Los Estados Partes] tienen la obligación de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente (...)  
Con tal fin, los Estados deben formular y aplicar políticas nacionales con miras a reducir y suprimir la contaminación del aire, el agua y el suelo.

En definitiva, para cumplir con las obligaciones que impone el derecho a la salud, los Estados parte deben garantizar el respeto del medio ambiente en su territorio y también adoptar medidas para promover la protección medioambiental. La plena realización del derecho a la salud exige también, así pues, el pleno respeto del medio ambiente y el desarrollo de la cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático.

*Derecho al agua:* Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el derecho al agua supone “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.

Con este contenido, el derecho al agua se ve seriamente afectado por las consecuencias causadas por la violación del derecho al medio ambiente, tanto por la ausencia de agua en el proceso de desertificación que viven determinadas zonas del planeta, como por las inundaciones que se producen en otras.

*Consideración:* Si bien se ha avanzado mucho en el reconocimiento internacional de los derechos humanos, los mecanismos de control de

cumplimiento, en particular en el ámbito universal, son más deficientes y están en todo caso sometidos al consentimiento de los Estados.

### *Principales Instrumentos Internacionales:*

La vinculación entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos está consolidada en el debate jurídico internacional. En los varios instrumentos internacionales que analizamos se reconoce, expresa o implícitamente, el derecho de las generaciones presentes y futuras, es decir de la humanidad, a gozar de un ambiente sano, y los Estados han aceptado la obligación de adoptar las medidas necesarias para protegerlo, preservarlo y mejorarlo.

Breve reseña de los principales instrumentos internacionales en la materia:

1. Declaración sobre Medio Ambiente Humano de Naciones Unidas (Estocolmo, 1972)
2. Declaración sobre Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas (Río de Janeiro, 1992)
3. Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (Nairobi, 1981)
4. Protocolo a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (San Salvador 1988)

1. La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, fue aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972 y a partir de ella se ha convocado a los países a tomar acciones de control sobre los contaminantes a través de sus legislaciones, respondiendo a la necesidad de una mayor preservación del medio ambiente.

En esta Declaración se consagra, como primer principio, que “...el hombre tiene derecho fundamental... (a) disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. Es decir, se reconoce a la humanidad, integrada por las generaciones pre-

sentes y futuras, tanto el derecho a un ambiente sano, como su obligación de conservarlo, en óptimas condiciones.

Es importante indicar que no obstante la protección jurídica que se pretende dar a los bienes comprendidos como patrimonio común de la humanidad —culturales y naturales—, en éste y similares documentos, ella no afecta, en absoluto, los derechos soberanos del Estado sobre cuyo territorio se encuentran, pues los Estados continuarán ejerciendo su soberanía sobre “...el conjunto de los recursos del país, comprendiendo los bienes culturales y naturales que, seguirán, por tanto, perteneciendo a sus dueños, públicos o privados”. Los Estados adquieren, solamente, obligaciones específicas a nivel internacional con el fin de proteger, conservar y transmitir dicho patrimonio a las generaciones futuras, para lo cual deben adoptar, entre otras, las medidas indicadas en este convenio, y en otros de naturaleza similar.

2. Este reconocimiento, cada vez más amplio, de la existencia de bienes e intereses comunes de la humanidad, que se ha proyectado, incuestionablemente, en el ambiente mundial, explica el por qué se convocó la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se celebró en Río de Janeiro, del 5 al 12 de junio de 1992. En la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se destaca la “...preocupación común de toda la humanidad” por los cambios de clima de la tierra y sus efectos adversos; reiterando, que los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos conforme a sus políticas ambientales y de desarrollo (preámbulo). Y dentro de los principios, enunciados en este mismo documento, se establece que las partes “...deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades” (Principio 3).

En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los Estados participantes proclamaron una serie de principios con el fin de “...establecer una alianza mundial nueva y equitativa, mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de la sociedad y las personas”, para alcanzar “...acuerdos

internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial”.

Además de reconocerse este principio de cooperación entre los Estados, sectores de la sociedad y personas, en la Convención se adoptó, como su objetivo último, la “...estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias peligrosas en el sistema climático”; entendiéndose por éste: “la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, la biosfera y la geosfera, y sus interacciones”.

Este mismo documento señala que los Estados Partes, en las medidas que adopten para la obtención de su objetivo, deben tener presente que la protección del sistema climático debe hacerse “...en beneficio de las generaciones presentes y futuras”, al igual que tomar las medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos”.

Todo lo anterior testimonia, la toma de conciencia de lo que un medio ambiente sano, digno y humano, a la medida del hombre, represente como condición primordial para la existencia física y síquica del individuo. Y es que si la calidad del medio ambiente no está asegurada, el derecho a la vida no podrá ser plenamente ejercido.<sup>28</sup>

Puede concluirse, por lo expuesto, que no sólo se ha reconocido la necesidad de preservar y conservar el ambiente —como patrimonio que es de la humanidad—, en beneficio de las generaciones presentes y futuras —pues un ambiente sano es indispensable para el desarrollo del hombre—, sino, además, se ha aceptado que tanto los hombres, como los sectores “claves” de la sociedad y los Estados, tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para protegerlo, preservarlo y mejorarlo.

Para lograr tales objetivos, los Estados se han obligado a velar porque las actividades que se realicen dentro de su jurisdicción o bajo su control no dañen el ambiente, mediante la adopción de las medidas idóneas necesarias, algunas de las cuales ya se han acordado expresamente.

---

<sup>28</sup> *Derecho a un medio ambiente sano*, César Sepúlveda, Boletín Mexicano de Derecho Comparado.

En igual forma, se ha reafirmado el principio de la soberanía estatal sobre sus propios recursos naturales, los que deben ser explotados de acuerdo con la política ambiental y de desarrollo que cada país determine, siempre, claro está, dentro de las normas de protección ambiental.

3. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha definido el derecho al medio ambiente, en la Resolución 45/94 del 14 de diciembre de 1990, como el derecho que toda persona tiene a vivir en un medio ambiente adecuado para garantizar su salud y su bienestar.

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (Nairobi 1981) reconoce el derecho al medio ambiente como un derecho colectivo y recoge el derecho de “todos los pueblos a disfrutar de un medio ambiente satisfactorio y global, propicio para su desarrollo” y el segundo reconoce que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”.

## Derecho internacional del medio ambiente

La aparición del derecho internacional del medio ambiente, es un fenómeno jurídico reciente. Los Estados, acuciados por la necesidad, han elaborado, en los últimos años, una normativa sobre el medio ambiente, que se ha desarrollado de un modo progresivo, tomando definitivamente carta de naturaleza en el derecho internacional contemporáneo.<sup>29</sup>

El *derecho ambiental* puede entenderse como el conjunto de principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación, conservación y mejoramiento del ambiente, por lo cual comprende, entre otras, todas aquellas disposiciones que se refieren a la biosfera.

La doctrina, en una gran mayoría, considera como principios generales del derecho internacional ambiental, los siguientes: a) Todo ser humano tiene el derecho fundamental a un medio ambiente saludable; b) Los Estados deben conservar el medio ambiente para beneficio de las generaciones presentes y futuras (principio de la equidad intergeneracional); c) Los Estados deben conservar los procesos ecológicos

<sup>29</sup> *Derecho a un medio ambiente sano*, César Sepúlveda, Boletín Mexicano de Derecho Comparado



esenciales para el funcionamiento de la biosfera y usar los recursos naturales globales y transfronterizos de manera equitativa y razonable; d) Todos los Estados deben prevenir o reducir cualquier contaminación que cause o pueda causar daños apreciables o significativos; e) Todo Estado puede llevar a cabo o permitir que se lleven a cabo ciertas actividades peligrosas pero que causen beneficios, siempre que tome todas las medidas razonables para reducir el riesgo y asegurar que se otorgará indemnización en caso de que se produzca un daño sustancial (principio precautorio); f) Todos los Estados deben cooperar de buena fe con los demás Estados para lograr el uso óptimo de los recursos naturales transfronterizos; g) Los Estados deben notificar previamente las actividades programadas que puedan tener efectos transfronterizos de importancia; h) Los Estados deben cesar aquellas actividades que entrañen violación de una obligación internacional relacionada con el medio ambiente e indemnizar el daño causado.<sup>30</sup>

### *Responsabilidad Estatal en la protección del ambiente*

Un desarrollo importante en este campo de la responsabilidad estatal, es, actualmente, el que las normas del derecho ambiental y la responsabilidad por su incumplimiento, se aplican no sólo a las actividades que causan efectos transfronterizos entre Estados vecinos, sino a aquellas que tiene efectos fuera de su jurisdicción territorial.

Este principio, consagró la admisión del derecho internacional en el terreno de la protección transfronteriza del medio ambiente, por lo cual no era de extrañar que él fuera acogido en la Declaración de Estocolmo, de 1972, junto con el reconocimiento del derecho soberano de los Estados para explotar sus propios recursos.<sup>31</sup>

La responsabilidad del Estado se amplía, pues ya no sólo responde por los actos que realizan sus órganos o las personas que actúan de hecho por cuenta del mismo, sino que, el derecho internacional con-

<sup>30</sup> González Animat, Raymundo, *Principios generales del derecho internacional ambiental*, en Sociedad Chilena de Derecho Internacional, Estudios 1991, Santiago, Chile, 1991, p. 139 y ss.

<sup>31</sup> Jiménez Piernas, Carlos, *La responsabilidad internacional. Aspectos de derecho internacional público y privado*, XIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Alicante, 1990, p. 121.

temporáneo "...impone al Estado un número creciente de obligaciones que se refieren a las actividades que los particulares realizan en su territorio, bajo su jurisdicción o bajo su control".

La ampliación de la protección del ambiente, al pasar del nivel nacional al internacional, se debió al reconocimiento, por la comunidad internacional, de la necesidad de que dicha protección, para ser eficaz, requiera de la cooperación y reglamentación internacional.

En cuanto a la forma de ejercer las acciones para la protección del ambiente, se debe distinguir si ello procede a nivel nacional, caso en el cual regirán las disposiciones del ordenamiento interno; o a nivel internacional, evento en el que debe precisarse, primero, si existe, o no, un tratado internacional que vincula a las partes. En este primer caso, cualquiera de las partes en él podrá ejercer las acciones correspondientes para exigir el cumplimiento del tratado, por la parte que lo ha violado.

En ausencia de un tratado, si el daño se produce en el territorio de un Estado, éste será titular de la acción, pero puede suceder que él ocurra en zonas no sujetas a la jurisdicción nacional, caso en el cual, consideramos, puede aplicarse la *actiopopularis*, en virtud de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

La responsabilidad civil por los daños causados por la contaminación, es regulada, cada vez con más frecuencia, por tratados internacionales que reglamentan, entre otras cosas: la clase de responsabilidad; la determinación del foro competente; las limitaciones de la responsabilidad civil; los seguros y garantías financieras; la responsabilidad civil subsidiaria del Estado y los fondos internacionales.

### *El derecho a un medio ambiente sano en México:*

El derecho al medio ambiente se incluyó por primera vez en 1999, en el artículo 4o. constitucional el cual señalaba que "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar". El 8 de febrero de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reforma el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto al artículo 4o. de la CPEUM, estableciendo que... "Toda persona tiene derecho a un medio sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a ese derecho. El daño y deterioro am-

biental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley... Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.”

Está claramente establecido que tanto el derecho humano al medio ambiente como el medio ambiente sano son bienes jurídicamente tutelados en México. El medio ambiente, como elemento indispensable para la conservación de la especie humana, tiene un carácter colectivo y, por lo tanto, se trata de un bien público cuyo disfrute o daños no sólo afectan a una persona, sino a la comunidad en general. Por lo cual, su defensa y titularidad debe ser reconocida en lo individual y en lo colectivo.

El alcance individual y colectivo del derecho humano de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, como lo establece hoy la CPEUM, es el resultado de un proceso en el que tanto a nivel global como en México, se ha venido reconociendo a los elementos de la naturaleza como bienes jurídicamente tutelados por sí mismos. La protección legal que se les otorga reconoce su importancia para los procesos ecosistémicos globales, en períodos de tiempo que van más allá de las generaciones presentes. El marco legal ambiental en México también ha ido regulando gradualmente, las actividades humanas que generan impactos en el entorno ambiental de manera sectorial; es decir, la gestión de residuos peligrosos, especiales y municipales, la contaminación atmosférica, la evaluación del impacto ambiental, etc.

En cuanto al acceso de las personas al derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, el derecho mexicano ha ido reconociendo gradualmente que para el goce y disfrute de este derecho, es necesario contar con condiciones y un marco legal que reconozcan los servicios individuales y colectivos, y el valor tangible e intangible que el entorno ambiental provee a los seres humanos y que inciden en su calidad de vida, protegiendo tanto a las generaciones presentes como las generaciones futuras.

En el esfuerzo para establecer un marco legal para la protección y la gestión ambiental y de los recursos naturales en México, se observa una ambivalencia entre el enfoque individualista y patrimonialista que la legislación ambiental mexicana favoreció por casi 20 años, derivado sin duda de la naturaleza individualista y patrimonialista del sistema jurídico mexicano —proveniente del sistema romano germánico— y la naturaleza colectiva y difusa del derecho al medio ambiente, que se refleja en el marco jurídico con mayor claridad apenas del año 2008 en adelante. Sobre el derecho humano al medio ambiente, es relevante señalar que el Gobierno Mexicano, a través de la SEMARNAT, ha venido trabajando en la construcción de indicadores para la medición del acceso y el cumplimiento de este derecho para todas las personas, con lo cual se atenderán los compromisos de México en el ámbito internacional.<sup>32</sup>

Este renovado marco constitucional y a la luz del bloque constitucional que se integra a raíz del artículo 1o. de la Ley fundamental, se requiere que todos los servidores públicos conozcan los tratados internacionales que México ha ratificado.

Así, existen diversos instrumentos internacionales que regulan temas relativos al medio ambiente:

1. Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972).
2. Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan el Ozono (1987).
3. Protocolo de Río de Janeiro (1992).
4. Protocolo de Kyoto (2005). Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Este instrumento establece metas cuantitativas específicas para la reducción de emisiones de gases efecto invernadero. El Protocolo establece, entre otras cosas una serie de mecanismos para promover el desarrollo sustentable en los países en desarrollo, tales como el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL).

---

<sup>32</sup> *El Derecho Humano al Medio Ambiente*, Diana Ponce Nava, en Política y gestión ambiental.

Asimismo, los instrumentos internacionales ratificados por México integran un conjunto de nuevas obligaciones para nuestro país vinculadas a los derechos ambientales. Bajo la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la contradicción de tesis 923/2011, los derechos o especificaciones contenidas en los tratados se integran al bloque de constitucionalidad cuya aplicación se produce a través del principio *pro persona*.

### *Caso de contaminación del Río Sonora*

El pasado 6 de agosto de 2014 un derrame tóxico de la minera de Grupo México afectó directamente a 25 mil habitantes de los municipios vecinos al río Sonora, con una afluencia de 300 millones de metros cúbicos de agua.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Sonora, participó como mediadora entre las partes, llevándose a cabo varias reuniones interinstitucionales, aunado a que presentó la denuncia correspondiente ante la Agencia Investigadora del Ministerio Público Federal AP/PGR/SON/HER—IV/758/2014, en representación de los afectados.

### *Recomendación General 02/2014*

Destaca en este rubro la *Recomendación General 02/2014*, dirigida a los 72 Presidentes Municipales, en relación al Uso y Cuidado del Agua, para efectos de cumplir con la Normatividad Internacional, Nacional y Estatal. Garantizando el derecho de acceso al agua, así como, observar lo dispuesto en el artículo 4o. Constitucional en relación a este Derecho.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, señala que el reconocimiento del agua como derecho humano consiste en: “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre, es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina, y las necesidades de higiene personal y doméstica”.

Es considerada por la ONU en su *Observación General 15/2002* como un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud.

*El derecho al agua potable, es un pre—requisito para poder gozar del derecho a la salud, a una vida digna, a un medio ambiente sano y al desarrollo.*

#### *Recomendaciones destacadas de la Recomendación General 02/2014*

Adoptar las medidas pertinentes para garantizar el acceso al vital líquido.

Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente, apta para el uso personal, doméstico y para prevenir enfermedades.

Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua, sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados.

Practicar estudios socioeconómicos a la población de escasos recursos, antes de suspenderle el servicio de agua potable y no se vulneren con ellos, sus derechos más elementales como la vida y la salud.

#### *Conclusión*

De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia internacionales y a la práctica de los Estados, los Estados son responsables por el daño ambiental, causado por actividades que se realicen en su jurisdicción o bajo su control, bien sea por sus órganos, por las personas que actúan por cuenta del Estado o, también, por particulares; lo mismo que cuando los efectos de tales actividades suceden en zonas a donde no se extiendan las jurisdicciones nacionales. El Estado, además de ser responsable por el daño ambiental lo es, también, por no adoptar las medidas preventivas para evitarlo.

La violación del deber del Estado de abstenerse de dañar el ambiente, puede constituir un crimen internacional.

Esta manifestación de la conciencia ecológica del género humano, manifestada tanto a nivel internacional como nacional, ha contribuido a crear y establecer una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*). En efecto, el derecho a un ambiente sano, tiene tal categoría, pues reúne los supuestos exigidos por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 1969: es “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter” (artículo 53). Sin un ambiente sano, es indudable que la humanidad no podrá desarrollarse ni sobrevivir.<sup>33</sup>

Con respecto al carácter *erga omnes* de las obligaciones asumidas por los Estados, es preciso tener en cuenta que las obligaciones que se derivan del régimen internacional sobre el calentamiento de la atmósfera, al igual que muchas obligaciones en materia de derechos humanos, son consideradas por el Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, Sr. J. Crawford, como obligaciones *erga omnes partes*, es decir, obligaciones nacidas en el marco de un “régimen internacional, en cuya conservación y aplicación todos los Estados partes tienen un interés legítimo común”, entre las que cabe incluir “en particular, las obligaciones que guardan relación expresamente con asuntos de interés común para las partes (o de las que forzosamente se infiere eso)”.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> *El vincle entre el canvi climàtic i els drets humans en “1948”*, Federació Catalana d’Organitzacions No Governamentals pels Drets Humans, estiu 2008, Barcelona, pp.8—9  
[http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/CDHE\\_05.pdf](http://www.idhc.org/esp/documents/Biblio/CDHE_05.pdf)

<sup>34</sup> *Tercer Informe sobre la responsabilidad de los Estados*, Relator Especial J. Crawford, 15 de marzo de 2000, doc. A/CN.4/507, pfo. 92 y ss.

Lic. Gerardo Israel Gordo Márquez

—Titular de la Unidad Ejecutiva de Asuntos Jurídicos,  
Información y Transparencia—  
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

### **Reflexiones y experiencias de las políticas públicas en el sector ambiental**

**B**uenas tardes, agradezco la invitación y la posibilidad de compartir algo el día de hoy. Hace unos momentos comentaba el Licenciado Raúl Ramírez Ramírez ¿si se consideraba alguien con experiencia o no? yo creo que en esta materia a nivel mundial, no hay expertos, es algo que es muy cambiante, así es que, todos estamos tratando de desentrañar este galimatías que significa proteger el medio ambiente.

He tenido la oportunidad de estar en los contenciosos de todo el sector medio ambiente, y les digo que los jurídicos somos como “los perros de los pueblos, nos amarran en las fiestas y nos sueltan en las broncas”, entonces creo que algo a lo largo de 23 años, hemos tratado de entender. México es, como lo señalan, el segundo país mega diverso, no es un país mega diverso, es el segundo, el primer lugar en cetáceos y en reptiles. Definitivamente es complejo entender lo que sucede en nuestro país desde el punto de vista del medio ambiente.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como tal, nuestro órgano encargado de verificar el cumplimiento de las leyes



ambientales, va a cumplir su 23 aniversario el 4 de junio de 2015. Hicimos un libro de *20 años de Procuración de Justicia Ambiental* y hablamos, y hablaron los exprocuradores, y pienso que la política en el país desde 1982 ha tenido ciertas visiones claras de lo que es la defensa del medio ambiente con la extinta SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología). Pero los problemas, voy a tratar de abordarlos desde lo micro hasta lo macro, y después de lo político a lo social, y así poder llegar a una pequeña conclusión, a título personal, utilizando la libertad de cátedra, no estoy hablando como funcionario, porque luego se malinterpreta “y es que dijo el jurídico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)”, no, es a título personal.

En el ramo agua, experiencias: 1988 el primer reclamo de la sociedad es “no tenemos agua en varias zonas del país” y el entonces presidente Salinas dice “bueno vamos a construir infraestructura”, y de 1988 a 1994 se crearon obras por todos lados, contratos incumplidos, etcétera, etcétera. Pero bueno esa era la función, en el ámbito hídrico, llevar el agua a quien no la tiene.

Cambia la política drásticamente, comienza el sexenio de Zedillo y dice bueno vamos administrarla ¿y cómo la administramos, si no sabemos quién la usa? Teníamos inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua cuatro mil pozos, o un poco más. Se emiten decretos por el Ejecutivo Federal en donde señalan: el que tenga un pozo, regularícelo y se le otorgará el título de concesión, pero la gente le temía al gobierno lo que hizo que solo se presentaran veinte mil, y el siguiente año emiten otro decreto: quien quiera regularizarse se le expedirá por 10 años su título con el volumen que bajo protesta de decir verdad declarará el usuario, entonces ya vino toda la vorágine, y hoy hay alrededor de setecientos mil títulos de concesión, que aun así no es tan real, pero ya permitía tener una planeación de cómo se usa el agua en el país, quién la usa y cómo establecemos disponibilidades.

Decía la Licenciada Alejandra Rabasa Salinas en la sesión anterior, que el propio Congreso pone obligaciones que no cumple, para que tengan una idea en 1992 se publica la Ley de Aguas Nacionales en la que se estableció que en los siguientes 18 meses se emitiría un Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, y a la fecha seguimos esperando “el nuevo Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales”. Entonces cam-

bió la política, ahora hay que preservarla y así van cambiando las políticas públicas en el manejo del agua.

Hubo un caso dramático de sequía en el norte del país, como ustedes saben la cuenca transfronteriza del río Bravo la compartimos con Estados Unidos, una tercera parte se divide de los ríos tributarios del río Bravo a Estados Unidos y dos terceras partes a los estados del norte del país, en ese entonces los distritos de riego 026—025 de Nuevo León y Tamaulipas querían agua pero existía una orden de prelación, primero se debe preservar el derecho a que la gente consuma el agua antes de regar, la cuestión era que las personas decían “necesitamos el agua”, aun cuando está cien por ciento comprobado que los distritos de riego 025 y 026, tienen un riego de auxilio por la humedad que presentan, a diferencia de los que están al norte como decía el licenciado Ramirez, Sonora y Chihuahua son estados muy secos con poca precipitación y dependen directamente de lo que proviene de ríos o de las fuentes subterráneas; nuevamente la petición era: suelten el agua que tienen en Chihuahua para que llegue a Tamaulipas y Nuevo León. Sí, nada más que si yo suelto un litro de agua de Chihuahua, por pérdidas de conducción y evaporación llegan 10 mililitros, mejor que aprovechen el litro donde se puede aprovechar, y a Tamaulipas y Nuevo León veamos cómo los apoyamos.

La problemática que les comparto dio como resultado diversas demandas al Gobierno Federal, pero no solamente nos demandan ellos, también los agricultores de Texas por incumplir como gobierno con la entrega de agua a los Estados Unidos de Norte América derivado del Tratado de Aguas que se firmó en 1944, por lo que se tuvo que ir a defender a un panel internacional en un arbitraje, ¿por qué suceden esas cosas? y ¿por qué tomamos decisiones de gobierno para no entregarles su tercera parte? El tratado menciona que se puede pagar en los cinco años siguientes, así que aguántate, eso quiere decir que México pagará hasta el último día de los cinco años y mientras se ve que se hace. Finalmente como todo está en dos presas internacionales la Amistad y Falcón, pues también Estados Unidos no le quiso dar a sus agricultores, porque había agua suya ahí, por suerte convencimos y excluimos el que México pagara una gran cantidad de dinero de manera absurda.

Tratas de entender lo complejo que es tener experiencia de la aplicación de una ley y luego dicen bueno cambiemos la ley, yo no sé a qué persona se le ocurrió: “tratemos de poner de acuerdo a todos los sectores que usan el agua y hagamos Consejos de Cuenca”, copiando leyes de otros países, dentro de ellos Chile que era innovador; hagamos un mercado de agua, que se venda agua, ¿cómo tratamos las cuencas transfronterizas? ¿los transvases?, y pues si no nos ponemos de acuerdo como gobierno ¿ustedes creen que van a poner de acuerdo a la industria, al sector agrícola?, y decirle no te voy a dar agua a ti, se la tenemos que dar al sector que más produce etcétera, etcétera; y para ellos todos los sectores son importantes: el agrícola no te voy a dar el alimento, el industrial no te voy a generar empleos y bueno, como experiencia ha sido interesante.

De las doscientas tesis o criterios aislados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el setenta por ciento es en temas de procedimientos fiscales, no son ambientales ¿qué triste, no? De esas doscientas, solamente tres dan un precedente de fondo, ya platicó la licenciada Rabasa el caso Tulum, que regula y establece facultades de quién tiene atribución, tratándose de áreas naturales protegidas para el uso de suelo y regulación hacia el interior de las áreas naturales, porque los estados, como ustedes saben en el medio ambiente las facultades son concurrentes, y son tan inteligentes nuestros legisladores que emiten una Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en el 96, estableciendo facultades para los Estados, por lo que sus Congresos copian íntegramente la LGEEPA y la pegan como leyes estatales por ende hay poca claridad de qué le toca a cada quien; y entonces unas legislaturas dicen: yo voy a regular el suelo y el bosque de adentro y voy a permitir cambios de uso de suelo, espérame, espérame, si es por excepción y le toca a la Federación, y vamos e interponemos controversia y, tampoco como que la Corte le entendió bien, y ese sí fue error de cabildeo de nosotros en realidad, porque cuando quisimos exponerlo ya estaba muy avanzado y dijeron que tenía razón el estado de Michoacán en tener la posibilidad de regular el cambio de uso de suelo en zonas federales.

