

PRIMERA PARTE LAS CONDICIONES INSTITUCIONALES

CAPÍTULO 2

LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016: CUMPLIMIENTO E IMPACTO

2.1 INTRODUCCIÓN: REFLEXIONES PRELIMINARES SOBRE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016⁶⁷

El deterioro de los ecosistemas en el planeta ocasionado por actividades antropocéntricas en las últimas décadas ha alcanzado niveles sin precedentes, dando lugar a una alerta cada vez más inequívoca en la comunidad internacional sobre los inminentes riesgos de cambios ambientales irreversibles, abruptos y no lineales en los sistemas de soporte de la vida en el planeta, que podrían comprometer seriamente las posibilidades de desarrollo humano.

Algunos de los estudios más recientes que se ocupan de estos temas han advertido que procesos esenciales para el funcionamiento de los sistemas de soporte de la Tierra, como el calentamiento global, la tasa de desaparición de especies de vida silvestre y el cambio de uso de suelo en los ecosistemas forestales han rebasado ya los umbrales de operación segura para la humanidad.⁶⁸

El reporte más reciente del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de las Naciones Unidas, aprobado el 8 de octubre de 2018, establece con un alto nivel de confianza que los impactos del cambio climático sobre el desarrollo sustentable, la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad social serían mucho mayores si el calentamiento global logra detenerse en 1.5°C, siempre y cuando las estrategias para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de adaptación al cambio climático sean maximizadas.⁶⁹ La conservación de la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos son factores esenciales para lograr lo anterior.

Hace poco más de una década, la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EEM)⁷⁰ expuso claramente la dependencia que existe entre el desarrollo de las sociedades humanas y el mantenimiento de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas, como la producción de alimentos, la purificación del agua y el oxígeno, el control de enfermedades, la regulación climática y la recreación cultural y espiritual. Una de las contribuciones más importantes de la EEM fue la presentación del vínculo entre los distintos tipos de servicios ecosistémicos y los elementos

⁶⁷ Capítulo elaborado por Alejandra Rabasa Salinas.

⁶⁸ Rockström Johan *et al.*, "Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity", en *Ecology and Society* 14(2): 32, 2009.

⁶⁹ La versión de trabajo del reporte está disponible para consulta en el sitio: http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf

⁷⁰ Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, D. C., Island Press, 2005.

constitutivos del bienestar humano como la seguridad, los materiales básicos para la subsistencia, la salud las relaciones sociales y la libertad para elegir los medios que permitan a las personas llevar una vida digna y de calidad adecuada.

En este escenario, la Recomendación General 26/2016 orientada a evidenciar la importancia que tiene la conservación de la biodiversidad, y en particular, la gestión efectiva de las áreas naturales protegidas para el goce y disfrute de los derechos humanos, aporta elementos críticos de análisis y reflexión a partir de los cuales puede iniciarse una discusión muy necesaria en México sobre los obstáculos que deben superarse y las oportunidades que pueden aprovecharse para construir una política de Estado capaz de resolver efectivamente los serios retos que amenazan la viabilidad de los ecosistemas y servicios ambientales, reduciendo seriamente las posibilidades de desarrollo sobre todo de los grupos más marginados y vulnerables de la sociedad.

Más aún, al presentar de manera contundente el vínculo que existe entre la protección de derechos fundamentales como el de vivir en un medio ambiente sano y la conservación de la diversidad biológica y las ANP, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace notar que la omisión de las autoridades del Estado mexicano de desplegar hasta el máximo de sus recursos y llevar a cabo las acciones necesarias para detener los factores que ocasionan la pérdida de la biodiversidad, puede constituir un factor de responsabilidad constitucional y por el incumplimiento de obligaciones contraídas en múltiples instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

En el mismo sentido, el Informe del anterior Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox acerca de las obligaciones de derechos humanos con la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica,⁷¹ elaborado bajo el auspicio de las Naciones Unidas estableció que:

“El pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación y el agua, depende de los servicios que prestan los ecosistemas. La prestación de esos servicios depende de la salud y la sostenibilidad de los ecosistemas, que a su vez dependen de la diversidad biológica. Por consiguiente, el pleno disfrute de los derechos humanos depende de la diversidad biológica, y la degradación y la pérdida de diversidad biológica socavan la capacidad de las personas para disfrutar de sus derechos humanos”.

Aunque en los últimos años, sobre todo en el contexto internacional, la conexión entre los derechos humanos y el estado del medio ambiente (incluyendo la conservación de la biodiversidad) ha avanzado a un lugar prioritario en las agendas sobre los problemas del desarrollo sostenible, del análisis de los informes más recientes sobre el estado actual y las tendencias de deterioro

⁷¹ ONU (Asamblea General), *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, A/HRC/34/49, 2017, p. 3.

del patrimonio natural en México, podría afirmarse que el tema no es una prioridad compartida por las autoridades del Estado mexicano en su conjunto, contrario a la importancia que la tutela de los derechos humanos parecería haber adquirido en el país a partir de la reforma constitucional del 2011 en la materia.

De acuerdo con la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030⁷² (ENBioMex) elaborada por la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad:

“La multiplicidad y complejidad de las interacciones entre los factores de presión, incluyendo el cambio climático, que ocasionan la pérdida de biodiversidad y en consecuencia de los bienes y servicios ecosistémicos generan un panorama poco alentador para el país. En especial si continúan las tasas actuales de modificación o sobreexplotación de los ecosistemas, sin la incorporación de criterios ecológicos y sin atender las externalidades negativas para la biodiversidad que tienen las formas de uso predominantes”.

La misma Estrategia advierte que los retos para el bienestar humano, el crecimiento económico y la disminución de la desigualdad social en México se verán acrecentados en las siguientes décadas por varios factores como el aumento de los impactos del calentamiento global, el crecimiento de la población (se estima que en México habrá aproximadamente 150 millones de habitantes a mediados de este siglo⁷³) que demandará alimentos, servicios y oportunidades de desarrollo que difícilmente existirán si continúa la degradación de los servicios ecosistémicos, la sobreexplotación de recursos como el agua, los suelos o los recursos pesqueros, indispensables para la satisfacción de las necesidades básicas como el acceso al agua para consumo humano y la alimentación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también se ha pronunciado recientemente en una Opinión Consultiva solicitada por el estado colombiano, respecto de los alcances y el contenido del derecho a un medio ambiente sano, definiendo que éste se reconoce al mismo tiempo como autónomo y en tanto precondition para la realización de otros derechos humanos. La Opinión Consultiva de la CIDH reafirma en definitiva la argumentación formulada por la CNDH en la Recomendación 26/2016 respecto de la relación que existe entre el estado de conservación de la biodiversidad y los derechos humanos, afirmando su relación con el ejercicio de otros derechos como la calidad de vida y la integridad física de las personas, pero puntualizando también que en su dimensión autónoma, el derecho a un medio ambiente sano demanda la protección de los recursos naturales, los servicios ecosistémicos y las relaciones de interacción entre los componentes del medio ambiente. De manera puntual, la CIDH ha concluido lo siguiente en este tema que:

⁷² Conabio, *Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030*, 1a. ed., 2016, p. 63.

⁷³ Datos contenidos en la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México y Plan de Acción 2016-2030.

“62. Esta Corte considera importante resaltar que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales.

63. De esta manera, el derecho a un medio ambiente sano como derecho autónomo es distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal.

64. Ahora bien, además del derecho a un medio ambiente sano, como se mencionó previamente, los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio. Sin embargo, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental¹⁰² (supra párrs. 47 a 55). Los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como derechos de procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo)⁷⁴.”

La Recomendación General 26/2016 alerta también sobre la importancia clave que tienen los derechos de acceso a la información, la participación social en las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, la conservación de la biodiversidad y la justicia, establecidos en el Principio 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (conocida también como Declaración de Río) y que están cerca de convertirse en obligaciones vinculantes de derecho internacional al haberse incluido en el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), adoptado el 4 de marzo de 2018.⁷⁵

⁷⁴ CIDH. Opinión consultiva OC-23/17 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal –interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. 15 de noviembre de 2017.

⁷⁵ México firmó el Acuerdo el 27 de septiembre de 2018 y su ratificación está pendiente. Hasta ahora otros 14 países han firmado este tratado internacional, que entrará en vigor en los noventa días siguientes a la fecha en que haya sido depositado en undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, según lo dispuesto en su artículo 22.

En suma, al hacer explícita la relación puntual entre la biodiversidad y los derechos humanos, sobre todo pero no únicamente, el de vivir en un medio ambiente sano, la CNDH aporta un elemento clave para la interpretación del contenido y alcance que requiere la tutela de derechos que tradicionalmente se pensaron difusos y de contenido indeterminado, difíciles de concretar en acciones puntuales de política pública, como en este caso, asegurar que existan los instrumentos regulatorios necesarios para promover una gestión eficaz de las áreas naturales protegidas, que representan uno de los instrumentos más importantes para la conservación de la diversidad biológica internacionalmente y en el país.

Más aún, la Recomendación General Número 26/2016 presenta una conexión también crítica para la legitimidad de la política nacional para la conservación de la biodiversidad y sus instrumentos, al exponer la importancia de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas para proporcionar seguridad jurídica y legalidad, elementos indispensables para la gobernanza y defensa de estos valiosos espacios del territorio nacional.

La CNDH encontró e hizo constar en la Recomendación General 26/2016 que al 31 de marzo de 2016, existían en México 177 áreas naturales protegidas de competencia federal con una extensión territorial de más de 25,628,239 hectáreas (ha), administradas por la Conanp, y de las cuales se habían publicado 103 programas de manejo.

Al constatar esta situación, la CNDH encontró los siguientes problemas causados primordialmente por omisiones de las autoridades responsables de la conservación y el manejo de las ANP federales:

D) Planteamiento del problema.

22. Como anteriormente se ha expuesto, la publicación de los programas de manejo en el DOF es fundamental, tanto para el aseguramiento del goce y ejercicio del derecho humano a un medio ambiente sano, no sólo porque tenga como fin la protección de la integridad y conservación de la flora y fauna y de los recursos naturales dentro las áreas naturales protegidas, como también la protección de otros derechos, como a la seguridad jurídica, a la legalidad y a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en esas regiones.

23. Sobre las consideraciones anotadas, la presente Recomendación General se enfoca tanto en el desarrollo del tema de la omisión por parte de la Conanp de elaborar los programas de manejo, como de la Semarnat para llevar a cabo la publicación del correspondiente resumen y plano de ubicación en el DOF; siendo este tema de particular relevancia para el desarrollo y bienestar de la población asentada en municipios donde se ubican las áreas naturales protegidas, al igual que las presentes y futuras generaciones de la sociedad en general.

24. A partir del estudio a la información allegada por esta Comisión Nacional, se advierte la importancia de la emisión de la presente Recomendación General como un elemento crucial para visualizar la trascendencia de la debida formulación y publicación de los programas de manejo en la observancia de las obligaciones generales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, especialmente al medio ambiente.

Es indudable que los puntos centrales que identifica la CNDH como obstáculos que deben removerse de forma inmediata para lograr una protección más efectiva de las ANP, constituyen la línea de base sobre la cual puede evaluarse el cumplimiento de las diversas obligaciones constitucionales y de derecho internacional que resultan del marco jurídico aplicable a la conservación de la biodiversidad y la tutela de los derechos humanos que dependen de la misma.

Notamos sin embargo que la Recomendación General 26/2016 presenta también algunas limitaciones importantes para impulsar el desarrollo de políticas integrales de estado con un enfoque de derechos humanos, aplicables transversalmente a todos los sectores del desarrollo que tienen un impacto determinante en el estado de conservación de la diversidad biológica y las ANP en México.

Primero es necesario considerar la enorme debilidad institucional y las limitaciones presupuestales que condicionan la operación de la Conanp desde su creación en el año 2000. Aún dentro del mismo sector ambiental, el papel prioritario que debería reconocerse a la conservación de las ANP no parece ser compartido por las instituciones federales en muchos casos y parecería que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas debe sortear innumerables obstáculos generados incluso dentro la propia Semarnat para cumplir su mandato legal para la conservación de estos espacios.

Un ejemplo muy claro de esta situación es la falta de reconocimiento sobre el carácter que deberían tener las opiniones de la Conanp respecto de la autorización de obras y actividades a realizarse dentro de las ANP. Como lo ha notado incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación en casos recientes que involucran la liberación de organismos genéticamente modificados en zonas cercanas a múltiples ANP,⁷⁶ las opiniones de la Conanp sobre la inviabilidad de permitir el desarrollo de obras y actividades que pueden poner en riesgo la conservación de ANP, no parecen ser tomadas en cuenta en muchos casos por las autoridades a cargo de los procesos de toma de decisiones en materia de evaluación del impacto ambiental, cambios de uso de suelo forestales, concesiones de zona federal marítimo terrestre, liberación de organismos genéticamente modificados, entre otros temas.

Lo mismo puede decirse de la omisión de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en diversos casos que requieren la realización de acciones efectivas para la aplicación de la legislación ambiental en las ANP. Lo anterior queda en evidencia en casos como el del Parque Nacional Tulúm, en el cual continúan construyéndose y operándose hoteles y otras obras asociadas al desarrollo urbano a pesar de las múltiples denuncias interpuestas por la Conanp durante años, e incluso de la sentencia emitida por la SCJN al resolver una controversia constitucional en el 2012, interpuesta por la propia Semarnat en representación del Ejecutivo

⁷⁶ Para mayor referencia pueden consultarse las sentencias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resolvieron los amparos en revisión documentados en los expedientes 498/2015, 499/2015 y 500/2015 del Poder Judicial de la Federación.

Federal, que ordenó a la Federación llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar su conservación y administración sustentable.⁷⁷

Otro factor que opera de manera crítica en contra del desempeño efectivo de la Conanp son las limitaciones presupuestales y de recursos humanos bajo las cuales existe desde su creación. Aunque este tema se analiza con mayor detalle en la parte final de este capítulo, algunas proyecciones que intentan medir la brecha financiera a superarse para lograr la conservación y el manejo efectivo de las ANP existentes y que serán creadas para cumplir con compromisos internacionales del Estado mexicano, como las Metas de Aichi en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, sugieren que se requeriría un incremento presupuestal promedio del 287% durante los próximos ocho años.⁷⁸ Claramente estas necesidades rebasan por mucho el ámbito de actuación de la Conanp, e incluso de la propia Semarnat.

Como el ejemplo expuesto lo demuestra, la conservación de las ANP requiere, además de la realización de un esfuerzo mayor por parte de las autoridades destinatarias de la Recomendación General 26/2016, el involucramiento de otras dependencias de la Administración Pública Federal (APF) como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en este caso. Lo mismo puede plantearse respecto de la elaboración e implementación de las políticas públicas a cargo de otros sectores y órdenes de gobierno que concurren en el desarrollo nacional, también obligados por el mandato de sustentabilidad contenido en el artículo 25 constitucional, y por las obligaciones de promover, proteger y garantizar los derechos humanos que derivan del artículo 1o.

En el caso del Gobierno Federal, como se evidencia por ejemplo en las recomendaciones formuladas al Estado mexicano por las misiones de asesoramiento de la Comisión de Patrimonio Mundial en los casos del Alto Golfo de California y Mariposa Monarca; o en el análisis que ha realizado la autoridad administrativa de la Convención Ramsar sobre la conservación de los humedales en Marismas Nacionales, las principales amenazas para la conservación de la diversidad biológica provienen de proyectos mineros, de infraestructura o desarrollo turístico promovidos por dependencias federales como la Secretarías de Economía; de Energía; de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación o de Turismo; que no parecen compartir el reconocimiento de la obligatoriedad del mandato constitucional de conservar la biodiversidad y lograr la sustentabilidad del desarrollo, o en síntesis, como se deriva de la Recomendación General 26/2016, de garantizar la tutela de los derechos humanos que dependen de los ecosistemas y servicios ambientales, como una obligación constitucional para todos los operadores jurídicos en México, empezando por el Titular del Ejecutivo Federal.

⁷⁷ Nos referimos a la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 72/2008.

⁷⁸ Bezaury Juan *et al.*, *Brecha en el financiamiento de las áreas naturales protegidas federales de México Fases I y II*, The Nature Conservancy. 2011, p. 52.

Por lo que se refiere a los gobiernos estatales y municipales, casos como las controversias constitucionales interpuestas por el Ejecutivo Federal para detener la expedición de planes de desarrollo urbano que amenazaban la Reserva de la Biósfera y sitio Ramsar Ría Lagartos y el Parque Nacional Tulúm; o el conflicto ocasionado también por la planeación municipal del desarrollo urbano en el Parque Nacional Cumbres de Monterrey y más recientemente en el Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, demuestran también los obstáculos que amenazan la viabilidad de las ANP debido a la falta de una visión concurrente de estado sobre la importancia de su conservación, también como una obligación constitucional vinculada al régimen de protección de los derechos humanos.

Así, una de las principales conclusiones que derivan de este estudio es que la intervención de la CNDH podría ser mucho más efectiva para lograr la tutela de los derechos humanos que dependen de la diversidad biológica y las ANP, si sus alcances se extendieran a todos los operadores jurídicos del Estado mexicano que inciden de facto en su conservación –incluyendo al Titular del Ejecutivo Federal– y no únicamente a las autoridades directamente relacionadas con la gestión de las ANP como la Semarnat y la Conanp.

En este capítulo se analiza primero el cumplimiento que se ha dado a la Recomendación General 26/2016 por las autoridades a quienes fue dirigida. Este apartado se divide en dos secciones principales para dar cuenta del estatus actual que guarda la publicación de los programas de manejo de las ANP existentes al día de hoy, así como de las acciones realizadas por la Conanp en atención a las observaciones de la CNDH respecto de las obligaciones internacionales y constitucionales para la tutela de los derechos de las personas y comunidades indígenas, así como otras comunidades asimiladas a ellas, incluyendo a comunidades rurales y otros grupos minoritarios o en situación de vulnerabilidad, en las áreas protegidas en las cuáles habitan o que ocupan tradicionalmente para sus medios de vida y desarrollo cultural. Se presenta también un análisis sobre el impacto de la Recomendación General 26/2016. Finalmente se dejan aquí algunas conclusiones y propuestas para fortalecer los hallazgos de la CNDH sobre el papel de la biodiversidad y las ANP para la tutela de los derechos humanos considerando, no únicamente a las autoridades destinatarias de la Recomendación General 26/2016, sino a los operadores jurídicos del Estado mexicano en su conjunto.

Antes de entrar al análisis de los resultados, conviene aclarar la metodología que se siguió para llegar a ellos. En primer lugar, se analizaron las respuestas proporcionadas por la Conanp a la Recomendación General 26/2016 y, tomando en consideración su valoración por la CNDH, se elaboró una clasificación de los temas principales a estudiar para evaluar el cumplimiento, tanto de fondo, como de forma, a las recomendaciones correspondientes, divididas principalmente en: (i) la ausencia de programas de manejo de las ANP; y (ii) las omisiones relacionadas con la tutela de los derechos de las comunidades indígenas que habitan las ANP. Así, se analizó la problemática identificada por la CNDH, distinguiendo las que se decretaron antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988, las que se decretaron después de esa fecha y antes de las reformas realizadas a dicha Ley en diciembre de 1996 y las que se decretaron después de dichas reformas en diciembre de 1996.

Tomando como marco de referencia los hallazgos de la Recomendación General 26/2016, se revisaron todos los decretos de las ANP existentes para verificar el contenido y alcance de las obligaciones contenidas en cada uno (por ejemplo, la temporalidad establecida para expedir los programas de manejo de las ANP) y las fichas técnicas contenidas en el Sistema Nacional de Información de ANP para cada una de ellas. Una vez sistematizada y analizada esta información se crearon semáforos para indicar los avances y el estado actual que guarda la publicación de los programas de manejo de las ANP, conforme a la clasificación referida en los párrafos anteriores. Utilizando diferentes técnicas de hermenéutica jurídica se formularon conclusiones sobre el estado actual de cumplimiento de las obligaciones constitucionales, legales y de derecho internacional a cargo de las autoridades a quienes se dirige la Recomendación General 26/2016.

Finalmente, se revisaron y analizaron los instrumentos internacionales utilizados como fundamento jurídico para identificar las obligaciones del Estado mexicano respecto de la tutela de los derechos humanos cuya tutela se promueve en la Recomendación General 26/2016, así como diversos documentos de soporte, que se detallan en el anexo metodológico.

2.2 CUMPLIMIENTO A LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016 EN RELACIÓN CON LA EXPEDICIÓN DE LOS PROGRAMAS DE MANEJO DE LAS ANP FEDERALES

La Recomendación General 26/2016 refiere que la Conanp formuló diversos argumentos para explicar porque muchas de las ANP bajo su administración no cuentan con un programa de manejo, como lo requiere el marco jurídico que regula su actuación. A partir de la respuesta de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la CNDH construyó una clasificación para comprender el estatus que guarda la emisión de los programas de manejo en su conjunto. Los criterios que parecen sustentar la respuesta de la autoridad federal responsable de las ANP tienen que ver principalmente con la temporalidad en la cual se expidieron las declaratorias de creación y dentro de la cual fue construyéndose el marco jurídico aplicable a su manejo desde la aparición de la LGEEPA. Se presenta así una aparente distinción en el estatus de las omisiones relacionadas con la regulación adecuada de las ANP identificadas por la CNDH dependiendo de los siguientes criterios:

- ANP que se decretaron antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988.
- ANP que se decretaron entre la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y las reformas realizadas a dicha Ley en diciembre de 1996.
- ANP que se decretaron después de la modificación de la LGEEPA del 13 de diciembre de 1996.

Adicionalmente se analiza en la Recomendación General 26/2016 si las ANP en alguno de los dos primeros supuestos fueron recategorizadas en los acuerdos que se expidieron para tal fin en el periodo de 2000 al 2007.⁷⁹ La información generada a partir de los criterios anteriores se resumió en la Recomendación General 26/2016 con la siguiente figura:

⁷⁹ La recategorización de las áreas naturales protegidas se ha llevado a cabo a través de diversos acuerdos secretariales de fechas 7 de junio de 2000; 27 de diciembre de 2001; 16 de julio, 9 de septiembre y 7 de noviembre de 2002; 29



FUENTE: CNDH. Recomendación General 26/2016.

Aunque el análisis que se ha realizado en el presente estudio respecto de estos criterios y los argumentos que los originaron arrojan una interpretación distinta a la planteada por la Conanp sobre el alcance y contenido de sus obligaciones respecto a la elaboración de los PdM bajo la legislación aplicable, en las siguientes secciones se presenta una evaluación de lo que ha sucedido a partir de la emisión de la Recomendación General 26/2016 respecto de las ANP clasificadas a partir de los supuestos que la autoridad federal considera relevantes para explicar las omisiones identificadas por la CNDH.

2.2.1 ANP que se decretaron antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988

Como puede observarse en el Anexo 1 de la Recomendación General que aquí se analiza, 94 de las ANP federales fueron creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LGEEPA el 1 de marzo de 1988. De estas áreas protegidas a la fecha 60 continúan sin tener un PdM publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Desde la fecha de la emisión de la Recomendación General 26/2016 se publicaron los programas de manejo de las áreas de protección de flora y fauna Nevado de Toluca, Papigochic y Cascada de Agua Azul; así como de los parques nacionales Cascada de Basaseachic y Cumbres de Majalca. El estatus actual de las ANP en este supuesto se representa en la siguiente tabla.

de enero de 2003; 23 de junio de 2005; 27 de noviembre de 2007; 19 de agosto de 2009, y 1 de octubre de 2013. El Anexo 1 de la Recomendación General 26/2016 contiene el listado completo de las ANP en estos supuestos.

