

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y DE LA GUARDIA NACIONAL, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ARTURO ESCOBAR Y VEGA E INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y MORENA

Quienes suscriben, diputado Arturo Escobar y Vega, en representación de los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, así como los diputados Francisco Elizondo Garrido, Nayeli Arlen Fernández Cruz, Alfredo Antonio Gordillo Moreno, Ana Patricia Peralta de la Peña y Erika Mariana Rosas Uribe, del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y de la Ley de la Guardia Nacional, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Las medidas de confinamiento que han adoptado los países para el combate de la pandemia han paralizado diversas actividades económicas, entre ellas las más afectadas son aquellas relacionadas con el turismo. México se posiciona como uno de los 7 países más visitados del mundo y uno de los pocos países considerados como megadiversos. Con esto en mente, la conservación de la riqueza natural de nuestro país es uno de los mayores retos ante la emergencia sanitaria y económica que enfrentamos en el corto y mediano plazo con la venida de una nueva normalidad.

La responsabilidad que tenemos como país de garantizar el cuidado del medio ambiente es de extrema importancia y debe ser prioridad para todos los niveles de gobierno. En este sentido, es menester destacar la relación existente entre nuestra salud y la del medio ambiente, toda vez que son conocidos los efectos que tienen el cambio climático, la pérdida de especies y la destrucción de ecosistemas sobre nuestro bienestar, en particular, con el aumento en el riesgo de pandemia como la que hoy en día padecemos.

Lo anterior se debe a que nuestro territorio es hogar de más de 10 por ciento de las especies del mundo. Ante esta realidad, la reactivación del turismo en México debe posicionar la práctica del turismo de naturaleza como uno de los pilares para la reconstrucción de este sector tan importante, tomando en consideración la diversidad de ecosistemas que van desde actividades de alta montaña hasta inmersiones en mar abierto.

El objetivo del establecimiento de áreas naturales protegidas (ANP) es la dedicación de espacios naturales para la conservación de la biodiversidad de manera estratégica. De esta forma, se garantizan servicios ambientales de recuperación ecológica, generación de aire puro, regulación del clima, preservación de especies, mantenimiento de procesos ecológicos, sitios de investigación científica y beneficios paisajísticos y culturales adicionales a las poblaciones cercanas y, en general, a todo el país.¹

De las 182 áreas naturales protegidas federales se estima que 100 de ellas tienen un elevado potencial para albergar actividades de turismo, toda vez que se cuenta con el potencial para practicar actividades turísticas al mismo tiempo de impulsar jornadas de educación ambiental y observación de especies vegetales y animales.²

Entre las ANP con vocación para realizar actividades de turismo de naturaleza es posible impulsar y desarrollar esquemas de ampliación de las áreas de conservación y disfrutar de la naturaleza de manera responsable, sostenible y sin generar externalidades negativas para dichos ecosistemas.

En particular, se reconoce el potencial de incrementar el número de ANP a través de la implementación de mecanismos multilaterales para lograr que una mayor proporción de nuestro territorio sea destinado a garantizar la preservación biológica y ecológica, así como el turismo ecológico en los estados de Nayarit, Chiapas, Guerrero, Chihuahua, Sonora, Oaxaca y Quintana Roo.

Los esfuerzos para la preservación de la naturaleza en todo el mundo tuvieron su origen con la creación de áreas protegidas designadas especialmente para las actividades de conservación e investigación sobre los ecosistemas más importantes de cada país.

En la década de 1970 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) inició programas de difusión e implementación de reservas de la biósfera. Su principal objetivo era la conservación de la biodiversidad y, con ello, se crearon en nuestro país las primeras reservas en los estados de Chiapas y Durango.

A pesar de ello, la nueva designación de territorios se enfrentó a diversos problemas como la cercanía y expansión de tierras de cultivo aledañas, pérdida de especies e intentos de recolonización fallidos como resultado de una extensión insuficiente del área establecida. Ante esta realidad, la comunidad internacional estableció mecanismos más específicos para la designación de áreas de conservación que obedecen a las necesidades específicas de cada ecosistema.

Al respecto, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), a través de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) inició por establecer la definición de un área protegida como aquel espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y administrado a través de medios legales u otros similarmente efectivos para lograr la conservación de la naturaleza con sus servicios ecosistémicos asociados y valores culturales.

A partir de ese momento, dicha Comisión estableció un sistema de clasificación en seis categorías que van desde una Reserva Natural Estricta o Área Silvestre hasta un Área Protegida con Uso Sustentable de los Recursos Naturales. Dichas categorías obedecen a distintos niveles de restricciones sobre el alcance de intervenciones, visitas, usos permitidos e impactos aceptables, así como del tamaño del área designada.

En nuestro país, las áreas protegidas pueden distinguirse por tratarse de competencia federal, estatal, municipal, local o privadas. Al respecto, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) administra más de 900 mil kilómetros cuadrados (km²) de Áreas Naturales Protegidas Federales de diversos ecosistemas a lo largo del territorio y las zonas marinas mexicanas.