Un precedente que sustenta dos tesis jurisprudenciales del Primer Tribunal Colegial de materia Administrativa, es el de la ponderación de

los derechos fundamentales en el caso Mayan Palace en Quintana Roo; que hábilmente tramitó una manifestación de impacto ambiental, un cambio de uso de suelo, pone sus políticas, sus medidas de mitigación y compensación, todo está muy bonito, todo muy bien, pero la obra la hizo en otro punto, porque donde tenía la propiedad, la zonificación le impedía hacer esa obra. Y se emiten tesis en donde obligan a que la autoridad valore el daño, lo cuantifique, pondere si hay más daño al destruir ese hotel, valorando aspectos laborales, económicos, comerciales, etcétera y si no, que el hotel pague. ¿Qué ha pasado? nada, no pasa nada, pero ya tenemos un precedente muy bonito, muy padre en Tulum, tenemos precedentes en agua. Todos los precedentes son por cuestiones de forma en actos emitidos por las autoridades, por ejemplo, en identificación de visitantes.

Y luego empezamos con la procuración, vamos a los problemas, sí, de la defensa, PROFEPA, el ochenta por ciento de los inspectores gana menos de 6,000 pesos, y aunque hay muchas personas muy capacitadas, pues si voy a una industria grandota que sé que está contaminando, basta con que le inviten la comida o le den 500 pesos y complete el Wal-Mart, para que ponga las tonterías que ponga en un acto, que sabemos que se va a caer de origen. La política, aunque ustedes no lo crean, teníamos un indicador que nos evaluaba la ineficiencia. Vamos a medir cuánto crece el rezago anualmente ¿o sea qué tontería no? y había un programa documentado y revisado por la Auditoría Superior de la Federación, que era Programa de Abatimiento del Rezago ¿por qué? porque el tema era: *para cumplir metas inicia visitas, no conclúyelas*; entonces teníamos miles y miles, bueno teníamos visitas que no podíamos cerrar porque habían decomisado productos de 1988, ahí estaban las maderas echadas a perder por no tener programas de interacción con el DIF de los estados para donarles la madera y que hagan albergues o algo, sin embargo, se echaban a perder, maderas preciosas, etcétera, etcétera.

Para evitar esa situación hicimos bases y lineamientos para el destino final, cambia la política y querían hacer policías, a todo le ven rubros de policías. Son los problemas con los que nos topamos en la aplicación de las leyes, por eso siempre he insistido, a título personal, que no es un problema de Estado, es un problema de todos.

Hay mecanismos voluntarios de cumplimiento de las leyes, el Programa de Auditoría Ambiental que también nace en 1992 como un programa de Naciones Unidas, en donde las empresas que conscientes de su incumplimiento, dicen: sé que estoy mal, te aviso, y te pongo un plan de acción, dame chance.

Hoy las multas que impone la PROFEPA se quedan en Hacienda ¿de qué sirve? ¿cuál es el regreso al medio ambiente? aun cuando la ley establece que tienen un destino específico, no regresan ¿de qué sirve? Sabes qué, promovamos la conmutación de multa, hazme acciones en beneficio del medio ambiente, “ah eres un corrupto” ¿por qué? ¿por qué lo autorizaste? oye está mejorando esto, bueno sabes que como todos tienen miedo y aquí el que no cae resbala y si haces te pegan y si no haces te pegan, bueno pues entonces síguelos dejando su multa y sabes qué, la multa aunque le ganes en un tribunal, en el procedimiento administrativo de ejecución, también la va a impugnar y se va a tardar diez años, y cuando llegue ya se hizo incobrable.

Entonces la experiencia nos ha llevado a fortalecer creo yo, o promover más bien el Programa Nacional de Auditoría Ambiental o de Liderazgo Ambiental para la Competitividad, y enseñarles a los particulares que les conviene cuidar el medio ambiente porque tiene beneficios en su economía. Creo que en eso hemos avanzado, si dijéramos, “bueno yo digo que el niño ya trae short, no estamos en pañales, ya trae short y a lo mejor una camiseta”, pero esos son los problemas *in house*, pero también formamos parte de grupos internacionales.

Presidí el grupo de aplicación de la ley, en la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), y entonces dijimos vamos a hacer operativos transnacionales ya tenemos detectados quiénes están metiendo de manera ilegal baterías usadas, si ustedes piensan que es reciclable la lata de refresco, las baterías usadas se reciclan en un 97 por ciento, nada más que en el proceso de deshacerlas, desprenden ácidos a la atmósfera, muy dañinos. Por lo que se pensó llevarlos a lugares controlados. Aquí en México no se daba información, Estados Unidos no daba información, ni Canadá daba información, porque sabían que se iban a evidenciar de no cuidar esa situación, entonces México, el Presidente, dice vamos a darles toda la información. ¿Finalmente es de transparencia, no?

Con Estados Unidos y Canadá, elegimos el día y la hora de hacer un operativo para cerrar empresas, grandes importadoras canadienses, americanas y mexicanas, a la hora de la hora se echaron para atrás Canadá y Estados Unidos, y solamente nos quedamos con nuestro personal y pues vamos a hacerles una visita, y a ver qué Dios dice. Eso sucede, y esas son nuestras experiencias en la aplicación del derecho ambiental, realmente cada quien jala agua a su molino.

Tenemos un Protocolo de Kioto que los principales países, China y Estados Unidos, no se quieren obligar a invertir, “yo por qué les doy a ellos, yo le doy a mi industria”, sí pero ya le diste en la torre al planeta por cien años ¿un absurdo, no? y en Michigan, se promueve una acción colectiva.

En el tema del derrame del río Bacanuchi en Sonora, sí efectivamente, la ley permite imponer una sanción a la PROFEPA de cuatro millones de pesos como máximo, pero también la ley conforme a la reforma el Código Federal de Procedimientos Civiles la faculta para iniciar acciones colectivas de reclamación del daño. La acción colectiva no está restringida a la PROFEPA, también la puede ejercer un estado, el municipio, la colectividad, pero bueno, si la ley para efectos de sanción administrativa establece un tope, esto no significa que se limite ahí ¿qué era lo que aplicábamos nosotros? Ok, si bien por multa te puede poner 500, yo sí te obligo a la remediación y te hago la caracterización y ahí pues los montos se van.

La verdad, creo que son pequeñas experiencias que puedo comentarles, pero hoy por hoy tenemos un marco tan robusto y tan poco cumplido ¿y queremos seguir reformando y haciendo? cumplamos lo que tenemos, esforcémonos. De todos los estados, solamente hay catorce procuradurías, desde 1996 se les impone la obligación, vean qué retrasados vamos en el cumplimiento de procuradurías de defensa del medio ambiente en los estados.

Ese es mi tema de la reflexión, muchas gracias.

## Lic. Pedro León Bernal

—Director General de Medio Ambiente—  
Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente del estado de Durango

Muy buenas tardes tengan todos ustedes, agradezco la invitación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a este gran evento. Comentarles que como autoridad ambiental quiero compartirles las experiencias de la protección al medio ambiente sano.

Nosotros estamos trabajando mucho en la cuestión del cuidado al medio ambiente, en la cuestión atmosférica, el agua y el suelo, y como autoridad ambiental esa es nuestra obligación. Estamos creando instrumentos y políticas públicas que a continuación voy a destacar.

Quiero platicarles un poquito de mi estado, mi bello estado y como duranguense orgullosamente nacido en este estado. Durango es el cuarto estado más grande de la República, tenemos una población de un millón 632 mil habitantes, es un estado con muy poca población donde se concentran en lo que es la capital, Gómez Palacio y Lerdo, el 65% de la población, y el resto está distribuido en muchas comunidades muy alejadas de la capital, incluso hacemos hasta ocho horas para llegar a esas comunidades.

Quiero seguir hablando un poquito del estado, aquí hay una perspectiva de lo que es la capital, por ahí como decimos “callada y tranquila ciudad colonial”, como dice nuestra canción y quiero presentarles otros aspectos; también tenemos lo que son las joyas arquitectónicas,

nuestra historia, la promoción turística y, pues el comercial para que puedan visitar todos Durango, un bello estado.

Por otro lado tenemos nuestros recursos, una biodiversidad muy grande, somos la primera reserva nacional forestal, tenemos grandes ecosistemas, grandes paisajes, tenemos el orgullo de tener el puente El Baluarte una obra magistral de la arquitectura mexicana, que es parte de la autopista Durango—Mazatlán, una gran obra de México.

Y bueno, haciendo un paréntesis de lo que es nuestro estado, comentarles que nosotros tenemos una estructura gubernamental a nivel de Secretaría, la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, está en un vivero muy grande.

Comentarles que nosotros como estado, aquí ya hablamos mucho de las cuestiones federales y la gobernanza y todas estas cuestiones, pero también nosotros como gobiernos locales, estamos inmiscuidos en un marco legal desde la Constitución, las leyes, y concuerdo con el licenciado Gerardo, que a mí me tocó desde la Ley General cuando aplicaba a los estados y luego fue una copia, y luego agarramos atribuciones que no nos correspondían, y tuvimos que hacer reformas y todo eso, entonces las entidades federativas hemos estado de una forma avanzando en la cuestión legal, en nuestras competencias, en crear políticas ambientales.

El cuidado del medio ambiente, ustedes saben es de competencia federal, estatal y municipal, y aquí quiero detenerme un poco; por la cuestión de que el marco legal federal y estatal. Antes la Federación batallaba mucho con los estados porque no teníamos las capacidades, ni los instrumentos; ahora ya es de competencia estatal que los municipios cuenten con un marco regulatorio, desgraciadamente hay municipios, puedo hablar de Durango y de muchos municipios de otros estados, que no cuentan con ningún marco regulatorio, es más no cuentan con un área de medio ambiente, y esto sí es complicado porque los problemas locales se crean directamente en los municipios, entonces de ahí la necesidad de crear capacidades y el marco legal de los municipios, así como nosotros empezamos en los estados.

Todo esto tenemos que verlo como un desarrollo sostenible, sustentable, los derechos humanos son facultades y prerrogativas inherentes a las personas; esto tiene que ver con el ser respetadas por el poder



público y autoridades; todo lo que hagamos tiene que entrar en esta concordancia lo que es la parte social, económica y ambiental de cualquier proyecto que tenga que ser sustentable, y que tenga que ver con estas tres variables, creando primero la protección al medio ambiente, pero también al derecho que todos tenemos de un ambiente sano.

Quiero hablar un poquito de lo que está haciendo la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente, en la parte de recursos naturales nosotros tenemos como una Subsecretaría, tenemos el buen manejo de la silvicultura, por ser la primera reserva nacional forestal, nuestro vuelo forestal es muy grande, somos el primer estado en certificación forestal de los predios que cumplen con el buen manejo de este gran recurso y para esto, para conservar, requerimos producir planta en vivero, en el 2014 producimos en nuestros viveros 11 millones de plantas de las especies de coníferas, que todas estas van a las partes altas, a las cuencas, a las áreas deforestadas, a las áreas siniestradas por los incendios.

Una parte muy importante es la conservación de la cuenca alta, es en donde se genera la vida, donde se genera el agua, es la que atrae el agua. Entonces, si nosotros no conservamos esa cuenca alta, con obras de conservación de suelos y reforestación, con el sobrepastoreo que hay, no nos va a llegar esa agua a otros estados. Durango provee de agua a Coahuila, a Sinaloa, a Chihuahua, nosotros somos la región lagunera, y la primera cuenca lechera del país y esto tiene un impacto muy fuerte en la cuestión del agua.

Tenemos un proyecto muy ambicioso, prioritario para el gobierno del estado que es Agua Futura, en el cual entre otras cosas, señalamos que toda el agua que se extrae en las principales ciudades es de pozos tanto en la región lagunera, como en lo que es Durango, donde está la mayor población, y a pesar que estamos abatiendo los pozos, estamos teniendo problemas de arsénico. Lo que queremos hacer es subir las cortinas de algunas presas y apostarle mucho a la conservación de la cuenca para que nos llegue agua, llenemos esas presas y ahora ya tomemos o usemos agua rodada, agua de las presas y no estemos abatiendo los pozos es un proyecto a 50 años.

Otro proyecto que tenemos, son los incendios forestales debido a nuestro gran vuelo forestal; el año pasado tuvimos doscientos incendios forestales y hoy fuimos muy agradecidos por la cuestión de las llu-

vias, solamente tuvimos once incendios forestales y estamos preparados con equipamiento, con torres de vigilancia y la gente está capacitada para abatir de forma inmediata los incendios que se puedan generar en nuestro estado.

En la parte de medio ambiente comentarles que apostamos mucho a la cuestión de la educación ambiental, tenemos tres centros de educación apoyados por la CECADESU (Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable); quiero comentarles que todas estas actividades definitivamente son recursos, porcentajes federales que van directamente a los estados y que por lo tanto estamos tratando de hacer políticas en beneficio del medio ambiente y las personas; en estos tres centros de capacitación apostamos mucho a la cuestión de educación ambiental, tenemos monitoreo de la calidad del aire y programas de calidad del aire. Somos el estado que tenemos dos programas, el de la ciudad de Durango acaba de terminar y, el de la Laguna termina en el 2016, para este año queremos hacer un programa de calidad del aire para todo el estado de Durango a nivel de cuencas para hacer políticas en reducción de contaminantes atmosféricos.

Tenemos dos reservas naturales de orden estatal, el Cañón de Fernández el Tecuán y las reservas de la biosfera La Michilía y Mapimí que son de orden federal, son las primeras reservas que se crearon aquí en México y que a mí me tocó trabajar en una de ellas como vigilante ambiental. Tenemos la parte de inspección y vigilancia, la parte en que cualquier autoridad tiene que ver, aquí una cuestión importante es la de los residuos sólidos como lo comentó el Secretario Guerra Abud, se generan muchos residuos en los municipios y quien tiene competencia de ellos son los municipios. En Durango este año en los 39 municipios cada cabecera municipal tendrá su relleno sanitario.

En cuestión de cambio climático tenemos un programa estatal de acciones ante el cambio climático, tenemos una comisión intersecretarial de cambio climático, estamos incidiendo en las políticas, en la planeación del gobierno del estado con nueve secretarías para que las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático sean acordes a reducir o adaptarnos al mismo.

Una problemática que tenemos en Durango es la cuestión de las ladrilleras, tenemos 350 ladrilleras en la ciudad de Durango que están

dentro de la ciudad, que están quemando con hornos tradicionales y que están quemando de todo, hasta llantas. Es un problema muy grave que en administraciones pasadas no se había podido arreglar son 350 más 150 que están en la periferia son quinientas ladrilleras en lo que es la capital del estado.

Tenemos un proyecto integral en donde vamos a reubicar todas estas ladrilleras en un parque industrial ladrillero, este parque industrial ladrillero tiene todos los servicios y no nada más es quitar el problema y llevarlo a otro lado, porque es lo mismo, ya el impacto no será directamente con la gente. El proyecto incluye cambiar de horno, Horno Durango, que es un horno que adecuamos y reduce la contaminación; el Instituto Nacional del Cambio Climático nos está certificando una reducción de 70% a base de quema de biomasa, estamos usando lo que es el desperdicio de la madera, nosotros generamos lo que es la parte forestal, desperdicio de madera, el aserrín y todo esto va a las ladrilleras y con los sopladores estamos quemando biomasa y en este caso, estamos produciendo ladrillo y las costumbres que tenemos en Durango es que se construye con ladrillo.

Además, tenemos el ordenamiento ecológico, este año lo terminamos, y se encuentra en cuatro ordenamientos municipales.

Quiero concluir mi participación y comentar que Durango fue agraciado, que fue el único estado que invitaron para este Coloquio y quiero hablar en forma general de todos los estados, comentarles que de una forma grande o mediana los estados estamos trabajando algunos a nivel de Secretaría otros de Subsecretaría, otros son direcciones y otros según sus problemáticas se están adecuando, su marco legal lo están generando, lo están cambiando, lo están actualizando; pero comentar que los estados estamos generando políticas públicas para un ambiente sano a la población como un derecho humano y lo que hagamos de alguna forma u otra localmente somos beneficiados, pero esto también a nivel internacional.

A pesar de todos los esfuerzos existentes a la problemática ambiental que afecta en la economía, en lo social y en la salud de la población, es importante reflexionar que la contaminación la generamos todos como seres humanos y yo apostaría, y estoy de acuerdo como dice el secretario Guerra Abud, hacemos muchas leyes, estamos en la

gobernabilidad, y estamos tratando de hacer muchísimas cosas, pero yo creo que la razón de todo esto, es la cuestión de la cultura y la educación ambiental, si apostamos a esa parte que nosotros mismos cuidemos el medio ambiente, tantas leyes, tantas sanciones, tantas multas, tantas desgracias o tantos ecocidios se reducirán en gran medida.

Concluyo mi participación en forma local, comentándoles lo que está haciendo Durango, les promocio también la forma turística, la Visitadora me dice que ya conoce Durango, están cordialmente invitados, decirles que a pesar de que la problemática ambiental en nuestro estado no es muy grave por no tener tanta población, tenemos los instrumentos y las políticas públicas, que de una forma u otra podamos reducir estos impactos al medio ambiente. Estamos apostando mucho a la cultura y a la educación ambiental para no estar sancionando, para no estar haciendo tantas leyes y tantas que nos cuestan mucho.

Muchas gracias.

## TERCERA MESA

---

### CAMBIO CLIMÁTICO Y EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

## Mtra. Beatriz Bugeda Bernal

—Directora General de Políticas para el Cambio Climático—  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Muchas gracias Rodolfo, muy buenas tardes a todos, y pues empezar por agradecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la invitación y felicitarlos por esta iniciativa de hablar sobre estos temas tan importantes para los derechos humanos y para los derechos ambientales de todos los mexicanos.

Voy a hablar de cambio climático, y el cambio climático pues todos sabemos muy bien es un problema ambiental, económico y social muy relevante y que tiene impacto en los derechos fundamentales de las personas. Lo estamos viendo ya no como una posibilidad futura, lo estamos viendo ya cómo está ocurriendo en todas partes del mundo, en algunas con más impactos que en otras, pero sin lugar a dudas ya no es un tema del futuro, es un tema del presente.

Y para poner un poco en contexto de qué se ha hecho y qué se está haciendo en el país en materia de cambio climático, yo quisiera empezar por este mapa que nos revela muy bien lo que está pasando a nivel global y cómo ha ido incrementando la temperatura. **(Imagen 1)**

Este es un mapa del Quinto Reporte del IPCC del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, que nos dice que los últimos cien años ha habido un incremento global de la temperatura en el planeta de .85 grados centígrados. En algunas regiones y países del mundo esto ha

llegado a mucho más, ahí lo pueden ver en el mapa, hay lugares en el planeta en donde el incremento ya es por encima de los dos grados centígrados, que llega a los 2.5 grados centígrados, hay países o regiones donde los incrementos han sido menos significativos.

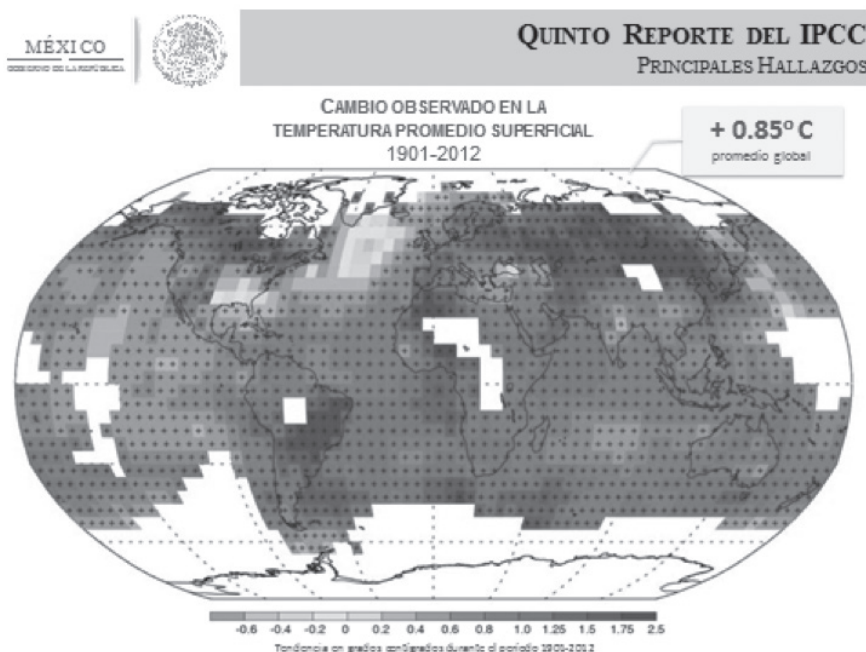


Imagen 1

De lo que no hay duda es de que la temperatura en el planeta se está incrementando, y que este cambio climático está teniendo repercusiones muy importantes tanto en la población humana, en las poblaciones, también en los ecosistemas, sin lugar a dudas, y también y, de manera muy considerable en la economía, en la economía mundial y en la economía de cada país.

Este es un par de mapas que me parecen realmente son muy indicativos de lo que puede llegar a suceder si no logramos estabilizar la temperatura del planeta en los famosos dos grados que nos pide la

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Si ven en la figura de arriba, estas son las rutas de ciclones en la actualidad, si rebasamos los dos grados este es un mapa también del IPCC, fíjense en la figura de abajo (**Imagen 2**) ¿qué pasaría en el tema de ciclones? es verdaderamente impresionante lo que podría llegar a suceder si rebasamos los dos grados de temperatura, estaríamos viviendo un fenómeno del niño permanente a nivel planetario, de ese tamaño es el reto y son los problemas que enfrentamos a nivel global y a nivel país.

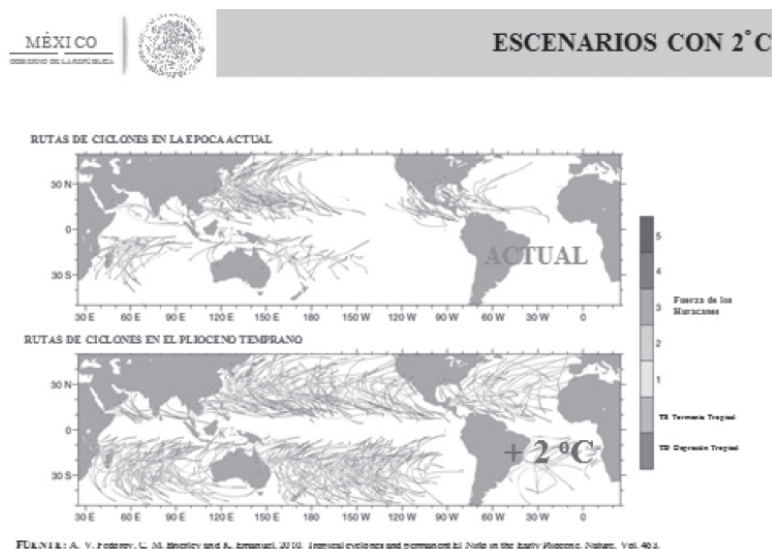


Imagen 2

¿Cómo estamos en México? En México coincidimos con el .85 de aumento en la temperatura promedio del IPCC, eso es lo que ha aumentado la temperatura en nuestro país también en los últimos 100 años; sin embargo hay regiones ya del país que tienen un incremento de 1.5 grados y regiones del país que ya, en el norte sobre todo, están alcanzando los 2 grados, prueba de ello es que estamos viviendo en el norte sobre todo sequías muy severas, muy prolongadas, de las que no teníamos registro con anterioridad. Estamos viviendo fenómenos hidrometeorológicos extremos en el sur—sureste, tuvimos hace un par de años



dos eventos, dos ciclones que entraron uno por cada océano o cada mar al país al mismo tiempo, y que provocaron verdaderos daños en regiones como Guerrero, como Tamaulipas y en otras partes del país.

Con esto lo que quiero demostrar es que México es uno de los países más vulnerables al cambio climático, todos los que trabajamos en los temas lo sabemos hace mucho tiempo, y por lo tanto México tiene que tomar acciones de manera contundente, y sobre todo muy aceleradas para adaptarse a esos cambios.

¿Qué ha hecho nuestro país? Bueno, nuestro país ha hecho en realidad mucho en los últimos años, ha sido un país líder sobre todo a nivel regional, pero también a nivel de país en vías de desarrollo en los distintos programas y estrategias que ha venido desarrollando en el tema de cambio climático. En el año de 2012 promulgó una Ley General de Cambio Climático, fuimos el primer país en desarrollo en contar con una legislación de esta naturaleza y el segundo en el mundo, después del Reino Unido, México es el segundo país que promulga una Ley General en la materia, cuyo objetivo fundamental es precisamente garantizar el derecho a un medio ambiente sano de la población, ese es el objetivo fundamental de la Ley General de Cambio Climático.

¿Cómo? Bueno, logrando tres grandes objetivos que son: un desarrollo bajo en emisiones, que significa transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono; un México resiliente, es decir un México en el que podamos lograr la reducción de la vulnerabilidad de la población, de sus ecosistemas y de su infraestructura frente a los efectos adversos de este fenómeno, y a través de una política nacional de cambio climático incluyente, esto es muy relevante sobre todo en el tema de los derechos humanos. Necesitamos que esta política nacional sea incluyente, que incluya a toda la sociedad y también que haya una coordinación efectiva entre órdenes de gobierno.

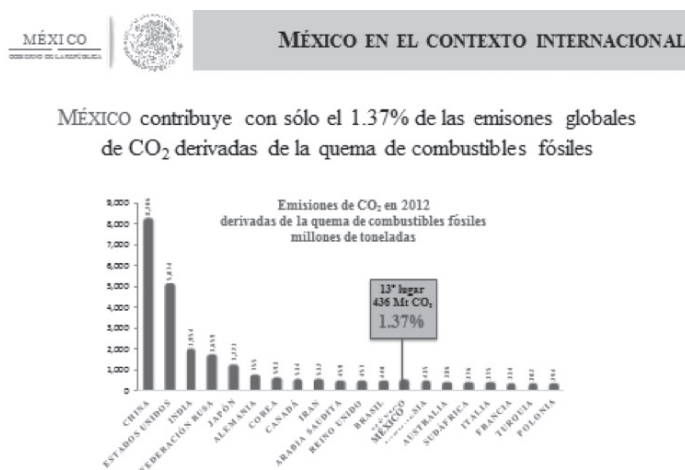
La política de cambio climático previa a la Ley General del 2012 era del ámbito estrictamente federal, había algunos estados que habían desarrollado algunos programas, sin embargo, con esta nueva ley estamos transitando a una política nacional en el tema, a una política de Estado en la materia.

Quizá lo que más ha llamado la atención tanto en México como fuera de México es que la Ley General de Cambio Climático contempla

metas específicas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. La primera meta es a muy corto plazo, para el 2020, reducir un 30% nuestras emisiones de gases de efecto invernadero conforme a una línea base, es decir, conforme a un escenario tendencial, si no hacemos nada ¿a dónde llegaríamos en el 2020? y si sobre esa tendencia tenemos que reducir un 30% nuestras emisiones.