Guía para la interpretación de la Tabla 1

-  PM publicado posterior a la emisión de la Recomendación General 26/2016
-  PM en proceso de publicación
-  PM sujeto a la corrección del decreto de creación del ANP
-  PM no se elaborará, por tratarse de ANP que la Conanp busca abrogar

Tabla 1. Estatus de las ANP creadas antes de la entrada en vigor de la LGEEPA respecto de la publicación oficial de los programas de manejo				
	ANP	Fecha decreto	Recategorización	Estatus PM
	1. APFF Nevado de Toluca	25.01.1936	09.05.2011	21.10.2016
	2. PN Cerro de Garnica	05.09.1936	No	Por abrogar
	3. PN Los Mármoles	08.09.1936	No	En proceso
	4. PN Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	18.09.1936	No	En proceso
	5. PN Gogorrón	22.09.1936	No	08.08.2016
	6. PN Cumbres del Ajusco	23.09.1936	No	Por abrogar
	7. PN Fuentes Brotantes de Tlalpan	28.09.1936	No	Por abrogar
	8. PN El Tepeyac	18.02.1937	No	Por abrogar
	9. PN Cerro de las Campanas	07.07.1937	No	Por abrogar
	10. Molino de Flores Netzahualcóyotl	05.11.1937	No	Por abrogar
	11. PN Xicotécatl	17.11.1937	No	Por abrogar
	12. APFF Campo Verde	03.01.1938	29/01/2003	Problemas poligonal
	13. PN Cañón del Río Blanco	03.01.1938	No	Por abrogar
	14. PN Los Remedios	15.04.1938	No	Por abrogar
	15. PN Lomas de Padierna	22.04.1938	No	Por abrogar
	16. PN Cerro de la Estrella	24.08.1938	No	Por abrogar
	17. PN El Sabinal	25.08.1938	No	Por abrogar
	18. PN El Histórico	26.09.1938	No	Por abrogar
	19. PN La Malinche	06.10.1938	No	Por abrogar
	20. APRN Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	20.10.1938	09.09.2002	Problemas poligonal
	21. PN Insurgente I José María Morelos	22.02.1939	No	Por abrogar
	22. APFF Papigochic	11. 03.1939	26.12.2002	22.05.17
	23. PN Sacromonte	29.08.1939	No	Por abrogar
	24. PN Cumbres de Maljaca	01.09.1939	No	08.08.2016
	25. PN Los Novillos	18.06.1940	No	Por abrogar
	26. PN Bosencheve	01.08.1940	No	Por abrogar
	27. PN Lago de Camécuaro	08.03.1941	No	Por abrogar
	28. APRN Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec	21.10.1941	23.06.2005	En proceso
	29. PN Desierto del Carmen o de Nixcongo	10.09.1942	No	Por abrogar

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Tabla 1. Estatus de las ANP creadas antes de la entrada en vigor de la LGEEPA respecto de la publicación oficial de los programas de manejo

ANP	Fecha decreto	Recategorización	Estatus PM
30. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 043 Estado de Nayarit	08.06.1949	07.11.2002	Problemas poligonal
31. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón	08.06.1949	07.11.2002 -	Problemas poligonal
32. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Alamo, Salado y Mimbres	08.06.1949	07.11.2002	Problemas poligonal
33. Cuenca alimentadora de los distritos nacionales de riego 026 b Bajo Río San Juan y 031 Las Lajas, en lo respectivo a la Sierra de Arteaga	03.08.1949	No	Problemas poligonal
34. PN Rayón	29. 08.1952	No	Por abrogar
35. PN General Juan N. Álvarez	30.05.1964	No	Por abrogar
36. APFF Cabo San Lucas	29.11.1973	07.06.2000	En proceso
37. APRN Zona de Protección Forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas	20.03.1979	27.11.2007	En proceso
38. RB La Michilía	18. 07.1979	07.06. 2000	Problemas poligonal
39. APFF Cascada de Agua Azul	29/04/1980	- 07/06/2000 -	22.05.2017
40. PN El Veladero	17.07.1980	No	Por abrogar
41. PN Cañón del Sumidero	08.12.1980	No	Problemas poligonal
42. PN Cascada de Bassaseachic	02.02.1981	No	08.08.2016
43. APFF Sierra de Álvarez	07.04.1981	07/06/2000	Por abrogar
44. PN Tulúm	23.04.1981	No	En proceso
45. PN Tula	27.05.1981	No	Por abrogar
46. PN Palenque	20.07.1981	No	Problemas poligonal
47. APFF El Jabalí	14.08.1981	07.06.2000	Por abrogar
48. PN El Cimatarío	27.07.1982	No	Por abrogar
49. APFF Sierra de Quila	04. 08.1982	07.06.2000	En proceso
50. Santuario Playa adyacente a la localidad denominada Ría Lagartos	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
51. Santuario Playa Ceuta	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
52. Santuario Playa Cuitzmala	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal

Tabla 1. Estatus de las ANP creadas antes de la entrada en vigor de la LGEEPA respecto de la publicación oficial de los programas de manejo			
ANP	Fecha decreto	Recategorización	Estatus PM
53. Santuario Playa de Escobilla	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
54. Santuario Playa de la Bahía de Chacachua	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
55. Santuario Playa de la Isla Contoy	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
56. Santuario Playa de Maruata y Colola	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
57. Santuario Playa de Mismaloya	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
58. Santuario Playa de Puerto Arista	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
59. Santuario Playa de Rancho Nuevo	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
60. Santuario Playa de Tierra Colorada	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
61. Santuario Playa El Tecuán	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
62. Santuario Playa El Verde Camacho	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
63. Santuario Playa Mexiquillo	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
64. Santuario Playa Piedra de Tlacoyunque	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal
65. Santuario Playa Teopa	29.10.1986	16.07.2002	Problemas poligonal

La revisión del estatus de los PdM de las ANP que fueron decretadas antes de la entrada en vigor de la LGEEPA en 1988, plantea dos temas que conviene pensar para comprender algunos de los mayores obstáculos que impiden su adecuada operación e ilustran un grado fuerte de parálisis para llegar a una solución de los problemas que se han identificado hace varios años o incluso, décadas atrás por la Conanp. Estos dos temas se refieren a las ANP que la Conanp desea abrogar y la identificación de múltiples áreas cuyos polígonos de protección presentan “problemas”.

2.2.1.1 ANP que la Conanp plantea abrogar

En cuanto al primer caso la Conanp ha informado a la CNDH que 27 de las ANP decretadas antes de la vigencia de la LGEEPA en 1988 serán abrogadas “debido a la pérdida de los objetivos de conservación que dieron origen a su establecimiento”.⁸⁰

⁸⁰ Recomendación General 26/2016, p. 22.

En varias de las ANP que encuadran este supuesto como los parques nacionales Los Remedios o el Cerro de la Estrella, decretados en 1938, es evidente que la restauración de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos sería materialmente imposible porque se han convertido en parte de ciudades o asentamientos humanos establecidos en estos sitios desde hace décadas. Sin embargo, otras áreas naturales protegidas que la Conanp ha decidido abrogar se crearon en épocas mucho más recientes como la década de los ochenta y resulta difícil comprender por qué, al igual que ha ocurrido con otras que existen hace casi un siglo, la conservación de la biodiversidad no ha sido posible y su deterioro ha llegado a un extremo tal se considera imposible su restauración. Como ejemplos de estas áreas pueden citarse el Veladero (1980); la Sierra de Álvarez (1981); Tula (1981); el Jabalí (1981) o El Cimatario (1982).

Otro problema que plantea esta decisión de la Conanp es que el marco jurídico actual no prevé un procedimiento para la abrogación de las ANP que “han perdido sus objetivos de conservación”. La LGEEPA refiere únicamente que la **modificación** de las áreas protegidas decretadas deberá llevarse a cabo siguiendo los procedimientos que llevaron a su creación.⁸¹ El Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas prevé también que las declaratorias de ANP pueden ser **modificadas** “cuando hayan variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento”, por factores como el desplazamiento de las poblaciones de vida silvestre que se encuentren bajo un régimen de protección, contingencias ambientales o “cualquier otra situación grave, que haga imposible el cumplimiento de los objetivos de su establecimiento”.⁸²

Más aún, una interpretación sistémica de la LGEEPA hace necesario cuestionar si la consecuencia que debería tener la pérdida de los objetivos de conservación de un ANP como resultado de la degradación o destrucción de sus ecosistemas o servicios ambientales, es que deberían llevarse a cabo las acciones necesarias para su **restauración**, definida en la LGEEPA como “el conjunto de actividades dirigidas a **recuperar y restablecer** las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales”.⁸³ Este argumento puede plantearse a su vez en dos dimensiones.

Por una parte, queda claro que la LGEEPA prevé la restauración como una de las políticas centrales que persiguen las ANP. La definición de áreas naturales protegidas en la Ley General que se analiza hace referencia a la restauración, estableciendo que dichos espacios son “las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y **restauradas**”.⁸⁴ Incluso, la LGEEPA prevé la existencia de regulaciones que pueden establecerse en las declaratorias y los PdM para su recuperación o restablecimiento, como en los casos de las zonas de uso restringido y las subzonas de recuperación, definidas como se transcribe a continuación:

⁸¹ LGEEPA. Artículo 62.

⁸² Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas. Artículo 62.

⁸³ LGEEPA. Artículo 3o., fracción XXXIV.

⁸⁴ LGEEPA. Artículo 3o., fracción II.

ARTÍCULO 47 BIS. Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas **y su funcionalidad** a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

b) De uso restringido: Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

En las subzonas de uso restringido solo se permitirán la investigación científica **no invasiva** y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental, que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente, y

II. Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

h) De recuperación: Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación, **por lo que no deberán continuar las actividades que llevaron a dicha alteración.**

En estas subzonas solo podrán utilizarse para su rehabilitación, especies nativas de la región o en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales cuando científicamente se compruebe que no se afecta la evolución y continuidad de los procesos naturales.

Así, la degradación o alteración de los objetivos de las ANP están regulados en la LGEEPA como supuestos que deberían llevar a su **recuperación o restauración** a través de un régimen más estricto de conservación **y no a su desregulación o desaparición como áreas naturales protegidas.** El establecimiento de una política que mande una señal equivocada respecto de las consecuencias que tiene la destrucción de los objetos de conservación de un ANP, como puede ser su abrogación en lugar de su restauración, puede convertirse en un incentivo perverso si los destinatarios de las normas que regulan dichas áreas o quienes se sienten afectados en su propiedad por las mismas entienden (aún equivocadamente), que una vía para lograr la desregulación de sus terrenos o actividades, es llevar la biodiversidad o los atributos ambientales

protegidos a un estado tal de deterioro, que la Conanp considere imposible llevar a cabo su manejo bajo un régimen de conservación ambiental.

La decisión de abrogar las ANP que se mencionan en la Recomendación General 26/2016 plantea también serios cuestionamientos sobre la violación que se causaría con esta acción al principio de progresividad en la tutela de los derechos humanos establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reducirse la superficie del territorio nacional regulada como áreas naturales protegidas tanto en el papel como en la realidad, debido a la pérdida de sus valores de conservación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que la prohibición de adoptar medidas regresivas –como podría ser la abrogación de ANP por haberse perdido sus ecosistemas y valores de conservación– no es absoluta y puede admitir excepciones únicamente cuando son plenamente justificadas. Este razonamiento ha quedado explicado en la siguiente jurisprudencia aplicable a todos los operadores jurídicos como la Conanp:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.⁸⁵

El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, **dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto**, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, **corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión**. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, **por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no solo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano solo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor**. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que

⁸⁵ Tesis 1ª/J 87/2017 (10ª). Primera Sala. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47 Tomo I. Página 188. Octubre 2017.

dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que éstos, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tienen prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos. (Énfasis añadido).

En adición a los argumentos expuestos, aunque la Conanp ha informado a la CNDH que diversas ANP están “por abrogarse”, no queda claro cuál será el procedimiento a seguir para hacerlo, cuándo se llevará a cabo y qué manejo se dará a estas áreas en tanto lo anterior no ocurra. Como un ejemplo de cómo podría abordarse esta cuestión para ser resuelta en definitiva por la Conanp y el Titular del Ejecutivo Federal a quien corresponde esta responsabilidad en términos jurídicos, el proyecto de decreto por el cual se expedía la Ley General de Biodiversidad aprobado por el Senado de la República el 14 de diciembre de 2017 establecía en uno de sus artículos transitorios lo siguiente:

VIGÉSIMO SEXTO. La Conanp, dentro de un **plazo de un año**, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, **elaborará un estudio para identificar aquellas áreas naturales protegidas que han sido transformadas sustantivamente, en las cuales no es factible realizar medidas para restaurar los ecosistemas originales**. Una vez que cuente con dicho estudio, la Conanp lo entregará al Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para que este, dentro de un plazo no mayor a seis meses, contado a partir de que lo reciba, emita las opiniones y recomendaciones sobre si se deben mantener los decretos, si deben ser modificados o, en su caso, ser abrogados. En caso de que la recomendación del Consejo proponga la abrogación de alguna de estas áreas y estime que exista un valor ambiental remanente, sin que se cumplan los criterios para ser consideradas áreas naturales protegidas de competencia federal, la Conanp llevara a cabo las gestiones necesarias para proponer a los gobiernos de las entidades federativas, la Ciudad de México o los municipios, que sean decretadas bajo alguna categoría de conservación prevista por la legislación local. (Énfasis añadido).

En todo caso se estima, por su potencial de convertirse en una medida regresiva para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano y otros derechos fundamentales que dependen de la biodiversidad, que la política y las acciones que en su caso se lleven a cabo para abrogar ANP como propone la Conanp debería estar sujeta a **un escrutinio estricto y cada caso concreto debería ser plenamente justificado**, considerando además de manera exhaustiva y con base en la mejor información científica disponible las alternativas de restauración ambiental que podrían llevar a la recuperación de los objetivos de conservación de estos sitios como primera alternativa.

2.2.1.2 Áreas cuyos polígonos de protección presentan “problemas” y requieren la corrección de sus declaratorias de creación

La Conanp informó también a la CNDH que 24 ANP creadas antes de la vigencia de la LGEEPA en marzo de 1988 “tienen problemas con sus poligonales”.⁸⁶ Aunque los problemas que refiere la Conanp pueden tener distintas causas como la indefinición de coordenadas geográficas precisas para delimitar el área que debe sujetarse a usos de conservación ambiental, la solución para todos los casos es la misma: la modificación de las declaratorias de creación correspondientes, o la expedición de decretos complementarios que aclaren los límites de la poligonal de protección y den certeza jurídica sobre la ubicación y las dimensiones sobre las cuales se aplicará el régimen de ANP.

Como lo establece la LGEEPA la modificación de las declaratorias de creación de las ANP es una atribución exclusiva del Titular del Ejecutivo Federal, que rebasa el ámbito competencial de la Conanp y la propia Semarnat, aunque depende de que las propuestas correspondientes sean formuladas y presentadas por dichas instituciones. El trámite a seguirse al interior de la Administración Pública Federal para modificar o expedir una declaratoria de creación de un área natural protegida involucra la revisión y aprobación de las propuestas formuladas por la Conanp por varias instancias como la propia Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat; la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

Es preciso así asegurar que la prioridad que debería tener la realización de las acciones necesarias para una tutela más eficaz de las ANP bajo el enfoque de derechos humanos establecido en la Recomendación General 26/2016, sea compartida por todas las autoridades que intervienen en las decisiones correspondientes, incluyendo al Titular del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, aun considerando lo difícil que puede ser llevar a cabo la modificación de las declaratorias de ANP que lo requieren, se nota con preocupación que al considerarse por la Conanp improcedente elaborar los PdM mientras no sean solucionados los problemas que afectan la definición de sus límites en los decretos de creación, estas áreas protegidas parecen estar en una situación de máxima vulnerabilidad al no existir ningún instrumento regulatorio eficaz para orientar la realización de actividades permitidas en estos espacios, o prohibir las que no puedan ser desarrolladas por representar un riesgo inadmisibles para los valores de conservación.

Para evitar que estas áreas continúen deteriorándose se estima entonces importante que la Conanp defina un curso específico de acción, con plazos determinados de manera realista, pero también con un sentido de urgencia, para solucionar los problemas que obstaculizan la regulación y el manejo efectivo de las ANP en este supuesto, según la información presentada a la CNDH en respuesta a la Recomendación General 26/2016.

⁸⁶ Recomendación General 26/2016, p. 22.

2.2.2 ANP que se decretaron después de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y antes de sus modificaciones en diciembre de 1996

La CNDH registró que en abril de 2016 había 33 ANP que fueron expedidas después de la entrada en vigor de la LGEEPA el 1 de marzo de 1988, pero antes de la reforma del 13 de diciembre de 1996. Esta distinción de plazos de creación de las áreas naturales protegidas toma relevancia en el contexto de la Recomendación General 26/2016 porque en ella se informa que la Conanp y la Conabio estiman que **no existía una obligación jurídica de contar con programas de manejo de las ANP en un plazo determinado antes de la reforma a la LGEEPA en 1996**. De manera puntual, la Recomendación General 26/2016 registra que:

“39. De la información recabada en 2014, esta Comisión Nacional advirtió que tanto la Conanp como la Conabio refieren que a pesar de que la figura del programa de manejo dio inicio con la expedición de la LGEEPA en 1988; no fue hasta la reforma de dicho ordenamiento en diciembre de 1996 cuando se previó un plazo de un año, contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el *Diario Oficial de la Federación*, para la formulación de los mencionados programas. Por lo consiguiente, se aduce que la obligación de formular los programas dentro de los 365 días posteriores a la publicación de la declaratoria del establecimiento del área es aplicable únicamente para aquellas sujetas a protección a partir del 14 de diciembre de 1996; por tanto, las establecidas luego de la entrada en vigor de dicho ordenamiento el 1o de marzo de 1988, o bien de leyes anteriores a ella, estarían fuera del supuesto mencionado”.⁸⁷

En este análisis se ofrece una interpretación jurídica diferente a la elaborada por la Conabio y la Conanp conforme a la cual, el marco jurídico vigente antes de las reformas a la LGEEPA en 1996 era aún más estricto respecto de los plazos para la publicación de los programas de manejo de las ANP en muchos casos.

La LGEEPA publicada el 28 de enero de 1988 en el DOF y en vigor desde el 1 de marzo del mismo año introdujo el concepto de áreas naturales protegidas a la legislación nacional, estableciendo nueve categorías de manejo: (i) reservas de la Biósfera; (ii) reservas especiales de la Biósfera; (iii) parques nacionales; (iv) monumentos naturales (v) parques marinos nacionales; (vi) áreas de protección de recursos naturales; (vii) áreas de protección de flora y fauna; (viii) parques urbanos, y (iv) zonas sujetas a conservación ecológica. Las áreas decretadas en las primeras siete categorías de manejo se regularon como federales y las demás quedaron bajo la competencia de las autoridades locales.

Respecto de los PdM se estableció entonces que la dependencia que hubiera propuesto la creación de un ANP federal elaboraría dicho instrumento **en el plazo señalado por la declaratoria**

⁸⁷ Recomendación General 26/2016, p. 23.

correspondiente.⁸⁸ Al analizar los decretos de las ANP que se crearon desde la entrada en vigor de la LGEEPA el 1 de marzo de 1988 y hasta antes de sus reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* 13 de diciembre de 1996, se observa que para la gran mayoría de las ANP existía una obligación jurídica para elaborar los PdM en un plazo determinado, que incluso en algunos casos era menor que el actualmente previsto por la misma Ley General.

Es importante mencionar que la Conanp ha hecho notar a la CNDH que en algunos casos existen programas de manejo “formulados”, pero no publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, definiéndose éstos como el “documento redactado de acuerdo con los Términos de Referencia establecidos por la Dirección General de Conservación para el Desarrollo, y autorizado por ésta última, de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas”.

Sin embargo, considerando que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece desde su expedición el 8 de julio de 1994 que los actos administrativos de carácter general (como los programas de manejo de las ANP) que expidan las dependencias de la APF, **deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos**, en este estudio se interpreta que la obligación jurídica relativa a contar con los programas de manejo de las ANP únicamente puede considerarse cumplida cuando han sido oficialmente publicados y no únicamente “formulados”. La siguiente tabla resume los hallazgos que arrojó esta investigación en este aspecto.

⁸⁸ La LGEEPA establecía en su versión original lo siguiente en relación con los programas de manejo:

ARTICULO 65.- La dependencia o dependencias del Ejecutivo Federal que hubieren propuesto el establecimiento de un área natural protegida de interés de la Federación elaborarán el programa de manejo del área de que se trate, con la participación de las demás dependencias competentes y las autoridades locales, en el plazo que señale la declaratoria correspondiente.

En los casos de las áreas naturales protegidas de jurisdicción local, se estará a lo que dispongan las normas estatales y municipales.

ARTICULO 68.- El programa de manejo de la reserva deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales de la reserva, en el contexto nacional, regional y local;

II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazos, estableciendo su vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Dichas acciones comprenderán la investigación, uso de recursos, extensión, difusión, operación, coordinación, seguimiento y control;

III. Los objetivos específicos de la reserva; y

IV. Las normas técnicas aplicables, cuando corresponda, para el aprovechamiento de la flora y de la fauna, las cortas sanitarias, de cultivo y domésticas, así como aquellas destinadas a evitar la contaminación del suelo y de las aguas.

ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
 INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
 TOMO VI. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y DERECHOS HUMANOS

Tabla 2. Estatus de las ANP que se decretaron después de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y antes de sus modificaciones en diciembre de 1996			
ANP	Fecha decreto de creación	Fecha publicación PM según el decreto	Estatus actual del PM
1. APFF Corredor Biológico Chichinautzin	30.11.1988	365 días naturales	No cuenta con PM
2. RB Alto Golfo de California y delta del Río Colorado	10.06.1993	365 días naturales	25.09.2009
3. PN Arrecife Alacranes	06.06.1994 ** 07.06.2000	365 días naturales	29.11.07
4. PN Arrecifes de Cozumel	19.07.1996 ** 07.06.2000	365 días naturales	02.10.1998
5. PN Bahía de Loreto	19.07.1996 ** 07.06.2000	365 días naturales	11.11.2002 06.01.2003
6. RB Banco Chinchorro	19.07.1996	365 días naturales	25.09.2000
7. MN Bonampak	21.08.1992	180 días	08.07.2010
8. PN Cabo Pulmo	06.06.1995 ** 07.06.2000	365 días hábiles	13.11.2009
9. RB Calakmul	23.05.1989	365 días naturales	07.04.2000
10. APFF Cañón de Santa Elena	07.11.1994	365 días naturales	05.06.2012
11. MN Cerro de la Silla	26.04.1991	180 días naturales	06.01.2014
12. RB Chamela- Cuixmala	30.12.1993 25.11.1994	365 días naturales	20.01.1997
13. APFF Chan-Kin	21.08.1992	365 días naturales	05.06.2018
14. PN Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc	19.07.1996 ** 07.06.2000	Año siguiente a la publicación de la declaratoria en el DOF	02.08.2016
15. APFF Cuatrociénegas	07.11.1994	365 días naturales	24.03.2000
16. RB El Pinacate y Gran Desierto de Altar	10.06.1993	365 días naturales	02.07.1996
17. RB El Triunfo	13.03.1990	365 días naturales	15.09.2000
18. RB El Vizcaíno	30.11. 1988	365 días naturales	01.09.2000
19. RB La Encrucijada	06.06.1995	365 días hábiles	13.09.2000
20. RB La Sepultura	06.06.1995	365 días hábiles	15.09.2000
21. RB Lacan-Tun	21.08.1992	365 días naturales	No cuenta con PM
22. APFF Laguna de Términos	06.06.1994	365 días naturales	04.06.1997
23. APRN Las Huertas	23.06.1988	No establece plazo	No cuenta con PM
24. APFF Maderas del Carmen	07.11.1994	365 días naturales	06.06.2012
25. RB Pantanos de Centla	06.08.1992	365 días naturales	26.09.2000
26. APFF Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui	19.07.1996	365 días naturales	05.06.2015

Tabla 2. Estatus de las ANP que se decretaron después de la entrada en vigor de la LGEEPA en marzo de 1988 y antes de sus modificaciones en diciembre de 1996

ANP	Fecha decreto de creación	Fecha publicación PM según el decreto	Estatus actual del PM
27. RB Sierra del Abra Tanchipa Reserva de la Biósfera	06.06.1994	365 días naturales	31.10.2013
28. RB Sierra La Laguna	27.09.1994	365 días naturales	19.06.2003
29. PN Sistema Arrecifal Veracruzano	24.08.1992 25.11.1994 (modificación) 29.11.2012 (modificación) ** 07.06.2000	180 días naturales	22.05.2017
30. APFF Uaymil	17.11.1994	365 días naturales	03.05.2011
31. MN Yaxchilán	21.08.1992	180 días	08.07.2010
32. APFF Yum Balam	06.06.1994	365 días naturales	05.10.2018

2.2.3 Áreas naturales protegidas creadas después del 13 de diciembre de 1996

Al momento de expedirse la Recomendación General 26/2016 se identificó que 50 ANP estaban en este supuesto y 46 tenían un programa de manejo publicado, aunque únicamente en tres casos se cumplió con el plazo de un año establecido en la reforma de 1996 a la LGEEPA.⁸⁹

Las ANP que a decir de la Conanp están comprendidas dentro de la obligación jurídica de contar con un PdM formulado dentro del siguiente año de su creación se identifican en la siguiente tabla, en la cual también se reporta si esta situación ha cambiado en el plazo transcurrido desde la emisión de la Recomendación General que se analiza. En los casos que se señalan con un asterisco (*) la Conanp ha indicado que los programas de manejo se encuentran “formulados, sin publicar”.

