

Ciudad de México, 12 de septiembre 2017

Senadores integrantes de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Senadores Integrantes de la Comisión de Estudios Legislativos, Primera
Senadores coordinadores de los Grupos Parlamentarios
Diputados integrantes de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Diputados coordinadores de los Grupos Parlamentarios

Estimados Legisladores:

El día 11 de septiembre se publicó, en la Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, la Convocatoria y Proyecto de Orden del Día de la 29ª Reunión Ordinaria de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a realizarse este miércoles 13 de septiembre a las 10:30 a.m., en la cual estará a su consideración y aprobación, en su caso, la propuesta de Dictamen mediante el cual se presenta el Decreto de una Ley General de Biodiversidad (LGB) y se realizan modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Ante este hecho de gran trascendencia, los abajo firmantes reiteramos nuestras opiniones.

Lamentamos que el periodo intersesional del Congreso de la Unión no haya sido aprovechado para continuar, ampliar y profundizar un proceso de consulta pública transparente, con miras a alcanzar los consensos que una materia de enorme relevancia para el desarrollo sustentable del país, como es la política nacional sobre biodiversidad, requiere.

Asimismo, lamentamos que nuevamente se realice con prisas la presentación de un proyecto de Decreto que contiene numerosos errores de forma y fondo, así como omisiones importantes. En su versión actual, este proyecto legislativo no asegura de manera efectiva la conservación del patrimonio natural de México.

En las últimas horas y previo a la presentación del Dictamen en sesión de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales este miércoles 13 de septiembre 2017, hemos realizado una minuciosa revisión de su contenido, lo hemos contrastado con el dictamen del 19 de marzo y con las propuestas que este mismo grupo de personas hemos venido presentando sucesivamente desde noviembre 2016. Dichas propuestas y nuestras observaciones adicionales al Dictamen que se será discutido este 13 de septiembre, pueden consultarse a detalle en el anexo al presente comunicado.

Reconocemos la inclusión de algunos de los contenidos que hemos propuesto con anterioridad y la corrección de ciertos puntos que en su momento señalamos, pero todavía vemos aparecer varios errores inadmisibles, que reflejan la prisa con la que el dictamen se ha vuelto a elaborar,

además de algunas omisiones que no deben quedar desatendidas y que, a manera únicamente de ejemplo —pues no agotan las cuestiones que estimamos deben ser atendidas—, señalamos a continuación.

Errores de forma en el Dictamen

1. En la Exposición de Motivos se dice textualmente “*nuestro País será anfitrión de la COP 13 del CDB el próximo mes de diciembre*”. Nuevamente, este error refleja la falta de cuidado en la elaboración de un nuevo dictamen, pues es preciso recordar que dicha reunión global ocurrió en diciembre de 2016, cuando México fue la sede de la 13ª reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (COP 13), la octava COP-MOP del Protocolo de Cartagena (COP-MOP 8) y la segunda COP-MOP del Protocolo de Nagoya (COP-MOP 2).
2. En la página 45 se señala “*Respecto a las atribuciones de SEMARNAT, como **órgano descentralizado** encargado de la política ambiental nacional, se consideró oportuno que ésta tenga atribuciones sobre la ENB, para poder coordinar las otras dependencias que dependen de ésta.*” Aclaremos: conforme a lo previsto por los artículos 2º, fracción I; 26 y 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales **no es un órgano descentralizado**, sino una Secretaría de Estado cuya naturaleza jurídica es la de una dependencia de la Administración Pública Centralizada y no Paraestatal como parece considerarse en el dictamen que nos ocupa.
3. En diversos puntos del texto se confunde a los hábitats con los ecosistemas. Los hábitats no constituyen un nivel de la biodiversidad. Los niveles de la biodiversidad son genes, especies y ecosistemas.
4. Las definiciones del artículo 4, «Acceso» y «Usuario» solamente hacen referencia a recursos genéticos, cuando el acceso a y uso de la biodiversidad tiene que ver también con especies y ecosistemas.
5. Persisten errores de tipografía, ortografía y de numeración.

Consideraciones de fondo

Reconocemos que la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha recogido algunas propuestas formuladas por diversos grupos de la sociedad, de la academia y de otras instancias de gobierno que se han expresado en estos meses. Sin embargo, consideramos que falta un esfuerzo mayor para terminar este proceso legislativo sobre la biodiversidad mexicana y ponemos nuevamente sobre la mesa dos temas clave:

Reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)

1. Celebramos que se haya reconsiderado la derogación del Título Segundo de la LGEEPA, propuesta que ponía en riesgo la transversalidad y congruencia del sistema jurídico nacional para la protección y el uso sustentable de la biodiversidad en su conjunto. Llama la atención el contenido de la página 18 del dictamen, en la cual se señala como «mito» que la LGEEPA sea una ley marco en lo ambiental. Lo anterior no solamente porque este carácter de la LGEEPA fue reconocido por juristas emblemáticos para el desarrollo de la legislación ambiental mexicana como Raúl Brañes Ballesteros y Martín Díaz y Díaz, sino también porque la misma promotora de la LGB así la reconoce, en otra iniciativa con proyecto de decreto para reforma a la LGEEPA, del 15 de octubre 2016, en la cual se señala que *“es de gran relevancia actualizar la Ley Marco Ambiental (LGEEPA), así como sus leyes complementarias”*.