Otra meta muy importante para el 2024 es producir el 35% de nuestra energía eléctrica a través de fuentes limpias, y una tercera meta de largo plazo, que es la meta del 2050 de reducir nuestras emisiones de gases de efecto invernadero en un 50% con respecto a las emitidas en el año 2000.

Son metas muy ambiciosas que el país se ha planteado, aun y cuando nuestro país no es un gran emisor de gases de efecto invernadero, sí estamos entre los primeros 20 países, inclusive entre los primeros 15. México está en el lugar 13 de emisiones de efecto invernadero con 1.37% de las emisiones globales del planeta; sin embargo, si lo vemos en la gráfica (**imagen 3**), estamos muy lejos de los grandes emisores del mundo que son Estados Unidos y China, ya China con más emisiones que los Estados Unidos, aunque por supuesto si lo calculamos *per cápita* sigue siendo Estados Unidos el principal emisor.



FUENTE: IEA, *Agencia Internacional de Energía*, 2014. CO<sub>2</sub>, Emisiones from Fuel Combustion.

Imagen 3

Y con esto quiero decir que si México apaga el *switch*, y dice ni un gas más, eso no cambiaría la realidad ni tendría un impacto en el problema, sin embargo sí somos un país increíblemente vulnerable y además tenemos que actuar con la responsabilidad global que nos obliga la situación.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Cambio Climático en el 2012, coincidió además con un cambio de administración, se ha venido instrumentando esta ley en los términos y en los plazos que la propia ley contiene en sus artículos transitorios, quizá desde mi experiencia en el tema ambiental creo que es de las leyes ambientales, en ese sentido ejemplares, en el sentido de que se ha venido cumpliendo cabalmente con los plazos establecidos en la ley.

En primer lugar se creó todo un marco institucional al nivel nacional, un marco institucional que ya está en una ley, que ya es una obligación de ley, que ya es un mandato de ley, se conformó una Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, existía una previa a esta del 2012, sin embargo se amplió el número considerablemente de secretarías de Estado que conforman esta Comisión Intersecretarial y hoy la conforman 14 secretarías de Estado, incluyendo, porque se acaba de reformar la ley, la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano la SEDATU, que también ahora forma parte de esta Comisión Intersecretarial.

Se conformó el Consejo de Cambio Climático, un Consejo que a diferencia de otros Consejos similares en materia ambiental, este es un Consejo de Expertos; para formar parte de este Consejo, tienes que ser un reconocido experto, con una amplia trayectoria en el tema; porque el Consejo y está previsto en la Ley, tiene funciones muy concretas, y funciones muy relevantes, no solamente es un Consejo Asesor, es un Consejo que toma decisiones. Este Consejo se instaló desde el año 2013 y está presidido por el Dr. Mario Molina y en él participan expertos de todos los temas relacionados con cambio climático de la talla del Dr. José Sarukhán o el Ing. Pablo Mulás, gente de gran prestigio y reconocimiento en el tema.

También se conformó un nuevo órgano descentralizado, que sustituyó al Instituto Nacional de Ecología que era un órgano desconcentrado de SEMARNAT, ahora se constituyó y está operando un nuevo

Instituto que es de Ecología y Cambio Climático y pasó de ser desconcentrado a ser un organismo descentralizado de la administración pública federal, y tiene por lo tanto una Junta de Gobierno, un Estatuto Orgánico propio, patrimonio propio, etcétera, y por supuesto mucha mayor autonomía en sus atribuciones.

Paralelamente se construyeron los principales instrumentos de política pública en estos dos años en materia de cambio climático, en primer lugar la Estrategia Nacional de Cambio Climático, una estrategia con una visión de mediano y largo plazo, de diez, veinte y cuarenta años que establece claramente una visión para el país en el tema, dónde queremos estar en los próximos diez, veinte y cuarenta años, un instrumento rector de la política nacional, un instrumento que están ahora siguiendo y utilizando las entidades federativas en la realización de sus propias estrategias y programas, y que en mi opinión, tiene la gran ventaja de ser eso, un instrumento de alcance de mediano y largo plazo. Raramente en nuestro país hacemos planeación más allá de los periodos de gobierno, en este sentido, es un instrumento muy útil para poder hacer planeación de mediano y largo plazo que es fundamental.

También construimos el PECC o el Programa Especial de Cambio Climático 2014—2018 que abarca esta administración, que contiene líneas de acción que por primera vez en México tienen aparejado un presupuesto, o sea dejan de ser de carácter programático nada más, y se convierten en líneas de acción que tienen los recursos para ser implementadas con 10 indicadores de impacto que tenemos que ir reportando año con año a la Secretaría de Hacienda, viendo cómo vamos avanzado en cada uno de los temas.

El año pasado en octubre publicamos nuestro Reglamento del Registro Nacional de Emisiones, también por primera vez en México vamos a contar con un Registro Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero, que además de incluir todas las fuentes fijas de jurisdicción federal, incluye todas las de jurisdicción estatal y todas las fuentes directas e indirectas; y finalmente, a finales del año pasado instalamos el Sistema Nacional de Cambio Climático en el que participan los Estados, los Municipios, la Federación, el Poder Legislativo y estos instrumentos y organismos, que ya les mencionaba, la Comisión Intersecretarial, el Consejo de Cambio Climático y el INECC.

En marzo hace un par de meses, ni siquiera es un mes y unos cuantos días, México presentó ante Naciones Unidas sus compromisos para el Acuerdo Global de París que se va a negociar en esta próxima COP21 en diciembre, en donde ya estamos estableciendo compromisos de carácter vinculante. Nuestra responsabilidad tanto de la Ley General de Cambio Climático, como a lo que nos comprometimos en la Cumbre de Copenhague eran de carácter aspiracional, sin embargo estamos haciendo un cambio verdaderamente importante, y estamos haciendo un compromiso de carácter obligatorio, ya no aspiracional, ya no indicativo, que llevará a cabo el país con recursos propios, no está sujeto a la obtención ni de recursos internacionales ni de transferencia tecnológica del exterior.

¿Cuál es este compromiso? Creo que esta mañana nuestro secretario del Medio Ambiente, el ingeniero Guerra Abud lo comentó con ustedes, estamos comprometiéndonos a una meta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del 22%. Un 22% que no está condicionado, como les digo, a obtener recursos, ni transferencia tecnológica del exterior, un compromiso que ha sido muy bien recibido a nivel internacional por esas razones.

Estamos también comprometiéndonos a una reducción del 51% de carbono negro y aquí sí me voy a detener un poquito, para comentar por qué México está comprometiéndose a una meta de 51% de carbono negro. Nuestra ley, nuestra estrategia nacional, nuestro programa, todos los instrumentos que hemos estado construyendo en los últimos años, tienen como uno de sus principales objetivos, reducir contaminantes climáticos de vida corta. ¿Por qué? porque la propia ley lo establece, tenemos que privilegiar las acciones de mayor potencial de reducción de emisiones al menor costo, y que al mismo tiempo propicien co-beneficios de salud y bienestar para la población, y estos son precisamente este tipo de contaminantes, los de vida corta, los que tienen un potencial de calentamiento global de la atmósfera muy alto en el corto plazo, pero tienen grandes, enormes, y muy importantes y severos impactos en la salud de la población humana, y en el caso de México son muy relevantes. Ya se han puesto aquí ejemplos, yo entré al salón al final de la última presentación de la mesa anterior, se hablaba de las ladrilleras, grandes generadores de carbono negro, toda la combustión

de diésel, gran generadora de carbono negro, entonces, además de tener un potencial de calentamiento en la atmósfera muy elevado y en el corto plazo, son verdaderos riesgos para la salud.

México está atendiendo de manera prioritaria este tipo de contaminantes, precisamente porque su reducción traería estos co—beneficios inmediatos, tanto en el tema ambiental, como en el tema de salud, y en el tema de los ecosistemas, pero sobre todo y fundamentalmente en el tema social de protección de la salud humana, de la vida humana, en suma, de los derechos fundamentales.

¿Qué estamos haciendo en materia de adaptación y qué estamos comprometiendo?

México ya lo dije, es un país muy vulnerable, con una ley que tiene un capítulo muy robusto en el tema de adaptación al cambio climático y requiere de acciones muy ambiciosas en el tema de adaptación y de inversiones verdaderamente significativas. Hicimos un diagnóstico, los invito a leerlo, está en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, está también en el Programa Especial de Cambio Climático, para ver qué tan vulnerables somos a este fenómeno, y en donde además, logramos identificar ya después de hacer análisis y análisis, hasta llegar a refinar 318 municipios altamente vulnerables al cambio climático en el país. Nos estamos comprometiendo en esta contribución que estamos haciendo en Naciones Unidas, en primerísimo lugar a que en el periodo del 2020—2030, porque los compromisos abarcan ese periodo 2020—2030, a reducir el 50% de ese número de municipios más vulnerables al cambio climático con nuestros propios recursos.

Sí, estamos pidiendo transferencia tecnológica del exterior, acabamos de conformar un grupo de trabajo, un *task force* con los Estados Unidos, se acaba de unir Canadá lo acaba de anunciar hace un par de días en esta reunión sobre energía que se está llevando a cabo en Mérida, además hemos acordado con los Estados Unidos, que uno de los primeros temas de cooperación, es tener acceso a todos sus sistemas de información que, hoy por hoy no tenemos acceso, para la prevención de daños por desastres ocasionados por cambio climático; estoy hablando de alertas tempranas. Necesitamos tener alertas tempranas que realmente sean efectivas y eficaces, para ello necesitamos tener acceso a información a la que hoy por hoy, no tenemos y tenemos una

respuesta muy positiva por parte de Estados Unidos, de la NOAA,<sup>35</sup> de su servicio meteorológico, etcétera, para darnos acceso a toda esta información.

El segundo gran tema que estamos comprometiendo es una meta tanto de reducción de emisiones, pero también muy importante en materia de adaptación al cambio climático, es la de alcanzar en el año 2030, o sea en el último año, en el último periodo de cumplimiento de este nuevo Acuerdo de París, alcanzar la meta cero de deforestación a nivel nacional, una meta verdaderamente ambiciosa, una meta que analizó CONAFOR<sup>36</sup> por muchos meses para decirnos con claridad cuál sería la fecha para llegar a alcanzar esa tasa cero de deforestación, que será increíblemente relevante para la mitigación y para la adaptación al cambio climático, y para mejorar por supuesto la calidad de vida de toda la población en el país.

Tenemos un eje muy importante también de nuestra contribución en adaptación, el de reforzar, hacer más resiliente, más resistente toda la infraestructura estratégica del país y de los sectores productivos, y estamos aquí comprometiéndonos a garantizar y monitorear el tratamiento de aguas residuales urbanas e industriales en asentamientos humanos mayores a quinientos mil habitantes, algo que suena sencillo, es increíblemente ambicioso en el periodo 2020—2030.

México ha venido construyendo una política nacional de cambio climático que está permeando a nivel estatal, que está permeando a nivel municipal, tiene objetivos claros de hacia dónde quiere llegar en los próximos diez, veinte y cuarenta años, está comprometiendo un ambicioso proyecto ante Naciones Unidas, eso nos está ayudando a conseguir muchos recursos para alcanzar nuestras metas, sin lugar a dudas es un reto, un desafío para el país muy importante sobre todo, por lo que ya he dicho, somos un país de los más vulnerables a nivel mundial, y pues todo esto lo tenemos que hacer conservando nuestra competitividad.

---

<sup>35</sup> Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA).

<sup>36</sup> Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

También hemos identificado un año pico de emisiones, lo hemos anunciado en marzo con nuestra contribución de desacoplamiento de nuestras emisiones de gases de efecto invernadero de nuestro crecimiento económico para el año 2026. Lo vamos a hacer, lo queremos hacer por lo menos cuatro años antes de lo que ha anunciado China, el año pico de China es el 2030, y para lograr este objetivo tan ambicioso pues necesitamos tener una política de Estado, una política que trascienda agendas políticas, agendas electorales y necesitamos que todos los actores involucrados participen en estos grandes objetivos.

Creo que en este tema de cambio climático el país está haciendo un esfuerzo considerable, y pues las metas que tenemos ya están cuantificadas, tenemos indicadores muy claros y necesitamos el apoyo de todos los sectores, sobre todo del sector privado. Existe un compromiso ya del sector privado muy interesante de la INDCs<sup>37</sup> pero estamos buscando incrementar de aquí a la COP21 de París y sin lugar a dudas un compromiso del sector social, que es fundamental para avanzar en este tema y lograr así garantizar nuestro derecho a un medio ambiente sano como está consagrado en nuestra Constitución, como está consagrado en muchos de los instrumentos internacionales de los que México forma parte y que deje de ser una aspiración y se convierta realmente en una realidad.

Muchas gracias.

---

<sup>37</sup> Intended Nationally Determined Contributions, INDCs



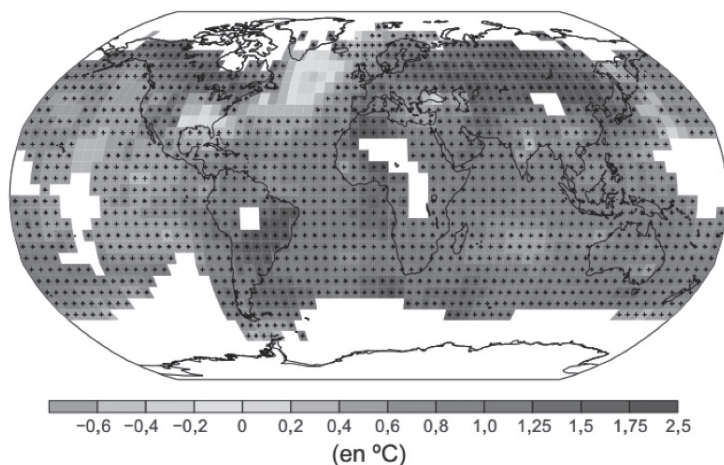
## Mtra. Alin Moncada

—Oficial de Energía para el Programa de Cambio Climático y Energía—  
World Wildlife Fund México

Quiero empezar dando las gracias por la invitación, es un honor estar en esta mesa con expertas tan reconocidas en el tema de cambio climático, les cuento un poquito, WWF (World Wildlife Fund) es mejor conocida como la ONG del Pandita. Somos una organización mundial de conservación, de las más reconocidas a nivel mundial, estamos presentes en más de cien países y tenemos más de cincuenta años. Es una organización que se basa en la información científica, y buscamos la armonía entre el medio ambiente y el ser humano.

Voy a empezar por platicarles qué es el cambio climático, es relevante este mapa (**imagen 1**) y esta información, ya que como bien dijo la maestra Bugeda el cambio climático ya es innegable. El Panel Intergubernamental de Cambio Climático ha emitido su quinto informe y no es noticia que los efectos del cambio climático ya están impactando en los diferentes países. Las concentraciones de dióxido de carbono que van ligadas al aumento de temperatura en el planeta han aumentado en un 40% desde la época pre-industrial y la mayoría de este dióxido de carbono ha sido absorbido por los océanos que son una parte fundamental del planeta y del equilibrio de los ecosistemas; los océanos con esta absorción de los gases del CO2 particularmente, se acidifican y causan un desequilibrio en este ecosistema que es básico para el desarrollo del ser humano.

(b) Cambio observado en la temperatura en superficie, 1901-2012



Mapa de los cambios observados en la temperatura en superficie entre 1901 y 2012, derivado de las tendencias en la temperatura determinadas por regresión lineal de un conjunto de datos (línea naranja en la imagen a). Se han calculado las tendencias en los casos en que la disponibilidad de datos ha permitido efectuar una estimación fiable (es decir, solo para cuadrículas con más del 70% de registros completos y más del 20% de disponibilidad de datos en el primer y último 10% del período de tiempo). Las demás áreas se muestran con color blanco. Las cuadrículas que muestran que la tendencia es significativa al nivel del 10% se indican con un signo +.

Imagen 1

México es uno de los países más vulnerables y se ve en ese mapa (**imagen 1**), el calentamiento del sistema climático es inequívoco, hay un claro vínculo entre las actividades del ser humano y el calentamiento global. Las emisiones continuas causarán cambios en todos los componentes del sistema climático y por eso es tan importante mantener el incremento de la temperatura promedio global debajo de los dos grados centígrados.

Esto es más o menos cómo se vería el planeta en 2100, si continuamos hacia la izquierda, si continuamos con *un business as usual* o si no cambiamos nada; (**imagen 2**) el color que sigue hacia la derecha es si tenemos alguna mitigación, después viene la parte café, que si tenemos mitigación fuerte de los gases de efecto invernadero y, hasta la derecha, compromisos agresivos de mitigación de gases de efecto invernadero y de cambio climático.

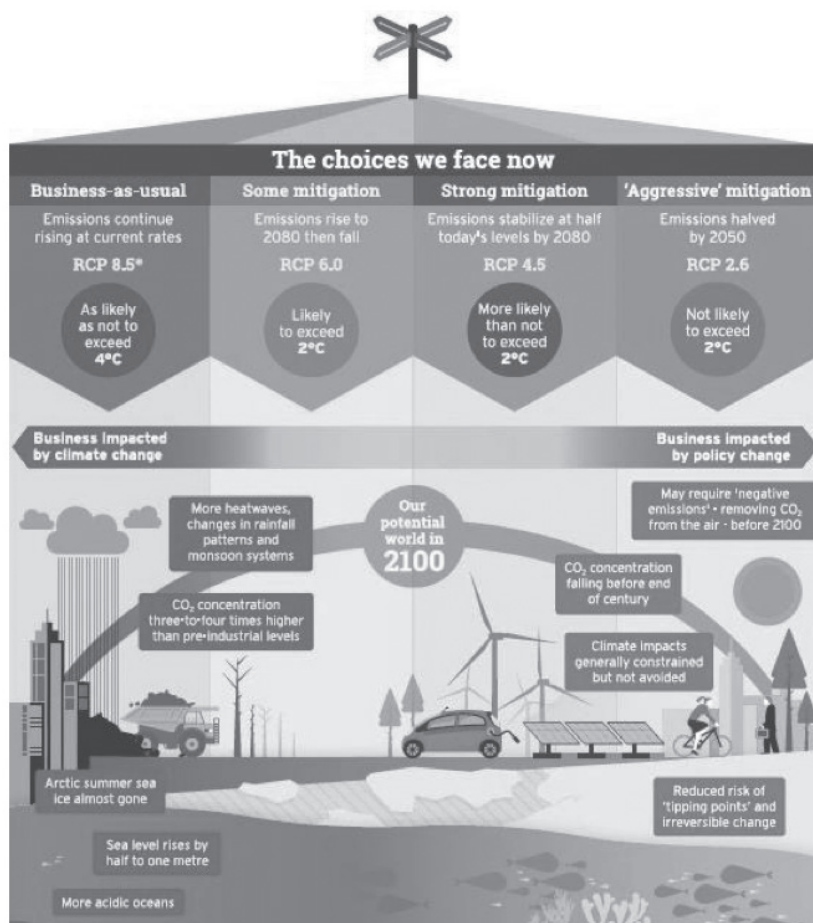


Imagen 2

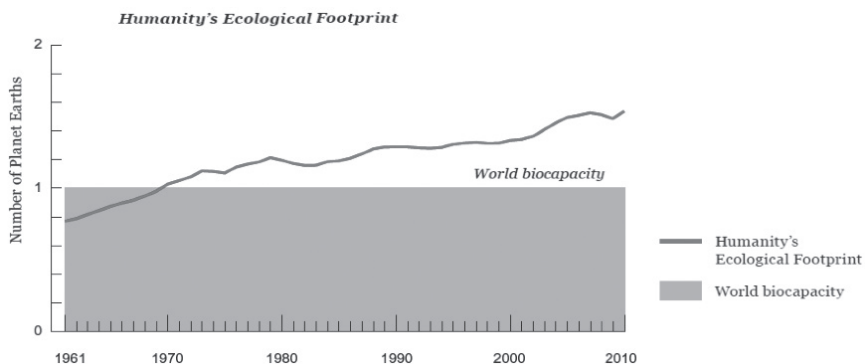
Fuente: Understanding the UN Climate Science Reports

A grandes rasgos, con un aumento de temperatura mayor a los 2 grados centígrados, se perderían especies, un gran porcentaje de especies, como dijo la maestra Beatriz Bugeda, los fenómenos naturales definitivamente serán mucho más severos y mucho más frecuentes y esto afectará sin duda los sistemas económicos del planeta, de algunos países en mayor escala.

Analizando cuáles eran los derechos humanos, yo me puse a pensar cuáles tienen que ver con el cambio climático, independientemente del derecho a un medio ambiente adecuado, y señalé igualdad y protección a la salud, porque sin duda el cambio climático es algo que ya está afectando a los países más pobres, porque son los que menos capacidades tienen para enfrentar estos impactos del cambio climático, y esto de alguna manera tiene un impacto en la igualdad, porque al final nos va impactar a todos, sin embargo va a afectar a los países más pobres.

En cuanto a protección a la salud el cambio climático también tiene que ver, porque gracias a los cambios de temperatura, hay diferentes enfermedades que se extienden más allá de su rango habitual; por ejemplo encontramos malaria en lugares en donde no había, debido a que ya la temperatura es más caliente, entonces, los mosquitos sobreviven y se extienden más cierto tipo de enfermedades, entonces el cambio climático no solo tiene que ver con el derecho a un ambiente adecuado tiene que ver con más derechos.

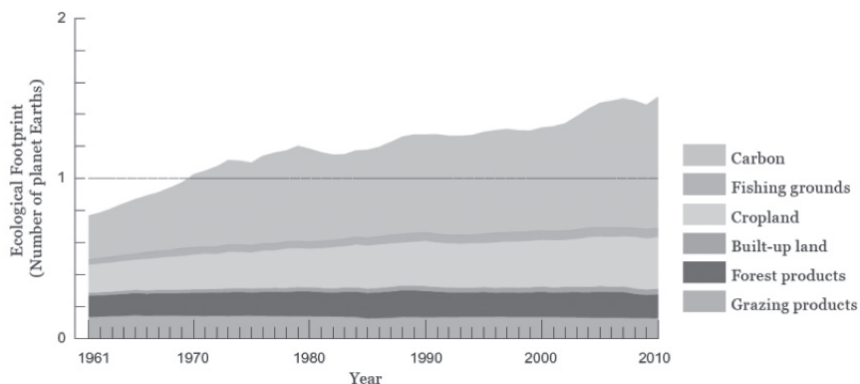
Estas dos gráficas (**gráfica 1 y gráfica 2**) las obtuve del Informe: *Planeta Vivo* que WWF desarrolla desde hace ya varios años. En la gráfica 1, del lado izquierdo, el rectángulo verde tiene que ver con la biocapacidad de la tierra, es decir, qué tanto el planeta es capaz de continuar produciendo para satisfacer la demanda del ser humano. Vemos que hasta la izquierda por ahí de los sesenta, la demanda del ser humano sobre los recursos naturales del planeta, todavía era menor de lo que el planeta podía producir; sin embargo hoy en día necesitamos 1.5 planetas, para satisfacer la demanda que tiene el ser humano sobre la tierra, y yo hago más o menos una analogía, es como si nosotros trabajamos las veinticuatro horas los siete días a la semana y no tenemos un descanso, al final nos vamos a enfermar, porque no hay cuerpo que pueda aguantar esta demanda de trabajo, y es lo mismo que le está pasando al planeta y cada vez la huella ecológica de los planetas es más creciente y cada vez los planetas están consumiendo más. Y no tiene que ver únicamente con la población, tiene que ver con la tasa de consumo, porque no es lo mismo lo que consume una persona por ejemplo en Estados Unidos que lo que consume una persona en África.



Gráfica 1

Fuente: WWF, Living Planet Report, 2014

*Global Ecological Footprint by component (1961-2010)*



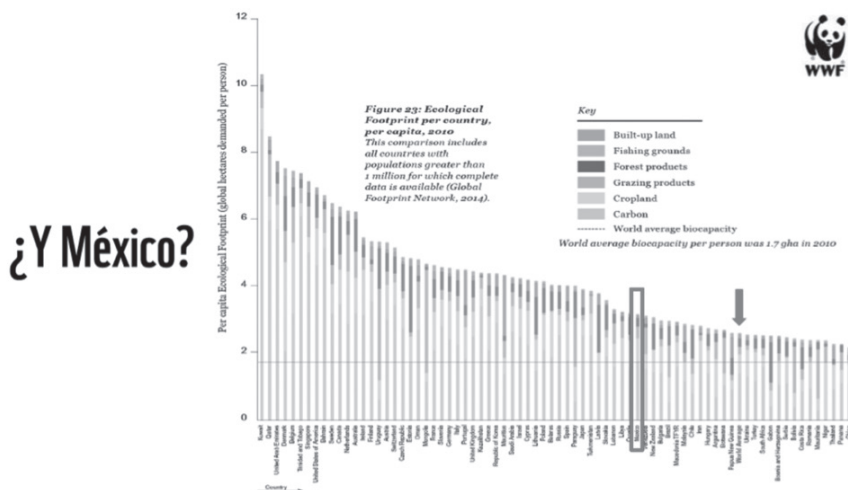
Gráfica 2

Fuente: WWF, Living Planet Report, 2014

En la gráfica 2 está la esta huella ecológica desagregada. Hay una metodología para obtener la huella ecológica que tiene que ver con la huella hídrica, la huella sobre recursos forestales y hasta arriba está la parte gris, esa es la huella de carbono, es la más importante dentro de la huella ecológica del ser humano.

Los retos que enfrenta el planeta en general, hoy en día somos 7.2 miles de millones de personas, dentro de los próximos doce años esta población aumentará en más de mil millones de personas para alcanzar 9.6 miles de millones de personas en 2050, y teniendo en cuenta que los recursos naturales son limitados y que cada vez se convierten en más escasos, pues la competencia para acceder a estos recursos continuará aumentando, y esto obviamente traerá implicaciones sociales, económicas y políticas para la humanidad.

En México esperamos alcanzar los 150 millones de habitantes para 2050, y a pesar de que somos un país bastante grande y con muchos recursos, también somos uno de los países con una huella ecológica muy alta. Esta gráfica (**gráfica 3**) es un comparativo de la huella ecológica de los países; el promedio está señalado por la flecha roja que es una medida que se obtiene con esta metodología que son hectáreas globales de planeta, que todas estas huellas se traducen a hectáreas globales de planeta que necesita, el promedio es 1.7 por persona a nivel mundial y en México estamos pasaditos de los tres. Estamos entre la huella ecológica mayor que es Kuwait y entre el promedio, quiero decir que tenemos una alta demanda de recursos del planeta.