Como antes se mencionó, contrario a la interpretación que sostiene la Comisión mencionada en el sentido de que la obligación que establece la LGEEPA respecto de los PdM de las ANP queda cumplida con su formulación, en este análisis se reitera que jurídicamente se estima impropio considerar que un programa de manejo existe, mientras no pueda ser aplicado en las áreas protegidas que regula, como ocurre mientras no se lleve a cabo su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, porque únicamente entonces podría producir efectos jurídicos conforme a lo que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.⁹⁰

⁸⁹ Estas áreas son las reservas de la biósfera Ría Lagartos; Mariposa Monarca y Selva el Ocote.

⁹⁰ LFPA, Artículo 4o.

Tabla 3. Estatus de los programas de manejo de las ANP expedidas después del 13 de diciembre de 1996

Área Natural Protegida	Fecha de publicación de la declaratoria de creación en el <i>DOF</i>	Estatus actual del programa de manejo
PN Cumbres de Monterrey	17.11.2000	Programa de manejo no publicado (*)
APFF Ciénegas del Lerma	27.11.2002	Programa de manejo no publicado (*)
RB Sierra Gorda de Guanajuato	02.02.2007	Programa de manejo no publicado (*)
APFF Cerro Mohinora	10.07.2015	Programa de manejo publicado el 22.05.2017 en el <i>DOF</i>

2.2.4 Conclusiones sobre los avances en la expedición de programas de manejo de las ANP a partir de la Recomendación General 26/2016

Este reporte concluye que es válida la hipótesis formulada con base en la Recomendación General 26/2016 en el sentido de las autoridades competentes (incluyendo al Titular del Ejecutivo Federal), no han desplegado hasta el máximo los recursos disponibles para cumplir con sus obligaciones relacionadas con la publicación de los programas de manejo de las ANP bajo su responsabilidad, y por lo tanto, para llevar a cabo su manejo eficaz en un marco de certeza jurídica y bajo un enfoque de derechos humanos.

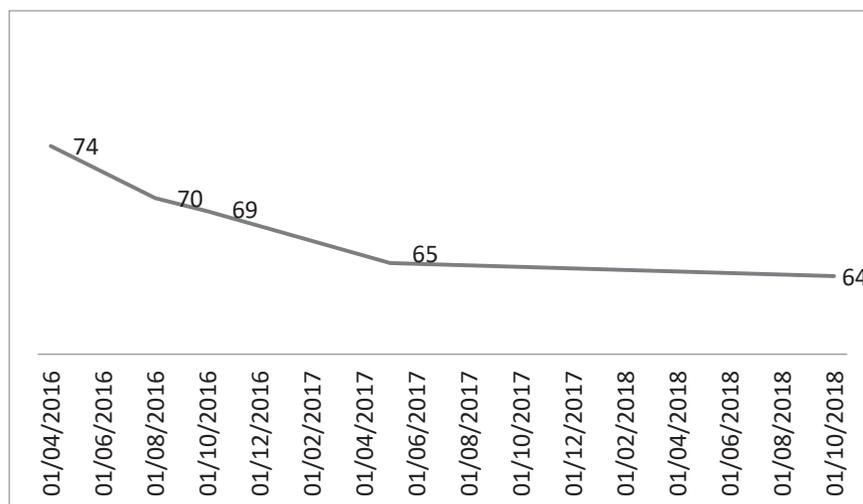
Ciertamente no puede decirse que el panorama de las ANP se haya mantenido sin cambios desde la emisión de la Recomendación General 26/2016. Desde entonces se han expedido 11 programas de manejo, cuyas fechas de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* se indican en la siguiente tabla.

Tabla 4. PdM de ANP publicadas desde la Recomendación General 26/2016

ANP	Fecha de publicación en el <i>DOF</i>
1. PN Gogorrón	08.08.2016
2. PN Cumbres de Majalca	08.08.2016
3. RB Complejo Lagunar Ojo de Liebre	08.08.2016
4. PN Cascada de Bassasechic	08.08.2016
5. PN Nevado de Toluca	21.10.2016
6. APFF Cerro de Garnica	21.10.2016
7. APFF Papigochic	22.05.2017
8. APFF Cascada de Agua Azul	22.05.2017
9. APFF Cerro Mohinora	22.05.2017
10. PN Sistema Arrecifal Veracruzano	22.05.2017
11. APFF Yum Balam	05.10.2018

Las publicaciones de estos programas de manejo han reducido el número de ANP que no contaban con ellos de 74 a 63 en dos años como se expone en la siguiente figura.

Figura 1
ANPs sin plan de manejo



En los capítulos anteriores del presente reporte se han identificado elementos que permiten identificar las condiciones bajo las cuales han operado las ANP en los últimos años, aunque es evidente que el balance general sigue siendo negativo, ya que más de la tercera parte de las ANP siguen sin contar con programa de manejo.

Como se señaló en apartados anteriores, se ha documentado ampliamente la conflictividad social en torno a las ANP, lo que permite comprender la naturaleza de los obstáculos que se erigen para su gestión efectiva. Sin embargo, también se ha hecho evidente la debilidad de los esfuerzos gubernamentales por superar dichos obstáculos, lo que como se verá no se limita a lo que comúnmente se denomina “falta de voluntad política”, por mucho que esta pueda aparecer en forma patente, sino a una debilidad institucional que parece creciente y que es preciso documentar.

2.3 CUMPLIMIENTO DE LOS ASPECTOS DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016 QUE SE REFIEREN A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MANEJO DE LAS ANP FEDERALES

La Recomendación General 26/2016 se enfoca también de manera prioritaria en la cuestión de los derechos humanos de las comunidades indígenas y su vínculo con la preservación y protección del medio ambiente, desarrollando extensamente el tema de las obligaciones de derecho internacional y constitucional que derivan para el Estado mexicano en relación con el reconocimiento de la interdependencia entre sus derechos y el estado de conservación de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, incluyendo aquellos que condicionan sus medios de vida y cultura. Se enfatiza también la relevancia de garantizar su participación efectiva en la planificación y gestión ambiental. El planteamiento del problema que se aborda en este aspecto se consigna de la siguiente forma en el análisis de la CNDH:

“152. Lo anterior cobra especial relevancia para el caso de México, dado que un importante número de áreas naturales protegidas se localizan dentro o en cercanía de tierras, ejidos, comunidades agrarias o territorios habitados por pueblos indígenas, cuya interrelación con los recursos naturales es indisoluble en tanto fuentes de provisiones materiales de subsistencia como también elemento definitorio en las respectivas cosmovisiones y manifestaciones culturales, además de fuente y objeto de conocimientos tradicionales. Estos pueblos ejercen su gobernanza mediante el derecho consuetudinario y las instituciones jurídicas previstas en el sistema jurídica mexicano, contribuyendo de forma sustancial a la conservación de los ecosistemas y la diversidad cultural. Sin embargo, en muchos casos el establecimiento de áreas protegidas, o su gestión y administración sin la participación activa de ellos, ha afectado sus derechos, intereses y medios de subsistencia”.⁹¹

La información recabada y generada por la CNDH identifica que al menos 80 de las 177 áreas protegidas decretadas a marzo del 2016 están habitadas por población indígena y que aproximadamente 84% localidades ubicadas dentro de las ANP tienen índices de marginación alto y muy alto según los indicadores del Consejo Nacional de Población, en contraste con el valor biológico y la riqueza que podría generar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales por las comunidades locales o beneficiando a las mismas.⁹²

La CNDH observó también en la Recomendación General 26/2016 que:

“Uno de los efectos de la falta de programas de manejo en áreas protegidas, es la imposibilidad de que las mismas sean administradas directamente por los propios pueblos y comunidades indígenas que habitan en ellas, tal y como se prevé en el artículo 67 de la LGEEPA “La Secretaría podrá, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los [...] pueblos indígenas, [...] la administración de las áreas naturales protegidas” lo cual impacta en el fallo del reconocimiento legal de la propiedad de sus tierras y territorios y el respeto a sus formas de manejo y de aprovechamiento de los recursos naturales”.⁹³

Al momento de expedirse la Recomendación General 26/2016, 29 de las 80 ANP donde la CNDH identificó la presencia de población indígena no tenían un PdM publicado en el *Diario Oficial de la Federación*. Desde entonces se han publicado seis programas de manejo de las ANP que estaban en este supuesto al emitirse la Recomendación General 26/2016. La información actualizada se presenta en la tabla siguiente.

⁹¹ Recomendación General 26/2016, pp. 71 y 72.

⁹² *Ibid.*, pp. 72 y 73.

⁹³ *Ibid.*, p. 74.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Guía para la interpretación de la Tabla 4

	PM publicado posterior a la emisión de la Recomendación General 26/2016
	PM en proceso de publicación
	PM sujeto a la corrección del decreto de creación del ANP
	PM no se elaborará, por tratarse de ANP que la Conanp busca abrogar

Tabla 5. Estatus de la publicación de programas de manejo para ANP con población indígena después de la emisión de la Recomendación General 26/2016

	ANP	Fecha decreto	Población indígena	Estatus
	1. APFF Nevado de Toluca	25.01.1936	93	21.10.2016
	2. PN Los Mármoles	08.09.1936	1,052	En proceso
	3. PN Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	18.09.1936	141	En proceso
	4. PN Gogorrón	22.09.1936	108	08.08.2016
	5. PN Xicoténcatl	17.11.1937	1,622	Por abrogar
	6. APFF Campo Verde	03.01.1938	1	Problemas poligonal
	7. PN Cañón del Río Blanco	03.01.1938	26,900	Por abrogar
	8. APRN Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	20.10.1938	58,530	Problemas poligonal
	9. PN Insurgente I José María Morelos	22.02.1939	25	Por abrogar
	10. APFF Papigochic	11. 03.1939	712	22.05.17
	11. PN Cumbres de Majalca	01.09.1939	1	08.08.2016
	12. PN Bosencheve	01.08.1940	6,999	Por abrogar
	13. APRN Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec	21.10.1941	22,424	En proceso
	14. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 043 Estado de Nayarit	08.06.1949	25,768	Problemas poligonal
	15. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón	08.06.1949	2	Problemas poligonal
	16. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Alamo, Salado y Mimbres	08.06.1949	12	Problemas poligonal
	17. Cuenca alimentadora de los distritos nacionales de riego 026 b Bajo Río San Juan y 031 Las Lajas, en lo respectivo a la Sierra de Arteaga	03.08.1949	16	Problemas poligonal
	18. APRN Zona de Protección Forestal en los terrenos que se encuentran en los municipios de La Concordia, Ángel Albino Corzo, Villa Flores y Jiquipilas, Chiapas	20.03.1979	3,059	En proceso
	19. APFF Cascada de Agua Azul	29/04/1980	1,815	22.05.2017
	20. PN El Veladero	17.07.1980	32	Por abrogar

Tabla 5. Estatus de la publicación de programas de manejo para ANP con población indígena después de la emisión de la Recomendación General 26/2016				
	ANP	Fecha decreto	Población indígena	Estatus
	21. PN Cañón del Sumidero	08.12.1980	4,130	Problemas poligonal
	22. PN Cascada de Bassaseachic	02.02.1981	7	08.08.2016
	23. PN Tulúm	23.04.1981	3	En proceso
	24. PN Palenque	20.07.1981	42	Problemas poligonal
	25. APFF Chichinautzin		1354	
	26. APFF Yum Balam		636	
	27. APFF Ciénegas del Lerma	27.11.2002	9	En proceso
	28. PN Cumbres de Monterrey	27.07.1982	42	Por abrogar
	29. RB Sierra Gorda de Guanajuato	02.02.2007	117	

La Recomendación General 26/2016 también establece que es esencial observar, promover y garantizar los derechos de los pueblos indígenas para participar en los procesos de planificación, gestión y administración de los recursos naturales, consagrados en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el vasto catálogo de obligaciones internacionales de derechos humanos referidos en extenso por la CNDH y que incluyen, entre otros, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

En particular, se establece que las obligaciones generales para garantizar el goce y ejercicio del derecho de autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas son, conforme a lo previsto por el artículo 2o. constitucional:

- El diseño y operación conjuntos de las políticas encaminadas a la vigencia de tales derechos.
- La garantía de su participación y consulta en los procesos de planeación e impulso al desarrollo municipal, regional, estatal, federal o transversal.
- El apoyo a las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.
- La preservación y enriquecimiento de los conocimientos y todos aquellos elementos constitutivos de la cultura e identidad, en el marco del derecho humano a la cultura y ejercicio de los derechos culturales, en atención a lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal.

Es importante notar que la Recomendación General 26/2016 extiende la interpretación sobre el alcance de la tutela de los derechos humanos relacionados con la conservación de la biodiversidad a las comunidades rurales y originarias, así como otros grupos minoritarios o en situación de vulnerabilidad, que se entienden como asimiladas a los pueblos indígenas, asentadas dentro o en los alrededores de las ANP.

Junto con la ausencia de los programas de manejo en ANP en las cuales habitan comunidades indígenas, la CNDH determinó en la Recomendación General 26/2016 que:

“la falta de observancia de los derechos de participación, conlleva regularmente a problemas asociados a la incomprensión de las necesidades de los respectivos pueblos y comunidades, o la percepción de las medidas de protección ambiental como una imposición. En otros casos, la ausencia de participación en los procesos de establecimiento de las áreas naturales, o la inatención a los correspondientes contextos culturales, redundan en limitaciones o privaciones al derecho de los pueblos indígenas al uso y disfrute de sus tierras y recursos naturales; como consecuencia de la adopción unilateral por el Estado, de regulaciones, limitaciones, condiciones y restricciones a dicho uso y disfrute para conservar la naturaleza”.⁹⁴

Así, en la Recomendación General 26/2016 se concluye que en las ANP situadas en tierras y territorios habitados o tradicionalmente utilizados por pueblos o comunidades indígenas, o comunidades asimiladas a las mismas, es necesario incorporar su participación en los procesos de planificación, gestión y administración de los recursos naturales existentes en dichos territorios y llevar a cabo consultas durante la discusión, formulación y elaboración de los programas de manejo.

Durante la investigación realizada para la elaboración del presente estudio se encontró que la Conanp cuenta con unos “Lineamientos Internos para la formulación; revisión y modificación de programas de manejo de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación”, expedidos originalmente en el 2010 y modificados a través de un Acuerdo suscrito por el Comisionado Nacional de ANP en el 2016 para “alinearlos a lo previsto por el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014-2018, así como al Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales vigente, y que los mismos cumplan con la normatividad vigente aplicable al proceso de formulación, revisión y en su caso, modificación de Programas de Manejo”.⁹⁵

Estos Lineamientos establecen que una vez elaborado el borrador de un PdM previsto en calendario anual, la Dirección General de Conservación para el Desarrollo de la Conanp, en conjunto con la Dirección del Área Protegida **“determinarán en su caso, la necesidad de realizar una consulta diferenciada para pueblos indígenas”**.⁹⁶ La estrategia que se decida para la elaboración de la consulta pública deberá ser aprobada después por el Comisionado Nacional.

En caso de encontrarse procedente la necesidad de realizar una consulta pública diferenciada para pueblos indígenas, de acuerdo con información obtenida en la Conanp, se seguirá el siguiente procedimiento:

⁹⁴ *Ibid.*, p. 92.

⁹⁵ Conanp, *Lineamientos Internos para la formulación; revisión y modificación de programas de manejo de las áreas naturales protegidas competencia de la Federación*, 2010, p. 3.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 10.



Consulta Previa a Pueblos Indígenas

PROCEDIMIENTOS PREVIOS

Paso 1 Identificación del sujeto colectivo de derecho	Paso 2 Cédula de Consulta Previa	Paso 3 Protocolo de Consulta Previa
<p>Con base en el módulo SIRCA* – Consulta Previa a Pueblos Indígenas, se corre una batería de indicadores sociodemográficos con información oficial, que permite determinar la presencia de población indígena en los proyectos de Nuevas Áreas o Formulación de Programas de Manejo.</p> <p>Indicadores: Pueblos indígenas de México (CDI), Regiones indígenas de México (CDI), Regiones indígenas y propiedad social (RAN – CDI), Municipios por categoría de población indígena (CDI), Catálogo de localidades indígenas (CDI), Catálogo de lenguas indígenas nacionales (INALI), Legislación en materia de cultura y derechos indígenas en las Entidades Federativas (CCDI), Propiedad privada, pública y social.</p> <p><i>*Sistema Integral de Respuesta con Calidad.</i></p>	<p>El módulo SIRCA, arroja una Cédula de Consulta Previa a Pueblos Indígenas, misma que indica la procedencia o no de la misma.</p> <p>De ser necesario, las Direcciones Regionales (DR) y Direcciones de Áreas Naturales Protegidas (DANP) realizarán verificación en campo.</p>	<p>Cuando resulte procedente la Consulta Previa a Pueblos Indígenas la DR/DANP con apoyo de la Dirección General de Conservación para el Desarrollo (DGCD), elaborará el Protocolo y su plan de implementación, fundamentado en el Art. 2º Constitucional y el Convenio 169 OIT.</p>



Consulta Previa a Pueblos Indígenas

INTEGRA 4 FASES

Fase I Acuerdos Previos y Concertación	Fase II Informativa	Fase III Deliberativa	Fase IV Consultiva
<p>Gestionar las <u>Reuniones Preparatorias</u> de enlace con las representaciones indígenas para presentar la información del proyecto.</p> <p><u>Validar en común acuerdo</u> con las autoridades indígenas el Protocolo de Consulta Previa a Pueblos Indígenas que especifica los objetivos, la justificación y la metodología, así como las fechas de las reuniones informativas.</p>	<p>Realizar las <u>Reuniones Informativas</u> de Consulta Previa a Pueblos Indígenas en las sedes concertadas en el Protocolo para explicar los antecedentes del proyecto, empleando procedimientos sociales, culturalmente adecuados y efectivos.</p>	<p>Facilitar a los pueblos indígenas el <u>tiempo necesario</u> para que puedan analizar, discutir y determinar sus opiniones sobre el proyecto (Decreto/Programa de Manejo) del Área Natural Protegida.</p>	<p>Realizar <u>Reuniones Consultivas</u> para conocer la opinión final de los pueblos indígenas respecto al proyecto (Decreto/Programa de Manejo) del Área Natural Protegida.</p>

Del análisis de la información que estuvo disponible al realizar este estudio se concluye que las acciones que ha implementado la Conanp no pueden considerarse suficientes y adecuadas en el contexto de la extensa exposición que presentó la CNDH respecto del alcance y contenido de las obligaciones estatales que deben observarse para respetar, proteger y garantizar eficazmente los derechos de las personas y comunidades indígenas, o comunidades asimiladas a éstas, a participar en los procesos de toma de decisiones susceptibles de afectar sus medios de vida, y que según se establece en la Recomendación General 26/2016 “se verifica en la publicación de los programas de manejo, a través de los cuales se da constancia de haberse garantizado su derecho de participación, además de resultar la pauta para involucrarlos en los procesos de administración de las áreas naturales protegidas”.⁹⁷

Llama sobre todo la atención, que a pesar de la extensión y profundidad de la fundamentación que contiene la Recomendación General 26/2016 respecto del alcance y contenido de las obligaciones estatales que derivan de los derechos reconocidos constitucionalmente y en la arena internacional a las personas y comunidades indígenas y otros grupos equiparables, los lineamientos de la Conanp que orientan la formulación de los PdM determinen que la pertinencia de llevar a cabo una consulta diferenciada con dichos grupos **se decidirá caso por caso** y no sea una práctica institucionalizada como regla general que no admite excepciones en la propia Comisión y la Semarnat.

La ausencia de una política institucional congruente y estable para orientar las relaciones entre la Conanp y las personas y comunidades indígenas en las ANP únicamente puede contribuir a aumentar las tensiones o los conflictos que pueden darse, como antes se propuso, entre los actores con intereses divergentes que operan en el plano local, como las comunidades cuyos medios de vida dependen de sus posibilidades de uso y acceso del territorio y los recursos naturales, y las autoridades responsables de garantizar su sustentabilidad en el largo plazo. Por el contrario, la legitimidad de las ANP será mucho mayor si sus regulaciones se construyen participativamente con la sociedad, de modo que los actores locales, empezando por las comunidades indígenas y locales habitantes de las mismas, las reconozcan como propias y puedan incluso re-definirlas activamente.

2.4 CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO MEXICANO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES CITADOS EN LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016

El cumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados internacionales relacionados con la conservación de la diversidad biológica es un aspecto crítico para evaluar la eficacia de las medidas en práctica para la tutela de los derechos humanos que dependen de la misma. Como lo señala la CNDH en la Recomendación General 26/2016, el estado de conservación de las ANP también es un factor esencial en este aspecto, no únicamente por el reconocimiento del valor

⁹⁷ Recomendación General 26/2016, p. 92.

intrínseco de la diversidad biológica en la arena del derecho internacional, sino que su inobservancia, es constitutiva de responsabilidad para el Estado mexicano.⁹⁸

Como una reafirmación de la postura avanzada en este sentido a través de la Recomendación General 26/2016, es importante mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha publicado la lista de los instrumentos internacionales de los cuales México es parte y en los cuales se reconocen derechos humanos, entre los cuales se cuentan treinta tratados sobre medio ambiente, incluyendo varios tratados que han sido estudiados por la CNDH, como las convenciones marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y el Cambio Climático; la Convención de Ramsar y la Convención sobre Patrimonio Mundial.⁹⁹

En las siguientes secciones se analiza el cumplimiento que ha reportado por el Estado mexicano a algunos de los instrumentos internacionales identificados por la CNDH en los cuales coincide la existencia de ANP con otros estatus de protección, a partir de los informes nacionales presentados a las instituciones competentes. Con este análisis se intenta contribuir, a partir de los importantes hallazgos de la Recomendación General 26/2016, a identificar elementos para fortalecer el enfoque transversal y concurrente de derechos humanos que debería articularse en las políticas y estrategias nacionales diseñadas para instrumentar en el país los compromisos internacionales que enmarcan el esfuerzo global para revertir los profundos procesos de degradación ambiental y pérdida de servicios ambientales y transitar a modelos de desarrollo más sustentables.

2.4.1 Avances en la implementación nacional del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y su relación con la Recomendación General 26/2016

El Estado mexicano es parte desde hace más de dos décadas del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB),¹⁰⁰ cuyos objetivos principales son la conservación de la diversidad biológica; el uso sustentable de sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios que derivan de la utilización de los recursos genéticos.

Como lo apunta la CNDH, el CBD estipula una serie de compromisos a observarse por las partes contratantes, incluyendo el desarrollo o la adaptación de estrategias, planes, o programas para la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica, así como integrar la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica en planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales relevantes.¹⁰¹ El cumplimiento de estas obligaciones se lleva a cabo

⁹⁸ *Ibid.*, p. 26.

⁹⁹ La lista completa puede consultarse en el sitio: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>

¹⁰⁰ El CDB fue adoptado el 5 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil. Su decreto promulgatorio para México fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre del mismo año.