Sin embargo, es necesario distinguir a las ANP tanto por su tamaño como por su relevancia ecológica. Lo anterior debido a que existen ANP de tan sólo 84 hectáreas, como es el caso del santuario Isla de la Bahía de Chamela en Jalisco, al mismo tiempo que encontramos ANP con superficies cercanas a las 2.5 millones de hectáreas, como la Reserva de la Biósfera El Vizcaíno en Baja California Sur.

Adicionalmente, se identificaron 58 áreas protegidas cuya relevancia ecológica es alta y que reúnen características de biodiversidad que las convierten en puntos específicos de atención. Por ese motivo, estas áreas protegidas forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Ante esta perspectiva, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) divide en Reservas de la Biósfera, Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Áreas de Protección de Recursos Naturales, Áreas de Protección de Fauna y Flora y Santuarios las ANP Federales.³

En total, las ANP federales suman 182, sin embargo, las más comunes son los parques naturales, con 66, seguidos por las reservas de la biósfera, con 45, y las Áreas de Protección de Recursos Naturales, con 40.⁴ En cuanto a la superficie, la mayor concentración de territorio designado en ANP federales lo tienen las Reservas de la Biósfera, con 85.6 por ciento, seguido por las áreas de protección de recursos naturales, con 7.7 por ciento del total.

En cuanto a las ANP estatales, más de 22 estados han emitido decretos de designación de ANP bajo la administración de secretarías o institutos ambientales locales. De manera específica, se ha observado la creación de un Sistema Estatal de Áreas Protegidas en estados como Jalisco y Oaxaca.⁵ El mismo fenómeno ha sido seguido por gobiernos municipales para el establecimiento de áreas protegidas municipales.

Adicionalmente, la Conanp está encargada de administrar 354 áreas destinadas voluntariamente a la conservación con una superficie de 551 mil hectáreas.⁶ Estas áreas pueden ser de pueblos indígenas, organizaciones sociales, personas morales públicas o privadas y personas físicas.

A pesar de los esfuerzos que se han realizado en la materia en las últimas décadas, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) y la Conanp han advertido que las actuales redes de áreas protegidas son insuficientes para hacer frente a las necesidades de las ecorregiones y sitios prioritarios identificados en el país.⁷ De las 96 ecorregiones terrestres, 11 se encuentran en estado de total desprotección y 50 en una situación de subrepresentación en los sistemas de áreas protegidas.

Adicionalmente, existe un sesgo en cuanto a las declaratorias de áreas protegidas en el país, toda vez que se protegen en mayor medida a las tierras altas, olvidando las tierras de altitudes intermedias y ecosistemas con vegetación de selvas secas, matorral espinoso tamaulipeco y los bosques de pinos y encinos.

En ese mismo sentido, la distribución y disponibilidad de especies animales y vegetales es cambiante de acuerdo con factores como la humedad y la temperatura de un ecosistema, elementos que cada día presentan mayores niveles de variación como resultado del cambio climático. Esto provoca que las especies se vean obligadas a salir de la superficie que compone las ANP.

Desde el punto de vista de la protección de los ecosistemas costeros se observa un escenario similar, de 78 sitios prioritarios que se han identificado están representados con menos de 20 por ciento de cobertura en el sistema de áreas protegidas. Además, 21 sitios costeros y de margen continental y todos los sitios de mar profundo están en situación de desprotección total.⁸

Si bien es cierto que México es reconocido por ser un país megadiverso, también lo es que nuestro sistema de áreas protegidas se concentra casi en su totalidad al cuidado de ecosistemas terrestres. En este sentido, es necesario hacer énfasis en la relevancia de los ecosistemas marinos toda vez que nuestra posición geográfica colinda con cuatro océanos: Golfo de California, Golfo de México, Caribe y Pacífico. A pesar de ello, estos ecosistemas se encuentran subrepresentados dentro del sistema de áreas protegidas.

El combate al deterioro de estos ecosistemas se ha convertido en un reto sumamente importante para la preservación de la riqueza natural que tiene México. Es lamentable que el aumento en el cambio de suelo, la falta de protección del medio ambiente, la introducción de especies invasoras y la extracción irresponsable de recursos naturales coloquen a nuestro país como el segundo país con mayores índices de deforestación.⁹

Ante esta realidad es evidente la urgencia de diseñar e implementar estrategias con enfoque integral que permitan orientar los esfuerzos hacia la conservación de la riqueza ecológica y el uso sostenible de los recursos en sitios prioritarios a los que se deberán enfocar los recursos humanos y financieros.

En el contexto planteado se estima de vital importancia ampliar el alcance e incrementar el número de ANP a través de la implementación de mecanismos financieros y acuerdos multilaterales para lograr que una mayor proporción de nuestro territorio sea destinado a garantizar la preservación biológica y ecológica, así como el turismo ecológico.