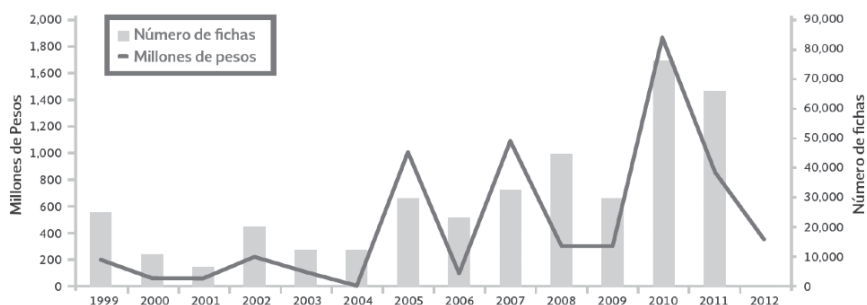


Gráfica 3

Fuente: WWF, Living Planet Report, 2014

Pasando a lo que mencionaba Beatriz, México es un país altamente vulnerable al cambio climático porque somos el cuarto país más biodiverso en el planeta, cabe mencionar que la vulnerabilidad es la capacidad o la medida en la que un país o un sistema es capaz de responder en este caso a los impactos del cambio climático, a los fenómenos naturales y a la variabilidad climática; y México por ser un país altamente biodiverso, está rodeado de costas, pues es altamente vulnerable.

Esta gráfica (**gráfica 4**) precisamente la obtuve de la Estrategia Nacional del Cambio Climático, desarrollada por SEMARNAT, la línea verde obscura, significa los millones de pesos que se han destinado a desastres naturales, esta es una medida, las barras verdes clarito son el número de fichas o el número de desastres naturales. Hay una clara tendencia al aumento y como nos mencionó la maestra Bugada, si no cambiamos las tendencias actuales va a seguir creciendo.

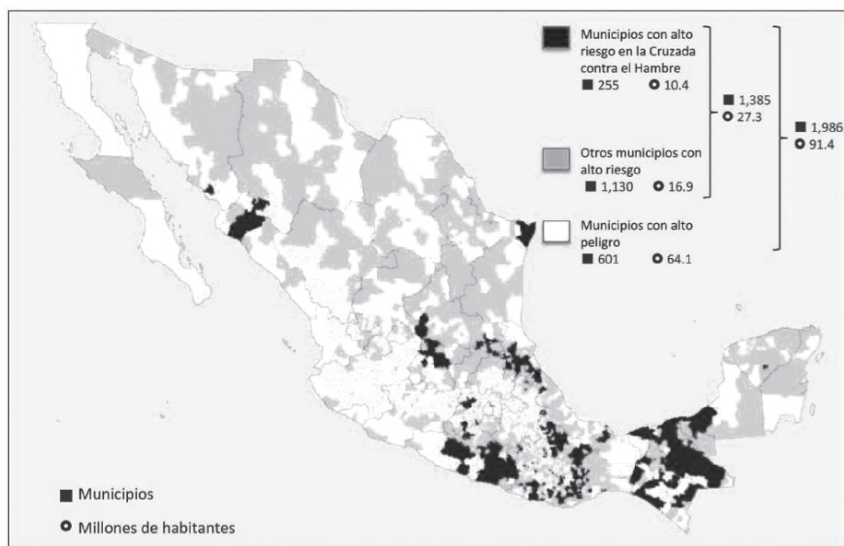


Cuento de fichas existentes en la base de México en el inventario de desastres históricos. Se consideraron: ciclones, tropicales, inundaciones, lluvias intensas, ondas de calor y sequías.

Gráfica 4

Fuente: SEMARNAT, Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013-2018

Este es un mapa (**mapa 1**) sobre la vulnerabilidad de los municipios, pero cabe señalar que hay municipios altamente vulnerables en México, y que muchos de ellos están entre los más pobres que pertenecen al Programa *Cruzada contra el Hambre*.



Mapa 1

Fuente: SEMARNAT, Estrategia Nacional de Cambio Climático 2013-2018

La vulnerabilidad no solo tiene que ver con los desastres naturales o los impactos climáticos, tiene que ver con diferentes aspectos de desarrollo, de infraestructura urbana, con infraestructura de salud, de educación, de energía de comunicaciones, de turismo y de comercio.

El cambio climático no tiene que ver únicamente con el medio ambiente, al final es un fenómeno que va a impactar también las actividades económicas que desarrollamos hoy en día. México, si pensamos en el sector de agricultura, todas las pérdidas que hay debido a las sequías o inclusive a las inundaciones, tiene un impacto real en la economía del país. No es lo mismo que tengamos construidas carreteras o infraestructura que permitan el desarrollo del país y que tengamos que estar reconstruyendo constantemente, esto también tiene un impacto a la economía.

No voy a ahondar más en las metas de mitigación de México pero vale mencionar que México se ha comprometido tanto a acciones de mitigación, que es la reducción de emisiones, como a acciones de adaptación al cambio climático.



Para concluir ¿cómo nosotros podemos asegurar un medio ambiente adecuado en el futuro? creo que es necesario darle la urgencia que tiene al cambio climático, es necesario atender urgentemente tanto en aspectos de mitigación y de adaptación. México contribuye muy poco a las emisiones globales del planeta, sin embargo, tenemos mucho que perder, entonces yo creo que sólo poniendo el ejemplo vamos a poder sentar las bases para que otros hagan su tarea y el riesgo y el costo de la inacción actual, es mucho más grande que si actuamos después.

Esa urgencia se debe manifestar en las políticas y acciones del país, un medio ambiente adecuado significa desarrollo, salud, bienestar, empleo, etcétera, no solamente tiene que ver con los árboles allá lejos de mí o con los animalitos que están igualmente lejos, eso no significa un medio ambiente adecuado, al contrario un medio ambiente adecuado es lo que nos da a todos de comer, con lo que podemos respirar y vivir.

Es importante que las políticas, sean transversales y que internalicen la importancia del medio ambiente adecuado y en este caso del cambio climático. Las políticas energéticas, las políticas de desarrollo social, todas las políticas del país, deben de internalizar este riesgo que tiene y que implica el cambio climático para México.

Creo que es importante señalar que las acciones o el cambio climático no se van a poder enfrentar si no hay acciones conjuntas tanto de gobierno a nivel federal, municipal, como acciones ciudadanas y, ciudadanas involucra también al sector privado y a la sociedad civil. No podemos dejar, aislar y decir que el cambio climático es algo que tiene que resolver el gobierno, o es algo que tienen que hacer todos menos yo, pues es algo que nos impacta a nosotros. Este conjunto de acciones tienen que estar bien instrumentadas, bien coordinadas, para poder atender lo que hace falta y enfrentar el problema de manera adecuada.

Esto es todo y muchas gracias.

## Mtra. Andrea Rodríguez Osuna

—Asesora legal del Programa de Cambio Climático—  
Asociación Interamericana para la Defensa del Medio Ambiente

Buenas tardes a todos, primero quisiera agradecer por la invitación que me han hecho. El día de hoy lo que me gustaría hacer es compartir con ustedes el rol que AIDA, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente juega para proteger el derecho a un ambiente sano, dentro de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, enfocado a los mecanismos financieros. Quiero compartirles algunas de las herramientas que nosotros utilizamos desde el punto de vista internacional, salirnos un poco del contexto mexicano. Ya les explicaré la razón.

Voy a cubrir cuatro temas en particular, voy a contarles sobre el rol de AIDA en cambio climático, luego voy a hablar sobre los antecedentes de este marco internacional de cambio climático que es la Convención, luego les voy a comentar sobre alguna de estas herramientas que utilizamos y cómo las implementamos, para esto daré ejemplos concretos de cómo implementamos estos instrumentos, para luego terminar con algunas reflexiones.

Primero, contarles muy brevemente sobre AIDA, la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, la cual es una organización no gubernamental de derecho ambiental, que trabaja para defender los

ecosistemas amenazados y a las comunidades que dependen de ellos. Nosotros hacemos uso del derecho internacional y trabajamos en una serie de áreas en diferentes programas. En el área de cambio climático uno de los enfoques prioritarios es la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

Bajo este marco normativo internacional, tenemos tres aspectos fundamentales que buscamos como institución. Por un lado, monitoreamos y participamos en los procesos internacionales de negociación, porque queremos promover el cumplimiento y las obligaciones de naturaleza financiera. Como ya muchos expertos durante el día de hoy les han hablado sobre las consecuencias del cambio climático, las acciones que, por ejemplo en México, se están tomando a nivel nacional para combatir la problemática, pero a la vez, si no contamos con los recursos financieros es muy difícil poder llevar a cabo las acciones necesarias y efectivas para combatir esta problemática que tiene una naturaleza global.

Entonces, por un lado hacemos ese seguimiento y esa participación activa, pero más allá de simplemente monitorear y participar, también tenemos que asegurarnos de que haya efectividad en el uso de estos recursos, porque al final de cuentas es como tener un presupuesto: puedes tener los recursos pero al final lo que importa es cómo se les utiliza y cómo se asegura que estamos cumpliendo los objetivos que nos hemos enmarcado, tanto institucionalmente, como a nivel país y a nivel mundial. Para este caso en particular, les voy a comentar los objetivos de la Convención.

El tercer punto que también es muy relevante para las discusiones que hemos tenido el día de hoy, es el de asegurar que las actividades que vayan a ser financiadas con los recursos de cambio climático, promuevan el desarrollo sostenible, respeten y promuevan la protección a los derechos humanos, y la protección al ambiente; porque de nada nos sirve, si es que vamos a buscar acciones climáticas, que de alguna manera generan otro tipo de problemáticas sociales o ambientales en todo caso. Entonces son estos tres elementos que buscamos al hacer nuestro trabajo.

Entonces, voy a explicarles algunos antecedentes de la Convención que seguramente muchos de ustedes ya tienen conocimiento muy ex-

tensivo sobre la misma, pero solamente para enfatizar. Primero, es importante recalcar que el cambio climático es uno de los problemas más grandes con los que la humanidad se está enfrentando hoy en día, entonces si por un lado estamos todavía tratando de proteger nuestro derecho humano a un ambiente sano, imagínense lo difícil o lo complejo que se vuelve la situación, al querer defender el derecho en una situación de cambio climático.

El cambio climático es un problema de naturaleza global ¿por qué? porque no importa en realidad cuán vulnerables seamos o cuánto hayamos contribuido al problema, tanto las causas como los impactos son diferenciados y tampoco son y se les percibe de forma desigual, puede ser por ejemplo, que un impacto causado en Estados Unidos tenga efectos en Argentina, pero también en Bangladesh y lo mismo pasa en Australia y en Centroamérica; entonces por su naturaleza, es que no solamente podemos enfocarnos a trabajar a nivel país. Sí se tiene que hacer al momento de implementar las normas, pero sí hay que atender esta problemática desde un punto de vista global, si es que realmente queremos buscar soluciones efectivas a la problemática.

Entonces, hace más de 20 años atrás, ya vamos a entrar al año 21, cuando en Naciones Unidas se adopta la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, básicamente con el objetivo de lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en un plazo suficiente para que podamos adaptarnos a estos nuevos cambios. Hablamos de un plazo y ahí pongo como ejemplo un reloj, porque mientras más esperamos para tomar acciones efectivas, el problema aumenta mucho más; entonces ahí es la necesidad de trabajar esta problemática en un tiempo limitado, que nos permita esta adaptación tanto de los ecosistemas como de los humanos.

A pesar de que hace tiempo atrás se está tratando de combatir la problemática, todavía no hemos tenido los resultados que se buscaban, y es por eso que desde el año pasado, siendo este año muy importante a nivel internacional, porque se está negociando un nuevo acuerdo vinculante a nivel global que nos permita tener una solución efectiva.

Este acuerdo ¿qué está buscando? empezar a delimitar cuál va a ser el contenido en términos de los compromisos que se van a tomar en diferentes áreas, tanto de mitigación, como adaptación, pero algo

también muy importante para este compromiso que se espera, es lograr que haya un lenguaje explícito relacionado con la promoción y la protección de los derechos humanos en acciones climáticas. Esto, porque el cambio climático tiene implicaciones en la realización de los derechos humanos y si realmente queremos que las políticas sean efectivas, debemos asegurarnos de que tengan un enfoque mucho más transversal, no solamente en la parte social, sino en la parte económica y en la parte ambiental.

Por ahora no sabemos cuál realmente va a ser el resultado hasta que no lleguemos a París, y en París es donde vamos a poder tener un entendimiento más claro de cómo es que está avanzando la política internacional al respecto. Por ahora, hay todo un trabajo de acompañamiento, justamente para consolidar lo que va a ser este nuevo acuerdo climático que va a tener mucha influencia a nivel país y a nivel de las políticas públicas, inclusive para los compromisos, como había mencionado Beatriz anteriormente, que cada país va a tomar.

En este marco normativo que acabo de explicar ¿cómo es el trabajo que hacemos organizaciones como AIDA?, organizaciones de la sociedad civil que buscan de alguna manera contribuir a los cambios que la misma Convención está haciendo. Nosotros hacemos uso de herramientas legales, hacemos uso del derecho internacional para lograr tanto nuestros objetivos institucionales como para contribuir a los objetivos de la misma Convención; y en el caso de la Convención lo que nosotros hemos utilizado, es lo que se conocen como los derechos procedimentales, que hoy en la mañana he escuchado que han hablado mucho al respecto sobre la implementación, por ejemplo, del Principio 10, el derecho a la participación, el acceso a la información y el acceso a la justicia.

Hablamos de participación en la toma de decisiones que rigen en el contexto del cambio climático, acceso a la información para entender las diferentes problemáticas que se están negociando, ya que cambio climático aunque el título bien lo dice, conlleva una serie de diferentes elementos que tienen que ser tratados; y acceso a la justicia, para salvaguardar los derechos que tenemos el cambio climático sí tiene relación e influencia directa en la realización de los derechos humanos entonces hay una necesidad de tener acceso a la justicia.

Entonces, dándoles un ejemplo de cómo concretizamos o cómo esas herramientas son ejecutadas en el día a día, me permito darles un ejemplo concreto, comentarles sobre una experiencia más específica que es el trabajo que hacemos en uno de los mecanismos de la Convención de Cambio Climático, que es un mecanismo financiero, el Fondo Verde del Clima. Esta institución, es una institución nueva creada justamente en la COP16 de Cancún y se prevé que sea la institución más importante en términos globales, porque va a movilizar o se prevé que movilice la mayor cantidad de recursos financieros para atender la problemática de cambio climático.

Desde la creación de esta institución hasta básicamente este año, se han creado una serie de reglas operativas que van a definir la forma en la cual ésta institución va a operar. Esta institución lo que va a hacer es proveer recursos financieros para que puedan ser utilizados por países en desarrollo, y esto para diferentes actividades de cambio climático. Entonces, ahora como ya se han decidido las reglas básicas del juego, este año esta institución prevé empezar a operar.

En este sentido, tenemos una institución que va a movilizar recursos, que va a ayudar a que los países puedan cumplir con sus propios objetivos nacionales mediante la propuesta de proyectos y programas que van a buscar financiamiento o apoyo de recursos. ¿Cómo es que nosotros hemos participado? primero hay una participación, yo diría, a dos niveles, una que se está dando y otra que se va a seguir dando. La primera es la participación a nivel Junta Directiva, es decir, del órgano que toma las decisiones dentro de esta institución. La Junta Directiva está conformada por veinticuatro miembros y estos miembros son representantes de diferentes gobiernos, tanto de países en desarrollo como de países desarrollados.

A nivel Junta, hay un espacio en el cual la sociedad civil y, una serie de actores participan en calidad de observadores. En este espacio se hace una incidencia directa sobre las decisiones que va a tomar esta Junta Directiva. Estas decisiones son importantes porque son las que van a determinar el tipo de proyectos y programas que la institución prevé apoyar financieramente. Entonces es un espacio importante en el que otros actores pueden participar activamente.

Pero para que esta participación pueda ser eficiente se necesita contar con acceso a la información, es decir conocer cuáles van a ser las bases o cuál va a ser la agenda, los detalles de la agenda y/o las diferentes decisiones que se tengan que tomar en la Junta Directiva. Una vez que se tiene la información debida, es que realmente se permite que una participación pueda llevarse a cabo.

En esta misma institución, hay un mecanismo de quejas que ha sido establecido, y que en algún momento empezará a funcionar y va a hacer operativos. Por ejemplo, si una comunidad se ve afectada por un proyecto financiado por esta institución, se podrán presentar quejas y se dará el remedio necesario en este tipo de casos.

Entonces, por un lado hay estos espacios de participación donde se puede contribuir a procesos, y más que contribuir, observar y hacer seguimiento, es también llevar un poco los conocimientos y la capacidad técnica que también se tiene desde los diferentes sectores no gubernamentales, que muchas veces son muy necesarios para complementar las decisiones que toman los tomadores de decisiones, tanto a nivel internacional como a nivel nacional.

Pero ¿qué pasa a nivel país? En este mismo ejemplo que les doy, son los Estados mediante las entidades que ellos decidan acreditar ante esta institución, las que van a llevar las propuestas de proyectos y programas, las cuales tienen todo un proceso de diseño de propuestas. Estas propuestas, si es que queremos que tengan participación y que tengan una visión mucho más completa, para entender la problemática con la que nos enfrentamos, van a necesitar contar con procesos participativos multiactores, para que realmente puedan ser mucho más completas y así también asegurar que las mismas vaya acompañadas con la información debida.

Entonces, en términos de reflexiones finales, es importante pensar que la protección al medio ambiente sano es mucho más compleja asegurarla cuando hablamos de un contexto de cambio climático, porque la problemática nos da muchos más desafíos. El cambio climático es un problema muy grande que va a requerir el trabajo, la colaboración y el compromiso de todos los países de formas diferentes, pero es necesario que haya un trabajo y un compromiso global.

También es importante recalcar que, como muchos panelistas lo señalaron el día de hoy, hay herramientas útiles que ya se utilizan hoy en día para mecanismos tanto, internacionales como nacionales, como es el caso de estos derechos procedimentales, que permiten la protección ambiental, porque nos ayudan a ser parte de lo que es cambiar la gobernanza, y que tiene que ir mejorando en las políticas públicas.

Finalmente, es importante ¿por qué? porque en el contexto de cambio climático, para lograr asegurar la protección de derechos humanos, la protección del ambiente y combatir el cambio climático, tenemos que hacer un trabajo conjunto, tiene que haber una apropiación doméstica, y cuando hablamos de apropiación doméstica, no solamente hablamos del Estado como el único actor que toma las decisiones, es el único responsable de las soluciones, sino también es un espacio en donde otros actores tienen que contribuir a las soluciones necesarias para combatir este problema.

Muchas gracias.



## CUARTA MESA

---

### REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011 Y EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

Embajadora Raija Ann Lammila

—Embajada de Finlandia en México—

### **Reforma Constitucional de 2011 y el Derecho a un Medio Ambiente Sano, visto desde Finlandia**

**E**stimados miembros del podio, estimados señores y señoras, es un honor para mí estar aquí con ustedes, no soy jurista por formación entonces mis puntos de vista son de un diplomático que ha hablado mucho sobre los derechos, pero no soy de formación jurista.

Primero quería contarles de un libro que acabo de leer, el libro se llama *El maestro de Té*, es de una escritora finlandesa, la cual describe una situación en el futuro. Cuenta de Finlandia, sobre la parte del nordeste donde cultivan té; quizás les extraña, porque Finlandia es un país nortero muy frío, pero en aquel libro el escritor describe lo que está pasando, el clima mundial ha subido mucho, los océanos han subido también, el agua salada ha entrado en lugares donde antes no estaba, hay muy poca agua fresca, agua potable, entonces la gente ha sido evacuada a los lugares más altos donde todavía pueden vivir; hay una escasez de agua limpia y el gobierno raciona las porciones de agua que se pueden utilizar, y ahí surgen muchísimos problemas, sobre todo problemas en los derechos humanos que gozan las personas.

Yo lo tomo como un ejemplo, para decirles que este problema, este tópico, el derecho a un medio ambiente sano seguro, es un tópico muy

importante; acabamos de atestiguar el tornado en Ciudad Acuña, estamos atestiguando la sequía en la ciudad de San Pablo no muy lejos de México, un calor intenso en India, los terremotos en Nepal; todo esto quiere decir que sí es un problema serio. Infelizmente también tenemos guerras en Medio Oriente y en otras partes del mundo que también tienen su origen en los problemas del medio ambiente y sobre todo del agua, y por eso estoy muy feliz que se organice este Coloquio que es muy importante.

Hoy en día, ya se reconoce que hay una relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, hay 120 países que han incluido el derecho a un medio ambiente sano en su Constitución, entre ellos México y Finlandia. Es un derecho de tercera generación, hay muchísima cooperación en el nivel internacional. Los países quieren aprender unos de otros, quieren saber cuáles han sido las mejores prácticas, cómo el derecho a un medio ambiente sano ha sido incluido en la legislación y también hay recomendaciones, por supuesto.

Asimismo, tenemos un relator especial, el Sr. John Knox, que fue el primer especialista independiente. Su tarea tiene como principal objetivo, que todas las personas ejerzan su derecho a un medio ambiente sano, trabaja en Ginebra y este año, tuvo una prolongación a su mandato.

Se ha pensado tradicionalmente que es deber del Estado garantizar el derecho a un medio ambiente sano, pero hoy día se piensa que no es solamente una cuestión de legislación, sino que es un derecho básico, es un derecho humano y felizmente hay muchas organizaciones internacionales, investigadores, ONG y los mismos ciudadanos que están ayudando al Estado en su tarea de cumplir este derecho.

Son varios los problemas que tenemos todos los países, justamente el calentamiento del clima, también los ecosistemas que están en peligro, la desertificación. Hoy día creemos todos en el concepto de desarrollo sostenible, entendemos que un país no puede desarrollarse sin tomar en cuenta la naturaleza y el medio ambiente, y entendemos que los más vulnerables son los países indígenas que muchas veces están más cercanos a la naturaleza, que nosotros que vivimos en las ciudades.

Existen varias Convenciones y Declaraciones internacionales, solo quiero mencionar dos: la Declaración de Estocolmo, que fue aprobada en la Conferencia de la ONU con el tema de medio ambiente humano

en 1972 y por supuesto la Declaración de Río que también se concentra en el medio ambiente y en el desarrollo.

Finlandia es un país europeo, nosotros trabajamos en la Unión Europea y nos hemos comprometido a cumplir toda la legislación que se hace en la Unión Europea. Hace 25 años se formó la Agencia del Medio Ambiente Europea con la intención de ayudar a los países miembros de hacer modificaciones a su legislación y llevar a cabo decisiones políticas, que estén bien razonadas y que garanticen, o por lo menos intenten garantizar, el derecho a un medio ambiente sano.

También las empresas privadas tienen un deber muy grande, ellas son creadoras de industrias que muchas veces son contaminantes, en la Unión Europea se ha decretado mucha legislación sobre este tema; el último, fue un estudio sobre las empresas que tienen su sede en la Unión Europea, pero que funcionan en otras partes del mundo, entonces hay una serie de deberes que tienen que cumplir.

El caso de Finlandia, mi país, se ha caracterizado en los últimos años por el desarrollo en diferentes áreas de carácter social y tecnológico, pero de manera constante ha mostrado una fuerte inclinación por la protección del medio ambiente, ¡amamos nuestros bosques! Nuestro país tiene dos terceras partes del territorio cubierto por bosques, y yo creo que es de ahí que viene esta afección de los finlandeses al medio ambiente.

Cuando se reformó nuestra Constitución en el año 1995, también se incluyó en esta instancia, una cláusula sobre el derecho a un medio ambiente, pero no es un derecho en sí, este párrafo está dividido en dos partes. La primera parte, se refiere a que todos y cada uno de los finlandeses tienen la responsabilidad de procurar y garantizar la biodiversidad, la naturaleza, el medio ambiente y también el medio ambiente cultural; entonces, cada uno de nosotros debemos proteger, así como, también las futuras generaciones están obligadas a proteger su medio ambiente. En esta parte de la legislación, se reconoce que la naturaleza en sí tiene que ser protegida, que es un valor en sí, que no solamente nosotros que vivimos ahora, debemos protegerla, si no que las otras generaciones tienen que protegerla también.

La segunda parte del Párrafo 20 de nuestra Constitución, incluye el deber del poder público de garantizar un medio ambiente sano a todos los ciudadanos y la obligación de facilitar a los ciudadanos la posibili-

dad de conocer sobre todas las modificaciones que se están haciendo y que conciernen a su entorno, esto quiere decir que hay que dar información a todo el mundo.

¿Qué significa este párrafo en la Constitución? que hay que desarrollar leyes que garanticen estas dos cosas, y que deben hacer leyes que permitan avanzar en lo referente al derecho de los ciudadanos, de poder tener influencia en las decisiones que se tomen sobre su entorno relacionadas con el medio ambiente. También tenemos un Ministerio del Medio Ambiente, el cual fue fundado en el año 1983, es uno de los primeros en el mundo.

Por cierto, hay un problema, el derecho al medio ambiente es un derecho básico, pero hay otros tales como el derecho a la protección, a la propiedad, a la libertad de ejercer una profesión, también la protección de culturas indígenas; en Finlandia tenemos un pueblo indígena que se llama Sami, ellos tienen un concepto muy diferente del medio ambiente y de cómo protegerlo, al que tenemos nosotros.

También hay libertad de movimiento y el derecho a la igualdad. Muchas veces estos derechos son contradictorios con el derecho a un medio ambiente sano, pero muchas veces también van en la misma dirección, por lo cual hay que considerar en la legislación cómo garantizar todos estos derechos sin violar ninguno.

Nuestra Constitución no garantiza a un individuo el derecho a un medio ambiente sano, sino más bien es como un derecho colectivo, y se preguntarán si es suficiente. Según un investigador muy conocido David Airboyd sí, la Constitución de Finlandia sí puede garantizar este derecho de forma muy amplia, pero claro, no es perfecta. Entonces, se ha estudiado esta cuestión en Finlandia y se sabe que el mismo sistema judicial trabaja muy bien y todo el mundo tiene acceso a la justicia.

Sin embargo, hay mucha frustración entre la gente porque la legislación es muy amplia, muy compleja, es muy difícil de entender estas leyes; a pesar de que las personas sí tienen la posibilidad de hacer comentarios y propuestas legislativas u otras medidas, muchas veces no saben cuándo tienen que hacerlo porque la ley dice hasta tal y tal fecha y hasta tal y cual evento. Entonces se sabe que sí hay problemas, pero finalmente se han hecho varios estudios, se ha podido constatar que la nueva Constitución sí ha tenido un efecto positivo.