¹⁰¹ CDB, artículo 6 (a).

a través de estrategias nacionales de biodiversidad y planes de acción.¹⁰² Adicionalmente, las partes del CDB tienen, entre otras las siguientes obligaciones relacionadas con sus objetivos principales:

- **Obligaciones de reporte.** El artículo 26 establece la obligación de las Partes contratantes de presentar a la Conferencia de las Partes, en los intervalos que la misma decida, reportes sobre las medidas adoptadas para la instrumentación nacional del CDB. En su Decisión XIII/27 la Conferencia de las Partes adoptó directrices para informar la elaboración de los reportes nacionales en los cuales debe proporcionarse información sobre los avances en la implementación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi. Estos reportes deben presentarse a más tardar el 31 de diciembre de 2018.
- **Obligaciones relacionadas con la conservación *in-situ* de la diversidad biológica.**¹⁰³ Las partes deberán establecer un sistema de áreas protegidas donde se adopten medidas especiales para conservar la diversidad biológica y desarrollar, cuando sea necesario, directrices para su identificación, establecimiento y manejo. Otras obligaciones incluyen la rehabilitación y restauración de ecosistemas degradados y la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación. Asimismo, las partes del CDB se comprometen a respetar preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.
- **Obligaciones relativas al uso sustentable de los componentes de la diversidad biológica.**¹⁰⁴ Las partes deberán integrar el examen de la conservación y la utilización sostenible de los recursos biológicos en los procesos nacionales de adopción de decisiones; así como adoptar medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica; y proteger y alentar la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación de la biodiversidad o de la utilización sostenible de sus componentes.

En el 2010 la Conferencia de las Partes del CBD adoptó el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020, basado en los tres objetivos del Convenio para promover su implementación efectiva a través de un enfoque estratégico. Junto con el Plan Estratégico, las Metas de Biodiversidad de Aichi establecen el nivel global de ambición para: (a) enfrenar las causas subyacentes de la

¹⁰² En 2010 la Conferencia de las Partes solicitó a los países contratantes revisar, actualizar y revisar sus estrategias nacionales y planes de acción para el 2014, incluyendo las metas nacionales establecidas para dar cumplimiento al el Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020 y las Metas de Aichi. En 2016 la Conferencia de las Partes decidió que las estrategias nacionales deberán revisarse periódicamente para incrementar su nivel de ambición y el alcance de las metas nacionales o regionales, teniendo también en mente el esfuerzo requerido para alcanzar las Metas de Aichi.

¹⁰³ CDB, artículo 8.

¹⁰⁴ CDB, artículo 10.

pérdida de la biodiversidad mediante la incorporación de la biodiversidad a través de todos los sectores y grupos sociales; (b) reducir las presiones directas sobre la biodiversidad y promover su uso sustentable; (c) mejorar el estatus de la biodiversidad al salvaguardar los ecosistemas, las especies y la diversidad genética; (d) mejorar para todas las personas los beneficios que derivan de la biodiversidad y los servicios ambientales; y (e) mejorar la implementación del CDB mediante la planeación participativa, el conocimiento, el manejo y la construcción de capacidades

El gobierno mexicano presentó en marzo de 2016 la ENBioMexy el Plan de Acción 2016-2030 elaborados por la Conabio para dar cumplimiento al artículo 6 del CDB. Esta Estrategia, alineada con el Plan Estratégico 2011-2020 del CDB y las Metas de Aichi, deberá instrumentarse por diversas instituciones federales a través de 160 acciones que se desenvuelven a su vez en 24 líneas de acción, cuyos plazos de cumplimiento se dividen en dos periodos: 2016-2020 y 2021-2030.

La ENBioMex hace una referencia explícita al vínculo entre los derechos humanos y la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica dentro del Eje Estratégico 6 “Integración y Gobernanza”, afirmándose que:

[...] las reformas al artículo 1o constitucional de 2011 implican que los derechos de la población vinculados al manejo de la biodiversidad, incluidos los derivados de fuentes internacionales como el CDB, en tanto derechos humanos económicos, sociales y culturales, deben guiar la actuación de todas las autoridades y que éstas deben garantizar su ejercicio.

Asimismo, el enfoque de derechos humanos se inserta en la ENBioMex a través del concepto de “armonización” que implica: “hacer compatibles las disposiciones federales o estatales, según corresponda, con las de los tratados de derechos humanos de los que México forma parte, con el fin de evitar conflictos a estos últimos y facilitar su adecuada interpretación, aplicación y cumplimiento para lograr la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable”.

Las propuestas de armonización aparecen en diferentes capítulos de la ENBioMex, que se han identificado en la siguiente tabla:

Tabla 6. Capítulos de la ENBioMex que se refieren a la armonización del marco jurídico para la conservación de la biodiversidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos		
Eje 3: Uso y Manejo Sustentable		
Línea de Acción	Acción	Especificaciones
3.3 Creación y fortalecimiento de instrumentos para el uso sustentable y el reparto justo y equitativo de los beneficios.	3.3.1 Promover la integración de criterios de conservación y uso sustentable, así como el reparto justo y equitativo de los beneficios en los programas de gobierno sectoriales, especiales, regionales y transversales y proponer medidas de armonización y corrección.	<ul style="list-style-type: none"> Promover el esquema de agentes técnicos que tengan la capacidad de integrar y alinear la operación de los programas institucionales, especialmente en territorios prioritarios para la conservación de la biodiversidad. Incorporar criterios de manejo sustentable en los programas de fomento y subsidios sujetos a reglas de operación.

Eje estratégico 4. Atención a los factores de presión		
Objetivo estratégico: para el 2030, se han prevenido, reducido, controlado y revertido los factores de presión a la biodiversidad mediante la armonización y aplicación de políticas públicas transversales, además de mecanismos e instrumentos de conservación, institucionales y financieros, y una participación social incluyente y efectiva		
Línea de Acción	Acción	Especificaciones
4.2 Prevención, regulación y control para evitar la sobreexplotación de especies.	4.2.3 Revisar, actualizar, aplicar y divulgar el marco legal y normativo en materia de aprovechamiento de la biodiversidad, para reducir la sobreexplotación y generar mayores incentivos para su uso sustentable.	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar el cumplimiento y la armonización de la normatividad.
Eje 6: Integración y gobernanza		
Línea de Acción	Acción	Especificaciones
6.1 Armonización e integración del marco jurídico	6.1.1 Promover en la legislación nacional la incorporación de la ENBioMex para darle un estatus jurídico y prever sus efectos y mecanismos de actualización.	<ul style="list-style-type: none"> Elaborar un diagnóstico de las principales leyes vinculadas a los acuerdos internacionales identificando temas clave para su armonización.
	6.1.8 Promover la armonización de los marcos regulatorios estatales y municipales con el marco regulatorio nacional en materia de biodiversidad.	<ul style="list-style-type: none"> Iniciar con una fase de diagnóstico y priorizar de acuerdo a las características socioambientales de cada estado y sus municipios. Asegurar que se incluya el marco legal vinculado a la igualdad de género y derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes.
6.4 Fortalecimiento de la cooperación y el cumplimiento de los compromisos internacionales	6.4.2 Promover la coordinación y sinergias entre los distintos puntos focales que dan seguimiento a los diversos foros y acuerdos internacionales y al cumplimiento de los compromisos adquiridos.	<ul style="list-style-type: none"> Promover la armonización y sinergias entre convenios internacionales con incidencia directa e indirecta en la biodiversidad.

Aunque la armonización del marco jurídico para la conservación de la biodiversidad en todos los órdenes de gobierno es una acción necesaria, e incluso un requerimiento constitucional, a falta de un diagnóstico sobre las disposiciones que requieren ser adecuadas para ser consistentes con un enfoque de derechos humanos por presentar un conflicto con los tratados internacionales aplicables, o ser omisas en su cumplimiento, es difícil comprender cómo se propone instrumentar en la práctica estas líneas de acción y especificaciones de la ENBioMex.

En cuanto a los retos que presenta en la práctica el cumplimiento de las acciones propuestas en la ENBioMex para armonizar las disposiciones jurídicas que inciden en la conservación de la biodiversidad y las áreas naturales protegidas en las tres dimensiones de gobierno, aún contando con un diagnóstico puntual sobre las leyes, los reglamentos o las normas que requerirían ser modificadas, la pluralidad de actores que necesariamente deberían intervenir en estos procesos –incluyendo el Congreso de la Unión, los congresos locales, las autoridades municipales y los poderes ejecutivos federal y estatales– así como la multiplicidad de procedimientos legislativos y regulatorios que, en su caso, deberían ser desarrollados, hacen necesario adoptar una mirada más crítica respecto de la viabilidad de estas propuestas, que según la ENBioMex deberán constar en una iniciativa de reformas jurídicas en el 2020.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Conabio, *op. cit.*, p. 277.

El caso de la iniciativa presentada en octubre del 2016 para expedir una Ley General de Biodiversidad en el Congreso de la Unión, retirada del proceso parlamentario en abril de 2018 por falta de consenso entre los legisladores, organizaciones de la sociedad civil, e incluso, instituciones del Gobierno Federal para su aprobación, ilustra claramente la dificultad de modificar el marco jurídico ambiental.

En este contexto se estima entonces necesario enfatizar que el cumplimiento de las disposiciones de la ENBioMex relacionadas con el artículo 1o. constitucional deben guiar la actuación de todas las autoridades nacionales para garantizar la tutela de los derechos humanos vinculados a la biodiversidad. Las estrategias, los objetivos y las líneas de acción que integran este documento pueden contribuir en gran medida a impulsar una política nacional sobre biodiversidad con enfoque de derechos humanos, dependiendo de si cuentan con un nivel importante de voluntad política. La obligatoriedad de reconocer el vínculo entre la ENBioMex y las obligaciones constitucionales del Estado mexicano debería ser compartida por los diversos actores que deben participar en su cumplimiento, comenzando por el Titular del Ejecutivo Federal.

Para orientar este análisis se proponen dos criterios que derivan a su vez de las conclusiones de la Recomendación General 26/2016: (i) las propuestas de la ENBioMex que se refieren a las áreas naturales protegidas y en particular, a sus PdM; y (ii) las propuestas en el mismo documento referidas a los derechos de las personas y comunidades indígenas.

Propuestas de la ENBioMex que se refieren a las áreas naturales protegidas y en particular, a sus programas de manejo

El eje rector 2: conservación y restauración de la ENBioMex presenta el siguiente objetivo estratégico:

Objetivo estratégico: Para el 2030, se han consolidado las diversas modalidades de conservación y restauración de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos que brinda, así como las políticas públicas transversales para el desarrollo sustentable con bienestar para la población.

Las líneas de acción, acciones y especificaciones que se refieren a las ANP y mediante las cuales se dará cumplimiento al objetivo estratégico referido son las siguientes:

2.1 Conservación <i>in situ</i>
2.1.1 Fortalecer y consolidar las redes de Áreas Protegidas (AP)
<ul style="list-style-type: none"> — Incluye las AP de jurisdicción federal, estatal y municipal. — Incrementar o fortalecer las capacidades de gestión, manejo y operación de las AP con la participación incluyente y equitativa de los pueblos indígenas y las comunidades locales, así como el apoyo de la iniciativa privada e instituciones académicas. — Promover la participación activa de las personas involucradas en el manejo de la biodiversidad en comunidades asentadas en AP, en las acciones de vigilancia, el monitoreo de la biodiversidad y la toma de decisiones sobre su manejo.

2.1 Conservación <i>in situ</i>
2.1.1 Fortalecer y consolidar las redes de Áreas Protegidas (AP)
<ul style="list-style-type: none">— Incrementar la superficie bajo decreto de protección, considerando áreas prioritarias terrestres, marinas y acuáticas continentales para la conservación de la biodiversidad y buscando la conectividad, representatividad y efectividad de manejo para el mantenimiento de los procesos ecosistémicos y la viabilidad de las poblaciones de vida silvestre.— Fomentar el manejo sustentable en zonas aledañas a las AP y en los núcleos agrarios que viven dentro de ellas.— Incorporar en la gestión de AP el contexto biocultural y de género de la región en que se encuentran y fomentar su desarrollo socioeconómico.— Impulsar la implementación de la Estrategia 2040 de la C.— Promover la actualización periódica de las bases de datos estatales y municipales de AP, y la información relativa a su condición ecosistémica y efectividad de manejo.— Incrementar los mecanismos y fuentes de financiamiento para las AP.

La ENBioMex plantea también que en el 2020 deberán existir “planes de manejo con procesos de seguimiento y evaluación”, y en el 2030 un “sistema nacional de ANP consolidado”.¹⁰⁶ Sin embargo, toda vez que en la Estrategia no se hace referencia a la problemática de la ausencia de los PdM de las ANP o su falta de actualización, es difícil saber si estas metas implican que en los plazos establecidos la Conanp deberá contar con el 100% de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas existentes.

Como puede observarse de la tabla anterior, la ENBioMex también contempla impulsar la Estrategia 2040 de la Conanp, según la cual “los programas de manejo de las ANP son instrumentos necesarios para evitar los procesos de cambio de uso de suelo, degradación y pérdida de biodiversidad y servicios ecosistémicos, ocasionados por factores de presión como la ganadería extensiva, la erosión de suelos, el desarrollo urbano, la extracción ilegal de especies, los incendios forestales y la contaminación del agua y del suelo”. Se afirma también que los programas de manejo “son los instrumentos rectores de planeación y regulación que establecen las actividades, acciones y lineamientos básicos para la operación y la administración de cada ANP”.

Propuestas en la ENBioMex referidas a los derechos de las personas y comunidades indígenas

La ENBioMex reconoce la importancia que tienen la diversidad cultural de México y en particular, el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas y las comunidades locales para la conservación de la biodiversidad, señalando que “es fundamental visibilizar, rescatar, resguardar y transmitir los conocimientos de las mujeres y de los diferentes grupos etarios, por su aporte en conocimiento complementario en cuanto el acceso, el uso, el manejo y el control de los recursos naturales”.¹⁰⁷ Para lograr lo anterior, la Estrategia contiene líneas de acción orientadas a estudiar, rescatar, sistematizar y evaluar el conocimiento tradicional, así como para hacer accesible el conocimiento científico sobre la biodiversidad a la población indígena del país.¹⁰⁸

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 217.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 87.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 92 y 93.

La participación de los pueblos indígenas se considera en diversas secciones de la ENBioMex referidas al fortalecimiento de sus capacidades de gestión, manejo y operación de las ANP;¹⁰⁹ el desarrollo de incentivos fiscales para impulsar su involucramiento en los procesos de conservación de la biodiversidad;¹¹⁰ y la realización de acciones para asegurar su participación en todos los planes y programas para la rehabilitación y restauración de ecosistemas.¹¹¹

Asimismo, la ENBioMex propone una línea de acción dirigida a “desarrollar y fortalecer en el marco regulatorio mecanismos para la consulta incluyente, el acceso a la información y la participación adecuada y efectiva de todos los actores involucrados en la conservación, el uso sustentable, la recuperación y restauración de la biodiversidad”, dentro de la cual hay una acción específica consistente en: “considerar entre otros aspectos los derechos sobre los recursos naturales, las **comunidades indígenas, afrodescendientes y locales**, así como las diferencias por género y edad” (énfasis añadido).¹¹²

Hasta ahora no se tiene conocimiento de que los mecanismos regulatorios que se refieren en la Estrategia para promover una consulta incluyente y los derechos de acceso y a la participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones sobre la biodiversidad hayan sido desarrollados. La ENBioMex establece varios plazos entre los periodos de 2016-2020 y 2012-2030 para llevar a cabo los diagnósticos necesarios, identificar los instrumentos existentes o que se requieran para cumplir con este objetivo e instrumentarlos.

La ausencia de reglas y procedimientos adecuados para llevar a cabo consultas bajo los estándares que se han establecido de forma reiterada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos¹¹³ y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sido motivo de varios litigios recientes que involucran a comunidades indígenas y sus derechos de información y participación social efectiva en la toma de decisiones sobre el acceso a los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad en los territorios que habitan u ocupan.

Como ejemplos de estos casos pueden mencionarse los litigios iniciados por diversas comunidades mayas en estados como Campeche, Yucatán y Quintana Roo, en contra de la autorización de actividades para la siembra de organismos genéticamente modificados en los territorios que habitan, y que dieron lugar a múltiples sentencias de amparo en las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la realización de una consulta libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para garantizar los derechos de las comunidades quejas conforme a lo dispuesto por el artículo 2o. de la Constitución Federal y el Convenio 169 de la Organización

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 98.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 100.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 101.

¹¹² *Ibid.*, p. 141.

¹¹³ Para un análisis detallado y completo de los requisitos de las consultas a realizarse para proteger el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas puede consultarse la Recomendación General 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Internacional del Trabajo.¹¹⁴ Estos casos también han quedado documentados en la Recomendación 23/2015 de la CNDH.

Así, el cumplimiento de las acciones planteadas en la ENBioMex para desarrollar un marco eficaz sobre consulta, acceso a la información y participación adecuada de las personas y comunidades indígenas y otras comunidades asimiladas es uno de los principales pendientes para contar con un marco jurídico y una política nacional capaces de integrar un enfoque de derechos en las acciones nacionales en las decisiones que inciden en el uso de la biodiversidad, lo que adquiere particular relevancia en el caso de las áreas naturales protegidas, pues, como lo señala claramente la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Recomendación General 26/2016, un importante número de ANPs se localizan dentro o en cercanía de territorios habitados por pueblos indígenas.

Adicionalmente a las disposiciones internacionales y criterios jurisprudenciales que requieren contar con marcos jurídicos adecuados en materia de consulta y participación de los pueblos indígenas en cuestiones relacionadas con la diversidad biológica, los instrumentos que se han desarrollado en el contexto internacional para orientar la aplicación eficaz del CDB proponen la realización de evaluaciones de impacto ambiental, social y cultural.

En el 2004, para contribuir al cumplimiento del artículo 8 (j) del CDB,¹¹⁵ la Conferencia de las Partes adoptó las “*Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*” (conocidas también como Directrices Akwé Kon),¹¹⁶ a través de las cuales se establecen provisiones sustantivas como las definiciones de los diferentes tipos de impactos que pueden causarse a las comunidades indígenas y locales en las distintas fases de los proyectos de desarrollo, así como disposiciones procesales para asegurar que las evaluaciones de impactos ambiental, social y cultural consideren medidas de mitigación, como el no desarrollo del proyecto propuesto o la compensación (monetaria o no monetaria) que debe otorgarse a las comunidades afectadas por los proyectos.

Las Directrices de Akwé Kon, asociadas al cumplimiento del CDB, ilustran las múltiples acciones que involucra la realización de evaluaciones de impacto que pretendan evitar, minimizar, o compensar los daños que pueden causarse a las comunidades indígenas y locales con el

¹¹⁴ Nos referimos a las sentencias de amparo que se identifican en la nota al pie de página 9 en este reporte.

¹¹⁵ El artículo 8 (j) del CDB establece lo siguiente:

Artículo 8. Conservación *in situ* Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: (j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente”.

¹¹⁶ Las Directrices Akwé: Kon fueron adoptadas en la Decisión VII/16 F de la Conferencia de las Partes del CDB como parte del programa de trabajo para implementar el artículo 8 (j) del Convenio.

desarrollo de proyectos que inciden en la biodiversidad de los territorios que habitan u ocupan, incluyendo:

- Notificación y consulta pública de los desarrollos propuestos.
- Identificación de las comunidades indígenas y locales que puedan ser afectadas.
- Establecimiento de mecanismos efectivos para la participación efectiva de las comunidades indígenas y locales, incluyendo la participación de las mujeres, los jóvenes, los ancianos y otros grupos vulnerables en los procesos de evaluación de impacto ambiental, social y cultural.
- Establecimiento de procesos acordados de común acuerdo para registrar los puntos de vista y las preocupaciones de los miembros de las comunidades indígenas y locales cuyos intereses puedan ser afectados por los proyectos propuestos.
- Establecimiento de un proceso a través del cual se proporcione a las comunidades indígenas y locales la opción de aceptar u oponerse a las propuestas de desarrollo que pueden tener un impacto en sus medios de vida.
- Creación de planes de manejo ambiental y monitoreo, incluyendo mecanismos para la atención de contingencias que resulten en impactos ambientales, sociales o culturales para las comunidades indígenas y locales.
- Identificación de los actores que deberán responder en casos de responsabilidad y compensación por daños causados durante o después del desarrollo de los proyectos.
- Implementación de acuerdos o planes de acción elaborados en mutuo acuerdo entre los proponentes de los proyectos y las comunidades indígenas o locales afectadas, para la realización de las medidas dirigidas a prevenir o mitigar los impactos negativos de los desarrollos propuestos.
- Establecimiento de un proceso de revisión y apelación.

Las Directrices referidas hacen énfasis en la obligación de considerar, en la evaluación de los impactos ambientales, sociales y culturales, que puedan afectar los territorios en los cuales habitan comunidades indígenas o locales, la valoración y preservación de sus conocimientos tradicionales, así como sus derechos de propiedad y acceso a los recursos naturales.

Como puede observarse de los ejemplos expuestos, el desarrollo de un marco jurídico adecuado para la tutela de los derechos de las comunidades indígenas y locales respecto de proyectos que puedan causar impactos ambientales y de otra índole a sus medios de vida, requiere, más allá de la implementación de procesos adecuados de consulta y acceso a la información, contar con mecanismos para desarrollar planes de manejo ambiental capaces de prevenir y evitar impactos negativos a los recursos naturales y en caso de daños, para su reparación y compensación.

La reparación de daños al ambiente, relacionada directamente con las acciones previstas en la ENBioMex que se refieren a la restauración de los ecosistemas y servicios ambientales, es un componente esencial para contar con una política nacional sobre biodiversidad que realmente esté basada en un enfoque de derechos humanos. Las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, cuando son consecuencia de la degradación o destrucción de los ecosistemas y

sus servicios ambientales, únicamente pueden ser reparadas cuando los recursos naturales afectados correspondientes sean restaurados, incluyendo los servicios ecosistémicos.

Lo anterior adquiere particular relevancia en casos como los mencionados en párrafos anteriores sobre los amparos interpuestos por comunidades mayas en la Península de Yucatán, en cuyas sentencias la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que deberán instrumentarse consultas previas, de buena fe y culturalmente adecuadas para salvaguardar los derechos de las comunidades indígenas quejasas, porque cuando los procesos de consulta se implementan como consecuencia de una sentencia judicial, tienen un carácter reparador pues no se llevaron a cabo de manera previa y por lo tanto, en caso de existir daños ya causados al ambiente, su identificación, cuantificación y las medidas para su reparación adecuada, junto con las medidas que pueden instrumentarse para evitar que se incrementen u ocurran daños mayores, deberían por tanto ser el punto de partida para definir la información que deberá proporcionarse a las comunidades afectadas y para iniciar los procesos de diálogo con las mismas.

Así, el cumplimiento de las metas de la ENBioMex que se refieren al desarrollo de un marco jurídico efectivo sobre la consulta y participación de las comunidades indígenas, así como otras comunidades asimiladas, en los procesos de decisiones relacionadas con la biodiversidad, sobre todo en la medida en que logre incorporar estándares internacionales como los que se han definido en el marco del programa de trabajo para la implementación del artículo 8 (j) del CDB, es un componente determinante para avanzar en la integración del enfoque de derechos humanos, que como lo reconoce la propia Estrategia, debe orientar las acciones de todas las autoridades nacionales que inciden en los procesos de desarrollo que impactan el medio ambiente y los ecosistemas.

Las provisiones del CDB también están reguladas por dos protocolos y un protocolo suplementario, de los cuales México también es parte. La información sobre el cumplimiento de estos instrumentos internacionales como lo ha reportado el Estado mexicano se analiza en los siguientes apartados.

2.4.2 Avances en la implementación del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del CDB, en el contexto de la Recomendación General 26/2016

El Protocolo de Cartagena, basado también en el principio de precaución definido en el Principio 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, busca contribuir a asegurar un nivel adecuado de protección en el campo de la transferencia, el manejo y la utilización de organismos vivos modificados (OVMs) resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos sobre la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica, tomando en cuenta los riesgos a la salud humana y con énfasis especial en los movimientos transfronterizos de dichos organismos.¹¹⁷

¹¹⁷ Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, artículo 1o.