Por lo anterior, una vez delineados los alcances y las implicaciones de la propuesta de reforma, y por las cuestiones presentadas en esta iniciativa, se somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y de la Ley de la Guardia Nacional

Primero. Se reforma la fracción II del artículo 82 de la Ley General de Cambio Climático, para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 82. Los recursos para apoyar la implementación de acciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático se destinarán a:

I. [...]

II. Proyectos que contribuyan simultáneamente a la mitigación y adaptación al cambio climático, incrementando el capital natural, con acciones orientadas, entre otras, a revertir la deforestación y degradación; conservar y restaurar suelos para mejorar la captura de carbono; implementar prácticas agropecuarias sustentables; recargar los mantos acuíferos; preservar la integridad de playas, costas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas, humedales y manglares; promover la conectividad de los ecosistemas a través de corredores biológicos **y su integración con las áreas naturales protegidas**, conservar la vegetación riparia y para aprovechar sustentablemente la biodiversidad;

III. a VIII. [...]

[...]

Segundo. Se adiciona una fracción VIII Bis al artículo 5o.; se adiciona una fracción VI al artículo 21 y se reforman las fracciones IV y V; se reforma la fracción V del artículo 22 Bis y el artículo 45 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 5o. Son facultades de la Federación:

I. a VIII. [...]

VIII Bis. El fomento, establecimiento y aplicación de instrumentos financieros y mecanismos innovadores de acceso al financiamiento que contribuyan al establecimiento, manejo, promoción y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

IX. a XXII. [...]

Artículo 21. La federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

I. a III. [...]

IV. Promover una mayor equidad social en la distribución de costos y beneficios asociados a los objetivos de la política ambiental;

V. Procurar su utilización conjunta con otros instrumentos de política ambiental, en especial cuando se trate de observar umbrales o límites en la utilización de ecosistemas, de tal manera que se garantice su integridad y equilibrio, la salud y el bienestar de la población, y

VI. Fomentar la participación del sector privado en el financiamiento para el establecimiento, manejo, promoción y vigilancia de las áreas naturales protegidas a través de la implementación de incentivos y mecanismos de cooperación.

Artículo 22 Bis. Se consideran prioritarias, para efectos del otorgamiento de los estímulos fiscales que se establezcan conforme a la Ley de Ingresos de la Federación, las actividades relacionadas con:

I. a IV. [...]

V. El establecimiento, manejo, **promoción** y vigilancia de áreas naturales protegidas;

VI. y VII. [...]

Artículo 45 Bis. Las autoridades competentes garantizarán el otorgamiento de estímulos fiscales y retribuciones económicas, con la aplicación de los instrumentos económicos referidos en el presente ordenamiento, a los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas y **fomentarán la adopción de mecanismos financieros innovadores que contribuyan al establecimiento, manejo, promoción y vigilancia de las áreas naturales protegidas.**

Tercero. Se reforma el inciso c) de la fracción II del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, para quedar como a continuación se presenta:

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. [...]

II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

a) y b) [...]

c) Las áreas naturales protegidas establecidas en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

d) a f) [...]

III. a XLIV. [...]

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo federal, en un plazo de 180 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá expedir y armonizar las disposiciones reglamentarias que correspondan conforme a lo dispuesto en el mismo.

Notas

1 Véase, “Global Forest Atlas. Protected Areas”, Yale School of the Environment. Consultado el 17 de noviembre de 2020. Disponible en:

<https://globalforestatlas.yale.edu/conservation/protected-areas>

2 Véase, “Turismo y naturaleza en Áreas Naturales Protegidas”, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 1 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.gob.mx/conanp/prensa/turismo-y-naturaleza-en-areas-naturales-protegidas-211386>

3 “Listado de las Áreas Naturales Protegidas de México (LISTANP)”, Conanp. Consultado el 17 de noviembre de 2020. Disponible en:

<http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/listanp/>

4 Ibídem.

5 “Biodiversidad Mexicana. Áreas Protegidas”, Conabio, Consultado el 17 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.biodiversidad.gob.mx/region/areasprot>

6 “Áreas Naturales Protegidas Decretadas”, Conanp. Consultado el 17 de noviembre de 2020. Disponible en:

http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/datos_anp.htm

7 “Análisis de vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad terrestre de México: espacios y especies”, Semarnat, 2007. Disponible en: <https://bioteca.biodiversidad.gob.mx/janium/Documentos/6001.pdf>

8 Análisis de vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad marina de México: océanos, costas e islas”, Semarnat, 2007. Disponible en: <https://bioteca.biodiversidad.gob.mx/janium/Documentos/6000.pdf>

9 “Análisis de vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad terrestre de México: espacios y especies”, op. cit.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de noviembre de 2020.

Diputados: Arturo Escobar y Vega, Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés, Jorge Francisco Corona Méndez, Zulma Espinoza Mata, José Ricardo Gallardo Cardona, Marco Antonio Gómez Alcantar, Leticia Mariana Gómez Ordaz, Carlos Alberto Puente Salas, Roberto Antonio Rubio Montejo, Jesús Carlos Vidal Peniche, Lilia Villafuerte Zavala, Francisco Elizondo Garrido, Nayeli Arlen Fernández Cruz, Alfredo Antonio Gordillo Moreno, Ana Patricia Peralta de la Peña, Érika Mariana Rosas Uribe (rúbricas).