Solamente tomaré como ejemplo la Ley de Caza, porque en Finlandia se caza mucho. Somos un país basto con poca gente, 5.5 millones de habitantes y 338 mil km<sup>2</sup>, y tradicionalmente se caza mucho en Finlandia. Entonces habían unas ONG que intentaron presentar una queja contra la caza, y la legislación en sí no les garantizó el derecho de ir a la Corte y presentar su queja, en este caso la Corte Administrativa Superior sí les dio el permiso de cazar, argumentando que según la Constitución les garantiza el derecho de hacer esto, hay otros casos también.

Tenemos también un *Ombudsman* en el Parlamento Finlandés, que ha hecho decisiones que son favorables a las personas que han querido presentar quejas, diciendo que no tienen el derecho al medio ambiente sano. Ha dicho también el *Ombudsman* finlandés que los gobiernos, que la administración pública no tienen el derecho de decir que por causas presupuestarias, porque muchas veces tenemos problemas presupuestales, y la administración dice que por esta razón, no se puede garantizar el derecho a un ambiente sano, que cuesta demasiado limpiar un lago o cualquier cosa; pero el *Ombudsman* ha citado que eso no es posible, porque la Constitución garantiza el derecho a un medio ambiente sano.

Un problema en Finlandia, como creo que en muchos otros países, es que demora mucho un juicio en la Corte, y por eso se han elaborado algunos estudios que incluyen una serie de recomendaciones. Uno de estos estudios, se refiere justamente a la importancia de encontrar soluciones modernas, por ejemplo, en lugar de ir a la Corte, se podría intentar la mediación entre las partes y también las Cortes tendrían que crear políticas prioritarias, y así no sería necesario presentarse en la Corte, si no que se podría negociar entre las partes y cómo se han juzgado antes.

Yo he vivido en México casi cuatro años, vine aquí en 2011 cuando ya se había hecho la reforma en la Constitución, y sé que en México el derecho a un medio ambiente sano fue legislado en 1999, que ya hace tiempo. Parece que México tiene una muy buena legislación, excelente legislación, muy moderna, pero el problema es la implementación ¿verdad? Y por eso el deber que señala la Constitución mexicana de prevenir, investigar, penalizar las violaciones contra los derechos humanos no siempre se cumple. El Presidente de México dijo en 2013, que una

gran cantidad de los derechos mexicanos solo existen en el papel, por lo tanto este año se elaboró una iniciativa sobre una Ley Ciudadana, para que la ley esté más cercana al ciudadano, creo que es un fenómeno muy positivo.

Para concluir, quería destacar que el derecho a un medio ambiente sano sí es muy importante y requiere colaboración internacional, y tengo el gusto de comentarles que entre México y Finlandia sí hay este tipo de cooperación, que nuestros Magistrados y Jueces se reúnen regularmente, ya hemos tenido cinco grandes conferencias en el área, y se han publicado también algunas obras de autores mexicanos como la del Dr. José Nieves Luna Castro, en coordinación con destacados juristas finlandeses, justamente en el manejo de la temática medio ambientalista, les muestro uno de ellos, se llama *Towards an international jurisdiction on Ecological criminal matters*. El Dr. José Nieves Luna Castro resalta una cuestión muy pertinente en este aspecto: *los problemas del medio ambiente son internacionales, cruzan las fronteras ¿cómo penalizar las violaciones en esta área?* y yo no tengo respuesta solamente hago la pregunta ¿la Corte Penal Internacional es suficiente? o ¿sería conveniente tener una Corte aparte solamente para crímenes en el área de medio ambiente?

Es muy claro que se necesitan mucho más de este tipo de coloquios, que tenemos hoy y mucha más colaboración entre los pueblos.

Muchas gracias por su atención.

Lic. Salvador E. Muñúzuri Hernández

—Director General—

Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales

Muchas gracias, muy buenos días. En primer lugar, obviamente, agradecer a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a su presidente Luis Raúl González Pérez, al secretario ejecutivo Héctor Dávalos, por la invitación a participar en este coloquio. Congratularme también de participar con distinguidas personalidades como la Embajadora Lammila de la República de Finlandia, cuyo Presidente estuvo en visita oficial hace un par de días, y desde luego con Juan Pablo Gu-diño, con Roberto de la Maza y con Consuelo Olvera, compartiendo esta mesa.

Quisiera hacer una serie de reflexiones en torno al tema que nos convoca, escuchando a la Embajadora de Finlandia decir algo que yo reiteradamente comento, el problema de México, en muchos sentidos, no solo en el aspecto ambiental o de derechos humanos; no es la carencia de un marco jurídico, más o menos podemos decir que nuestro marco regulatorio en materia ambiental está a la altura de cualquier país europeo, nuestra legislación especializada en residuos, en vida silvestre, en materia forestal, en bioseguridad, etc., salvo el tema del agua, que abordaremos también brevemente pero de manera especial, normalmente cuenta con lo necesario, la salvaguarda necesaria a los recursos naturales, a las especies y a los ecosistemas.



El problema es lo que decíamos también, la aplicación, la eficaz aplicación de la ley en todos sentidos, para cuyo efecto se requieren de varias cosas a las que también en un momento nos vamos a referir.

Voy a hacer un breve recuento; nuestra Constitución, además de haber sido pionera en otros aspectos como el artículo 27 o el 123, en su oportunidad hace casi 100 años, estamos a dos años de cumplir 100 años de la Carta Magna; el artículo 27 de la Constitución desde su redacción original, contemplaba la protección de los elementos naturales susceptibles de apropiación; es decir, desde hace prácticamente un siglo el Constituyente permanente pensó con una visión, no desde luego como se tiene hoy en día, no como se tuvo a partir de la década de los 70 del siglo pasado, pero sí se pensó en la salvaguarda de los ecosistemas, de los elementos naturales como los llamó el legislador en 1917.

Más adelante, previo a la primera reunión internacional de 1972 en Estocolmo, por cierto, país vecino a Finlandia, la Cumbre de Desarrollo Humano, debo recordar que México llega a esa Cumbre, y lo digo con alguna frecuencia, como niño aplicado con la primera Ley Ambiental aprobada por el Congreso, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que se aprobó en los Estados Unidos Mexicanos en 1971, de tal suerte que cuando llega México con esa proactividad internacional que llegó a tener en los años 70, tiene ya su primera Ley Ambiental aprobada por el Congreso. Si bien, una de las conclusiones de este foro, de este Congreso mundial, fue invitar a los Estados a legislar en materia ambiental.

Mencionó la Embajadora que en 1983 en Finlandia se instituye el Ministerio del Medio Ambiente; en México, no es en ese año, sino hasta 1994 que en realidad tenemos un Ministerio o Secretaría, propiamente dicho, pero también debemos recordar que antes tuvimos la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y aún antes tuvimos la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, que desde 1971 se estableció dentro de la Secretaría entonces de Salubridad y Asistencia.

Estructuralmente se viene manejando el tema de manera reiterada, no quizá con la contundencia que hubiésemos querido, pero después de la Ley del 71, en 1982 se aprueba la Ley Federal de Protección al Ambiente, en 1988 la que le llamamos la primera Ley General del Equilibrio

Ecológico y Protección al Ambiente, que es profundísimamente reformada en 1996, prácticamente en su totalidad, casi el 80% de la Ley es reformada. Luego viene la reforma constitucional de 1999, a la que ya se refirió también la Embajadora, en la que por primera vez se constitucionaliza el derecho al medio ambiente, en ese tiempo decía adecuado, no es sino hasta la reforma del 2012, a la que también nos vamos a referir, que ya tiene el carácter de medio ambiente sano. Este es un recuento histórico solamente para enmarcar que es un tema en el que sí nos hemos ocupado, preocupado y ocupado los mexicanos, no obstante todavía hacen falta muchísimas cosas, decimos lo bueno pero también vamos a decir lo no tan bueno, lo que hace falta a nuestro juicio y que creo yo que son varias cosas.

Vamos a referirnos específicamente para lo que fuimos invitados, en la reforma de 2011 en materia de derechos humanos que no podemos dejar de concatenar, las previas del 10 y 6 de junio; la del 6 de junio es en materia de amparo. En el artículo 1o. de la Constitución, en lugar de otorgarse los derechos, éstos se reconocen y esto es un tema importante, se determina que toda persona goza de los derechos y los mecanismos de garantía que reconoce tanto la Constitución como los Tratados Internacionales. Y aquí me detengo un poco, porque si bien, el 133 de la Constitución no establece con especificidad la jerarquía entre los Tratados y las Leyes, dice el 133: la Constitución, las Leyes que emanan del Congreso que estén de acuerdo con ella, y los Tratados que suscribe el Presidente de la República, serán la Ley Suprema de toda la Unión; no obstante y como dicen los abogados, donde la ley no distingue, no debemos distinguir, ¿dónde está la jerarquía? lo ha resuelto ya la Corte y al respecto hay dos tesis aisladas que determinan con toda contundencia que los tratados internacionales están por encima de las leyes; esto permite constitucionalizar este tema de jerarquizar los tratados internacionales, y más en materia de derechos humanos al nivel de la propia Constitución.

Por otra parte se incorpora en el segundo párrafo del mismo artículo 1o., el principio de interpretación *pro persone*, que es utilizado con mucha frecuencia en el derecho internacional de los derechos humanos, así como en algunos tribunales internacionales. Este principio establece que cuando pudiesen existir diferentes interpretaciones de un

mismo precepto, deberá acudir al que proteja de mejor manera o conceda mayor protección de los derechos humanos.

Asimismo, el párrafo tercero de este mismo artículo determina la obligación del Estado, en los órdenes de gobierno federal, local y municipal, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; de tal suerte se establece que todo derecho humano reconocido por la Constitución y los Tratados Internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas.

Yo voy hacer otro paréntesis, a mí me llamó muchísimo la atención, y yo creo que a todos ustedes también, lo que establece la Constitución de Finlandia en el sentido de imponer también a los gobernados la obligación de proteger el medio ambiente; me parece que es un tema de enorme valor y que debemos analizar nosotros también, porque si bien es cierto que las instituciones y el o los gobiernos son los encargados de la salvaguarda, la participación no solo se debe ser expectante, sino también actuante, y esa participación actuante debe ser a veces impuesta también por las leyes. Yo no sé cómo lo desarrolla la Ley finlandesa; me voy a abocar a investigarlo, porque debe ser un tema muy interesante saber cómo en Finlandia se establece esta obligación y cómo se sanciona a quienes no llevan a cabo las obligaciones que impone la Ley de proteger al medio ambiente. Yo creo que es un tema que vale la pena rescatar en su oportunidad en algún otro coloquio al que nos invite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o que podamos co—organizar con ellos, me parece que es un tema nodal y de gran importancia.

También esta reforma establece que las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse bajo los principios que ya mencionó la Mtra. Olvera Treviño, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos, lo que ya también está a nivel constitucional, por lo que no hay vuelta de hoja.

Por lo anterior el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones en materia de derechos humanos; esto deja de ser un derecho programático y se convierte en un derecho real que el Estado debe cumplir en materia de violación de derechos humanos. Como decía, esta reforma está ligada a la publicada el 6 de junio del mismo año en materia de amparo.

Ahora bien, no podemos dejar de concatenar la reforma del 2011 con la reforma del 2012; si bien, desde 1999 la Constitución establecía el derecho de toda persona a vivir en un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, también lo es que no establecía ningún mecanismo real para poder ejercer ese derecho; no existía, era un derecho programático muy bonito; yo quiero saber si en algún momento habría procedido algún juicio de amparo por alguien que sintiere vulnerado o violado su derecho a un medio ambiente adecuado; evidentemente no, y no es sino hasta esta serie de reformas, ahora con las acciones colectivas que existen también en materia de medio ambiente, que permiten ejercitar ese derecho, y esta reforma de 2012 que establece con toda contundencia, no solo le cambia y le quita el adecuado, que es muy vago, al término sano, dice la reforma el actual párrafo quinto, antes era el cuarto, *toda persona tiene derecho a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar*; bueno ese es un cambio de término, pero adicionalmente establece que el Estado, y esto es lo valioso, *garantizará el respeto a este derecho*; es decir, ya impone al Estado la obligación de garantizarle a los ciudadanos el derecho a un medio ambiente sano, cosa que antes no decía la Constitución.

Además, y es otro elemento muy importante de la reforma del 2012, se establece que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad a quien lo produzca y establece precisamente que la Ley regulará los mecanismos ¿qué ley? Bueno, más adelante en junio de 2013 se promulga la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, que es una ley que viene precisamente a regular el tema del daño ambiental. Una ley polémica sin duda, no les gusta y puedo decir, a los extremos de los dos lados, que hay quienes piensan que se quedó muy corta la Ley, que le faltan dientes, que le falta imponer mayores sanciones, que le faltan mecanismos de aplicabilidad y por otra parte, están los que se quedaron asustadísimos con estas disposiciones, con este ordenamiento, porque sienten que en cualquier momento pueden generar algún daño o pueden ser procesados por un daño ambiental que en un momento dado no sientan haber generado, etcétera. La Ley prevé que en los casos donde haya procedimientos de evaluación de impacto ambiental no se entenderá como daño, pero hay temas todavía, que creo yo, que en materia de responsabilidad por daño ambiental deberán ser revisados por el Congreso.

Adicionalmente, esta reforma de 2012 establece también el derecho humano al agua; un derecho humano también de tercera generación, según el cual toda persona, dice ahora la Constitución, tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible; el Estado, insiste la Constitución, garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. Esto implica, como lo sabemos por el propio transitorio de la reforma, que era necesario promulgar una ley en la materia que abrogara la actual Ley de Aguas Nacionales, cuyo reglamento nunca se promulgó, que dicho sea de paso, se requiere un nuevo ordenamiento de carácter General.

Ley General ¿por qué? porque va a distribuir, como el propio artículo 4o. de la Constitución lo establece, competencias a la federación, a los estados y a los municipios, y establece también participación de los ciudadanos, deberá ser una Ley General que garantice eso. Hay no una, claro se está analizando una, pero hay varias iniciativas en el Congreso, de Ley General de Aguas, que no han satisfecho todas las expectativas; éste también es un tema que genera y ha generado polémica, yo creo que no está lo suficientemente aterrizado este derecho humano, no está garantizado ese derecho al agua, es un tema muy complejo; quizá discutirlo aquí nos llevaría mucho tiempo y no tenemos el tiempo suficiente para ello, pero es un tema que seguramente va a seguir generando polémica y que va requerir un análisis exhaustivo y más comprometido al respecto.

¿Qué se requiere? Bueno, esto es a título personal, actualizar la legislación, total ya dijimos que creemos que estamos más o menos bien, claro, nuestra legislación es perfectible, hay quienes se desgarrarían las vestiduras si hay una nueva Ley General de Vida Silvestre, ¿por qué se va a reformar el 60 ter?, pero no es la intención de reformar el 60 ter, sí me parece que es necesario revisarlo.

Debo decir aquí, que en febrero de este año la PROFEPA y el CEJA junto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM organizamos un foro de codificación ambiental y ahí hubo en dos o tres días

participaciones de varios juristas académicos, abogados, legisladores incluso, que opinamos sobre el tema de la codificación de la legislación ambiental, me parece que es un tema que sigue en el tapete de discusión y que también puede mejorar nuestro marco regulatorio.

Segundo, fortalecer la procuración de justicia ambiental; yo creo que hemos tenido buenos, malos y regulares procuradores, hoy en día me parece que tenemos un buen Procurador Federal de Protección al Ambiente, pero por muy bueno que sea, por bien intencionado que sea, está acotado ¿acotado a qué? a que no tiene dinero, no tiene los recursos necesarios para poder cabalmente ejercer las funciones de la PROFEPA, que son la inspección, la vigilancia y evidentemente la aplicación de sanciones. Sin tecnología, sin recursos, resulta imposible llevar a cabo las acciones adecuadamente; y pongo un ejemplo, hablando de Finlandia, que es un país forestal por excelencia, México no es un país forestal pero tiene zonas forestales muy importantes, Estado de México, Michoacán, Chihuahua, Chiapas, etcétera, y si nosotros advertimos, la deforestación ilegal es verdaderamente monstruosa, yo he tenido oportunidades de sobrevolar zonas, incluso en parques nacionales como son las lagunas de Zempoala, donde es increíble, es inefable lo que está sucediendo con la tala ilegal. Es imposible que con los recursos que tiene la PROFEPA llegue a combatir eficazmente este delito; además, lo debe hacer en combinación con la Procuraduría General de la República, que es la institución que lleva a cabo la consignación, en su caso, porque es un delito federal del que estamos hablando; pero además esta perpetrado por el crimen organizado, pero cuando detienen a alguien es a dos o tres taladores, y siguen atrás los que generan este delito que genera verdaderamente pingües ganancias.

Termino, además de fortalecer la procuración de justicia, necesitamos instituir procuradurías ambientales estatales, a pesar de que la primera, la de Guerrero, es de 1993, incluso antes de la PROFEPA, luego siguió la del Estado de México o la del D.F. una de la dos; hoy hay 16 procuradurías ambientales, nos faltan la mitad. Generar una mayor participación social e informada, ayer se habló mucho de eso; en su conferencia la maestra Diana Ponce mencionó que generar indicadores y mejores mecanismos de evaluación también es fundamental, dotar de

mayor presupuesto a los órganos de salvaguarda del ambiente; y evidentemente garantizar la cabal aplicación de la Ley.

Me congratulo que la CNDH desde hace ya un par de años cuenta con una Visitaduría, la Sexta, que se ocupa, entre otros, del tema de medio ambiente y creo que lo está haciendo bien, con eficacia; me parece que el tema también debería transponerse a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos para que éstas también se aboquen, sobre todo en aquellos estados en los que no hay procurador ambiental, porque órganos de salvaguarda de derechos humanos hay en todos los estados, no así procuradurías ambientales.

Y claro, el tema de la jurisdicción especializada. Si bien, ya el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene una sala que atiende asuntos ambientales, y la reforma, junto con el transitorio de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, establecen la obligación del Poder Judicial de la Federación para que en dos años, que ya se van a cumplir en junio de este año, tenga juzgados con jurisdicción especializada en materia ambiental, cosa que hasta la fecha, que yo sepa, no ha ocurrido; me imagino que la Corte está tomando las providencias, porque les quedan unos cuantos días para que esto ocurra.

Pues yo aquí dejaría mis comentarios, no sin reiterar mi agradecimiento a todos ustedes por escucharme, y desde luego a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la invitación y a los que me acompañan en la mesa.

Muchas gracias.

Dr. Juan Pablo Gudiño Gual

—Director General Adjunto de Igualdad y Derechos Humanos—  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Muchas gracias Mtra. Olvera, Embajadora y a mis compañeros de vida, de tantos años profesionales, Salvador y Roberto con quienes nos iniciamos en los 90 en este tema. No puedo dejar de mencionar a uno de mis maestros, profesor en el tema ambiental y en argumentación jurídica, el Dr. Francisco Dorantes. Muchas gracias Paco, por venir.

Soy un lector voraz. Admito que existe un problema importante en la ansiedad que me provoca el autor Aulis Aarnio, titular de la Cátedra y del Departamento de Investigación de Derecho Civil de la Universidad de Helsinki en Finlandia. Me referiré a una obra que se titula *Lo Racional como razonable: Un Tratado para la Argumentación Jurídica*; en pocas palabras, el autor nos dice que quien no tiene conciencia de su responsabilidad como operador jurídico, quien busca refugio en el texto estricto de la Ley para resolver los problemas que tiene ante sí, está cometiendo un vicio dominante y afecta el desarrollo sensato de la sociedad.

Quiero decirles que las leyes ambientales no obedecen a los caminos de la naturaleza. Las leyes ambientales en prácticamente todo el mundo obedecen a los dictados de las conciencias humanas. Las leyes ambientales generalmente no obedecen a la termodinámica; los pro-



blemas ambientales se resuelven con ciencia; y derivado de ello, estamos ante una paradoja importante.

No procedo sin antes agradecer al titular, al señor Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al Sexto Visitador, a Rodolfo y a Jorge Hori, por la invitación de estar aquí.

Voy a basar esta breve exposición en dos grandes rubros; la primera parte, en un análisis argumentativo constitucional sobre el tema de las reformas; y la segunda parte, en la eficacia, eficiencia y mecanismos de aplicabilidad específica de lo que está pasando con nosotros.

Escuchamos en las dos brillantes ponencias anteriores, claros ejemplos de problemas de eficacia. No obstante, nos enfrentamos también a una paradoja y necesito partir de ahí para tratar de resolverla con estos dos grandes rubros.

El señor Hegel decía que de la tesis y la antítesis viene la síntesis. La lucha de los contrarios nos permite evolucionar. Yo les pregunto, ¿preferimos que se siembren 100 árboles o que se generen 10 empleos? Ese es el problema que tenemos en el mundo y con el medio ambiente. Y para resolver esto existe un concepto básico que se llama sustentabilidad o sostenibilidad.

Este tema resulta interesante en virtud de que primero; creo que es la primera vez en la historia, por lo menos desde que yo tengo uso de razón, que la CNDH está sentada en la misma mesa con su cliente frecuente que es el Estado mexicano. Nos llama la atención los esfuerzos. Esto quiere decir que la lucha de los contrarios no es por fin lucha y no por fin son contrarios. Esto quiere decir que se pueden sembrar 100 árboles y generar el mismo número de empleos.

Me voy a referir también, además de la reforma de 2011 que vino a ser el parteaguas de un país que se precia ser democrático y constitucional de derecho, a la reforma de 2010, a la de 2012, y al análisis específico de cómo estamos creando esta regulación en materia ambiental.

Tuve la oportunidad de participar en la promoción y en la creación del Código para la Biodiversidad del Estado de México. Éste fue un proyecto que tuvimos hace varios años y lo pudimos proponer en el Estado de México. ¿Qué eficacia tiene el Código hoy? ¿Qué eficacia tiene la codificación en materia federal? ¿Existe un problema de codificación? ¿Es un problema de leyes? ¿Es un problema de obligaciones a particu-

lares respecto de las obligaciones institucionales? ¿O más bien es un problema de ciencia? Ahí es a donde nos tenemos que voltear a ver. Por ejemplo, cualquier ley de la termodinámica, en este caso la ley cero dice que si un cuerpo se calienta a tal magnitud va a ejercer el calor suficiente para tal otra cuestión.

¿Que no se resolverían así los problemas ambientales? El problema de sobrerregulación trae consigo un problema económico importante en su aplicación y exige un análisis económico del derecho respecto de cómo va a intervenir el Estado y si es conveniente que el Estado intervenga, y que no sean los particulares quienes negocien. ¿Hasta dónde el medio ambiente puede ser cargado para tomar una decisión jurídica fundamental? Esta es la cuestión que nos tiene aquí presentes.

Ahora bien, de pronto en 2010 hubo una reforma constitucional en este país que generó que la ciudadanización y la participación ciudadana fueran un eje rector en el medio ambiente; no sólo por el acceso a la información sino porque se regularon las acciones de clase. Hoy por hoy, podemos pensar en cuántos grupos interesados van a comenzar a generar procesos eficaces para la aplicación de sanciones.

Posteriormente, en 2011 la Constitución nos reconoce una serie de derechos, y esto a su vez, establece una serie de principios, que al final de cuentas, déjenme inventar una palabra que vamos a llamarle “conexividad de derechos”; hoy por hoy esta “conexividad de derechos” nos tiene haciendo una consulta indígena que lleva más de un año y medio, la consulta del Acueducto Independencia a la Tribu Yaqui, y nos tuvo haciendo otra consulta en Oaxaca que duró dos reuniones para que otorgaran el consentimiento previo, libre e informado.

Hay una conexividad directa entre los derechos y la garantía de los derechos. Eso quiere decir entonces, que si se abrieron acciones de clase, ¿cuántas veces vamos a observar que grupos interesados, con intereses legítimos y no tan legítimos, comiencen a generar acciones que al final puedan detonar decisiones importantes en contra del desarrollo económico? Un ejemplo de esto, que no es a través de una acción de clase, es la reunión que tuvimos en Washington sobre el tema de la reforma energética y la destrucción del patrimonio biocultural.

Hasta allá estamos llegando, y yo les pregunto nuevamente, ¿son suficientes las leyes? ¿El problema es de leyes? ¿El problema es de so-

brerregulación? ¿O el problema es dejar de voltear a vernos el ombligo y dejar de ver el medio ambiente desde el punto de vista antropocéntrico y situarnos en el sistema ambiental como una parte integrante de éste, como una mínima parte del sistema ambiental? Y si es así, pues bien, ¿cómo hacemos para que este sistema genere las funcionalidades necesarias para que pueda aplicarse y pueda seguir existiendo el sistema?

Yo quiero que alguien me responda, ¿cómo un ambiente está saludable o no? ¿Para quién está saludable? Refirámonos a las vedas que la ley establece para pesca y caza de grandes depredadores, como es el caso de los tiburones; así como aquellas vedas establecidas para su reproducción. Bueno, recién leí y hallé una paradoja en el sentido de que el caracol que habita en los jardines no se encuentra vedado. Les menciono que la baba lixiviada de este caracol, depositada en un vaso de agua e ingerida por un ser humano, le provoca la muerte. Éste es un problema ambiental; y para ello requiero centrarme en el tema de cómo estamos actuando al respecto del sistema medio ambiental desde el punto de vista científico y desde el punto de vista económico y a dónde vamos a resolver los problemas.

Ahora bien, la creación de las reformas de 2010 a 2012 trajo como consecuencia la generación de derechos sustantivos, y todos los que nos dedicamos a esto, sabemos que la creación de un derecho sustantivo responde a que exista un derecho adjetivo para poder acceder a ese derecho sustantivo, pero no solamente un derecho procesal que pueda acceder a ese derecho sustantivo para su reclamo es suficiente, también se tienen que generar los procesos institucionales para que esos derechos adjetivos sean reclamables.

Vamos a pensar que ya se crearon los tribunales en materia ambiental. No nada más el Poder Ejecutivo tiene sus procesos institucionalizados de acceso a los derechos, como pueden ser las Procuradurías, sino que el Poder Judicial ya tiene sus Tribunales y el Poder Legislativo está generando leyes científicas, jurídicamente viables. Pensemos en esto, ¿quién va a capacitar a los jueces para que sus resoluciones no digan: “en caso de duda aplicamos el derecho a favor del medio ambiente”? ¿Por qué los jueces tienen duda? ¿Cómo se capacitaron estos juzgadores para que dentro de sus ponencias tengan grupos transdis-

ciplinarlos que les ayuden a resolver los problemas ambientales? En esto consiste el tema de la eficacia.