El Protocolo de Cartagena establece la obligación de desarrollar en la legislación nacional procedimientos de acuerdo fundamentado previo para llevar a cabo notificaciones por escrito entre las partes, previo a cualquier movimiento transfronterizo de OVMs que pretendan ser introducidos al ambiente de otra parte.¹¹⁸ En el caso de decisiones finales sobre el uso doméstico de OVMs que puedan ser sujetos a movimientos transfronterizos para su uso directo como alimento humano o animal, o para procesamiento, deberá proporcionarse la información necesaria a las otras partes del Protocolo, a través de Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología.¹¹⁹

En el tercer reporte presentado por el Estado mexicano para dar cuenta de la instrumentación nacional del Protocolo de Cartagena, presentado en el 2015 por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial sobre Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) se establece que en el país existe “un marco regulatorio doméstico parcialmente desarrollado”.¹²⁰ Las normas principales para la instrumentación del Protocolo de Cartagena en México son la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) y su Reglamento, así como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en lo que se refiere a las evaluaciones de impacto ambiental. Se han expedido también instrumentos regulatorios como el Acuerdo por el que se determinan Centros de Origen y Centros de Diversidad Genética del Maíz.¹²¹

En cuanto a la información proporcionada por el Estado mexicano sobre la implementación de los artículos 7 a 10 del Protocolo de Cartagena, que se refieren a la aplicación de los procedimientos de acuerdo fundamentado previo, incluyendo medidas en caso de la ausencia de certeza científica sobre potenciales efectos adversos de OVMs para introducción intencional en el medio ambiente, se reportó que se han establecido en México zonas restringidas para llevar a cabo la liberación de organismos genéticamente modificados, como las áreas que son centros de origen y diversidad genética.

Aunque en el último reporte sobre la aplicación nacional del Protocolo de Cartagena presentado por México no se menciona, la LBOGM también contempla la posibilidad de declarar zonas libres de organismos genéticamente modificados¹²² y establece zonas restringidas para la realización de actividades con organismos genéticamente modificados,¹²³ como los centros de origen, los centros de diversidad genética y las **áreas naturales protegidas**. La misma Ley prohíbe la realización de actividades que involucren organismos genéticamente modificados en las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas y establece que en las ANP podrán permitirse actividades con organismos genéticamente modificados con fines de biorremediación en los casos previstos por

¹¹⁸ *Ibid.*, artículos 7-10.

¹¹⁹ *Ibid.*, artículo 11.

¹²⁰ El Reporte puede consultarse en el sitio: <http://bch.cbd.int/database/record.shtml?documentid=109148>

¹²¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de noviembre de 2012.

¹²² LBOGM, Artículo 90.

¹²³ *Ibid.*, artículo 3, fracción XXXVI.

la LBOGM.¹²⁴ En el contexto de la Recomendación General 26/2016 sobre la vinculación que existe entre la conservación de las áreas naturales protegidas y los derechos humanos, así como de los objetivos del Protocolo de Cartagena y el CDB que se refieren a la conservación de la diversidad biológica frente a los riesgos que presenta la realización de actividades con OVMs, se estima pertinente analizar un caso de estudio que ilustra la necesidad de implementar medidas y estrategias para incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas nacionales sobre bioseguridad.

Como antes se ha referido, en 2012 se presentaron varias demandas de amparo interpuestas por diversas comunidades mayas en contra del otorgamiento de permisos para la liberación comercial de soya transgénica en varias entidades de la Península de Yucatán, que fueron resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que dieron también lugar a la Recomendación General 23/2015 de la CNDH.

En las sentencias emitidas por la Segunda Sala de la Suprema Corte se hizo constar que durante el proceso de evaluación de las solicitudes para el otorgamiento de los permisos referidos, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, la Conabio y la Conanp opinaron que la liberación de los organismos genéticamente modificados **no era viable**, porque algunas áreas comprendidas en la solicitud se encuentran a una distancia no mayor a cuatro kilómetros de ANP como Calakmul, Bala'an K'aax, Uaymil, Sian Ka'an, Los Petenes y Ría Celestún, por lo cual, los ecosistemas de las mismas podían ser afectados irreversiblemente de aprobarse las solicitudes de permisos respectivas. Al considerar que las opiniones de las instituciones mencionadas no tiene un carácter vinculante dentro del procedimiento de evaluación de riesgo e impacto ambiental, ni de las solicitudes reguladas por la LGBOM, los permisos solicitados fueron otorgados.

Al valorar los riesgos que podrían causarse a las ANP en este caso, en particular considerando los riesgos del uso de agroquímicos como el glifosato, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó lo siguiente:

[...] esta Sala concluye que existe evidencia suficiente para considerar que el uso del glifosato podría causar un **impacto significativo** en el ambiente de los quejosos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que lo anterior cobra una mayor importancia cuando se considera la cercanía que existe entre las áreas autorizadas para la liberación de la soya y las áreas naturales protegidas, toda vez que éstas últimas resultan indispensables para la preservación del equilibrio ecológico y del medio ambiente, así como para la protección de la biodiversidad. Por lo que es posible concluir que las áreas naturales protegidas tienen incidencia directa sobre el medio ambiente, ya que su afectación puede generar un desequilibrio ecológico, que a su vez provocaría un menoscabo en el medio ambiente, y por ende, en la calidad de vida de la población.¹²⁵

¹²⁴ *Ibid.*, artículo 89.

¹²⁵ Scjn (Segunda Sala), sentencia del Amparo en Revisión 499/2015.

Como antes se refirió en este estudio, los casos que se mencionan ilustran la debilidad institucional de la Conanp frente a las consideraciones que otras instancias de la APF (incluyendo a la propia Semarnat), otorgan a sus opiniones. Este caso de estudio demuestra también claramente la necesidad de vincular a la totalidad de las autoridades nacionales con las obligaciones que impone el reconocimiento de la relación que existe entre los derechos humanos y la conservación de la biodiversidad y en particular, las ANP.

Otro tema de análisis respecto de la instrumentación nacional del Protocolo de Cartagena importante en el contexto de la Recomendación General 26/2016 es lo relativo a los procedimientos de acceso a la información, participación y consulta de las comunidades indígenas en asuntos relacionados con la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

El Protocolo de Cartagena establece en su artículo 26 la siguiente obligación para las partes:

Artículo 26: “Consideraciones Socioeconómicas

1. Las Partes, al adoptar una decisión sobre la importación con arreglo a las medidas nacionales que rigen la aplicación del presente Protocolo, podrán tener en cuenta, de forma compatible con sus obligaciones internacionales, las consideraciones socioeconómicas resultantes de los efectos de los organismos vivos modificados para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, **especialmente en relación con el valor que la diversidad biológica tiene para las comunidades indígenas y locales.**

2. Se alienta a las Partes a cooperar en la esfera del intercambio de información e investigación sobre los efectos socioeconómicos de los organismos vivos modificados, **especialmente en las comunidades indígenas y locales**”. (Énfasis añadido).

Entre otros instrumentos que aportan orientaciones clave para implementar adecuadamente el Protocolo de Cartagena y el CDB en México, la Guía sobre la Evaluación de Riesgos de los Organismos Vivos Modificados y su Monitoreo en el Contexto de la Evaluación de Riesgos del Protocolo de Cartagena, adoptada por la Conferencia de las Partes sirviendo como Junta de las Partes del Protocolo, establece que los efectos adversos potenciales (intencionales o no) causados por OVMs dependen principalmente de su impacto sobre valores ambientales definidos en las políticas nacionales de las partes, como las estrategias para la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. El mismo documento establece también que la información utilizada para llevar a cabo las evaluaciones de riesgos deberá ser relevante y estar basada en datos científicos, conocimiento especializado **y conocimiento indígena y tradicional.**

Estas disposiciones están también relacionadas con el artículo 14.1 del CDB en el cual se requiere a las Partes contratantes contar con procedimientos adecuados para realizar evaluaciones de impacto ambiental sobre proyectos que puedan tener impactos significativos adversos sobre la diversidad biológica, con miras a evitar o minimizar dichos efectos. El mismo artículo requiere permitir la participación social en dichos procesos de evaluación.

Por su parte, la LBOGM y su Reglamento establecen la obligación de la Cibiogem de establecer los mecanismos para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las zonas donde se pretenda la liberación de organismos genéticamente modificados, considerando el valor de la diversidad biológica.¹²⁶ En el caso de la evaluación de las solicitudes para la liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados, la LBOGM establece un procedimiento a través del cual las Secretarías competentes deberán cumplir con los publicidad y consulta pública, incluyendo la publicación de las solicitudes respectivas en sitios de internet del Gobierno Federal y la emisión de resoluciones fundadas y motivadas que consideren, entre otros aspectos, las observaciones recibidas en el proceso de consulta pública.¹²⁷

Es importante notar, respecto del procedimiento de publicidad y consulta pública referido en el párrafo anterior, particularmente cuando se trata de solicitudes de liberación de organismos genéticamente modificados que pueden afectar los derechos de comunidades indígenas y sus medios de vida, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha establecido ya previamente que en este aspecto la LBOGM “no cumple con los estándares internacionales del derecho humano, a la consulta libre, previa, informada y de buena fe, ya que ello implica diálogo, consenso, información, retroalimentación e inclusión de la población afectada”.¹²⁸ Como consecuencia de los hallazgos de la CNDH en el caso que motivó la Recomendación General 23/2015, se solicitó al Presidente de la Cibiogem:

PRIMERA. Con el propósito de que se haga efectivo el derecho a la consulta libre, previa, informada y de buena fe, y se garantice la sustentabilidad ambiental, social y económica de estos pueblos, establezca mecanismos y medios adecuados para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las zonas donde se pretenda liberar organismos genéticamente modificados, con base en los parámetros aquí expuestos, en el ámbito constitucional y convencional y, además, en atención a lo dispuesto en los artículos 108, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, y 54 de su Reglamento, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.¹²⁹

Al elaborar el presente estudio no se ha encontrado información sobre la elaboración por parte de la Cibiogem de mecanismos y medios adecuados para realizar la consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las zonas donde se pretenda liberar organismos genéticamente modificados como se ha solicitado por la CNDH, y en cumplimiento a las obligaciones establecidas en ese sentido en la LGBOM y su Reglamento. Podría así concluirse en este sentido que las acciones hasta la fecha implementadas en México para aplicar el Protocolo de Cartagena no comprenden aún políticas, normas y acciones que garanticen su compatibilidad con un enfoque de derechos humanos, sobre todo en los términos planteados por la Recomendación General 26/2016.

¹²⁶ LBOGM, Artículo 108 y Reglamento de la LBOGM, Artículo 54.

¹²⁷ LBOGM, Artículos 33 y 34.

¹²⁸ CNDH, Recomendación Núm. 23 / 2015 sobre el caso de vulneración al derecho a una consulta libre, previa e informada, en perjuicio de diversas comunidades indígenas, p. 27.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 44.

2.4.3 Avances en la implementación del Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y el Reparto Justo y Equitativo de los Beneficios que se deriven de su utilización en el contexto de la Recomendación General 26/2016

El Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización (Protocolo de Nagoya sobre ABS) regula directamente uno de los tres objetivos principales del Convenio sobre la Diversidad Biológica, relacionado con el intercambio justo y equitativo beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos. De conformidad con el artículo 1:

“Su objetivo es la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, incluido el acceso adecuado a los recursos genéticos y la transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y tecnologías, y mediante una financiación adecuada, contribuyendo así a la conservación de la diversidad biológica y al uso sostenible de sus componentes”.

En el marco que establece el artículo 15 del CDB el Protocolo de Nagoya sobre ABS es aplicable a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a esos recursos, así como a los beneficios derivados de su utilización. Los recursos genéticos regulados por este Protocolo son aquellos proporcionados por una Parte Contratante que es un país de origen de esos recursos, o por la Parte Contratante que los ha adquirido.

Las obligaciones de las Partes en el Protocolo de Nagoya sobre ABS deberán instrumentarse en la escala nacional a través de medidas legislativas, administrativas o normativas apropiadas enfocadas en la creación de marcos nacionales para garantizar que el acceso a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a estos se base en mecanismos de consentimiento fundamentado previo desarrollado bajo términos mutuamente acordados. También deberá garantizarse la distribución justa y equitativa de los beneficios que surgen de ese acceso con los países que proporcionan esos recursos y con las comunidades locales o indígenas que los detentan.

El artículo 29 del Protocolo requiere que las Partes informen las medidas tomadas para su implementación en los intervalos y en los formatos determinados por la Conferencia de las Partes actuando como Junta de las Partes. Durante su primera reunión en octubre de 2014 dicha instancia solicitó a las Partes presentar a través del Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios un informe nacional provisional antes del 1 de noviembre de 2017.

En el informe presentado por el Estado mexicano en noviembre de 2017,¹³⁰ se reporta que las acciones para la instrumentación del Protocolo de Nagoya sobre ABS se llevarán a cabo a través de la ENBioMex. Respecto de la creación del sistema jurídico requerido por el Protocolo, en la

¹³⁰ El informe completo puede consultarse en el sitio: <https://absch.cbd.int/countries/MX>

Estrategia se plantean las siguientes líneas de acción y acciones dentro del Eje estratégico 6: Integración y gobernanza:

Eje estratégico 6: Integración y gobernanza	
6.1.3. Armonizar el marco regulatorio nacional con una visión de desarrollo sustentable que incluya criterios y mecanismos de vinculación para la conservación, uso sustentable, restauración, reparación y compensación por los daños a la biodiversidad.	Integrar los elementos jurídicos que derivan de los convenios internacionales firmados por México para la biodiversidad, esto en seguimiento de lo que establece el artículo 133 constitucional.
6.1.4. Identificar elementos que deben ser tratados de manera específica en las normas jurídicas que garanticen la Conservación y la sustentabilidad en el uso de la biodiversidad, su recuperación y restauración.	<ul style="list-style-type: none">— Considerar como temas prioritarios el acceso a los recursos genéticos y la distribución equitativa de los beneficios; la bioseguridad, restauración de la biodiversidad y manejo y aprovechamiento sustentable de recursos forestales, vida silvestre y pesquerías.— Considerar normas comunitarias, aspectos de género, usos de subsistencia, falta de acceso a derechos sobre la tierra y problemas de sobrerregulación.— Establecer un marco normativo adecuado para el buen funcionamiento de los bancos de germoplasma, y para el reparto justo y equitativo de los beneficios.

Ante la ausencia de un marco legislativo o regulatorio completo para la instrumentación del Protocolo de Nagoya sobre ABS, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas han publicado un “Proceso Transitorio para la atención de solicitudes de acceso a recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura conforme al Protocolo de Nagoya”, que se describe como un protocolo de actuación interno para definir el procedimiento a través del cual se dará atención a las solicitudes de acceso a recursos fitogenéticos en condiciones *in situ* y *ex situ*, incluyendo sus productos derivados y el conocimiento tradicional asociado.¹³¹

Además del protocolo de actuación interna, el informe de México contiene modelos de convenios de acceso a los recursos fitogenéticos para ser suscritos entre los proveedores y los usuarios de dichos recursos, incluyendo también sus derivados o el conocimiento tradicional asociado a ellos. Las cláusulas del convenio incorporan los elementos enlistados en el artículo 6 del Protocolo de Nagoya sobre ABS para establecer las condiciones mutuamente acordadas que se dará el acceso a los recursos correspondientes, incluyendo el listado de beneficios monetarios y no monetarios que deberán proporcionarse a los proveedores.¹³²

Es importante notar que el Preámbulo del Protocolo de Nagoya sobre ABS establece expresamente que “el derecho a identificar a los titulares legítimos de los conocimientos tradicionales asociados a recursos genéticos dentro de sus comunidades corresponde a las comunidades indígenas y

¹³¹ Este documento está disponible para consulta en el sitio: <https://absch.cbd.int/api/v2013/documents/94DB9371-D6790733374AEDA237B096DD/attachments/ANEXO%20I.%20Proceso%20Transitorio%20atenci%C3%B3n%20solicitudes%20de%20acceso.pdf>

¹³² Este documento está disponible para consulta en el sitio: <https://absch.cbd.int/api/v2013/documents/94DB9371-D679-0733-374A-EDA237B096DD/attachments/ANEXO%20II.%20CONTRATO%20ABS.pdf>

locales”. Esta determinación debe interpretarse asimismo en el contexto del CDB, en el cual se establece como que las partes contratantes, como una medida para lograr la conservación in-situ de la diversidad biológica deberán:

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;

Como antes se mencionó, la ENBioMex considera entre sus líneas de acción el desarrollo de un marco jurídico adecuado para implementar en México el Protocolo de Nagoya. Para lograr integración plena de las comunidades proveedoras de los recursos regulados, incluyendo a las comunidades indígenas y locales, será fundamental que dicho sistema sea plural, pues como lo requiere el Protocolo de Nagoya deberá integrar las reglas consuetudinarias, protocolos y otras reglas que norman el conocimiento tradicional y el acceso a los recursos genéticos en el ámbito local y comunitario. Asimismo, el cumplimiento de las obligaciones del CDB y el Protocolo de Nagoya implica considerar el desarrollo de sistemas de evaluación ambiental, cultural y social de impactos potenciales a los medios de vida y la biodiversidad de la cual depende el desarrollo de dichos grupos sociales, considerando de manera prioritaria los mecanismos para la reparación de daños al ambiente, que bajo un enfoque como el propuesto en la Recomendación General 26/2016 de la CNDH, se traducen también en violaciones a derechos humanos que deben ser plenamente reparadas.

2.4.4 Avances en la implementación de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas en el contexto de la Recomendación General 26/2016

La Recomendación General 26/2016 identifica las obligaciones del Estado mexicano relacionadas con la protección de los humedales en el territorio nacional, incluyendo:¹³³

- La designación de humedales idóneos para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, debiendo inscribir al menos un humedal nacional.
- La elaboración y aplicación de una planificación que promueva la conservación de los humedales inscritos en la Lista y el uso racional de los humedales.
- La adopción de las medidas necesaria para informarse lo antes posible sobre cualquier modificación que se haya producido o pueda producirse en las condiciones ecológicas de los humedales incluidos en la Lista, como consecuencia de la contaminación o

¹³³ Convención Ramsar, artículos 2, 3 y 4.

cualquier otra intervención humana.¹³⁴ En estos casos, las Partes deberán también notificar a las autoridades de la Convención sin demora acerca de cualquier modificación a los humedales en el territorio nacional.

- Fomentar la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, así como tomar las medidas adecuadas para su custodia.

Es importante mencionar que algunas sentencias del Poder Judicial de la Federación han establecido también la vinculación que existe entre la conservación de los humedales y el derecho humano a un medio ambiente sano. Por ejemplo, en la sentencia del amparo en revisión 410/2013, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en relación con la constitucionalidad de las normas que regulan los humedales y los manglares en México que:

“En efecto, existe una finalidad muy clara apuntada por la norma fundamental de proteger el derecho a un medio ambiente sano y adecuado para el desarrollo del ser humano, así como el reconocimiento de los recursos naturales esenciales para que esto pueda llevarse a cabo satisfactoriamente.

De ahí que la Constitución General no es ajena a la necesidad de proteger al medio ambiente y adoptar las medidas y políticas públicas pertinentes para asegurar la preservación de la diversidad biológica y los ecosistemas que la componen. Al contrario, en ella se contempla el derecho a favor de toda persona para gozar de un medio ambiente sano y el deber del Estado de garantizar que sea así. En este caso en especial ello se traduce en la protección a las comunidades de mangle que integran el humedal costero”.¹³⁵

En este contexto del claro reconocimiento que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la obligatoriedad de la Convención Ramsar y su vinculación con la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano, los hallazgos de la Recomendación General 26/2016 sobre los sitios Ramsar de México que coinciden con áreas naturales protegidas y la falta de programas de manejo para asegurar su conservación eficaz y uso racional, aparecen como omisiones aún más graves de las autoridades federales responsables del cumplimiento de los compromisos internacionales para la protección de los humedales mexicanos. En la Recomendación General 26/2016 se identifica que:

¹³⁴ La Resolución VI.1: Definición de trabajo de características ecológicas, lineamientos para describir y mantener las características ecológicas de los sitios incluidos en la Lista y funcionamiento del Registro de Montreux, aprobada en 1996 por la Conferencia de las Partes de la Convención Ramsar, establece las siguientes definiciones para precisar el alcance de las obligaciones del artículo 3.2:

1.1 características ecológicas: se entiende por “características ecológicas” la estructura y las relaciones entre los componentes biológicos, químicos y físicos del humedal. Estas derivan de las interacciones entre los diversos procesos, funciones, atributos y valores del (de los) ecosistema(s).

1.2 cambio en las características ecológicas: Se entiende por “cambio en las características ecológicas” de un humedal el deterioro o el desequilibrio en cualquiera de esos procesos y funciones que sustentan al humedal y a sus productos, atributos y valores.

¹³⁵ SCJN (Primera Sala), Amparo en revisión 410/2013, pp. 72 y 73.

- De los 142 sitios mexicanos inscritos en la Lista Ramsar, 80 se encuentran, total o parcialmente, dentro de la superficie ocupada por 68 áreas protegidas, sumando el 56% de los humedales nacionales protegidos por la Convención.
- De esas 68 áreas naturales protegidas que contienen sitios Ramsar, 20 no contaban, a la fecha de emisión de la Recomendación General 26/2016 con programas de manejo.

Como se concluye de manera contundente por la CNDH en la Recomendación General que se analiza, la ausencia de programas de manejo de las áreas naturales protegidas que coinciden con sitios Ramsar, *“es una clara evidencia de la falta de cumplimiento del Estado mexicano a los compromisos internacionales asumidos en virtud del Convenio Ramsar, al no existir las herramientas adecuadas para proteger y conservar estos sitios de interés internacional”*.

En la misma línea que la Suprema Corte de Justicia y la CNDH, la Política Nacional de Humedales¹³⁶ refiere de manera expresa la vinculación entre la conservación de los humedales y los derechos humanos al establecer que su aprovechamiento *“debe realizarse en un esquema de responsabilidad y equidad, con el fin de promover el bienestar de la población y garantizar que los valores, bienes y servicios ambientales que proporcionan los humedales perduren en el largo plazo, para mantener la posibilidad de su aprovechamiento por las generaciones futuras”*.¹³⁷ Dicha Política Nacional incluye también entre sus principios rectores, además del principio precautorio, la no regresión ambiental y la progresividad, definidos de la siguiente manera:

Principio precautorio: Cuando exista peligro de daño grave o irreversible, o incertidumbre acerca de las relaciones precisas de causa-efecto en el desarrollo de cualquier proyecto, obra o actividad sobre los humedales, las autoridades ambientales, entidades oficiales, privadas y los particulares comprometidos, instarán a la aplicación de las medidas necesarias para impedir el deterioro de estos ecosistemas.

No regresión ambiental: La Política reconoce que no se debe retroceder en el nivel de protección ambiental de los humedales ya adquirido en la normatividad y en las políticas públicas, por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental.