Con independencia de lo anterior, nos parece un acierto que habiéndose dado marcha atrás a dicha propuesta de derogación, ahora se incluya en el Título Segundo de la LGEEPA un conjunto de principios para orientar la política nacional en materia de biodiversidad. Lo anterior permitirá que los principios referidos orienten la aplicación de otros instrumentos clave de la política ambiental nacional, como la evaluación en materia de impacto ambiental y el ordenamiento ecológico del territorio. Asimismo, la permanencia del Título Segundo reforzará la protección de la diversidad biológica en esta importante legislación de aplicación transversal (o marco), en todas las materias que regulan las disposiciones constitucionales para la protección del medio ambiente en nuestro país e, incluso, en aquellas materias “no ambientales” que tienen consecuencias determinantes para la biodiversidad como la minería, el desarrollo urbano o el aprovechamiento de la energía, sujetas a las disposiciones e instrumentos de política ambiental contenidos en la LGEEPA.

Sin embargo, nos parece inaceptable y contradictorio con lo señalado en el párrafo que antecede, que los 19 principios que se establecen en el Título Segundo de la LGEEPA, así como su artículo 44, sean copia exacta de los principios y artículos 14 y 15 del Capítulo III sobre Política Nacional de Biodiversidad que se proponen para la LGB.

Nuestra postura es que lo realmente importante es establecer, desde la LGEEPA, un conjunto de principios generales para asegurar la transversalidad de la política nacional sobre biodiversidad biológica, fundados en la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México, Plan de Acción 2016 – 2030 y que se han hecho llegar en varias ocasiones a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales durante este proceso legislativo y que se encuentran en el anexo adjunto.

2. Es erróneo presentar la misma definición de «aprovechamiento sustentable» en la LGEEPA y en la LGB, pues la primera abarca todos los recursos naturales renovables, en tanto que la segunda solamente incluye los recursos biológicos. Esta distinción de contenido y de grado debe quedar explícita.

Ley General de Biodiversidad

Consideramos que hay varias omisiones que en su momento se han señalado a la Comisión (ver anexo), pero nos concentramos en estos aspectos fundamentales:

1. No se establece la prohibición para la realización de actividades mineras en las áreas naturales protegidas, ni siquiera en las zonas núcleo. Lo anterior resulta incomprensible y regresivo si se considera que en la legislación en materia energética se ha establecido expresamente la prohibición de desarrollar actividades para explotación de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas.
2. Aunque la propuesta de Dictamen resalta la creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) dentro de la LGB como uno de los principales logros de esta iniciativa (y coincidimos en que es un acierto), resulta incomprensible que no ocurra lo mismo con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), que se ha insistido debería ser creada por mandato de ley. Esta omisión resulta inexplicable, no únicamente porque es incongruente considerar la importancia del reconocimiento por mandato de ley de la CONABIO, pero no de la CONANP, sino porque frente a la evidencia de las amenazas que enfrentan las ANP y el grave déficit presupuestario y de recursos humanos con el cual opera desde su creación la CONANP, existen numerosas razones de fondo para que legisladores comprometidos con la conservación de la biodiversidad nacional tuvieran interés en fortalecer a esta institución clave para la biodiversidad nacional. Lo mismo se reitera respecto de la creación en la LGB del Consejo Consultivo de ANP.
3. Resulta también inaceptable desde nuestro punto de vista la resistencia de la Comisión a incorporar el principio precautorio en la LGB. Como puede comprobarse, por ejemplo, al revisar los posicionamientos de ministros de supremas cortes de justicia de diversos países miembro de la Organización de Estados Americanos (OEA), durante el II Congreso Inter-Americano sobre el Estado de Derecho en Materia Ambiental, desarrollado del 4 al 6 de septiembre en Chile y auspiciado por la OEA, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la aplicación del principio *in dubio pro natura* se considera hoy no solamente necesaria para lograr la protección del medio ambiente y la biodiversidad, sino una obligación de derecho internacional para los estados que deben garantizar, para sus ciudadanos, el ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano y los derechos humanos dependientes del mismo, como son el derecho a la salud, al agua y a una calidad de vida digna. Exhortamos nuevamente a la Comisión a desarrollar una legislación progresiva para la protección de la biodiversidad y la tutela de los derechos humanos que dependen de la misma, incorporando explícitamente el principio de precaución en el texto de la LGB.

4. Finalmente, consideramos que el reconocimiento expreso del valor intrínseco de la biodiversidad debería de ser una cuestión en el centro de la LGB, tanto para garantizar la aplicación nacional efectiva del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, como para impulsar en México una política nacional capaz de garantizar la conservación de la biodiversidad con una perspectiva de justicia intergeneracional.

Así, frente a la evidencia innegable de los múltiples errores y las importantes omisiones y puntos de debate que subsisten para legislar sobre la biodiversidad nacional, es nuestra convicción que el dictamen actual no sigue las mejores prácticas, ni recoge suficientemente los principios internacionales fundamentales para asegurar la no regresión y la conservación de la biodiversidad bajo una visión de justicia intergeneracional e, incluso, que en su versión actual, constituirá un retroceso para la consolidación del sistema jurídico nacional de protección al ambiente.

Por consiguiente, reiteramos respetuosamente nuestro rechazo a la versión actual del Dictamen de LGB y solicitamos, una vez más a los legisladores competentes, revisar cuidadosamente la iniciativa, a través de un proceso transparente que permita generar los consensos necesarios.

Atentamente,

Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C.

Natura y Ecosistema Mexicanos A.C.

Antonio Azuela de la Cueva

Julia Carabias Lillo

Miguel Ángel Cancino

Gonzalo Chapela

Roberto de la Maza Hernández

Luis Fueyo Mac Donald

Germán González Dávila

Alejandra Rabasa Salinas

Anaid Velasco

Norma Sandoval Gómez