¿Cómo haría la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para darle eficacia a una Recomendación? Cualquiera que sea, refirámonos al problema del río Sonora, ¿es eficaz la resolución? ¿O tendría que ser científicamente hecha para que pueda ser eficaz? ¿Cuánto tiempo un biodigestor, un destructor de partículas contaminantes en el agua, que puedan ser biológicas, va a destruir ese contaminante? ¿Quién sabe eso? ¿Cuántas veces en la creación de un área natural protegida se ha analizado el sistema económico indígena; por ejemplo, para hablar de que en un área natural protegida no puedan pescar en la zona núcleo cierta especie porque se está acabando? Y así están, al mismo tiempo, rompiendo con una forma importante de hacer cultura indígena y de poder subsistir. ¿Quién resuelve estos problemas? ¿Dónde se resuelven estos problemas?

No quiero ser fatalista; simple y sencillamente, quiero decirles que las leyes no han alcanzado a resolver los problemas porque estamos decidiendo, estamos haciendo adiciones jurídicas fundamentales a través de leyes, a través de permisos, concesiones, con el texto estricto de la Ley, cuando la Ley muchas veces no está creada mediante el respeto al sistema natural.

Sin más, el sistema natural nos puede decir hasta dónde podemos contaminar. Estas son las paradojas que el sistema jurídico mexicano no ha terminado de resolver para garantizar el derecho humano al medio ambiente. ¿Qué medio ambiente? Hay un proceso autopoiético, diría Luhmann, hay un proceso autorreferente en el tema del medio ambiente.

La autorreferencia que establece el propio medio ambiente, es que el medio ambiente te dice hasta dónde es posible, cuándo hemos tomado estas decisiones de ver hasta dónde es posible o no. ¿Cuánto cuesta la remediación de un sitio contaminado? ¿Conviene más que se vaya una industria del país porque le cuesta la remediación del sitio 35 millones de dólares y se generen pueblos fantasma; o ver qué formas de compensación existen y cómo se pueden internalizar los costos? Diría Ronald Coase en su teorema referente a la internalización de costos, que si tu producción genera daño ambiental, debes internalizar en

tu costo de producción las formas de remediar el daño. Esta es la única manera que tenemos de garantizar un derecho fundamental que es conexo.

El derecho a la consulta previa, libre e informada, es un derecho que constantemente estamos garantizando y, para ello, aplicamos un sistema de control de convencionalidades del ejecutivo federal, acompañados de protocolos *ad-hoc* de consulta, mismos que son negociados con los pueblos y comunidades indígenas. ¿Por qué? Por la conexividad del derecho, porque tenemos que garantizar el derecho de autodeterminación. No es lo mismo hacer una consulta en materia, por dar un ejemplo, de transgénicos en el sureste, que hacer una consulta en materia de aguas nacionales con los Yaquis. En cuanto a consulta indígena, si entregamos la información a los Yaquis, escrita en lengua yaqui, no lo van a aceptar, porque ellos no leen Yaqui; eso forma parte de un protocolo que se negocia.

Si yo llego con los mayas a hacer una consulta en transgénicos y les doy la información en castellano, me indicarán que ellos la requieren en maya. Esto quiere decir que los protocolos para atención, para garantizar el derecho a la consulta deben ser protocolos negociados para garantizar el derecho de autodeterminación que es un derecho conexo. Si tomamos el concepto de conexividad como el concepto básico para cumplir con los principios rectores del artículo 1o. Constitucional veremos que sí podremos cumplir con esos principios, porque todos los derechos son conexos. Un ejemplo externo al medio ambiente es que si el Estado mexicano o determinada entidad federativa permite el matrimonio de personas del mismo sexo, aplaudiremos la inclusión, la igualdad, pero de qué sirve la reforma si no hay la suficiente conexividad con el derecho de que la pareja de una persona pueda quedar inscrita en el seguro social; lo mismo sucede con el medio ambiente.

Hoy, yo les pregunto, si en un área natural protegida no dejan a los indígenas apropiarse de un recurso natural que es valioso para ellos por el pretexto de que es una zona núcleo o en una zona de amortiguamiento, donde no se puede hacer absolutamente nada, y para estos indígenas depende de su derecho de existir, ese recurso natural ¿qué tenemos que hacer como operadores jurídicos del Estado si no hacer verdaderos ejercicios de ponderación de derechos? ¿Quién tendrá más

razón en la ponderación de los derechos? En el derecho al agua, ¿la minoría tendrá razón en la ponderación del derecho o la mayoría tendrá razón? Porque también es un derecho colectivo que le asiste a la mayoría.

Estos problemas son a los que nos estamos enfrentando. Ya les hablé de experiencias, porque de eso se trata el Coloquio, de venir a decirles qué es lo que está pasando, cuál es el estado del arte de las cosas en la cuestión del derecho al medio ambiente sano, y no sólo eso, ¿qué expectativas tenemos? Sí les quiero decir que las expectativas que hay son muchas en el tema de garantía, no solamente por los procesos de difusión como estamos haciendo. En la Secretaría tenemos a más de 5,000 servidores públicos capacitados en derechos humanos. No obstante, ¿cómo van a resolver los problemas ambientales las personas que son operadores jurídicos y que reciben desde un permiso en una ventanilla, hasta una gran resolución de ese permiso por parte de una Subsecretaría? ¿Qué tendrá que permear entonces?

Desde mi punto de vista no es un problema de sobreregulación. La sobreregulación en muchos casos trae ineficacia e ineficiencia; ineficacia jurídica, ineficiencia económica. El problema no es de sobreregulación y el problema tampoco son las cargas obligatorias a particulares respecto de la obligación que éstos tienen. Efectivamente, en México no existe un sistema de obligación de particulares; sin embargo, existen obligaciones de no hacer y por eso existen delitos ambientales.

Muchas gracias por su escucha.

Mi correo electrónico es [juan.gudino@semarnat.gob.mx](mailto:juan.gudino@semarnat.gob.mx)

Lic. Roberto de la Maza Hernández

—Director de Política Ambiental—  
Vo.Bo. Asesores Integrales

Muchas gracias a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por la invitación. Sé que andamos apretados de tiempo, además la ventaja o desventaja de ser el último, es que ya muchas cosas se dijeron. Yo hablaré muy brevemente de cómo llegamos a este derecho a un ambiente sano y su relación con la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

Si bien es cierto que el tema ambiental no es un tema nuevo, también lo es que de manera formal no lleva muchos años. El primer antecedente de la importancia de reconocer este derecho, lo encontramos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, donde se estableció que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado. Si bien es cierto que no se menciona expresamente el tema ambiental, es evidente que para poder garantizar un nivel de vida adecuado es necesario tener un ambiente en buenas condiciones, y con base en el principio de interdependencia que hay entre los derechos humanos, pues evidentemente nos encontramos ante condicionantes interdependientes.

Un segundo paso, ya muy importante para la constitucionalización del derecho a un ambiente sano, fue el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, donde se reconoció

que toda persona debía disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental adoptando medidas para mejorar la higiene del trabajo y del medio ambiente, con lo cual se da expresamente esa relación entre calidad del ambiente y la posibilidad de la salud física y mental de las personas.

Un tercer paso y que ya se da en el marco del derecho internacional en materia ambiental y que lo mencionó la Embajadora, fue durante la primera gran cumbre ambiental que fue Estocolmo de 1972, y donde el principio primero de la Declaración que emana de ese evento reconoce que el hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar. Aquí vemos esa interdependencia o interrelación entre condiciones de vida adecuadas y un medio ambiente de calidad.

Y ya el punto en el que se alcanza la cúspide de estos antecedentes es evidentemente, en la Conferencia de Río de 1992, donde la Declaración correspondiente estableció que los seres humanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. Recuerden que ya en esta Cumbre se empieza a perfilar el concepto del desarrollo sustentable, y entonces efectivamente, se reconoce que tenemos todos un derecho a una vida saludable y productiva, y que eso debe darse en equilibrio con el ambiente; pero para lograr eso, precisamente, es que se acuña ese concepto del desarrollo sustentable y es el que pretende empatar el desarrollo de actividades productivas, con el garantizar que se va a mantener el capital natural que las hace posibles y no solo para las generaciones presentes, si no pensando en el futuro, y que fue referido por Juan Pablo.

¿Cómo se fue adoptando el derecho a un ambiente sano en las constituciones del continente? pues llama la atención que Panamá fue el primer Estado que lo incorporó en su Constitución en el año de 1972, por supuesto ya el licenciado Muñúzuri señaló que México reacciona llevando una ley, pues evidentemente Panamá reaccionó y llevó a la Conferencia de Estocolmo una reforma constitucional, entonces muy probablemente esto es una reacción a ese evento internacional.

También en la década de los 70, Cuba y Perú constitucionalizaron este derecho. Un siguiente bloque que es en la década de los 80 tene-



mos países como Chile, Guatemala, Nicaragua y Brasil y, por último el tercer bloque, el de los tardíos y de los años 90, empieza con Colombia, tenemos también Costa Rica, Bolivia Uruguay, Ecuador y hay que decirlo, llegamos tarde, México hasta 1999, como ya se ha mencionado por las personas que me precedieron.

Entonces, una mala noticia, fuimos los últimos y, desafortunadamente les tengo otra mala noticia, porque efectivamente se reconoció en 1999, vamos a ver un poco la evolución de cómo se incorporó o cómo se ha ido reformando el artículo 4o. Originalmente el artículo 4o. como muchos de ustedes saben, no tenía referencias expresas a cuestiones ambientales pero desde 1983 garantizaba el derecho a la salud, y con base en la interrelación que existe entre estos dos derechos, se utilizaba este fundamento para muchas de las acciones que se llevaban a cabo en materia ambiental.

Ya en 1999 se incorpora expresamente el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado, sin embargo como ya también han mencionado, omitió los mecanismos procesales necesarios para hacerlo efectivo, para exigir su cumplimiento. En palabras del entonces y ahora difunto senador Aguilar Zínser, no se podía estar satisfechos con el resultado de esta reforma, ya que por sí sola no garantiza que los ciudadanos cuenten con instrumentos para la defensa del ambiente. Entonces el propio constituyente permanente estaba consiente que la tarea no estaba acabada.

¿Cómo funcionaba entonces este derecho inacabado? Pues, tiene tres vertientes: primero, el derecho de toda persona a un ambiente adecuado conlleva como ya también se mencionó, la obligación de cuidarlo, a pesar de que no lo establecía expresamente de manera natural se genera esa obligación, y por lo tanto de ello deriva el principio de la corresponsabilidad que está previsto tanto en la Declaración de Río, como en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y que establece lo que ya también mencionó la Embajadora, que la protección del ambiente no es responsabilidad nada más de las autoridades, es tarea de todos los ciudadanos el llevar a cabo acciones para garantizar ese derecho, y por ello, muchas leyes pero especialmente la Ley General del Equilibrio Ecológico estableció mecanismos que permiten la participación de las personas en el

desarrollo y aplicación de la gestión ambiental, como ocurre con la auto regulación, las auditorías ambientales, la participación en los procedimientos de normalización, de planeación, en la evaluación de impacto ambiental, que hizo mención Juan Pablo, y que de pronto saca chispas, pero bueno ahí está considerada y es un mecanismo para permitir esa corresponsabilidad de los ciudadanos.

También tenía que ser garantizado por el Estado, se pretendía que fuese un derecho subjetivo público, sin embargo, solo podía ser exigido a través de los instrumentos que en su caso estableciera la legislación a nivel administrativo. Nuevamente depende totalmente de la Ley General del Equilibrio Ecológico y los únicos mecanismos que realmente se tenían, era la denuncia popular y el recurso de revisión, mismos que eran sumamente limitados, y el amparo no podía utilizarse porque se tenía que sufrir una afectación en su esfera jurídica directa.

Y finalmente, la vertiente más importante es que se veía este derecho como un principio rector de la política social y económica, y esto lo confirman los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución que establecen aspectos sobre medio ambiente, que pretendían informar a la legislación secundaria para garantizar el derecho de un medio ambiente adecuado. El artículo 25 ordena la rectoría del Estado en materia de desarrollo, exigiendo que ésta se lleve a cabo de manera integral y sustentable, lo cual tenía que reflejarse en las leyes que impulsaran ese desarrollo. El artículo 26 sin establecer referencias expresas a cuestiones ambientales se apoya en la Ley de Planeación, que ordena que la planeación considere la cuestión ambiental y la propia Ley General del Equilibrio Ambiental Ecológico tiene un instrumento que se llama Planeación Ambiental; y finalmente tenemos el artículo 27, referido por el licenciado Muñúzuri, y que reconoce la propiedad originaria de la Nación sobre tierras y aguas, con lo cual permite la imposición de modalidades y regular en beneficio de la colectividad el aprovechamiento de los elementos naturales para cuidar su conservación, por lo que me sumo a ese reconocimiento que hizo al Constituyente del 17, ya que estableció la primera disposición ambiental en una Constitución nacional. Entonces a pesar de que en el reconocimiento de un derecho a un ambiente adecuado llegamos tarde, por lo menos en la parte ambiental que estableció el artículo 27 fuimos los primeros.

No han sido las únicas reformas que ha sufrido el artículo 4o., ya se mencionó que en 2011 se incorporó el derecho a toda persona a la alimentación y una reforma importante es la del 2012, que la verdad es que incorporó muchas cosas, sustituir el término adecuado por sano, ya que se consideraba que adecuado era sumamente subjetivo y sano tenía un poco más de definición jurídica; obligar al Estado a garantizar este derecho, a lo cual yo diría que esto fue totalmente innecesario, y ahorita voy a comentar por qué, pero es la responsabilidad por daños al ambiente lo cual también me parece que no era necesario elevarlo a la Constitución, y finalmente incorporar el derecho de toda persona al agua.

Otras reformas que de manera complementaria han apuntalado este derecho a un ambiente adecuado, que ya fueron mencionadas, son la reforma al artículo 17 en materia de acciones colectivas de 2011, y que permitió que se reformara el Código de Procedimientos Civiles, y que se establecieran acciones colectivas en materia ambiental; la reforma en materia de amparo que también mencionó el licenciado Muñúzuri del 2011 y que amplió, o más bien eliminó el concepto de interés jurídico y estableció el interés legítimo tanto individual y colectivo, y que ya nos permite utilizar el amparo como un mecanismo de defensa, y finalmente las reformas para diversos artículos en materia de derechos humanos del 2011 y que es la materia de este Coloquio.

Esta reforma en materia de derechos humanos planteó esencialmente tres cosas que me parecen importantes: lo primero es que ya no se otorgan, se reconocen los derechos y que además serán reconocidos los derechos no nada más previstos en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que nuestro Estado es parte, y esto es un punto muy importante, porque la materia ambiental tiene muchísimos acuerdos y tratados en materia ambiental, lo cual hace que el tomador de decisiones o el juzgador puedan valerse de todos esos instrumentos internacionales para interpretar una cuestión en materia de derecho al ambiente. La aplicación del principio *pro persona* que pronto vamos a ver que se empieza a aplicar de manera frecuente, ya también se mencionó que no nada más existe el derecho a un ambiente sano, hay muchos derechos, y es muy probable que los veamos entrando en conflicto; tenemos ahora una legislación en materia energética

que de manera, yo diría esquizofrénica, repite constantemente que los usos de suelo y subsuelo son preferentes sobre cualquier otra cosa, yo creo que eso está mal, pero aquí eventualmente los tribunales tendrán que decidir sobre estas cuestiones, pero yo creo que si un aprovechamiento, una explotación de hidrocarburos va afectar una fuente de agua de una población, yo creo que la legislación no puede pronunciarse sobre preferencias, eso se debe decidir caso por caso.

Estableció la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos y esta reforma es de 2011, entonces era absolutamente innecesario ponerlo expresamente en el artículo 4o., y finalmente que la interpretación que se haga de estos derechos tendrán que ser bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Esta reforma también lo que consideró fue el fortalecimiento institucional para poder garantizar los derechos humanos en nuestro país, entonces se adicionó un apartado B al artículo 102 de la Constitución por el cual se estableció que los organismos de protección de los derechos humanos serían fortalecidos, podían conocer de quejas contra actos u omisiones de cualquier autoridad excepto del Poder Judicial de la Federación, pero y quizá la más importante, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, sin embargo, los servidores públicos quedan obligados a responder a esas recomendaciones y en caso de que sean negativas a tener que fundar, motivar y hacer pública su respuesta.

De pronto siento que se menosprecia mucho el papel de los Ombudsmen, me da gusto también que esté mi amigo Francisco Dorantes, que representa a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F. Sé que su titular tiene dudas de si está Procuraduría, que creo que es la única que es un Ombudsman ambiental en el país, porque no sanciona, solamente emite recomendaciones o sugerencias, de si deberían evolucionar y cambiar, y volverse una auténtica Procuraduría con facultades sancionadoras. Yo le reitero que no, yo creo que el peso moral que tienen los Ombudsmen vale mucho, y sobre todo la ventaja que tienen, es que los mantiene al margen de los procedimientos administrativos, autorizatorios o sancionatorios, o de investigación, y eso hace que sean más objetivos, y creo que eso es exactamente lo que viene haciendo y que va hacer mucho más la Comisión Nacional de

los Derechos Humanos. Ya tenemos varios ejemplos de recomendaciones que son en materia ambiental, y está precisamente el caso de Wírikuta, donde la propia Comisión Nacional estableció que hay violaciones a los derechos de consulta y participación, al uso y disfrute de los territorios indígenas, y a la identidad cultural y a un medio ambiente sano.

Cada vez vamos a ver más que ese rol de Ombudsman nacional, lo está ejerciendo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Entonces efectivamente la mala noticia es que desde 1999 hasta 2011 teníamos un derecho programático, que realmente no nos funcionaba para poder exigir el cumplimiento de ese derecho. Sin embargo, la buena noticia es que en los últimos años con las acciones colectivas, con las reformas del amparo, con las reformas en la materia de derechos humanos, con el tema de responsabilidad por daño ambiental y con la publicación de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, ya tenemos un derecho que realmente podemos exigir su cumplimiento.

Se ha dicho que para que el derecho a un ambiente sano sea eficaz se requiere primero: que sea reconocido de manera expresa y clara señalando la responsabilidad del Estado de garantizarlo, bueno cumplimos, se reconoció en 1999 y la responsabilidad del Estado de garantizarlos se estableció en 2011 con la reforma en materia de derechos humanos. Que incluye el derecho a una información adecuada, así como a la participación en decisiones que afecten en el ambiente, por lo menos en el papel creo que cumplimos, porque contamos con todo un marco jurídico en materia de acceso a la información pública, la transparencia y existen mecanismos de participación, que aunque no funcionan como quisiéramos, permiten la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones; y finalmente que otorgue a los particulares recursos eficaces cuando consideren afectado dicho derecho. Pues también cumplimos.

Coincido plenamente con el licenciado Muñúzuri en que la legislación ambiental requiere una revisión, no sé si a lo que debemos llevar es a un proceso de codificación, también conozco el caso del Estado de México y creo que podemos coincidir que no funciona del todo bien, pero lo que sí creo es que necesitamos una revisión integral como la que se hizo en 1996, más o menos de esos alcances, porque en los últi-

mos años lo que sí hemos venido haciendo es lastimar nuestro ordenamiento jurídico ambiental con parches legislativos. Desde la Constitución hasta la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y este enorme número de nuevas leyes generales o marco, que se vienen emitiendo, que vuelven a fragmentar el ordenamiento jurídico ambiental, y de pronto cuesta mucho trabajo entender qué ordenamiento es el que resulta aplicable, las reglas de supletoriedad no son claras y con la fórmula de la derogación tácita, pues ahí les encargo la tarea de entender qué disposiciones se encuentran vigentes y cuáles no.

Yo con esto concluiría, me pongo a sus órdenes para cualquier duda.

Muchas gracias por la invitación.

## QUINTA MESA

---

### BIODIVERSIDAD Y DERECHOS HUMANOS

## Mtro. César Murillo Juárez

—Director General de Gestión Forestal y de Suelos—  
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Agradezco la oportunidad que me brinda esta Honorable Comisión para participar con este tema, sabiendo además que ya han sido expuestas algunas muy notables consideraciones en torno a la regulación vigente, vertidas en las excelentes ponencias que han antecedido a la de un servidor.

Uno de los compromisos que hemos asumido las Unidades Administrativas de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, es cuidar que no se vulnere el derecho de petición de los ciudadanos y que la inexistencia de una regulación específica no se utilice como causa o motivo para no resolver una petición, pues en los trámites que aplica la SEMARNAT, no cabe el silencio administrativo y siempre debe primar el principio de congruencia.

En este sentido, —si se nos permite—, la visión con la que las Unidades Administrativas de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental debemos ejercer las funciones de gestión, particularmente en los trámites relacionados con el uso o aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, (esto es, para el desarrollo de actividades productivas del sector primario o extractivo de los recursos naturales renovables), es hacerlo de forma tal que en cada resolución que se emita, se imprima la cualidad de una motivación adecuada, en la que se exponga



todo orden de razones y consideraciones que en cada caso justifiquen técnica y jurídicamente la decisión tomada, de modo tal que la resolución sea congruente tanto con la petición o peticiones formuladas, así como también con las restricciones, prohibiciones o modalidades previstas por el ordenamiento jurídico y con las demás cuestiones que deriven del procedimiento.

Sobre ese contexto, la visión arriba referida ya no es solo una mera cuestión de “calidad en el servicio” o la simple satisfacción de un “requisito de validez del acto administrativo”, pues el derecho fundamental a la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación, descansa, (al menos en lo que corresponde a nuestra actuación administrativa), sobre una premisa sustancial establecida en nuestro ordenamiento jurídico, la cual consistente en que no se puede autorizar absolutamente nada, ninguna obra, ninguna actividad, cuando con ello se comprometa la biodiversidad. (La legislación vigente la contempla como causa de negación en los procedimientos de autorización para el desarrollo de actividades de aprovechamiento sustentable y de cambio de uso de suelo en terrenos forestales).

Lo anterior conlleva un proceso de discernimiento sumamente complejo y en alguna forma compartido, pues no solo conlleva la obligación de conocer el ordenamiento jurídico y los criterios técnicos susceptibles de aplicación, (que de por sí ya es complicado), sino que las consideraciones que hay detrás de esa premisa, (siempre en el terreno del caso por caso), se yuxtaponen en forma natural con el derecho de petición; y, si tomamos en consideración que la construcción de las consideraciones y conclusiones que motivan una resolución, surgen esencialmente de los hechos y planteamientos formulados por los interesados, (mismos que por lo general —salvo prueba en contrario— gozan de la presunción de ser ciertos), entonces podemos decir que cada resolución emitida, es resultado de una construcción lógica en la que los datos e información técnica proporcionada por los interesados, constituye la materia prima del edificio.

Dicho lo anterior y aunque éste no es el lugar para un examen apropiado, detengámonos un momentito, (este y otro párrafo), tan solo para imaginar o sospechar que la materia prima del edificio resultara falsa o errónea. De entrada, tal situación conllevaría a la identificación

de un error sobre el objeto, causa o motivo de la resolución, lo cual acarrearía las consecuencias de un acto administrativo que no satisfizo el requisito de validez correspondiente y cuya irregularidad produciría su nulidad. Pero, más aún, ¿Qué sucedería, si dicha resolución se ejecutara pasando inadvertido el error o falsedad de los datos e información técnica utilizada en la construcción de las consideraciones y conclusiones que justificaron la resolución?; ¿Acaso no se comprometería la biodiversidad? o ¿no podría identificarse un riesgo de ello?

Pues bien, ante los múltiples escenarios posibles que pudieren seguirle a un manejo inadecuado de los recursos naturales que comprometieren la biodiversidad, pueden abrirse las puertas de un abanico de responsabilidades sancionables y que son descifrables a través de diversos medios, vías y mecanismos que permiten combatir y detener aquellos actos que aún no han sido consumados y que vulneran los derechos humanos que reconoce y garantías que otorga nuestra Constitución; o permiten exigir la reparación civil o ambiental por los daños ocasionados a las personas y a la sociedad, o permiten investigar hechos sancionables administrativa y penalmente; o permiten a la administración pública exigir la anulación de los actos contrarios al orden público emitidos en favor de los administrados, o incluso, permiten a éstos últimos exigir una indemnización por daño patrimonial del estado; y, todo ello, sin considerar la encomiable labor que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues en su labor de investigación y análisis, normalmente a partir de denuncias de hechos aislados y pobremente descritos, se concentran las más bastas, profundas y eficaces tesis y criterios en materia de derechos humanos.

Sin embargo, retomando nuestro tema, es importante destacar que una regulación ambiental tan especializada como la que tenemos en nuestro país —que ha sido pionera en múltiples temas y reconocida en otras latitudes— implica en sí misma una garantía de voluntad política para que la sociedad, los ciudadanos, los individuos, nos involucremos y comprometamos más en el cuidado y en el ejercicio de acciones que exijan el cuidado de la conservación de la biodiversidad.

Desde luego, no es fácil lograr esta tarea si consideramos que se trata de un fenómeno socio—cultural y de un valor que trasciende a las generaciones, pero el hecho de que ahora se ha evolucionado al inte-

rior de esta Secretaría en aspectos tales como la forma y contenido de las resoluciones, justamente a partir del uso de herramientas sumamente útiles como es la obligación de transparentar dichas resoluciones y dar acceso a la información pública gubernamental, ello sin duda ha impactado positivamente dentro y fuera de la Secretaría. Cabe señalar que este avance constituye una herramienta que tienen los ciudadanos y que, definitivamente, llegó para quedarse, pues el movimiento de la gestión ha mejorado mucho hacía el interior donde se nos ha obligado, de alguna manera, a mantener un mejor y mayor desempeño.

Por otra parte, el marco de los derechos humanos y garantías que establece nuestra Constitución en sus artículos 4o., 8o., 25 y 27 párrafo tercero, son derechos fundamentales que nos permiten ceñir cuál es el marco sobre el cual debe actuar y responder la autoridad.

Como se sabe, el artículo 73, fracción XXIX *g*, permite contar con una legislación que va a repartir facultades, a diferencia de una ley federal, puesto que la ley general nos va a permitir decir qué nivel tendrá, así como qué tipo de competencia. De manera directa, con este articulado constitucional, tal y como se ha mencionado anteriormente, se tendrá una protección hacia el derecho al medio ambiente adecuado, fundamental para su desarrollo; así es necesario el buen uso de los recursos productivos, cuidando su conservación del medio ambiente en cada una de las autorizaciones que se están otorgando así como el establecimiento de usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. Lo cual constituye también un elemento importante que está considerado en cada uno de los resolutivos, llámese impacto ambiental, cambio de uso de suelo, o ante cuestiones de remediación de suelo y el propio aprovechamiento de la vida silvestre.