Progresividad: En concordancia, se plantea avanzar progresivamente en la ampliación de la protección legal ambiental de los humedales.¹³⁸

Sin embargo, la evaluación práctica sobre el estado de conservación de los humedales en México parecería también confirmar que aún cuando existen notables avances en la generación de

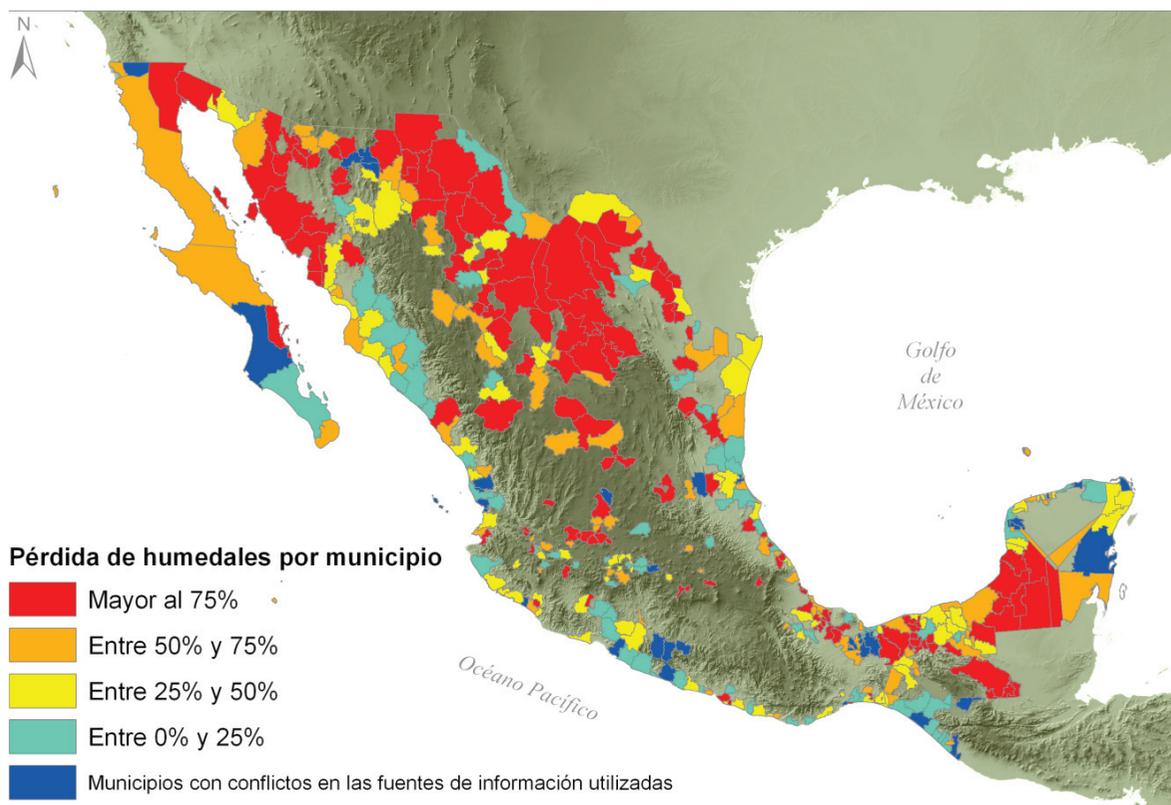
¹³⁶ La Semarnat presentó la Política Nacional de Humedales (PNH) en febrero de 2014. Este documento fue elaborado siguiendo los lineamientos establecidos por la Conferencia de las Partes de la Convención Ramsar y utilizando como definición marco de humedales para orientar las acciones nacionales en este tema la contenida en los artículos 1.1 y 1.2 de dicho tratado internacional.

¹³⁷ Semarnat, Política Nacional de Humedales, p. 8.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 12.

conocimiento y el diseño de un marco regulatorio estricto para su protección, el Estado mexicano no está dando cumplimiento a sus obligaciones internacionales en esta materia, poniendo en riesgo también las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos que están asociados a estos ecosistemas.

De acuerdo con la información presentada en la Política Nacional de Humedales, en el 2012 existían en México 6,331 complejos de humedales y humedales en más de 9 millones 924 mil 624 de hectáreas, lo que representa aproximadamente 5 por ciento del territorio nacional.¹³⁹⁻¹⁴⁰ El mismo documento reporta un cálculo de tasa de pérdida del 0.42% anual de humedales en el territorio nacional en el periodo de 1993 a 2002. Un estudio elaborado en el 2012 citado también en la Política Nacional de Humedales estima que 138 de 384 municipios estudiados habían perdido entonces más del 75% de su superficie de humedales.¹⁴¹ El estudio referido en la Política Nacional de Humedales establece que en total se han perdido 6,968,452 ha de humedales en un periodo de 30 a 40 años,¹⁴² como se muestra en la siguiente figura:



FUENTE: Semarnat. Política Nacional de Humedales.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 38.

¹⁴⁰ La misma Política Nacional contiene una discrepancia respecto de la cifra que da cuenta del número de humedales en México. La página 142 menciona que de acuerdo con la información del Inventario Nacional de Humedales en México existen 6,464 complejos de humedales y humedales.

¹⁴¹ Semarnat, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴² *Idem.*

El diagnóstico contenido en la Política Nacional de Humedales sobre las amenazas que enfrentan los humedales en el territorio nacional da cuenta de diversos factores como la pérdida y fragmentación de hábitat por cambios de uso de suelo, azolvamiento, sobreexplotación de recursos, introducción de especies exóticas y contaminación, levantando cuestionamientos importantes sobre la efectividad de las políticas y acciones en curso para la conservación de los ecosistemas protegidos por la Convención Ramsar.

Esta explicación pone en evidencia una vez más que la ausencia de una política de estado transversal y concurrente para la conservación de la biodiversidad aparece como uno de los principales obstáculos y pendientes a superar en México, al notarse que:

[...] una proporción importante de los humedales del país ha sido transformada para destinar las tierras a otros usos, como el agrícola, el forestal, el industrial, el urbano, el portuario, el turístico y el acuícola, entre otros. Otra porción ha sido degradada por el desarrollo no ordenado de actividades productivas, que han ocasionado la modificación del flujo, cantidad o calidad del agua, la destrucción de vegetación o la sobreexplotación de la vida silvestre, entre otros factores que afectan la integridad de los humedales.

[...]

De esta manera, el crecimiento de los asentamientos humanos y el desarrollo de actividades y de infraestructura tanto en el interior del país, como en zonas costeras, ha generado una serie de impactos en los humedales del país, lo que ha resultado en la disminución de su capacidad de proveer servicios ambientales [...].¹⁴³

En cuanto a la vinculación entre sitios Ramsar y áreas naturales protegidas, la Política Nacional de Humedales establece como meta que al 2020 deberán existir los programas de manejo correspondientes.¹⁴⁴ Hasta ahora y desde la emisión de la Recomendación General 26/2016 se han expedido 4 de los 20 programas de manejo de las ANP que coinciden con sitios Ramsar que no existían en ese momento. La información actualizada se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 7. Estatus de los programas de manejo de las ANP que coinciden con sitios Ramsar a partir de la Recomendación General 26/2016			
	1. APRN Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	Sistema de Represas y Corredores Biológicos de la Cuenca Hidrográfica del Río Necaxa	Problemas poligonal
	2. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 04 Don Martín, en lo respectivo a las Subcuencas de los Ríos Sabinas, Alamo, Salado y Mimbres	Río Sabinas Cuatrociénegas	Problemas poligonal
	3. RB Complejo Lagunar Ojo de Liebre	Laguna Ojo de Liebre	08.08.2016
	4. PN Cañón del Sumidero	PN Cañón del Sumidero	Problemas poligonal
	5. PN Isla Isabel	PN Isla Isabel	16.06.2016

¹⁴³ Semarnat, *op. cit.*, p. 57.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 155.

Tabla 7. Estatus de los programas de manejo de las ANP que coinciden con sitios Ramsar a partir de la Recomendación General 26/2016		
6. Santuario Playa adyacente a la localidad denominada Ría Lagartos	Ría Lagartos	Problemas poligonal
7. Santuario Playa Ceuta	Sistema Lagunar Ceuta	Problemas poligonal
8. Santuario Playa Cuitzmala	RB Chamela- Cuixmala	Problemas poligonal
9. Santuario Playa de la Bahía de Chacachua	Laguna de Chacahua	Problemas poligonal
10. Santuario Playa de la Isla Contoy	PN Isla Contoy	Problemas poligonal
11. Santuario Playa de Maruata y Colola	Playa de Colola Playa de Maruata	Problemas poligonal
12. Santuario Playa de Mismaloya	Sistema Lagunar Estuarino Agua Dulce-El Ermitaño Estero El Chorro Estero Majahuas Laguna Xola-Paramán	Problemas poligonal
13. Santuario Playa de Puerto Arista	Sistema Estuarino Puerto Arista	Problemas poligonal
14. Santuario Playa de Rancho Nuevo	Playa Tortugera Rancho Nuevo	Problemas poligonal
15. Santuario Playa de Tierra Colorada	Playa Tortugera Tierra Colorada	Problemas poligonal
16. Santuario Playa El Verde Camacho	Playa Tortugera El Verde Camacho	Problemas poligonal
17. Santuario Playa Mexiquillo	Playa Tortugera Mexiquillo	Problemas poligonal
18. Santuario Playa Teopa	RB Chamela-Cuixmala	Problemas poligonal
19. PN Sistema Arrecifal Veracruzano	PN Sistema Arrecifal Veracruzano	22.05.2017
20. APFF Yum Balam	APFF Yum Balam	05. 10. 2018

Séptimo Informe Nacional presentado por el Estado mexicano a la Convención Ramsar analizado en el contexto de la Recomendación General 26/2016

El 1 de marzo de 2018 el Estado mexicano presentó al Secretariado de la Convención Ramsar el quinto informe sobre su implementación nacional,¹⁴⁵ en el cual se reportan los siguientes resultados positivos y retos:

¹⁴⁵ Los informes anteriores del Estado mexicano se presentaron en las siguientes fechas, coincidiendo con las conferencias de las partes que se indican: (i) 1999-COP 7; (ii) 2002-COP 8; (iii) 2005-COP 9; (iv) 2008-COP 10; (v) 2012-COP 11; (vi) 2015-COP 12, y (vii) 2018-COP 13.

Mejores resultados sobre la implementación de la Convención de Ramsar	— Fortalecimiento de la implementación nacional a través del proyecto Excelencia, logrando el manejo efectivo de 8 millones de hectáreas de humedales en los 142 sitios Ramsar de México.
	— Mejora de la sinergia interinstitucional para la conservación de los humedales. Se reporta el fortalecimiento del Comité Nacional de Humedales al haberse expedido su Manual Operativo, así como la creación y el fortalecimiento de comités estatales.
	— Creación del Inventario Nacional de Humedales para identificar los humedales en el territorio nacional y priorizar acciones para su protección y recuperación.
	— Generación de herramientas para la preservación de los humedales, incluyendo la Norma Mexicana NMX-AA-159_SCFI-2012 de caudal ecológico.
Principales dificultades para la implementación de la Convención Ramsar	— Fomentar la corresponsabilidad para el manejo de sitios Ramsar fuera de las áreas naturales protegidas de competencia federal.
	— Insuficiencia de recursos económicos y personal para la debida atención de los sitios Ramsar dentro y fuera de las áreas naturales protegidas federales.
	— Presión por amenazas a las condiciones ambientales de los sitios Ramsar por actividades productivas.
	— Ausencia de la aplicación de un procedimiento de evaluación ambiental estratégica en México.

Siguiendo con el análisis de la inclusión transversal de los criterios marco para la conservación y el uso racional de los humedales en México, el Séptimo Informe de implementación de la Convención Ramsar ilustra también de manera muy clara este factor determinante para el cumplimiento del objetivo de este tratado internacional, al hacer notar la ausencia de información sobre la integración de los beneficios de los humedales en las políticas o estrategias y los planes nacionales o locales de sectores clave como el agua, la energía, la minería, el turismo, el desarrollo urbano, la infraestructura, la industria, la silvicultura, la acuicultura y la pesca, como se observa en la siguiente tabla elaborada a partir de la información con la cual se respondió a esta sección del cuestionario del Secretariado de la Convención.

Tabla 8. Integración de los beneficios de los humedales en las políticas o estrategias de sectores clave		
	No existe información	<ul style="list-style-type: none"> • Minería • Energía • Desarrollo urbano • Industria • Infraestructura
	Parcialmente	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de manejo de recursos hídricos y sobre el aprovechamiento eficiente de agua • Plan de manejo integrado de zonas costeras • Políticas nacionales sobre pesca y acuicultura
	Sí	<ul style="list-style-type: none"> • Política o estrategia nacional para el manejo de humedales • Planes de manejo de recursos marinos y costeros • Programas forestales nacionales • Políticas o medidas nacionales sobre agricultura • Estrategias y planes nacionales sobre biodiversidad elaborados en el marco del CDB

En cuanto a los planes de manejo para la gestión racional de los humedales protegidos por la Convención, el Quinto Informe de México explica que existen diferentes instrumentos, dependiendo sobre todo de la coincidencia entre sitios Ramsar y áreas naturales protegidas de

competencia federal, dependiendo de si los límites de los primeros coinciden con un ANP federal o se encuentran ubicados dentro de las mismas, en cuyo caso, el programa de manejo del ANP sirve también como programa de manejo del sitio Ramsar.

De acuerdo con el Informe que se analiza 93 de los 142 sitios Ramsar en México cuentan con un plan de manejo en las categorías que se describen en el siguiente cuadro.¹⁴⁶

Tabla 9. Planes de manejo de los sitios Ramsar en México	
Planes de manejo de sitios Ramsar cuyos polígonos coinciden totalmente con ANP federales, o están dentro de las mismas	32
Programas de manejo de ANP que se aplican a sitios Ramsar que coinciden parcialmente con ANP	19
Planes de manejo de sitios Ramsar que coinciden parcialmente con ANP correspondientes a las porciones fuera de dichas áreas	6
Planes de manejo de sitios Ramsar fuera de ANP	26

Llama la atención en el mismo Informe que la autoridad nacional responsable de la implementación nacional de la Convención Ramsar ha manifestado que de los 93 sitios Ramsar que cuentan con un plan de manejo eficaz y en funcionamiento, **únicamente se aplica en 51 sitios** y que no se cuenta con datos sobre la aplicación de la planificación efectiva del manejo de los sitios Ramsar, sin considerar los planes de manejo oficiales.¹⁴⁷

2.4.5 Avances en la implementación de la Convención de Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la UNESCO en el contexto de la Recomendación General 26/2016

México es parte de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial desde el 23 de febrero de 1984. Entre las obligaciones asumidas con su adopción, las partes deberán identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, a través de entre otras, las siguientes acciones nacionales:¹⁴⁸

- Adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;
- Instituir uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que, disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;
- Desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural, y
- Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio.

¹⁴⁶ Informe presentado por el Estado mexicano a la Convención Ramsar, 2018, incisos 5.3, 5.4 y 5.5.

¹⁴⁷ *Ibid.*, incisos 5.3, 5.4. y 5.5.

¹⁴⁸ CPM, artículos 4 y 5.

Las obligaciones de las partes incluyen también la presentación al Comité Intergubernamental responsable de supervisar la implementación de la Convención, de un inventario de los bienes de patrimonio cultural y natural en su territorio para integrarse a la Lista del Patrimonio Mundial.¹⁴⁹ México ha inscrito hasta ahora 27 sitios de patrimonio cultural, 6 sitios de patrimonio natural y 2 sitios de patrimonio mixto.

La Recomendación General 26/2016 identificó que la totalidad de los bienes naturales y mixtos, como también seis de los culturales de México inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, se distribuyen en veintiséis áreas naturales protegidas, de las cuales 6 no cuentan con programas de manejo publicados.

Actualmente, de las ANP que coinciden con sitios que son patrimonio mundial de la humanidad, los parques nacionales Bosencheve, Cabo Pulmo y Palenque, el Área de Protección de Recursos Naturales Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 001 y el Área de Protección de Flora y Fauna Corredor Biológico Chichinautzin, no cuentan aún con un programa de manejo. La Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre tiene un programa de manejo desde el 2016. El análisis de esta información conforme a la clasificación que resulta de los argumentos formulados por la Conanp respecto del estatus de los programas de manejo se resume en la tabla siguiente.

Guía para la interpretación de la Tabla 10

-  PM publicado posterior a la emisión de la Recomendación General 26/2016
-  PM en proceso de publicación
-  PM sujeto a la corrección del decreto de creación del ANP
-  PM no se elaborará, por tratarse de ANP que la Conanp busca abrogar

Tabla 10. Estatus de los programas de manejo de las ANP que coinciden con sitios de Patrimonio Mundial a partir de la Recomendación General 26/2016.			
	ANP	Sitio Patrimonio Mundial /fecha inscripción	Estatus PdM
	1. APFF Cabo San Lucas	Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California (1993)	En proceso
	2. APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón	Camino Real de Tierra Adentro (2010)	Problemas poligonal
	3. RB Complejo Lagunar Ojo de Liebre	Santuario de las Ballenas (1993)	08.08.2016
	4. APFF Corredor Biológico Chichinautzin	Primeros Monasterios del S. XVI en las faldas del Popocatepetl (1994)	En proceso
	5. PN Bosencheve	RB Mariposa Monarca (2008)	Por abrogar
	6. PN Palenque	Ciudad Prehispánica y Parque Nacional de Palenque (1987)	Problemas poligonal

¹⁴⁹ *Ibid.*, artículos 2, 9 y 11.

2.4.5.1 Estado de conservación de los sitios de México inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial que coinciden con áreas naturales protegidas

Sin duda es importante tener en cuenta y dar seguimiento a los cuestionamientos que plantea la Recomendación General 26/2016 sobre las implicaciones que tiene para el estatus de sitios que son patrimonio mundial la omisión del Estado mexicano de realizar las acciones necesarias para asegurar su conservación efectiva, como la expedición de los PdM que otorguen certeza jurídica sobre las actividades que pueden realizarse en las mismas e incluso, en el caso del PN Palenque y el APRN Cuenca Alimentadora del Distrito Nacional de Riego 01 Pabellón, sobre los límites que están sujetos a un régimen especial de conservación como ANP, sobre todo una vez que se ha establecido su vinculación con el régimen constitucional que protege los derechos humanos y las obligaciones internacionales que derivan también de la Convención de Patrimonio Mundial en este sentido.

Sin embargo, el análisis del estado de conservación de algunas ANP que son también sitios de patrimonio mundial y que cuentan con programas de manejo, presenta evidencias contundentes que reafirman las conclusiones a las que ha arribado el presente estudio en el sentido de que aún contando con estos instrumentos clave para fortalecer su gestión, éstos son insuficientes para garantizar su permanencia si no van acompañados de una política de estado que reconozca su valor en forma transversal y concurrentemente con todos los órdenes de gobierno y si no hay una aplicación eficaz de la legislación disponible para su protección. En los siguientes apartados se analizan estas conclusiones a partir de algunos ejemplos que pueden estudiarse utilizando la información generada por la propia autoridad responsable de la administración de la Lista de Patrimonio Mundial respecto de las ANP que están incluidas en la misma y que han sido objeto de preocupación internacional.

Antigua Ciudad Maya y Bosques Tropicales protegidos de Calakmul

El sitio Antigua Ciudad Maya de Calakmul, inscrito en 2002 en la Lista de Patrimonio Mundial, está ubicado dentro de la Reserva de la Biósfera de Calakmul. El Estado mexicano presentó en enero de 2018 el reporte más actualizado del estado de conservación del sitio mixto Antigua Ciudad Maya y Bosques Tropicales protegidos de Calakmul.

Antes de analizar las recomendaciones formuladas por el Comité de Patrimonio Mundial es necesario notar que en reportes previos sobre este sitio se habían identificado como amenazas para su conservación factores de gobernanza, jurídicos y de manejo, así como la ausencia de un sistema eficaz de monitoreo. Los principales problemas detectados entonces eran la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación entre las autoridades nacionales y la falta de un programa de manejo y un ordenamiento territorial incluyendo la zona de amortiguamiento, capaces de garantizar el manejo adecuado y la protección del sitio.

En el reporte de 2018 se hace constar que la revisión de la zonificación de la Reserva de la Biósfera Calakmul no ha sido concluida porque se requiere la modificación de la declaratoria de

creación del ANP, pero que se han desarrollado consultas entre la Conanp y el INAH para definir la regulación del sitio y se ha diseñado un proyecto especial para su conservación, a ser implementado entre ambas instituciones federales. En su Decisión 42 COM 7B.63 de 2018, el Comité de Patrimonio Mundial consideró que se requiere un mayor progreso para cumplir con requerimientos previos formulados al Estado mexicano para fortalecer la protección legal y el manejo del sitio, reiterando con carácter urgente las recomendaciones formuladas en decisiones anteriores:¹⁵⁰

- Establecer y remitir al Comité un plan integrado para la protección y el manejo del sitio, incluyendo estrategias para el manejo de los riesgos y las amenazas detectadas, así como proporcionar recursos financieros adecuados para su implementación efectiva.
- En la revisión del polígono de protección del sitio, asegurar que la zona de amortiguamiento esté configurada de forma que contribuya a su conservación.
- Fortalecer los mecanismos de monitoreo de los valores naturales y culturales del sitio.

Para dar seguimiento a las acciones referidas el Comité ha solicitado al Estado mexicano remitir al Centro de Patrimonio Mundial un reporte de avances al 1 de diciembre de 2019.

Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California

El sitio natural de patrimonio mundial Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California, incide, como se establece en la Recomendación General 26/2016 sobre catorce ANP de competencia federal mexicanas.

El 9 de febrero de 2018 el Estado mexicano presentó un reporte sobre el estado de conservación del sitio natural Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California,¹⁵¹ en el cual se identifican como amenazas principales la realización de actividades ilegales, la pesca y colecta de recursos acuáticos y preocupaciones serias respecto de la situación de la vaquita marina y la totoaba. El reporte de México fue seguido por una misión conjunta de Monitoreo Reactivo por parte del Centro de Patrimonio Mundial y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN por sus siglas en inglés), realizada del 11 al 17 del mismo mes, en la cual se encontraron algunos avances importantes en la implementación de recomendaciones emitidas en una misión similar realizada en el sitio en el 2017, entre los cuales destacan, entre otras las siguientes acciones:

- La emisión del “Acuerdo por el que se prohíben artes, sistemas, métodos, técnicas y horarios para la realización de actividades de pesca con embarcaciones menores en aguas marinas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos en el Norte del

¹⁵⁰ En particular se hace referencia a las decisiones 38 COM 8B.16 y 40 COM 7B.63. del Comité referidas al mismo sitio y en las cuales se solicitaba el cumplimiento de las medidas requeridas para garantizar la conservación de Calakmul en el 2015 y 2017 respectivamente.

¹⁵¹ El reporte está disponible para consulta en el sitio: <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/programa-de-atencion-integral-en-alto-golfo-de-california-acumula-134-kilometros-de-redes-retiradas>

Golfo de California y se establecen sitios de desembarque, así como el uso de sistemas de monitoreo para dichas embarcaciones”, suscrito por los titulares de la Semarnat y la Sagarpa.¹⁵²

- La movilización de recursos financieros y humanos para aplicar eficazmente la legislación dirigida a detener la pesca ilegal a través del Programa de Atención Integral en el Alto Golfo de California, a cargo de la Profepa, las secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, la Gendarmería Ambiental, la CONAPESCA y la Conanp. Los datos consignados en el reporte de la misión del CPM refieren que se han destinado más de 27 millones de dólares para la operación del Programa y se ha realizado una inversión adicional de 16 millones de dólares en acciones relacionadas con el mismo.
- La modificación del marco jurídico para combatir la delincuencia organizada en México, que ahora incluye el tráfico ilegal de especies silvestres.¹⁵³
- El Programa para la Conservación, Protección y Recuperación de la Vaquita Marina que finalizó en noviembre de 2017, a través del cual se intentó sin éxito realizar la conservación de algunos ejemplares de vaquita marina en cautiverio.¹⁵⁴

La misión de la CPM concluyó, a pesar de reconocerse los importantes esfuerzos realizados por el gobierno mexicano para mejorar la protección de este sitio, que las acciones para introducir artes de pesca alternativas para la protección de la vaquita marina y otras especies amenazadas son insuficientes y deben implementarse medidas eficaces con la participación activa de las comunidades locales para transitar a un modelo de pesca sustentable en la zona. Se concluyó asimismo que la alternativa de mantener especímenes de vaquita marina en cautiverio en un santuario temporal, no es una política efectiva para evitar la inminente extinción de la especie y que la única manera de lograr este objetivo es detener las actividades de pesca ilegal en su hábitat de distribución. La misión del CPM advirtió también que la recuperación de redes con pesca ilegal de totoaba continua, demostrando la necesidad de fortalecer las acciones de aplicación de la legislación para la conservación ambiental en la región.

La decisión 42 COM 7B.86 del Comité de Patrimonio Mundial¹⁵⁵ reiteró las recomendaciones formuladas con anterioridad al Estado mexicano, requiriendo además el desarrollo urgente de medidas para evitar la extinción de la vaquita marina y prevenir la pérdida irreversible de atributos icónicos del sitio patrimonio mundial a través de las siguientes acciones:

¹⁵² Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de junio de 2017.

¹⁵³ El 7 de abril del 2017 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a la Ley Federal contra la delincuencia Organizada en la cual se adicionó el siguiente texto como fracción X:

Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

X. Contra el Ambiente previsto en la fracción IV del artículo 420 del Código Penal Federal.

¹⁵⁴ La siguiente nota de prensa refiere la información sobre el fin del programa mencionado: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/terminan-programa-para-salvar-vaquita-marina-sin-rescatar-ninguna>

¹⁵⁵ La decisión 42 COM 7B.86 del Comité de Patrimonio Mundial puede consultarse en el sitio: <https://whc.unesco.org/en/soc/3759/>

- Mantener un alto nivel de vigilancia y monitoreo de las actividades en la zona, particularmente durante la temporada en la cual ocurre la pesca ilegal de totoaba en el Alto Golfo de California, así como incrementar los recursos para terminar con la impunidad y lograr la persecución eficaz de los delitos relacionados.
- Acelerar el desarrollo y la aplicación de diversas artes de pesca alternativas en colaboración con las comunidades pesqueras, así como revisar y modificar el programa actual de compensación económica para los pescadores para convertirlo en una iniciativa que promueva incentivos para la adopción de dichas artes de pesca.
- Asegurar que el Acuerdo administrativo por el cual se prohíbe la utilización de artes de pesca comerciales en el Alto Golfo de California sea convertido en una ley expedida por el Congreso de la Unión, un decreto presidencial o reafirmado a través de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal.
- Fortalecer los esfuerzos para investigar las redes nacionales e internacionales relacionadas con el tráfico ilegal de totoaba y la pesca ilegal.

Finalmente, el Comité de Patrimonio Mundial reiteró su gran preocupación por la situación crítica en que se encuentra la vaquita marina, reconocida específicamente como parte del Valor Universal Sobresaliente del sitio protegido, notando que aún es pronto para determinar si los esfuerzos del gobierno mexicano lograrán evitar el riesgo de la extinción de la especie y detener la pesca ilegal de totoaba en el Alto Golfo de California y postergando por tanto la determinación de inscribir el sitio en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro¹⁵⁶ hasta su sesión de 2019.

Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca

Como lo refiere la Recomendación General 26/2016, el sitio natural de patrimonio mundial denominado Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca incide sobre el ANP del mismo nombre y en una porción del Parque Nacional Bosencheve.

En junio de 2016 el Estado mexicano presentó al Comité de Patrimonio Mundial un reporte sobre el sitio protegido en respuesta a una solicitud de información relacionada con los planes para reabrir una mina de cobre en el área adyacente. El reporte de México confirmó la existencia de la mina en la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca, cuya

¹⁵⁶ La Lista de Patrimonio Mundial en Peligro registra aquellos sitios en los cuales existen amenazas inminentes o potenciales que ponen en riesgo los valores que dieron lugar en a su caracterización como patrimonio mundial de la humanidad. conforme a las Directrices Operativas para la implementación de la Convención, los factores que pueden llevar a la inscripción de un sitio en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro incluyen amenazas inminentes como un serio declive en las poblaciones de especies en riesgo por causas naturales o humanas, el deterioro severo del valor natural o escénico del sitio como consecuencia de la construcción de infraestructura, el desarrollo urbano, la minería o la contaminación. También se reconoce la existencia de amenazas potenciales que pueden tener efectos perjudiciales sobre las características inherentes de los sitios protegidos. Como ejemplos pueden mencionarse, la modificación del estatus jurídico de protección del área, el desarrollo de proyectos que puedan impactar negativamente los sitios o **la ausencia de planes de manejo o su implementación no eficaz**. La inscripción de un sitio en esta lista busca informar a la comunidad internacional sobre las amenazas correspondientes, pero también alentar el desarrollo de programas para la implementación de medidas correctivas con el apoyo del Comité de Patrimonio Mundial.

operación está suspendida desde 1990. Como se hace notar en el informe, en el 2005 la Semarnat autorizó en materia de impacto ambiental la realización de actividades mineras como parte del Proyecto Angangueo, sujeto a la obtención de una autorización para el cambio de uso de suelo de los terrenos forestales. Esta autorización fue solicitada a la misma Secretaría en el 2014 por Minera México y negado con base en la opinión de la Conanp que consideró inviable su realización por poner en riesgo la conservación del ANP.

En febrero de 2017 el Estado mexicano remitió al Comité de Patrimonio Mundial un reporte sobre el estado de conservación del sitio, en el cual se hizo notar que la deforestación ilegal en el ANP ha disminuido como resultado de diversas acciones para la aplicación de la legislación ambiental, incluyendo la presencia de la Gendarmería Ambiental en el sitio. Se reportó también que en parte gracias a las estrategias implementadas en el marco del Grupo de Trabajo Trilateral con Canadá y los Estados Unidos, en el periodo de 2015- 2016 las colonias de mariposa monarca ocuparon casi tres hectáreas de la Reserva de la Biósfera, lo que representa un incremento del 255% en comparación con diciembre de 2014.

En su Decisión 41 COM 7 B. 16¹⁵⁷ el Comité de Patrimonio Mundial reconoció los esfuerzos del gobierno mexicano para la recuperación de las mariposas monarca y la aplicación de la legislación ambiental en el sitio, pero notó también con preocupación que los factores de vulnerabilidad continúan, sobre todo en relación con la tala ilegal dentro de la Reserva de la Biósfera. El Comité hace notar con mayor preocupación aún que los planes para la reapertura de la mina de cobre en la zona adyacente al sitio protegido también parecen seguir vigentes, aún a pesar de la opinión en sentido contrario de la Conanp, quien ha manifestado claramente que el proyecto minero no es compatible con los objetivos de conservación de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca. La Decisión que se analiza requiere al Estado mexicano asegurar rigurosamente que no se permitirá la realización de actividades mineras en la zona aledaña al sitio protegido si éstas tienen el potencial de afectar negativamente su Valor Universal Sobresaliente.

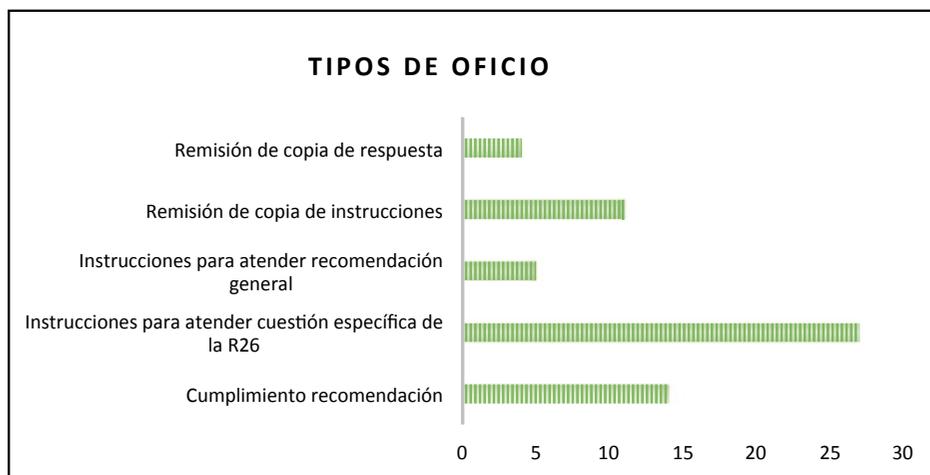
Para el seguimiento de las recomendaciones referidas, el Comité de Patrimonio Mundial solicitó a México invitar a una misión de Monitoreo Reactivo de la IUCN para evaluar las amenazas presentes y potenciales que representan la tala ilegal y la minería para la conservación del sitio y se requirió la presentación de un informe actualizado en diciembre de 2018.

2.5 CUMPLIMIENTO DIRECTO POR PARTE DE LA CONANP Y LA SEMARNAT A LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016

Por otra parte, se llevó a cabo el análisis de una colección de 61 oficios proporcionados por la CNDH por medio de los cuales la Semarnat y la Conanp informa a aquélla sobre el cumplimiento de la Recomendación General 26/2016. Como se observa en la figura, 2 la mayor parte de sus informes consisten en haber dictado instrucciones para que dependencias de nivel inferior lleven a cabo acciones en el ámbito de su competencia para el cumplimiento de la Recomendación.

¹⁵⁷ La Decisión 41 COM 7 B. 16 puede consultarse en el sitio: <https://whc.unesco.org/en/decisions/7019>

Figura 2
Clasificación de los oficios dirigidos a la CNDH por las autoridades a quienes se dirigió la RG26



Hasta el cierre de la presente investigación, no se ha producido información relevante sobre el cumplimiento del instrumento objeto de la misma, lo cual se hace evidente en la tabla siguiente:¹⁵⁸

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016		
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Primera	Giren las instrucciones que correspondan a efecto de que se realicen, de ser el caso en coordinación con las instancias correspondientes, los estudios y análisis para determinar si las condiciones que dieron lugar a las áreas naturales protegidas que carecen de programas de manejo publicados se han modificado, y de ser el caso, se emita el aviso de reclasificación de aquellas áreas que aún conservan su vocación natural y que cumplen con las características que les dieron origen, dando mayor certeza y seguridad sobre la política de protección, preservación y aprovechamiento sustentable de sus ecosistemas.	Por medio del Oficio 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruye al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones a quien corresponda para atender a la Recomendación General 26/2016.
Segunda	Instruyan a quien corresponda, a efecto de que se identifiquen y supriman los obstáculos administrativos que históricamente han impedido la formulación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas decretadas, utilizando hasta el máximo, todos los recursos disponibles; para la oportuna creación y publicación de dichos programas, conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de la LGEEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26.

¹⁵⁸ La presente es una muestra representativa de respuestas proporcionadas por las autoridades.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Tercera	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: En su formulación, reflejen, aborden y describan las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, teniendo en cuenta las circunstancias y los sistemas de conocimientos tradicionales y locales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 66, fracción I de la LGEEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.
Cuarta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Dar a los valores culturales (históricos, arqueológicos, paisajísticos, tanto en el ámbito terrestre como en el marino, sagrados y estéticos) una protección acorde con los objetivos de preservación de la naturaleza, conforme lo dispone el artículo 45, fracción VII de la LGEEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26.
Quinta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Comuniquen públicamente, en forma adecuada, oportuna y amplia, las iniciativas para formular o revisar los programas de manejo, con el fin de garantizar que las personas interesadas sean informadas con la antelación debida, a fin de que puedan participar en el correspondiente proceso de consulta. Señale dónde será posible consultar u obtener los documentos de la propuesta y demás escritos complementarios, así como las vías existentes para formular observaciones.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.
Sexta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Instruyan a quien corresponda para que se realicen las gestiones necesarias a efecto de que durante la formulación y aplicación de los programas de manejo susceptibles de afectar los intereses y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se efectúe la consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los interesados, para cumplir con lo dispuesto por el derecho interno, como por los instrumentos internacionales citados en esta Recomendación, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.

ESTUDIOS SOBRE EL CUMPLIMIENTO E IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES GENERALES,
 INFORMES ESPECIALES Y PRONUNCIAMIENTOS DE LA CNDH (2001-2017)
 TOMO VI. ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y DERECHOS HUMANOS

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016		
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Séptima	Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo: Garanticen una participación pública significativa e incluyente de la opinión pública y las personas interesadas en su calidad de: propietarias, poseedoras, usuarias, vecinas, académicos y la opinión pública en un sentido amplio, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 65 de la LGEEPA y 73 del RLGEEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.
Octava	Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo: Aseguren la plena participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, mediante procesos de consulta libre, previa e informada cuando los Programas de Manejo o sus revisiones, puedan afectar sus tierras, territorios y recursos naturales, tal y como se prevé en los artículos 2, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 15 fracción XIII, 47, 58 fracción III y 158 fracción I de la LGEEPA.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016
Novena	Una vez publicados los Programas de Manejo: Desarrollen acciones para facilitar la integración y la activa participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, en los Consejos Asesores de las áreas naturales protegidas así como otras instancias, para conservar tanto la diversidad biológica, como los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociadas a ella.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.
Décima	Una vez publicados los Programas de Manejo: Garanticen la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, a través de la administración eficaz de las áreas conservadas por ellos.	Por medio del Oficio Núm. 00554 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruyó al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que gire instrucciones con el fin de que se atiendan las recomendaciones primera, segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava, novena, décimo, décimo tercera, décimo cuarta y décimo quinta de la Recomendación General 26/2016.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Décimo Primera	Gire las instrucciones que correspondan a efecto de que una vez elaborados los programas de manejo de las áreas naturales protegidas, se lleve a cabo la publicación del resumen correspondiente y el plano de ubicación del área en el DOF y en la Gaceta Ecológica.	Por medio del Oficio Núm. 00552 con fecha del 20 de mayo de 2016 se giraron instrucciones al Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que se lleve a cabo la dictaminación jurídica de los Acuerdos por los que se dan a conocer los resúmenes de los programas de manejo de las Áreas Naturales Protegidas que se encuentra en la recomendación décimo primera de la Recomendación General 26/2016
Décimo Segunda	Gire las instrucciones pertinentes, a fin de que se adopten las medidas necesarias para que se diseñe e imparta a los servidores públicos de esa Secretaría, un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos, específicamente sobre el derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y el bienestar, la consulta previa, libre, informada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas.	Por medio del Oficio Núm. 00553 con fecha del 20 de mayo de 2016 se instruye al Oficial Mayor del Ramo para que se implemente la capacitación a los servidores públicos en materia de derecho humano al medio ambiente sano que se encuentra en la recomendación décimo segunda de la Recomendación General 26/2016. Por medio del Oficio UCPAST/17/019 con fecha del 11 de enero de 2017, se remite al Director General de Desarrollo Humano de la Semarnat la Propuesta del Programa de Capacitación, Educación y Actualización en Derechos Humanos para el Sector Ambiental 2017. Por medio del Oficio DAJ.598/2016 con fecha del 27 de junio de 2016, se remite al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos información relativa a las acciones en programas de manejo: Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre, Parque Nacional Cumbres de Majalca, Parque Nacional Gogorrón, Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc y Parque Nacional Cascada de Basaseachi.
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Primera	Giren las instrucciones que correspondan a efecto de que se realicen, de ser el caso en coordinación con las instancias correspondientes, los estudios y análisis para determinar si las condiciones que dieron lugar a las áreas naturales protegidas que carecen de programas de manejo publicados se han modificado, y de ser el caso, se emita el aviso de reclasificación de aquellas áreas que aún conservan su vocación natural y que cumplen con las características que les dieron origen, dando mayor certeza y seguridad sobre la política de protección, preservación y aprovechamiento sustentable de sus ecosistemas.	Por medio del Memorándum Núm. DGCD/014/2016 de fecha 11 de enero de 2016, se remitió a las Direcciones Regionales de Áreas Naturales Protegidas el Programa de Trabajo para la revisión oportuna de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas. Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo.

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Segunda	Instruyan a quien corresponda, a efecto de que se identifiquen y supriman los obstáculos administrativos que históricamente han impedido la formulación de los programas de manejo de las áreas naturales protegidas decretadas, utilizando hasta el máximo, todos los recursos disponibles; para la oportuna creación y publicación de dichos programas, conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de la LGEEPA.	Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo. Por medio del Oficio DAJ.996/2016 con fecha del 26 de octubre de 2016, se remite Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca.
Tercera	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: En su formulación, reflejen, aborden y describan las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, teniendo en cuenta las circunstancias y los sistemas de conocimientos tradicionales y locales, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 66, fracción I de la LGEEPA.	Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo.
Cuarta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Dar a los valores culturales (históricos, arqueológicos, paisajísticos, tanto en el ámbito terrestre como en el marino, sagrados y estéticos) una protección acorde con los objetivos de preservación de la naturaleza, conforme lo dispone el artículo 45, fracción VII de la LGEEPA.	
Quinta	Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Comuniquen públicamente, en forma adecuada, oportuna y amplia, las iniciativas para formular o revisar los programas de manejo, con el fin de garantizar que las personas interesadas sean informadas con la antelación debida, a fin de que puedan participar en el correspondiente proceso de consulta. Señale dónde será posible consultar u obtener los documentos de la propuesta y demás escritos complementarios, así como las vías existentes para formular observaciones.	Por medio del Oficio F00/DGDC/778/16 con fecha del 19 de octubre de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos la versión electrónica la Consulta Pública realizada para el Programa de Manejo Del área de Protección de Flora y Fauna Cerro Mohinora Por medio del Oficio f00.DGCD/441/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la consulta pública del Parque Nacional Cascada de Basaseachi. Por medio del Oficio f00.DGCD/442/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta pública del Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc. Por medio del Oficio f00.DGCD/443/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta Pública en la Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre. Por medio del Oficio F00.DGCD/444/2016 con

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
		<p>fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Cumbres de Majalca.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/445/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Gogorrón.</p>
Sexta	<p>Durante el procedimiento de formulación, revisión y aprobación de los Programas de Manejo: Instruyan a quien corresponda para que se realicen las gestiones necesarias a efecto de que durante la formulación y aplicación de los programas de manejo susceptibles de afectar los intereses y derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se efectúe la consulta libre, previa, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los interesados, para cumplir con lo dispuesto por el derecho interno, como por los instrumentos internacionales citados en esta Recomendación, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.</p>	<p>Por medio del Oficio F00/DGDC/778/16 con fecha del 19 de octubre de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos la versión electrónica la Consulta Pública realizada para el Programa de Manejo Del área de Protección de Flora y Fauna Cerro Mohinora.</p> <p>Por medio del Oficio DAJ.598/2016 con fecha del 27 de junio de 2016, se remite al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos información relativa a las acciones en programas de manejo: Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre, Parque Nacional Cumbres de Majalca, Parque Nacional Gogorrón, Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc y Parque Nacional Cascada de Basaseachi.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/441/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la consulta pública del Parque Nacional Cascada de Basaseachi.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/442/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta pública del Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/443/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta Pública en la Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/444/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Cumbres de Majalca.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/445/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Gogorrón.</p>

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Séptima	Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo: Garanticen una participación pública significativa e incluyente de la opinión pública y las personas interesadas en su calidad de: propietarias, poseedoras, usuarias, vecinas, académicos y la opinión pública en un sentido amplio, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 65 de la LGEEPA y 73 del RLGEPA.	<p>Por medio del Oficio F00/DGDC/778/16 con fecha del 19 de octubre de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos la versión electrónica la Consulta Pública realizada para el Programa de Manejo Del área de Protección de Flora y Fauna Cerro Mohinora</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/441/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la consulta pública del Parque Nacional Cascada de Basaseachi.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/442/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta pública del Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc.</p> <p>Por medio del Oficio f00.DGCD/443/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp evidencias de la Consulta Pública en la Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/444/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Cumbres de Majalca.</p> <p>Por medio del Oficio F00.DGCD/445/2016 con fecha del 15 de junio de 2016, se remite al Director de Asuntos Jurídicos de la Conanp, evidencias de la Consulta Pública del Parque Nacional Gogorrón.</p>
Octava	Durante la ejecución, evaluación y revisión periódica quinquenal de los programas de manejo: Aseguren la plena participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, mediante procesos de consulta libre, previa e informada cuando los Programas de Manejo o sus revisiones, puedan afectar sus tierras, territorios y recursos naturales, tal y como se prevé en los artículos 2, Apartado B, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 7 y 15 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 15 fracción XIII, 47, 58 fracción III y 158 fracción I de la LGEEPA.	<p>Por medio del Oficio DAJ.598/2016 con fecha del 27 de junio de 2016, se remite al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos información relativa a las acciones en programas de manejo: Reserva de la Biósfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre, Parque Nacional Cumbres de Majalca, Parque Nacional Gogorrón, Parque Nacional Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc y Parque Nacional Cascada de Basaseachi.</p>

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
 UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Tabla 11. Acciones de cumplimiento directo realizadas por la Conanp y la Semarnat en atención a la Recomendación General 26/2016		
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales		
Número de recomendación	Contenido	Acciones para el cumplimiento
Novena	Una vez publicados los Programas de Manejo: Desarrollen acciones para facilitar la integración y la activa participación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, en los Consejos Asesores de las áreas naturales protegidas así como otras instancias, para conservar tanto la diversidad biológica, como los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociadas a ella.	
Décima	Una vez publicados los Programas de Manejo: Garanticen la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y de las comunidades asimiladas a aquellos, a través de la administración eficaz de las áreas conservadas por ellos.	
Décimo Tercera	Gire las instrucciones que correspondan a efecto de formular los programas de manejo de las áreas naturales protegidas de competencia federal, de conformidad con los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales en lo que el Estado Mexicano sea parte, así como la LGEEPA y el RLGEPA.	Por medio del Oficio DAJ.996/2016 con fecha del 26 de octubre de 2016, se remite Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con categoría de Protección de Flora y Fauna Nevado de Toluca.
Décimo Cuarta	Se adopten las acciones necesarias a fin de brindar capacitación y/o actualización a los servidores públicos adscritos a esa Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en materia del derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar, al igual que con la relación a la importancia de los derechos al acceso a la información, consulta y la participación social e indígena en materia ambiental.	Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo.
Décimo Quinta	Instruya a quien corresponda a efecto de que se colabore con personal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se promueva la publicación de los resúmenes de los programas de manejo pendientes en el DOF y la Gaceta Ecológica.	Por medio del Oficio DAJ/385/16 con fecha del 18 de abril de 2016 se solicitó llevar a cabo las acciones necesarias para la emisión de los Programas de Manejo.

La información recabada en la tabla anterior hace evidente que, con excepción de los avances que pueden verificarse en la expedición de algunos PdM que no existían al emitirse la Recomendación General 26/2016, la respuesta de las Semarnat y la Conanp a la misma ha sido de una pobreza notable, pues no hay indicio alguno de que se haya emprendido una política del alcance que se requiere para imprimir un giro relevante a la gestión de las ANP.

2.6 IMPACTO DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016

En este apartado se analiza el impacto que tuvo la recomendación general objeto de este estudio en diferentes ámbitos. Aunque, como se verá, esos impactos fueron muy distintos de un ámbito a otro, en general puede decirse que la Recomendación General 26/2016 tuvo un impacto muy reducido, si se considera la importancia de su objeto. Se ha señalado, en la introducción de este capítulo, que una de sus limitaciones más importantes es que solo incluyó a las autoridades ambientales como responsables del tema, cuando en el resto de la estructura del estado hay múltiples instancias que toman decisiones relevantes sobre las ANP. En ese sentido, es probable que el impacto de la Recomendación General hubiese sido mayor si hubiese incluido, entre otras, a las dependencias que fomentan actividades económicas que no son compatibles con los fines de las ANP y al propio Titular del Ejecutivo Federal; no porque, necesariamente, dichas dependencias hubiesen desplegado acciones concretas, pero sí, al menos porque hoy en día sería posible ponderar con mayor precisión hasta qué punto siguen vigentes políticas públicas que no están suficientemente alineadas, o incluso operan en contra de, los fines que persiguen las ANP. En los apartados que siguen nos referiremos a cinco ámbitos en los que se definirá el impacto de la Recomendación General 26/2016: las autoridades ambientales directamente involucradas (Semarnat y Conanp), los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, el poder legislativo y el poder judicial.

En el ámbito de las autoridades ambientales, se ha podido constatar que los funcionarios de la Conanp por lo general tienen conocimiento de la existencia de la recomendación objeto de este estudio. Aunque no todos la han estudiado a profundidad, para algunos ha resultado interesante. Por ejemplo, se registró que para un ex-comisionado de la Conanp, la Recomendación había resultado novedosa ya que, según nos hizo saber, “nunca había visto juntas” tantas referencias al derecho internacional en relación con las ANP.¹⁵⁹ En otras palabras, incluso para los funcionarios más enterados del marco jurídico aplicable a las ANP, un recuento de los instrumentos internacionales donde se establece una vinculación entre derechos humanos y ANP puede ser una fuente de aprendizaje.