La conservación de recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, son elementos que, al día de hoy, enfrenta la gestión ambiental de una manera mucho más articulada de lo que se tenía hace algunos años. Ya nuestros antecesores hacían mención, de la existencia de acciones colectivas y de que los derechos difusos ya poseen un mecanismo a partir del cual, puedan empezar a ejercitarse y hacer valer el respeto a este derecho, en el entendido de que ya no es individual sino colectivo e implica la necesidad de que los resolutivos

que se generan en las diferentes áreas de la Secretaría estén debidamente fundados en la normatividad aplicable.

Incluso, dentro de lo que la misma legislación prevé, también se hacía mención sobre el ‘principio de buena fe’ y ahí sí recupero este elemento, pues la cuestión de la legislación o cuidado al medio ambiente no es como todos la compartiremos, es decir, no es una tarea específica de la autoridad; ustedes saben que en todos los trámites que se realizan ante la Secretaría del Medio Ambiente, al igual que como en cualquier otra autoridad, es este importantísimo principio el que va a prevalecer.

Así, este principio que se establece tanto en las cuestiones de evaluación de impacto ambiental, y del estudio técnico justificativo, es lo que las autoridades deben evaluar para otorgar un permiso, o una autorización; lo primero que se toma en cuenta es lo que el particular manifiesta que existe. Esto implica una responsabilidad de “ida y vuelta”, es decir, tanto de autoridades como de los mismos particulares y una mejora de la ética en cuestión de gestión ambiental, tanto interna como afuera.

¿A qué nos referimos? A que debido al haber encontrado prácticas muy reiteradas de cómo buscar autorizaciones o incluso de cómo repetir información llevada a cabo en alguna consultoría o por consultores que copian tal cual la información de un documento de impacto ambiental, el cual no tiene nada que ver con las características o con el sistema ambiental de un lugar, distinto al que va a solicitarse, hecho que no es lo más público, pero sí una de las razones por las que la Secretaría tiene que prevenir y aclarar. Esto es una situación que se genera, a veces, por la misma práctica de la gestoría. Por ello, es muy importante que la gestoría ambiental esté muy acorde con la Secretaría, pues en la medida en que se garantice el ejercicio adecuado de un derecho, se estará dando, en primer lugar, un acceso al cumplimiento de justicia ambiental.

Hace una semana el doctor José Sarukhán y la maestra Julia Carabias presentaron un libro acerca de lo que implica el acceso a la justicia ambiental, y me parece que este esfuerzo que hacen a través de este libro que publica el Fondo de Cultura Económica es, precisamente, un

ejemplo para la ciudadanía, al presentar cómo está estructurado y cómo se puede ejercitar un derecho en cuestión ambiental.

Esta publicación del libro que acaba de salir a la venta la semana pasada, cuyo título está enfocado a la justicia ambiental, cuesta 40 pesos, y recomiendo leerlo por tratarse de una lectura muy oportuna, cuya filosofía de búsqueda va enfocada a la gente de todos los niveles. En la medida en que nosotros conozcamos nuestra legislación ambiental y sobre lo fácil que resulta a veces ejercitar un derecho, por ejemplo la realización de una denuncia popular —como en un momento ya lo ha comentado PROFEPA—, se irá fortaleciendo la gestión ambiental.

En la medida en que conocemos el camino que implica cómo hacer valer una denuncia, una incongruencia entre una solicitud y una autorización, o incluso, la presencia o la apariencia de algún posible delito, se estará coadyuvando en el cumplimiento de la gestión ambiental.

Conforme a la interpretación de los artículos antes mencionados, el Poder Judicial juega un papel importantísimo. Si, aquí se dice que la autoridad judicial no es solamente por parte del gobierno, sino también de la ciudadanía. La autoridad judicial, que es en realidad el poder judicial, representa un elemento insustituible, y al alcance de poder interpretar qué es lo que el legislador quería mencionar y también qué es lo que ciñe o constreñirá a la autoridad al momento de estar resolviendo.

Hay un criterio de tesis denominado: *Medio Ambiente adecuado para el Desarrollo y Bienestar. Concepto de Regulación y Concreción de esa Garantía*, donde se advierte que proteger el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el uso adecuado de los mismos recursos, y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como el desarrollo sustentable, es garantizar al mismo tiempo ese derecho difuso que tenemos todos en el artículo 4o. Constitucional.

En el caso de la biodiversidad, hemos entendido ya a nivel internacional, que proteger la biodiversidad de un país, es proteger la propia viabilidad. Es por eso que el tema de la biodiversidad se encuentra intrínsecamente ligada a identificarla en un estudio de impacto ambiental para reconocer cuáles son los sistemas ambientales que posiblemente se verán afectados, sea por un impacto local o un impacto regional. En el caso del cambio de uso de suelo, demostrar que se otorgará única-

mente el cambio de uso de suelo, siempre y cuando no esté implicada la biodiversidad o la disponibilidad del agua. Son elementos obligatorios que se encuentran para demostrar por parte de los promoventes y que incluso esto, en la medida que se difunde, que los particulares lo saben, pueden cuestionar perfectamente a la autoridad si hay algún elemento que consideren que no sea de alguna manera respetado.

En la medida en que podemos involucrarnos más en los artículos de la legislación, sin volvernos peritos, simplemente saber que existe este derecho, se tendrá (como se mencionaba hace un momento) un mayor control. Y es lo que considera también el Poder Judicial, en el caso de la Segunda Tesis “*Derecho a un Medio Ambiente adecuado para el Desarrollo y Bienestar, aspectos en el que se desarrolla*”, donde se reconoce que el derecho fundamental y la garantía consagrada en el artículo 4o. Constitucional debe ser en dos sentidos, un sentido de respeto *erga omnes*, oponible a todo mundo; eso quiere decir que cualquier persona debería y podría hacer exigible su derecho a un medio ambiente sano; incluso, contra cualquier otro ciudadano, pero también, exige y existe una necesidad y una obligación de que se proteja este derecho o se respalde de manera vertical con las diferentes autoridades y niveles de gobierno.

Este derecho que de manera intrínseca estamos obligados como autoridades a respetar, va de acuerdo también al tomar en consideración los diferentes compromisos que México ha asumido. Este es el caso del Convenio sobre la Diversidad Biológica que, como ustedes saben, México será el próximo año sede del evento durante el mes de diciembre, lo que nos permite llevar a un nivel internacional la preocupación y los compromisos que como países puedan llevarse a cabo, respecto a la protección de la biodiversidad.

Este Convenio reconoce la diversidad de la naturaleza como un derecho fundamental; esto implica, junto con el Protocolo de Cartagena y Nagoya, los conductos a partir de los cuales, los beneficios que se puedan obtener por la misma biodiversidad o los beneficios que, incluso al día de hoy no conocemos, tengan que ser repartidos y asimilados por quienes quizá son los dueños de ese conocimiento que en un momento dado puede ser tradicional y que en algún momento, también lo llegó a comentar el maestro Gudiño.

Al día de hoy tenemos la obligación de aplicar el compromiso que tiene México respecto al Protocolo de Nagoya, donde tiene que garantizarse que quienes pueden resultar beneficiados por el uso de su conocimiento en el desarrollo de alguna medicina, en el desarrollo de algún tipo de aplicación comercial, pues se debe garantizar; y a pesar de no tenerlo totalmente instrumentado, ya está en el compromiso internacional, constituyendo una obligación hacia el interior de la autoridad y se está buscando que se instrumente en esos términos.

El segundo punto, es que estas normas establecen el derecho de todas las personas a conservar, participar y utilizar la diversidad biológica. Esto es, tenemos esta oportunidad y derecho de ocuparla, pero también tenemos la responsabilidad de no agotarla, de conservarla, y que obviamente se puedan obtener los beneficios sin que se comprometa hacia adelante su uso o incluso que otras generaciones la puedan aprovechar, aplicando obviamente un principio precautorio que no sólo la autoridad debe de prever sino también desde el punto de vista de los particulares. Si no tenemos evidencia suficiente de cómo autorizar, o una evidencia suficiente de cómo debe ser aprovechado un recurso, pues la autoridad y en general la postura debe ser no autorizar hasta que haya esa certidumbre o por lo menos que hayan los mecanismos adecuados para salvaguardar un derecho tan importante como en el caso del Protocolo de Nagoya.

Con respecto a todos los compromisos que vienen en el Convenio, a partir de la reforma de la Ley de Amparo, los actos de autoridad violatorios de los derechos fundamentales, se pueden ahora ejercitar a través de dicha Ley, simplemente con reconocer que hay un derecho; la posibilidad de que con esta Ley se haya podido avanzar en estos términos, permite otorgar una mayor garantía a las personas sin tener que esperar a que la ley esté formalizada para que pueda llevarse a cabo el respeto de su derecho.

Además, cabe mencionar las diferentes leyes donde está previsto lo referente a la biodiversidad y que también se han abordado, así como algunas consideraciones sobre la aplicación de la legislación ambiental que está enfocada a reconocer que en cada autorización que se otorga, se genera política ambiental; en cada autorización deben de estar reflejados los lineamientos al interior de la Secretaría que está

buscando alinearse con el respeto al cumplimiento de obligaciones que se encuentran ya en la ley; y si bien es cierto que los lineamientos no son un elemento para fundar y motivar, sí le dan al funcionario la posibilidad de entender el criterio adecuado, y ser congruente con lo que está en la ley, y de lo que está buscando en sí la autoridad.

Se dispone de elementos adicionales que nos ayudan hoy día y que deben ser fortalecidos, como son, por ejemplo los principios de Ecuador. Como ustedes saben, en los proyectos de grandes dimensiones económicas, financiados por los bancos, ahora como aliados, por así decirlo, piden demostrar que se cumple con estos principios de Ecuador, que no se está afectando al medio ambiente y que se cumple con la legislación local ambiental. Aunque quizá esto no es la autoridad, ayuda a que en todo el financiamiento de proyectos se haya generado un mecanismo que permite ser concomitante con la legislación ambiental y lograr el mismo objetivo.

La Subsecretaría, se enfrenta día a día con la necesidad de mejorar cada vez más la gestión ambiental, buscar que haya una mayor difusión tanto de las reformas como de la mejora al interior de los trámites, de los tiempos, con la finalidad de que haya un mayor acceso a la justicia ambiental y un respeto que pueda hacerse demostrable mediante las autorizaciones de la biodiversidad, dado que puede ser afectada con cada una de las autorizaciones.

Hasta aquí, sólo me resta reiterarles que se mantiene muy presente la necesidad de salvaguardar el que la biodiversidad es un bastión elemental para la viabilidad del país, pero además, lograr que haya una congruencia entre el marco legal, los compromisos internacionales y la mejora que debemos obtener en cada uno de los resolutivos. En este sentido, buscamos que haya una madurez de la gestión ambiental, sin dejar de lado la responsabilidad que existe de manera compartida, pero diferenciada de los diferentes sectores.

Muchas gracias.



Mtro. Andrea Cerami

—Centro Mexicano de Derecho Ambiental—

**M**uchísimas gracias Dr. Estrada por la presentación y también a la CNDH por la invitación para estar aquí, buenas tardes a todos y a todas.

En primer lugar, me gustaría ofrecer una disculpa porque no preparé una ponencia para exponer, entreveo que casi todos los ponentes la traen preparada. Sinceramente pensaba que la dinámica del coloquio y del conversatorio iba a ser un poco más sobre las estrategias y sobre las experiencias que se iban a tener para la defensa del medio ambiente.

Sin embargo, me gustaría platicarles en esta ocasión sobre algunos conceptos y también algunas experiencias prácticas que hemos tenido en el Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Somos una organización que desde 1993 nos dedicamos en todo el país a la defensa del medio ambiente, somos principalmente abogados. Nos toca hacer muchas veces demandas legales, utilizar los mecanismos jurídicos para la protección del medio ambiente; y un poco en ese sentido, hemos tratado de vincular y de conceptualizar también el tema de derechos humanos con el tema de medio ambiente. Creemos que no puede haber una protección ambiental sin protección, respeto y garantías de los derechos humanos.

Tenemos un ejemplo aquí en México muy fuerte, que es el caso del Istmo de Tehuantepec en el estado de Oaxaca, donde ya desde hace

unas décadas se están haciendo parques eólicos. La zona es un territorio indígena que está afectando a las comunidades huave y Ikoojt. Se plantearon esos proyectos, que son proyectos en teoría para promover la energía renovable, la energía eólica que nos sirve a todos, porque estamos frente a un problema de sostenibilidad, de la energía a la cual está uno acostumbrado, que es la energía de hidrocarburos.

Sin embargo, esos proyectos se hicieron sin contemplar las comunidades, sin consultarlas, sin informarlas, sin obtener su consentimiento libre, previo e informado como lo establece la Constitución, y como lo establecen los tratados internacionales. Hay estudios que dicen cómo las autoridades estatales tomaron un mapa, dividieron el mapa en cuadrados y asignaron cada cuadrante a una empresa específica que iba a preparar su proyecto.

Y bueno esa situación ¿qué ha provocado? Ha provocado la construcción de algunos parques eólicos, pero con una enorme oposición de la gente; otros han sido suspendidos, otros han sido bloqueados, ha habido marchas, ha habido manifestaciones, ha habido enfrentamiento con las fuerzas de seguridad, hasta se ha llegado a lanzamiento de bombas molotov, a represión por parte de las fuerzas policiales, toda una situación que creo que nadie quisiera. Ni los promoventes del proyecto, porque el promovente del proyecto generalmente es una empresa, que tiene un capital que lo tiene que hacer rendir, ese tipo de capital entonces no les sirve que esté bloqueado un proyecto; ni la comunidad que vive ahí, que no solamente ven violados sus derechos humanos sino que empieza a expresar su opinión sobre un proyecto y se enfrenta a ese tipo de ataques, también a su libertad personal, para no hablar de los defensores de las comunidades que han sido criminalizados, que han sido hostigados, que han sido amenazados. Ni a las Secretarías, ni a las autoridades mismas, las cuales por un lado aprueban un proyecto con ciertos permisos, pero por otro lado, se enfrentan a un poder judicial por que no se ha respetado todo el marco legal.

Entonces creemos que de esta forma se genera más confusión, más problemáticas, más violaciones de derechos humanos, menos proyectos de energía renovables, menos proyectos para proteger el ambiente; y lo más impresionante no se encuentra en esta zona, si no cuando de ahí empiezas a subir por la costa de Oaxaca, donde hay zo-

nas con mucho potencial para parques eólicos. Sin embargo, cuando las comunidades escuchan la palabra eólicos, recordemos que son comunidades indígenas que hablan español pero que su lengua madre es otra; se espantan y te dicen fuera de acá, no quiero ni verte, no sé ni siquiera de lo que me estás hablando, no sé si estas a favor o en contra, no me interesa, pero no quiero el problema. Y es comprensible porque las comunidades aledañas ya tienen casi 15 o 20 años enfrentando este tipo de problemas.

Entonces en CEMDA hemos tratado de impulsar muchos proyectos, trabajamos directamente con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a veces como contrapartes, a veces como litigantes en determinados casos, pero siempre tratamos de avanzar hacia la protección ambiental con respeto y protección de los derechos humanos.

Y en ese sentido, me gustaría aclarar un poco el tema de biodiversidad. En México existe un bravísimo profesor, Eckart Boege, que inventó un concepto que se está difundiendo a nivel mundial, que es el concepto de patrimonio biocultural; no sé si ya platicaron el día de ayer o el día de hoy de ese concepto, pero creemos que es un concepto fundamental. Es un concepto que incluye o explica como el medio ambiente y la cultura son interdependientes entre ellos; como el medio ambiente hace cultura y como la cultura sirve para proteger el medio ambiente. Un claro ejemplo aquí en México es el maíz; hay miles de especies diferentes y ustedes pueden ver que se han adaptado a un determinado tipo de territorio, se ha desarrollado un diverso tipo de comida o de bebidas y eso es parte misma de la cultura de los mexicanos.

Entonces ese tipo de conceptos es algo que se debería implementarse en todos los ámbitos, ya que puede tener un gran impacto, y a partir de ese punto ver cómo el ambiente no es un bien o un servicio que está desconectado de los seres humanos, sino que es una parte fundamental de la misma esencia, de la misma dignidad del ser humano; y que no se ha reconocido como un derecho humano. No es casualidad que la única región en el mundo que lo tiene reconocido como derecho humano al medio ambiente sano en un tratado internacional es América Latina, es el Continente Americano. No existe en ningún tratado internacional ese reconocimiento al derecho al medio ambien-

te sano. Hay declaraciones e intentos de voluntades pero no hay un instrumento legalmente vinculante, y eso es porque también en Latinoamérica se ha desarrollado mucho ese concepto, gracias al legado de los pueblos indígenas, a esa conexión que hay entre medio ambiente, cultura y los derechos mismos de la persona.

Los derechos humanos no son legalidad, no es respetar una ley, los derechos humanos es mucho más allá que respetar una ley, una ley es el mínimo, respetar una ley es el principio de legalidad que existe en cualquier democracia y, a veces en México desafortunadamente, tenemos proyectos o situaciones donde la ley no es respetada ni por las mismas autoridades, como por ejemplo el caso de la tribu yaquí que tiene un acueducto que se está operando sin una autorización de impacto ambiental legalmente vinculante y legalmente válida.

Garantizar, respetar y proteger los derechos humanos es lograr un efecto útil para la gente, un efecto útil para las personas que pueda llevar a la práctica ese tipo de protección de garantías de los derechos humanos. Puede ser que la ley se haya elaborado hace mucho tiempo, que hayan cambiado los criterios, que no sea perfecta, que no esté actualizada, porque también las leyes tienen su tiempo de gestión, de formación adentro del Congreso, etc. Entonces puede ser que una ley no sea lo más adecuado para proteger los derechos humanos, pero las autoridades de los tres poderes del Estado deberían de tomar en cuenta aquellas medidas que son más favorables para las personas en la práctica y eso a veces puede ser hasta contrario a la ley.

En ese sentido, me gustaría contarles una experiencia dónde justamente tuvimos uno de esos, digamos, acercamientos que tenemos siempre con la SEMARNAT y dónde hemos podido unir fuerzas entre sociedad civil y gobierno y otros tipos de actores para poder proteger los derechos humanos.

En materia de evaluación de impacto ambiental, antes de 2011, no se consideraba que se podían afectar derechos de las poblaciones, no se consideraba que este instrumento podía afectar ni derechos humanos, ni derechos de propiedad de las poblaciones, no lo consideraba ni el Poder Judicial ni el Poder Ejecutivo. Nosotros como organizaciones hemos presentado diversos tipos de acciones antes del 2011 y todas venían sobreseídas, porque los jueces decían que no se tenía el interés

jurídico para poder presentar una acción en contra de la evaluación de impacto ambiental.

Pero en 2011, ya lo comentaron en la mesa anterior, hubo una reforma constitucional en materia de derechos humanos, pero también una reforma constitucional en materia de amparo, que estableció el interés legítimo o sea el interés que tiene cualquier ciudadano a que se hagan las cosas según la ley, dicho de manera muy simple. Y esa reforma ha empezado, un poco a cambiar la situación y la percepción tanto por parte del Poder Ejecutivo, como del Poder Judicial.

Por un lado, después de esa reforma nosotros tuvimos la oportunidad de acompañar a dos pueblos indígenas, la tribu yaqui, el caso que les contaba, pero también al pueblo wixárika en el caso de Wirikuta, en donde una minera pretende construir en una zona que para ellos es sagrada, porque es parte de su universalidad, de su cultura, de sus tradiciones religiosas. Hemos presentado estos dos casos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual en 2012 al final de un proceso bastante largo logró emitir dos Recomendaciones la 37/2012 y la 56/2012 que señalan cómo una mala evaluación de impacto ambiental al no consultarla, al no informar debidamente a las poblaciones indígenas que pueden ser afectadas por el proyecto autorizado por la misma evaluación, viola sus derechos humanos.

En los mismos meses, la administración anterior que encabezaba la Dirección General de Riesgo e Impacto Ambiental, empieza un proceso con mucha diversidad de actores, con empresarios, con sociedad civil, con todo el sector ambiental, para tratar de enfrentar el tema, porque ya habían recibido muchas presiones sobre el hecho de que el tema de información y de consulta durante la evaluación de impacto ambiental no dejaba conforme a los afectados de manera directa.

Entonces, empieza un proceso de diálogo, de propuestas, de conversaciones entre diferentes actores. Y bueno aquí como sociedad civil tuvimos la grandísima sorpresa de descubrir que estábamos en la misma posición que tenían los empresarios; mucho más cerca nosotros, respecto a la que tenían algunas autoridades del sector ambiental.

Los empresarios nos decían muy claramente: nosotros estamos convencidos de que así la evaluación de impacto ambiental no funciona, porque yo no puedo presentar una solicitud de evaluación de im-

pacto ambiental y no estar seguro del resolutivo hasta que no haya tenido una evaluación judicial. Porque si ese resolutivo no cumple con todas las normas que hay, es posible que si alguien lo reclama pueda ser anulado. Entonces empezó todo un proceso, se expusieron ideas, se sacaron lineamientos, se hizo también todo un trabajo con grupos de trabajos, que creo que fue muy constructivo y muy útil. Y bueno, en 2012 llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el caso de la tribu yaqui, la cual en 2013 emitió nuevamente una sentencia que reafirma la violación de los derechos de la tribu en la emisión de la evaluación de impacto ambiental del Acueducto Independencia.

Y ¿qué pasó en todo eso? Estamos hablando de antes del 2011 que no tenían ninguna, ni siquiera se consideraban los derechos de los afectados. Con la reforma constitucional, con el trabajo que se hizo con los diferentes actores desde el Poder Judicial, a la SEMARNAT, a la sociedad civil y a los empresarios; ahora la SEMARNAT cambió su práctica en materia de evaluación de impacto ambiental cuando afecta a un pueblo indígena, la SEMARNAT exige como condicionante, que no se puede realizar el proyecto hasta que no se realiza la consulta. Creemos que es un avance, hoy tenemos condiciones diferentes, creemos en la obligación de hacer la consulta la SEMARNAT no debería dejarla al promovente, si no que debería asumirla y realizarla directamente, siendo la consulta un acto administrativo que viene a probar y que puede tener un impacto sobre territorio indígena, así como lo dice el Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, no se puede negar el avance enorme que se ha tenido en todo este tema. Desgraciadamente, creo que el Dr. Gudiño se fue, porque él es justamente el responsable de todas las consultas que hace la SEMARNAT, en materia de evaluación de impacto ambiental en territorio de pueblos indígenas.

Entonces hay formas para que la sociedad desde diferentes posiciones trabajemos para mejorar el marco legal, pero sobre todo las prácticas de las autoridades, pero también de los promoventes y de los diferentes tipos de actores que puedan participar en el medio ambiente.

No podemos olvidar que si no protegemos los derechos humanos, si no garantizamos los derechos humanos, se puede tener una afectación al medio ambiente, porque como sociedad civil hemos intentado,

bueno en CEMDA lo tenemos hasta como proceso institucional de la misma organización, en la cual siempre tratamos de hacer todos aquellos pasos de acercamiento con las autoridades para poder lograr la protección ambiental en un determinado caso; y muchas veces nos ha tocado que a pesar de ese acercamiento, a pesar de no querer litigar el caso y tener que llegar hasta los tribunales; a los tribunales dónde solamente ahí nos llega, digamos, un poco de justicia o de razón dependiendo de los casos, porque claramente hay muchos casos que tienen muchísimos intereses políticos que están atrás, pero justamente con los tribunales hemos logrado utilizar, cambiar, modificar estándares que después le han servido a la misma autoridad para modificar su misma práctica y para mejorar el futuro y poder decir que ya han tenido prácticas que van más allá del mero respeto de la ley.

Concluyo diciéndoles que solamente a través de la exigencia misma como sociedad civil logramos aumentar o proteger mejor el medio ambiente. A veces nos lo han dicho los mismos funcionarios, las autoridades, hay líneas, hay problemas, hay cuestiones intersecretariales que no permiten que se puedan hacer determinadas cosas. A veces como ciudadanos el hecho de que solicitemos algo, que solicitemos que se haga según la ley que obliga a todos a seguir los lineamiento normativos que están establecidos, nos permite entre todos, aportar y apoyar la defensa del patrimonio biocultural, de la biodiversidad y de los mismos derechos humanos para que podamos tener el desarrollo que necesitamos. Ese tipo de cuidados y de garantías, nos permitirá a futuro tener más.

Agradezco mucho.

## Biólogo/Arqueólogo Arturo Homero González González

—Director del Museo del Desierto de Saltillo Coahuila, México—

Quiero platicarles de un ejercicio que realizamos y que de alguna forma es una práctica que ya está ahí. Por eso, les pido que se vayan quitando la idea de que no se puede. Esto es con lo que en el Museo del Desierto iniciamos: Imaginando. Traje muchas fotos, por lo que van a estar muy entretenidos. La idea es que podamos entender que todos tenemos el mismo cerebro que nos permite soñar, entonces hay que imaginarnos y estar seguros de poder. Cuando empezamos a soñar en este Museo del Desierto la idea era hablar de que los dinosaurios desaparecieron, pero que de alguna manera ahí siguen gracias a las películas, gracias a un montón de productos que nos hacen saber que el tigre dientes de sable todavía está entre los gatos de las vecindades. A lo que voy es que, lo que necesitamos es primero soñar, imaginar, crear para luego obtener la atención de los demás, porque la atención es el primer paso para provocar cambios.

Fue así, con esta idea, que el Museo del Desierto que nace de una asociación civil, de una organización no gubernamental sin fines de lucro. En dieciséis años que lleva de operaciones y con las exposiciones que hemos generado para presentar en otras ciudades, como la del Zócalo de la Ciudad de México en 2009, hemos logrado más de 16 millones de personas que nos han visitado y donde hemos sembrado la semilla de querer explorar y querer saber.



Estas son las palabras que quiero que tengan en la mente, porque son con las que voy a tratar de concluir al final y tienen que ver con el “*amor*” por lo que hacemos; vivimos todos inmersos en ecosistemas que son los espacios donde existimos pero también los espacios que nos permiten entender desde el pasado más remoto hasta los problemas ambientales de nuestro aquí y ahora, los ecosistemas en la tierra los definimos como desiertos, manglares, arrecifes, bosques y selvas. De alguna manera son las unidades que quiero que revisemos porque para mí la clave fundamental que puede dar salida al problema ambiental de este país es entender a cada uno de los ecosistemas con el hombre y su actividad como parte de esta unidad.

En estos ecosistemas conviven la industria, los animales, las personas, los dinosaurios y cada uno es un universo diferente, sin embargo, es la unidad que puede servirnos para entender o desglosar mejor el espacio donde vivimos y cómo lo estamos haciendo, cuando arte, ciencia y espíritu se manifiestan en mi entorno.

Además es necesario que lo vayamos divulgando, que eduquemos y expliquemos todo aquello que vamos aprendiendo. Algo fundamental es que la estructura formal de los espacios museísticos debe descansar en organizaciones sin fines de lucro, las que logren hacer convenios y redes internacionales que van a ser fundamentales en el futuro. Así también, el proceso de identidad y de pertenencia que tanta inseguridad nos provoca por su falta, necesita fortalecerse y se fortalece desde dónde eres y siempre vas a decir de dónde te sientes. Eso te remite a un ecosistema, pero eso también te remite a una identidad y a una pertenencia que son obligadas para referirnos a nosotros y entender al otro, al diferente, al del otro país y eso al final es un camino de conciencia.

El Museo del Desierto cuenta con 13 mil metros cuadrados, se ha renovado con mucho esfuerzo en estos 16 años en más del 70% del área de exposiciones. Cuando empezamos a hacer un Museo del Desierto, los museógrafos comentaban: si eso está desierto ¿para qué haces un museo de algo desierto? y eso es lo interesante del caso, que es un proceso de descubrir lo que hace tan interesante este museo; en este caso conocer el desierto, pero también la obligación de estar cambiando frecuentemente las exposiciones porque vas enriqueciéndolas

con los resultados de nuevas investigaciones y para hacer investigación necesitas que te ayuden los que saben más; en este caso los convenios internacionales que tenemos con Suiza, con Alemania, con Brasil, con Estados Unidos y con Canadá han sido fundamentales, sobre todo con los alemanes. Es un museo que para poder exhibir cosas, primero las tiene que investigar, porque lo que vale no nada más es la pieza o el objeto, sino la historia que está detrás de esa pieza, eso es lo que hace que te enganches con el objeto, eso es lo que hace que un niño quiera ir a ver un museo, por ejemplo: cuando leyó y vio la evidencia física del tiempo en forma de un jaguar o un dinosaurio y eso hace que le guste más estar en esto.

Como referencia entre 2014 y 2015, hemos publicado 59 veces en revistas indexadas, en revistas especializadas, dentro del trabajo de paleontología, hemos descrito 13 nuevas especies mexicanas de vertebrados, que hemos nombrado como el *Coahuilaceratops Magnacuerna* que es un Ceratopsido, aquellos con cuernos muy grandes en la cara y por eso se llama *magnacuerna*, o el *Muzquizopteryx Coahuilensis* que es un reptil volador en donde yo participe en su estudio y que localizamos en la chimenea de un minero en Muzquiz, Coahuila. El minero lo había pegado pero lo tenía al revés y parecía un chango y resultó ser un reptil del jurásico, que fue nuevo género, nueva especie. Igual el *Velafrons Coahuilensis*, que es un dinosaurio que tiene una vela sobre la cara, igual el *Geosauros Saltillensis* que es un cocodrilo que descubrimos cerca de Saltillo. Les ponemos nombres de ahí, para empezarles a crear sus historias, para convertirlos en esos *Tiranosaurus Rex* famosos o en esos seres que apreciamos y que necesitamos de referencia en nuestros procesos de identidad y pertenencia.

Porque si yo les dijera ¿para qué sirve un museo? o ¿de qué nos sirven los museos? ¿para qué nos sirven esos lugares llenos de cosas viejas? Reflexiónenlo. Al final yo les voy a dar mi opinión y la importancia que tienen estos espacios, pero no puede haber información si no hay ciencia, conocimiento que nos ayude a que realmente podamos aprender del entorno con reglas para todos en el planeta.

Otras de las cosas importantes, ¿cómo se obtienen los recursos que requiere el Museo del Desierto? Entre el 65% y el 75% son autogenerados, recursos recaudados por nuestra taquilla, nuestra renta de es-

pacios, las cafeterías, y las tiendas. Un 20% lo conseguimos a través de un convenio con el Gobierno del Estado para que los niños de todo el sistema educativo estatal puedan entrar al Museo de forma gratuita, todos aquellos niños en escolaridad oficial. Otro 10% se logra a través de los miembros del Consejo de Directores quienes constituyen el Patronato del Museo del Desierto, donde empresas importantes como VITRO, GIS, Chrysler, UAC, Peñoles y algunas otras tienen una silla en un Consejo de 15 socios.

Entonces realmente no somos una carga para el Estado y hemos obtenido un montón de premios en muchas aéreas, desde los que nos otorgó PROFEPA, la *Certificación de Empresa Turística Limpia* siendo el primer Museo que lo tiene en el país; el premio *Quorum* a la campaña *La Historia Presente*; el *Premio del Mérito Forestal* de SEMARNAT, bueno muchos premios. Hemos tratado de conseguir todas las regulaciones que existen para que las podamos cubrir. Y como vivimos del apoyo que puedan darnos otras instituciones, tenemos que ser muy transparentes en cómo ocupamos el dinero. Aquí la corrupción no cabe.

Fuimos innovadores hace 16 años cuando dijimos: bueno, si vamos a dar cuenta de un Museo del Desierto, pues el desierto no nada más son los fósiles, que era lo primero que estábamos buscando promocionar, pero los fósiles que se habían encontrado en Coahuila se tuvieron que ir a Canadá, a la UNAM o a otros laboratorios en distintos lugares; esto ocasionó en los pobladores un sentimiento de pérdida; que es muy común en las comunidades y en todos lados. Tú vienes y sabes mucho, te llevas cosas de mi entorno y me usaste, me regalaste un espejo y te regresaste a tu lugar con mi tesoro; eso generó en mucha medida el que el Museo del Desierto se fundara en Saltillo con las colecciones y normas para estudiar y almacenar fósiles, porque queríamos ver que los fósiles siguieran por aquí.

Pero no nos quedamos en ese museo que te habla del pasado de este territorio, sino dimos el paso, es decir, aquí seguimos viviendo y debemos entender con quiénes estamos viviendo. Somos el primer museo en México en exhibir fauna viva como piezas de museo, porque al final en eso se están convirtiendo nuestras especies emblemáticas y típicas de un ecosistema. Nosotros no tenemos jirafas, ni elefantes, nosotros hablamos del desierto y los seres con los que habitamos que no

vemos normalmente, pero que están ahí cada vez más orillados y presionados a desaparecer.

Nuestro interés siempre va hacia los temas más críticos, los borregos cimarrones se extinguieron en Coahuila en 1954, mataron los últimos con helicópteros en la sierra en el centro del estado. Los perritos de la pradera son herederos de la Era de Hielo, cuando había mucho más praderas, ellos andaban debajo de las patas de los mamuts; los mamuts se extinguieron hace 10 mil años debido a la reducción de las praderas en ese entonces. Estas especies (los perritos de la pradera) se encuentran entre un desierto que camina, y una pradera que se convierte en desierto siendo además estos espacios muy apreciados por los agricultores de la papa que encuentran en estas tierras opciones para este cultivo. Esta pequeña guerra hace que los perros de la pradera estén en peligro de extinción.

Igualmente se mataron a los últimos lobos en la región en 1974, la cotorra serrana, y un montón de especies que estamos albergando, un montón de especies, que son de PROFEPA. En una ocasión un inspector foráneo nos dijo: ustedes están lucrando con los animales porque los tienen en exhibición, y nosotros le contestamos: los animales son de ustedes, nosotros somos los depositarios pues es el mejor lugar a donde puede llevarlos PROFEPA. Ese es un tema que quiero tratar al final, la desorganización que ha tenido el gobierno federal en los años pasados. Un ejemplo es lo que sucedió en Cuatrociénegas donde por un lado se les da dinero a los ejidatarios para que quiten determinada plaga de los mezquites y por otro lado otra dependencia la PROFEPA intenta meter a la cárcel a estos mismos ejidatarios, a los que la CONAFOR les dio recursos para esa actividad.

La realidad es que estamos empantanados en una cantidad de leyes, reglamentos y realidades que están lejos para que este problema medio ambiental, esté al menos medio resuelto. Pero en el Museo nos dimos a la tarea, gracias a la Fundación Slim, *World Wild Life Found*, y a muchos otros fondos nacionales e internacionales, logramos tener animales vivos como atractivo, garantizándoles las condiciones para que estén bien.

Muchos de los encierros que hicimos para nuestros lobos u osos, se tuvieron que ocupar con tigres de bengala, jaguares que, sobre todo,

se los decomisaban a narcotraficantes, no tenían dónde meterlos, entonces el museo fue la referencia: Ahí les dan de comer, ahí tienen instalaciones decorosas, tienen veterinarios, tuvimos que recibir a muchos animales que afortunadamente ahora no tenemos.

Pero el problema grande del desierto es que en sus montañas todavía hay bosques que tienen unas condiciones de ladera y de suelos que cuando se queman ya no vuelven a restaurarse y el bosque no se recupera. Es el bosque el que permite que existan osos; los osos han estado más o menos eficientemente en estas zonas, digamos por miles de años, pero la realidad es que los incendios con este calentamiento global que se acelera, están acabando con su único hábitat y eso curiosamente nos trajo unas experiencias muy interesantes.

Los incendios del 2011 que se salieron de control y eran noticia en la televisión nacional, mostraban imágenes donde se observaban brigadistas recogiendo animales quemados, muchas veces ositos que recién habían nacido durante enero y febrero, en los incendios las osas madres los abandonan o llevan hacia los brigadistas que los capturan muchas veces en muy mal estado.

Nos llegaron doce ositos de un kilo y medio, o dos, el Museo vive apenas de lo que consigue generar a través de sus taquillas y sus exposiciones; por lo cual generamos una campaña que se llamó “*Salvemos a los osos, tú puedes ayudar*”. La gente lo había visto, es curioso... ¿vieron cómo estuvo el tema en Acuña con el tornado? El Museo siempre es un centro de acopio para problemas en cualquier parte, pues con el programa de ayuda a los osos para darles de comer que era nuestra campaña, nos donaron 10 veces más de lo que donaron para las inundaciones en Acuña o a los damnificados por huracanes o terremotos.

Es muy interesante, las personas son muy sensibles a lo que le está pasando a la naturaleza pero no saben cómo ayudar verdaderamente, hay que organizar y enseñar las necesidades del ecosistema donde viven. Justamente es este puente lo que crea ese vínculo entre quienes habitan en un territorio y las necesidades de la fauna de ese territorio. Para mí fue impactante la respuesta de la comunidad para ayudar a los ositos huérfanos de los incendios.

Tenemos un Facebook que tiene cerca de 160 mil seguidores y es una página muy activa. En esta foto del lado izquierdo se observa uno

de los ositos: El Capi, así se le nombro cuando llegó y pesaba un kilo y medio, aquí se observa metido en una caja plástica cuando tenía tres meses; la foto siguiente muestra como El Capi sigue jugando con la caja solo que ahora ya no le sirve ni de silla (**Imagen 1**). La cantidad de *likes* que le dan a ese tipo de noticias en el Facebook es impresionante. Ahí tienes 70 *shares*, más de 700 *likes*, y estas historias, no es que exhibamos osos en el Museo, tenemos a El Capi que es un oso que es hijo de los incendios, entregado al MUDE por un capitán de bomberos de ahí su nombre así se construye su historia y deja de ser un oso para ser El Capi festejando cada Semana Santa su cumpleaños con literalmente miles de visitantes.



Imagen 1

No sé si supieron, por ejemplo, en Barcelona había un orangután albino que se llamaba Copito de Nieve, el día que Copito de Nieve murió la ciudad estuvo de luto, cientos de niños que ahora eran adultos lo lamentaron, miles habían conocido al orangután y ese vínculo entre las historias y los actores locales crea la más bonita pertenencia.

Los osos para mí han sido una experiencia, claramente ahora somos los protectores de los osos en todo el norte porque somos quienes tienen los dardos y rifles para dormirlos, los que tienen la manera de colectarlos, las jaulas adecuadas, los que tienen la clínica para cuidarlos, entonces eso nos posicionó mucho. Eso claramente nos hizo que nos dieran reconocimientos o que nos posicionáramos como cuidadores de esta especie emblemática de esta zona de México.

El 100% de los ejemplares que ahora tenemos en las instalaciones están en depósitos administrativos, muchas veces PROFEPA decomisa los ejemplares pero no acaba ahí el problema ¿qué va a pasar con ese animal?, ¿quién lo va a alimentar y diagnosticar? ¿dónde va a estar? ¿quién y dónde lo podría liberar? Hay pocos centros donde se podrían albergar y la falta de recursos hace más difícil que pueda realmente tener las condiciones adecuadas. En el Museo del Desierto hemos tratado de rehabilitar lo más rápido posible a los ejemplares, y liberar en el caso de que se pueda, pero eso también cuesta dinero y eso también es un fenómeno que requiere de trámites y burocracia del estado. Esta labor no la estamos haciendo correctamente y el único camino va a ser aprender a colaborar y ayudarnos en este gran reto el gobierno y asociaciones civiles, siempre viendo primero por la salud y bienestar de los animales.

Este es un borrego cimarrón, **(Imagen 2)** debe estar costando 35 mil dólares para un cazador, uno juvenil como se aprecia en la foto. Uno grande, un record, vale más de 50 mil dólares. Es más caro matar un cimarrón que un elefante, hay unos ejercicios muy interesantes de cómo se ha recuperado esta población pues su valor es muy alto y a los criaderos les interesa y se empieza a producir para el comercio de la cacería pero, ¿porque todo lo tenemos que volver un producto económico? Vivimos en un esquema de propiedad privada en donde para poder comercializar las cosas, deben tener a alguien de dueño y eso genera toda la cantidad de leyes y reglamentos, pero la naturaleza no tiene esos esquemas, hay que entender de otra forma esto.





Imagen 2

Esta es una clínica veterinaria (**Imagen 3**) que tenemos principalmente para especies silvestres, para especies en peligro de extinción, generamos además en otro laboratorio miles de cactáceas, tenemos el único laboratorio de cultivo de tejidos, que se especializa en clonar especies de la familia de las cactáceas en peligro de extinción y lograr hacer de una célula miles de ejemplares; todo esto con los programas de colaboración con la UNAM y con la UAAAN, pero esto lo hacemos porque nos interesa, no ganamos dinero por esta labor. Sin embargo, todo lo que hacemos, todo está en exhibición, la idea es que todos puedan ver como en el herpetario por ejemplo, se sacan venenos de serpientes para hacer sueros o medicinas para personas con cáncer. Cuando los visitantes se dan cuenta, es cuando cambia la actitud y es cuando es menos necesario promover leyes y normas, y es mucho más fácil encontrar caminos de solución a los problemas medioambientales.





Imagen 3

Para tener dinero para subsistir, hay que estar en todos los esquemas que permitan obtener recursos de los gobiernos Federal y Estatal. Trabajamos mucho con comunidades alejadas en el desierto para el establecimiento de nuevas metodologías que les permitan existir sustentablemente en el desierto. El nopal forrajero ha sido una de las estrategias, ya que más allá de tener nada más en el museo a los dinosaurios y las especies vivas, lo que tenemos es un permeado hacia las comunidades, un trabajo muy importante porque igual que los dinosaurios, muchos de estos grupos de tradiciones milenarias están al borde de la extinción. Ya no hay talabarteros, ya no tallan la lechuguilla, hay muchas personas que heredaron tradiciones muy antiguas de sus abuelos y que ahora trabajan en una maquiladora. Entonces el que sabía trabajar el barro, el sotol, las fibras, la cera de candelilla y muchas de estas cosas, desaparecen, se extinguen.

Esa es una breve explicación de lo complejo que es conservar y seguir un proceso eterno de cambio y adaptación, precisamente el tema es: ¿cómo la vida va cambiando? ¿qué es lo que sí debemos de respetar?

El Museo se especializó en los dinosaurios y vino aparejado de las películas de *Jurassic Park* y *Una noche en el museo*, lo que nos mantiene vigentes. Por ejemplo, los que vieron en el Zócalo de la Ciudad de México la exposición “Huellas de la Vida”, recordaran esta imagen: **(Imagen 4)** a la derecha se trata de un ornitomímido, fósil de dinosaurio de 73 millones de años descubierto en Coahuila, en medio es una ave Moa que los humanos extinguimos en 1860, y del otro extremo se muestra el esqueleto de una avestruz. El caso es que las cosas cambian en el tiempo, pero las funciones generales siempre han sido las mismas, evolucionamos siempre sumando un grado mayor de complejidad.

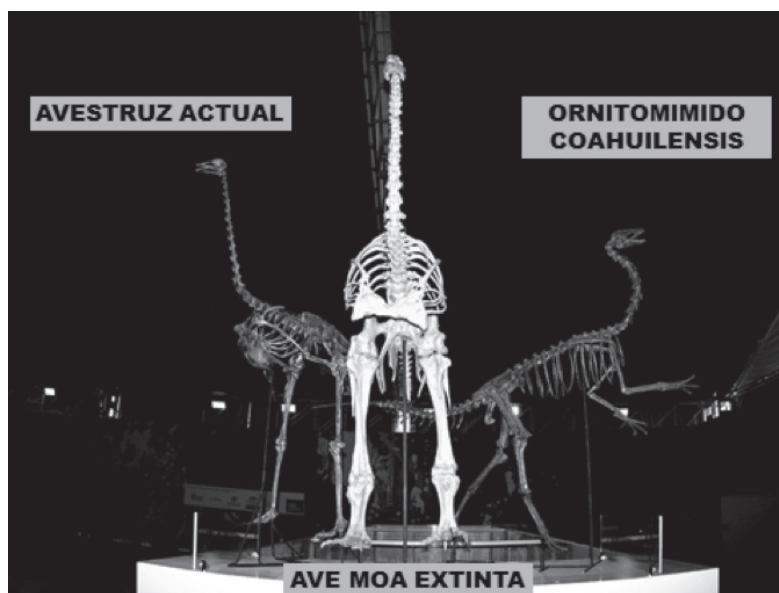


Imagen 4

En esta imagen **(Imagen 5)** vemos a los mamíferos que existían en la Era del Hielo en México, el 70% de estos mamíferos desaparecieron; hoy el 30% restante de lo que existía en ese momento, nos posiciona

todavía como un país con mega diversidad en el planeta. Por ejemplo, había cuatro tipos de elefantes y los hombres prehistóricos conocían esos cuatro tipos de elefantes. Toda esa fauna extraordinaria es típica de México, porque México tiene una condición increíble en el planeta que nos ha permitido tener una temperatura y una humedad fabulosa para el desarrollo de la vida.



Imagen 5

¿Cómo traemos de ese pasado a todos esos animales y cómo los podemos volver espacios que empiecen a generar este conocimiento y conciencia sobre cómo se va conectando todo? ¿cómo generamos el que podamos traer de la Era del Hielo a personas que de alguna manera estuvieron ahí? Con toda esa fauna que hoy no existe, todos esos animales que vieron enormes cambios causados por el calentamiento global. Es un cuento terrible el tema del calentamiento global, lo vamos a platicar en otra reunión. Solo comentaré que los cambios más extremos en el clima y los ecosistemas sucedieron cerca del año 10,500 A. P.

Es cierto que vivimos un proceso cada vez más agudo y se acelera, pero vayamos a hace poco más de 10 mil años; las personas solo hacían fuego, cuando mucho, y se extinguió el 72% de toda la fauna, es decir, vivimos procesos que todavía no podemos entender y nos falta mucho. Las estrategias que hacemos en el Museo para comunicar este tipo de aventuras de la vida es que ponemos una gran marcha de mamíferos de los últimos 30 mil años; primero la fauna que existió en la Era del Hielo y que se extinguió, luego aquellas especies que están cerca de desaparecer para luego pasar a las faunas que todavía existen y que de alguna manera se han podido adaptar, y claramente eso nos llena de temas que se pueden revisar, entender los linajes, las extinciones ligándolas al clima o la llegada de grandes cazadores a América; a la gente eso le fascina y cuando empiezas a ver los animales del pasado, luego los animales actuales, luego empiezas a verlos vivos, celebras la suerte de estirpe que los trajo hasta aquí y refuerzas el interés por garantizar su conservación.

El herpetario que tenemos tiene numerosas cantidades de *likes*, cada vez que nacen borreguitos o tortugas o serpientes, toda la comunidad se entera; las más de 160 mil personas que nos siguen en Facebook se enteran de numerosas historias que siguen cuidadosamente. Y fuimos más allá, en donde tenemos los recintos de los animales hicimos los museos de los animales, en donde te puedes enterar cuál es, por ejemplo, la situación de los osos, dónde están los osos en el mundo, cuáles son sus principales problemas, y la pieza principal es que te asomes por una ventana y veas al oso vivo, es igual con los lobos, e igual con los borregos. Donde están los ventanales, además, se localizan dispensadores de alimento donde por 20 pesos colaboras a la dieta de estos animales y nos ayudas a darles de comer. Aquí les explicamos cuál es la dieta que deben de tener los animales y como gracias a piñones, nueces y otras semillas que los osos necesitan y al suministrárseles, se convierte en un equipamiento interactivo que hace que te acerques más al animal y que tengas una experiencia muy interesante al verlo alimentarse.

Entonces para concluir, el ecosistema es la unidad que nos puede servir para proteger a las especies siempre y cuando estén el arte, la conciencia, la creatividad y la comunicación presentes; y tenemos que

pasar esa estafeta, es decir, es una carrera de relevos y pasar lo que uno sabe, al siguiente, es fundamental porque el siguiente tiene que agarrar esas bases para poder construir lo que viene más adelante y este tipo de recintos lo consigue!

Imagínense cuando tengamos el Museo del Mar o el Museo de los Volcanes. Hoy el Museo del Desierto es el principal atractivo de turismo para el estado de Coahuila. Hoy el Museo del Desierto publica más que muchas universidades de provincia. Sin embargo, en CONACYT no nos autorizan que podamos acceder a buscar recursos para fondos de investigación básica, argumentando que somos una asociación civil, aunque hemos descrito más de 300 nuevos taxones de especies nuevas de animales y plantas desconocidos para la “ciencia básica”.

Hay mucho que trabajar y el único camino que funcionará es a través de frentes comunes entre dependencias de derechos humanos, dependencias del gobierno y asociaciones civiles locales para que juntos encontremos cuáles son las necesidades de cada zona y sus soluciones. El otro camino importante son los convenios y las redes; nadie es experto en todo, y todo mundo necesitamos de información y todo mundo necesitaremos eventualmente de apoyo y ventilar situaciones como la apertura o no como balneario de la famosa Poza de la Becerra de Cuatrociénegas, que es un tema complejo y bonito. Cuando podamos en internet estar abriendo al público especialista para que se exprese por situaciones y conflictos, tendremos entonces la verdadera democracia y hacia allá tenemos que llegar. Todo eso es lo que nos genera esa identidad o pertenencia que nos permite estar contentos de regresar a dónde vivimos o saber que somos de ahí.

Pero si no entendemos dónde vivimos y cómo hacerlo de manera sustentable estamos condenando el futuro, debemos hacer conciencia de la forma como nuestras acciones impactan localmente en cada uno de los ecosistemas, en un planeta que está siempre cambiando y avanzando hacia la consciencia, hacia la complejidad, hacia la libertad, y con un motor enorme poco determinado por la ciencia, interesantísimo y desconocido que le llamamos: amor. El amor ha crecido y se los digo, como paleontólogo lo puede uno ver, en el Facebook cómo se hacen amigos los perros y los caballos o como se ayudan pájaros y peces. Hay un fenómeno muy interesante que se está dando en el planeta donde el

amor parece que está permeando muchas de las antiguas cosas y eso es algo muy importante.

Para terminar, es necesario que aprendamos a observar, es necesario que aprendamos a analizar las cosas, para que colegiadamente, podamos encontrar soluciones a los problemas que nos aquejan y afrontarlos por todos lados. Las leyes son sinónimo de corrupción, porque el ejercicio del poder pareciera que lo lleva implícito, es común padecer algún trámite que requiere de autorización para cualquier cosa, desde cosas tan simples como poder recoger una tortuga que está en una calle de un barrio, donde el encargado de expedir la autorización piensa ¿yo qué gano aquí? porque el inspector arriba de mí se compró un rancho, como el director se compró una casa y el gobernador otra casa blanca, es una corrupción que está llevándonos a perder aceleradamente biodiversidad y ecosistemas. Los altos funcionarios controlan una estructura de corrupción en la que la contratación de cualquier insumo dentro de su esfera de poder, se hace sin tomar en cuenta entre otras cosas la afectación al medio ambiente.

Las leyes actualmente no están resolviendo el problema ambiental. Es la educación y la conciencia la que podrá ayudar a revertir los daños al medio ambiente trabajando desde entender los ecosistemas y haciéndolo con las generaciones de jóvenes emergentes.

Necesitamos hacer frentes comunes, las ONG y el gobierno, para que verdaderamente logremos que los temas que nos interesen los concretemos adelante. Nadie es ajeno a comprender fácilmente una situación, y el problema es que no sabemos explicar y mostrar las cosas, debemos saber coleccionar la evidencia física del tiempo para que nos sirva de basamento en la construcción de la conciencia.

Los recintos como el Museo del Desierto prueban ser las mejores inversiones públicas realizadas en pro del crecimiento de una sociedad. Es importante cuidar que el diseño, la construcción y operación de estos espacios de investigación conservación y divulgación se realicen desde la más auténtica verdad y con el corazón puesto en la empresa. Si algo nos ha enseñado la creación y operación del Museo del Desierto es que todo desarrollo que sume complejidad, conciencia pero sobre todo amor, está destinado a florecer y perpetuarse en el tiempo.

Muchas gracias.

*Memoria del Coloquio Internacional: Intercambio de Experiencias y Estrategias sobre el Derecho a un Medio Ambiente Sano*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2016 en los talleres de TRIGEMINUM, S. A. DE C. V., Campesinos núm. 223-J, col. Granjas Esmeralda, C. P. 09810, Delegación Iztapalapa, Ciudad de México. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 1,500 ejemplares.

*Este material fue elaborado con papel certificado  
por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A. C.  
(Certificación FSC México).*

**Presidente**

Luis Raúl González Pérez

**Consejo Consultivo**

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano María

Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

**Primer Visitador General**

Ismael Eslava Pérez

**Segundo Visitador General**

Enrique Guadarrama López

**Tercera Visitadora General**

Ruth Villanueva Castilleja

**Cuarta Visitadora General**

Norma Inés Aguilar León

**Quinto Visitador General**

Edgar Corzo Sosa

**Sexto Visitador General**

Jorge Ulises Carmona Tinoco

**Secretario Ejecutivo**

Héctor Daniel Dávalos Martínez

**Secretario Técnico del Consejo Consultivo**

Joaquín Narro Lobo

**Oficial Mayor**

Manuel Martínez Beltrán

**Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos**

Julieta Morales Sánchez