Incluso se ha podido detectar que para algunos de ellos el tema genera una preocupación personal, por el temor a los señalamientos que, eventualmente, podrían surgir de procesos de control interno. En el lenguaje de la administración pública, el temor a ser objeto de una “observación” de la Secretaría de la Función Pública funciona como un incentivo para actuar. En particular, en el contexto de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos y la ampliación de las vías de acceso a la justicia y la legitimación procesal activa en asuntos ambientales, se teme en la Conanp que los hallazgos de la CNDH puedan incrementar significativamente el número de litigios interpuestos por comunidades, organizaciones no gubernamentales u otros actores interesados en contra las autoridades responsables de la tutela del medio ambiente por su omisión en contar con los programas de manejo e incluso, otros instrumentos regulatorios requeridos por el marco jurídico vigente, incluyendo por ejemplo la

¹⁵⁹ Entrevista con Luis Fueyo, realizada por Antonio Azuela el 5 de septiembre de 2018.

emisión o actualización de normas oficiales mexicanas en materias como la protección de especies en riesgo, o los estándares para la identificación y cuantificación de daños al ambiente, por mencionar algunas.

También se notó que dentro de la misma Conanp existe un nivel diferente de percepción respecto de la validez y la utilidad de la Recomendación General 26/2016, en cuanto a la urgencia de contar con los programas de manejo de la totalidad de las ANP. En general, la opinión de los funcionarios públicos de mayor rango en las oficinas centrales (desde las cuales entendemos se preparó la respuesta a la CNDH) es que, si bien es importante contar con programas de manejo y constituye una obligación jurídica, al menos desde la reforma a la LGEEPA de 1996, la ausencia de dichos instrumentos no es determinante para la gestión y el estado de conservación de las áreas protegidas. Por el contrario, el personal operativo de la Conanp que trabaja en campo como los directores y subdirectores de las ANP o los guarda parques, consideran en mucho mayor medida que los programas de manejo son herramientas necesarias para poder cumplir con sus responsabilidades, pues son quienes reciben cotidianamente las solicitudes para realizar diferentes actividades en las ANP o consultas sobre su viabilidad, quienes tienen presencia física con las comunidades, autoridades locales y otros actores con intereses diversos para la ocupación territorial de estos espacios. Para el personal operativo los programas de manejo son más importantes en cuanto a que les permiten dar mayor certeza a las preguntas y demandas de los actores locales sobre lo que pueden o no hacer en las ANP en su operación diaria. En este sentido, no hay duda que la Recomendación General 26/2016 ha estado presente en la vida cotidiana de la Conanp y ha representado una interpelación normativa nada despreciable para sus funcionarios.

A algunos de los servidores públicos de las áreas jurídicas de las dependencias a las cuales se dirige la Recomendación General 26/2016 entrevistados para la realización del presente estudio, esta les parece “injusta” porque no se estudiaron a profundidad los obstáculos que impiden en muchos casos elaborar y expedir los programas de manejo de las ANP e incluso, llevar a cabo la gestión para su conservación son contar con recursos financieros, materiales, humanos y técnicos suficientes. Por ejemplo, un comentario recurrente que escuchamos está relacionado con la dificultad de avanzar en los procedimientos de mejora regulatoria a cargo de la actual Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (Conamer), que se perciben en el sector ambiental federal como barreras muchas veces infranqueables, pues la visión que predomina en dicha institución es que las cargas regulatorias que imponen a la propiedad y las actividades productivas a través de los decretos y programas de manejo de las ANP tienen más costos que beneficios para los destinatarios de las reglas y por tanto los anteproyectos regulatorios son cuestionados durante años incluso, o dictaminados en sentido negativo.

En el ámbito del poder legislativo la Recomendación General 26/2016 tampoco ha tenido un impacto relevante. Es verdad, por una parte, que fue utilizada como referencia para la elaboración de una proposición con punto de acuerdo suscrita por el Senador Luis Armando Melgar Bravo del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, para exhortar a la Semarnat en agosto de 2016 a “llevar a cabo los estudios necesarios que permitan evaluar la

efectividad del actual programa de manejo del Área Natural Protegida “Monumento Natural Yaxchilán” y en su caso, valorar la posibilidad de adecuarlo a la problemática existente en el área”. En el dictamen relativo a la proposición con punto de acuerdo del caso referido, el apartado de antecedentes expone que:

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su recomendación general 26/2016, indicó que la omisión de formular, publicar y actualizar los Programas de Manejo constituye una violación de los derechos humanos a la seguridad jurídica, al medio ambiente sano y a la participación efectiva, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas, respecto a la protección, uso y goce de su propiedad colectiva”.¹⁶⁰

También es cierto que se utilizó como parte de las referencias que sustentaron en septiembre de 2016 una proposición con punto de acuerdo suscrita por el mismo Senador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, para solicitar a la Conanp la expedición del programa de manejo del Santuario Playa Punta Arista (incluido también como sitio Ramsar mexicano), explicándose que:

“Es importante destacar que la carencia de programas de manejo contraviene el derecho a un medio ambiente sano, como lo indicó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la Recomendación General 26/2016, “Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos”.¹⁶¹

Sin embargo, más allá de esos dos puntos de acuerdo referidos, la Recomendación General 26/2016 no parece hasta ahora haber impulsado cambios legislativos o incluso, haber sido considerada en procedimientos legislativos recientes, como la iniciativa para la expedición de una Ley General de Biodiversidad recientemente discutida y desechada en el Congreso de la Unión.¹⁶²

Por otra parte, como es bien sabido, la reforma constitucional del 8 de febrero de 2012, que se refiere al derecho humano al agua, dispuso que en un plazo de un año para la expedición de una Ley General de Aguas. Han pasado seis años y no ha habido avances en ese sentido. Con eso

¹⁶⁰ El Dictamen mencionado puede consultarse en el sitio: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-08-31-1/assets/documentos/Dict_3ra_Yaxchilan.pdf

¹⁶¹ El Punto de Acuerdo se publicó en la Gaceta Parlamentaria el 22 de septiembre de 2016 y puede consultarse en el sitio: http://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/65877

¹⁶² El 25 de octubre 2016 se presentó en el Senado de la República una iniciativa con proyecto de decreto motivado para expedir una Ley General de Biodiversidad, así como para reformar diversas disposiciones de la LGEEPA y abrogar la Ley General de Vida Silvestre. Aunque la iniciativa contenía varios artículos relacionados con la protección de los derechos humanos asociados a la biodiversidad, no refería la Recomendación General 26/2016 en su exposición de motivos. El 12 de abril de 2018 el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista en la Cámara de Diputados notificó a la Junta de Coordinación Política durante su sesión de vicecoordinadores que debido a la falta de consenso para la expedición de la ley aprobada por el Senado, dejaría de promover la declaratoria de publicidad del dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales por el cual se expediría la Ley General de Biodiversidad.

basta para dar cuenta de la indiferencia del poder legislativo por la relación entre los problemas ambientales y la agenda de los derechos humanos.

Cuando dirigimos la mirada al Poder Judicial de la Federación tampoco encontramos grandes diferencias. Es verdad que, dentro de la estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Dirección General de Derechos Humanos tomó nota de la Recomendación General 26/2016 y convocó a un foro para discutir sus implicaciones.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos

le invitan cordialmente al

FORO DE ANÁLISIS DE LA RECOMENDACIÓN 26 DE LA CNDH:
Actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos

**Lunes
6 de junio
de 2016
10:00 a 12:00 hrs.**

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

Dr. Luis Fueyo MacDonald
Ex Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2010-2015) y asesor del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Dr. Ernesto Enkerlin Hoeflich
Director de Sostenibilidad del ITESM, ex Comisionado Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2001-2010)

Modera: Dra. Leticia Bonifaz Alfonso,
DGEPyDDH-SCJN

Edificio sede de la SCJN,
Auditorio José María Iglesias
Av. José Ma. Pino Suárez No. 2,
Col. Centro

Entrada libre

Transmisión streaming: <http://www.sitios.scjn.gob.mx/eventosdh/>
Mayor información: 4113-1100 Ext. 2808

Sin embargo, no encontramos indicios de que los jueces federales hubiesen incorporado sus contenidos en alguna de sus resoluciones. De hecho, lo que esta investigación encontró es que en la función jurisdiccional los problemas suscitados por las ANP aparecen formulados de manera que vale la pena destacar, aunque los términos sean muy distintos a los de la Recomendación General 26/2016. Nos referimos a la importancia que tiene el derecho de propiedad como parte de los conflictos que surgen en las ANP, tema al cual dedicamos el siguiente capítulo.

Revisemos, entonces, la cobertura de la prensa escrita en las semanas siguientes a la emisión de la recomendación objeto de este estudio. En términos cualitativos, puede decirse que las notas que se publicaron fueron de carácter informativo, en donde se reprodujeron las cifras sobre el deterioro de las ANPs del país, así como la información relativa a cómo había afectado la falta de Programas de Manejo a la conservación del capital natural del país y su incidencia en la vulneración del derecho al medio ambiente sano de los mexicanos.¹⁶³

Entre ellas destaca la nota de la redacción del semanario en línea de *Proceso*, en donde se resaltaba que por primera vez en la historia la Comisión Nacional de los Derechos Humanos había emitido una recomendación a la Semarnat y a la Conanp, en donde se les exhorta a llevar a cabo la revisión y actualización de los Programas de Manejo, para evitar los cambios de uso de suelo y la expansión de actividades económicas contrarias a la conservación.¹⁶⁴

Sin embargo, las notas de opinión de los expertos en temas medioambientales sobre la Recomendación 26 fueron escasas. Una de ellas fue la publicación del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), que celebraba la recomendación realizada por la CNDH y la veían como un avance de la agenda ambiental al introducir en ella los derechos humanos.

En dicho pronunciamiento citaban a su fundador y director, Gustavo Alanís, quien expresaba que dos años y medio después de que el mismo CEMDA había presentado una queja sobre la falta de adopción de Programas de Manejo de las ANPs por fin se daba una recomendación por parte de la CNDH.

En su boletín, el CEMDA hizo énfasis en el carácter positivo de la recomendación en donde la CNDH buscó velar por un medio ambiente sano y por la garantía del mismo a través de instrumentos de acción claros como deben ser los Programas de Manejo. Desde su perspectiva éstos deben ser la guía para llevar a cabo la conservación y los límites de las actividades que se

¹⁶³ Cfr. “Semarnat olvida planes de cuidado de 74 áreas protegidas” en *Animal político*, 27 de abril de 2016. En línea en <https://www.animalpolitico.com/2016/04/areas-naturales-protegidas-pero-solo-en-papel-74-no-tienen-planes-de-cuidado>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018; “Exhiben omisiones en manejo de ANPs” en *Reforma*, 26 de abril de 2016, versión en línea en <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=828480&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=828480>. Consultado el 13 de octubre de 2018.

¹⁶⁴ “CNDH recomienda a Semarnat actualizar planes de manejo de las ANP”, *Proceso*, 25 de abril de 2016. En línea en <https://www.proceso.com.mx/438571/cndh-recomienda-a-semarnat-actualizar-programas-manejo-las-anp>. Consultado el 13 de octubre de 2018.

realizan en las ANP, por lo que su ausencia o falta de actualización puede condenarlas al deterioro, al no contar con las herramientas necesarias para resistir a las amenazas internas y externas.

También reconoció que deben tomarse en cuenta a los pueblos y comunidades indígenas que habitan las ANP. Celebró que se reconociera la presencia histórica de las comunidades indígenas y de los ejidos, así como de sus derechos humanos y de su participación en la elaboración de los Programas de Manejo, en la búsqueda de una gobernanza ambiental.¹⁶⁵

Sin embargo, los expertos en temas ambientales que tienen columnas periodísticas no emitieron opiniones, reflexiones o análisis acerca de las implicaciones de la Recomendación 26/2016, al menos en diarios de circulación nacional. Meses después surgieron reportajes sobre el estado de las Áreas Naturales Protegidas en el país y para ello recurrieron a la Recomendación, la cual les proporcionó información general y las cifras que les permitieron fundamentar la denuncia sobre su deterioro.¹⁶⁶

Tabla 12. Cobertura de la Recomendación General 26/2016 en la prensa			
Medio	Género	Título de la nota	Fecha ¹⁶⁷
<i>Animal político</i>	Nota informativa	"Semarnat olvida planes de cuidado de 74 áreas protegidas"	27 de abril de 2016
<i>Reforma</i>	Nota Informativa	"Exhiben omisiones en manejo de ANPs"	26 de abril de 2016
<i>Proceso</i>	Nota Informativa	"CNDH recomienda a Semarnat actualizar planes de manejo de las ANP"	25 de abril de 2016
<i>Boletín CEMDA</i>	Comunicado de análisis Opinión	"Positiva la Recomendación de Ombudsman nacional sobre Áreas Naturales Protegidas"	
<i>Contralínea</i>	Reportaje	"Áreas Naturales Protegidas, en el abandono"	
<i>Mimorelia</i>	Reportaje	"Federación desprotege áreas naturales en Michoacán"	

De todo lo anterior se deduce claramente que la Recomendación General 26/2016 no ha tenido un impacto relevante ni en los órganos del estado ni en la opinión pública, por lo que se recomienda hacer un esfuerzo adicional para su difusión.

¹⁶⁵ "Positiva la Recomendación de Ombudsman nacional sobre Áreas Naturales Protegidas". Disponible en <http://www.cemda.org.mx/positiva-la-recomendacion-de-ombudsman-nacional-sobre-areas-naturales-protégidas>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018.

¹⁶⁶ Véanse "Áreas Naturales Protegidas, en el abandono" en *Contralínea*. Disponible en <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2016/12/11/areas-naturales-protégidas-en-el-abandono>, fecha de consulta: 13 de octubre de 2018; "Federación desprotege áreas naturales en Michoacán". Disponible en <https://www.mimorelia.com/federacion-desprotege-areas-naturales-en-michoacan>, fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018.

¹⁶⁷ Para la realización de esta tabla se llevó a cabo una búsqueda hemerográfica del mes de abril de 2016, cuando se emitió la Recomendación General 26/2016, hasta diciembre ese mismo año.

2.7 CONCLUSIONES SOBRE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 26/2016 Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LOS HALLAZGOS DE LA CNDH SOBRE EL PAPEL DE LA BIODIVERSIDAD Y LAS ANP PARA LA TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Como se ha explicado en los apartados anteriores, desde la expedición de la Recomendación General 26/2016 se han publicado varios programas de manejo de ANP que no contaban con ellos y se ha avanzado (aunque no de manera suficiente) en el diseño y la implementación de protocolos para salvaguardar los derechos de las personas y comunidades indígenas en el manejo de las áreas protegidas. Sin embargo, la mayoría de las observaciones formuladas en la Recomendación General 26/2016 respecto de omisiones, barreras y pendientes regulatorios que afectan la conservación y el manejo efectivo de las ANP siguen vigentes y no puede concluirse que se hayan removido los obstáculos que la CNDH identificó.

También se estima muy importante pensar que más allá del cumplimiento inmediato de las recomendaciones puntuales emitidas por la CNDH, sobre todo por lo que se refiere a la remoción de obstáculos para el eficaz manejo de las ANP, la conservación efectiva de las ANP y la biodiversidad en México requiere tener en cuenta también las competencias y responsabilidades del Estado mexicano en su conjunto, pues la responsabilidad de tutela de los derechos humanos que dependen de ésta, incluyendo las áreas naturales protegidas no recae únicamente en la Conanp. En esta sección se formulan también algunas reflexiones sobre los obstáculos que enfrenta la autoridad responsable de administrar las ANP federales dentro del mismo sector ambiental y frente a otros sectores del desarrollo, así como propuestas para avanzar en una política de estado capaz de trascenderlos.

2.7.1 Conclusiones puntuales sobre la Recomendación General 26/2016

Los siguientes apartados resumen de manera muy puntual las conclusiones de este capítulo en relación con las recomendaciones directas formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que se considera deben ser atendidas como una prioridad por las autoridades ambientales y el Titular del Ejecutivo Federal.

Es imprescindible y urgente que la totalidad de las ANP cuenten con programas de manejo basados en la mejor información disponible. Sin importar cuándo fueron decretadas, el marco jurídico que debe existir y ser actualizado de manera permanente y puntual para estar en posibilidad de conservar y manejar sustentablemente las ANP, no está completo si no existen los programas de manejo que detallen la subzonificación y las actividades permitidas o prohibidas dentro de las mismas. Además de ser una obligación jurídica claramente definida por la legislación aplicable, la elaboración y publicación oficial de los PdM es, como lo apunta claramente la Recomendación General 26/2016, una obligación constitucional que deriva del derecho a un medio ambiente sano y otros derechos humanos asociados al mismo, así como del requisito de seguridad jurídica que debe legitimar los actos del Ejecutivo Federal, como la creación de ANP.

Los hallazgos realizados por la CNDH a partir de la revisión del estatus de los PdM revelan problemas más serios en las ANP que deben ser atendidos también de forma urgente. La respuesta de la Conanp respecto de las ANP que serán abrogadas y las que tienen problemas más de fondo con las declaratorias de creación que requieren ser corregidas para definir los polígonos de protección son asuntos que demandan una atención prioritaria de la Conanp y la Semarnat, pero sobre todo del Titular del Ejecutivo Federal. En el primer caso, la decisión de abrogar un número considerable de ANP por haber perdido sus objetivos de conservación, demanda además la consideración preliminar de alternativas serias para su restauración y una regulación capaz de asegurar que no se institucionalice una política regresiva contraria al régimen de tutela de los derechos humanos, que genere además incentivos perversos para la desregulación de las áreas protegidas. En el caso de los decretos que deben ser modificados, se observa que han transcurrido décadas sin que la Conanp haya podido corregirlos, lo que pone en riesgo la legalidad de las ANP que no cuentan con un marco regulatorio capaz de pasar un test constitucional de seguridad jurídica.

Es necesario desarrollar e institucionalizar una política integral para la protección de los derechos de las comunidades indígenas y comunidades asimiladas en las ANP basada en estándares constitucionales e internacionales. A la luz de los hallazgos de la CNDH sobre la vinculación inexorable que existe entre los medios de vida y los derechos fundamentales de las comunidades indígenas y otros grupos equiparables como las comunidades agrarias, rurales, locales, y otros grupos minoritarios, con la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, el diseño de una política integral para su ejercicio efectivo en la creación y administración de las ANP no puede sino considerarse una obligación constitucional y de derecho internacional de los derechos humanos para todos los operadores jurídicos nacionales. Entre otros elementos a considerarse, como los que se explican con detalle en la Recomendación General 26/2016, se sugiere tomar en cuenta los principios contenidos en el Acuerdo de Escazú y las Directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares (Directrices Akwé Kon), aplicables al CDB y sus instrumentos conexos.

Es necesario asegurar la congruencia de las estrategias y acciones nacionales para dar cumplimiento a los compromisos suscritos por el Estado mexicano en los instrumentos internacionales para la conservación de la diversidad biológica, con especial atención a los que son aplicables dentro de las ANP. El análisis de la implementación nacional de los principales tratados internacionales para la conservación de la diversidad biológica en las ANP da cuenta de avances importantes en el desarrollo de estrategias y políticas nacionales, así como en la generación de conocimiento, pero también ilustra serias omisiones tanto regulatorias y programáticas, como de resultado, que se advierten en reportes como los que se han realizado a partir de misiones de asesoramiento de la Convención de Patrimonio Mundial y la información presentada a la Convención Ramsar y en la Política Nacional de Humedales. Sobre todo, este análisis proporciona evidencias que no pueden ignorarse sobre la ausencia de una política

transversal y concurrente de estado, en la cual se priorice la conservación de la diversidad biológica y se incorpore su valor dentro de las estrategias, las políticas, los presupuestos y los instrumentos de gestión territorial de los diferentes sectores del desarrollo y órdenes de gobierno en México.

2.7.2 Conclusiones sobre los obstáculos que impiden la conservación efectiva de la biodiversidad y las ANP más allá del ámbito de actuación de la Conanp

Como se apuntó al inicio de este capítulo, la Recomendación General 26/2016 es un parteaguas que puede impulsar el desarrollo de políticas de estado con enfoque de derechos humanos para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, aplicables transversalmente a todos los sectores del desarrollo al exponer claramente la relación sustantiva que existe entre el estado de conservación de la biodiversidad y las condiciones que permiten o anulan la posibilidad de ejercer derechos humanos reconocidos internacional y constitucionalmente. Lo anterior es particularmente cierto y relevante respecto de las ANP.

De acuerdo con un estudio presentado por el Secretariado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, las áreas naturales protegidas son la piedra angular de la conservación de la biodiversidad. Asimismo, las áreas naturales protegidas proporcionan los medios de vida de los cuales dependen aproximadamente mil cien millones de personas en el mundo; representan la fuente primaria para el acceso al agua potable de más de un tercio de las ciudades más grandes del mundo y son herramientas críticas para hacer frente a los riesgos del cambio climático, sobre todo en las regiones donde habitan los grupos sociales más vulnerables.¹⁶⁸ En el caso de México, según el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2014- 2018, el valor del agua que las áreas naturales protegidas aportan a la economía del país asciende a cerca de cuatro mil millones de pesos por año.

En la arena del cambio climático, la Conanp estimó en el mismo programa que las áreas protegidas funcionan como sumideros de carbono que contribuyen a la mitigación de cerca de cinco años de las emisiones de carbono emitidas por México tomando como línea de base el año 2004. Tomando como referencia los precios internacionales del mercado de carbono en el 2007, el valor de dichas emisiones evitadas se acercaría a 42 millones de pesos. En cuanto al cobro de derechos que se recauda de los visitantes a las áreas naturales protegidas, el Pronanp reportó que del 2002 al 2013 se generaron casi 600 millones de pesos, creándose fuentes de empleo para casi 30,000 personas anualmente, en su mayoría pertenecientes a comunidades indígenas y rurales. Se ha estimado que, bajo un escenario conservador, el valor de los servicios ecosistémicos que las áreas naturales protegidas aportan a la economía nacional es de 50 mil 935 millones de pesos por año.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Mulongoy, K.J. and S.B. Gidda (2008). *The Value of Nature: Ecological, Economic, Cultural and Social Benefits of Protected Areas*. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal, 30 pages.

¹⁶⁹ Juan Bezaury *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

A pesar de los esfuerzos por generar mayor información sobre el valor de la biodiversidad y las áreas naturales protegidas en términos económicos, sociales, de adaptación al cambio climático, ecológicos y para el goce de los derechos humanos, los órganos del Estado mexicano en su conjunto no parecen estar, en los hechos, realizando acciones oportunas, deliberadas y concretas, mediante el uso del máximo de los recursos disponibles, para avanzar en la protección de esos espacios invaluable para la sustentabilidad del desarrollo nacional y proporcionar alternativas para el desarrollo económico y social de las comunidades que habitan en ellos.

2.7.3 Conclusiones sobre la debilidad institucional y la falta de priorización de la misión de la Conanp en la Administración Pública Federal

En la sección introductoria de este capítulo se mencionó la necesidad de considerar la gran debilidad institucional y las limitaciones presupuestales que condicionan la operación de la Conanp desde su creación en el año 2000. Una conclusión contundente que ha emergido al elaborar este estudio es que al interior del propio sector ambiental federal, el peso de la opinión de la Conanp en la toma de decisiones de actos de autoridad que involucran a las ANP, no es un factor determinante como se esperaría dada la relevancia de su misión institucional.

Uno de los principales problemas que advierten los operadores de las ANP es que la opinión de la Conanp en procedimientos tan importantes como las evaluaciones en materia de impacto ambiental o la autorización de cambios de uso de suelo forestales, no se considera vinculante al interior de la Semarnat y existen numerosos ejemplos que demuestran la autorización de obras y actividades dentro de áreas protegidas, que se estimaban inviables desde la óptica de la Conanp, fueron permitidas. Esta situación ha sido evidenciada incluso por las misiones de asesoramiento de la Convención de Patrimonio Mundial a la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca en la cual se refiere la preocupación de la autoridad internacional por la decisión de la Semarnat de autorizar la reactivación de actividades mineras en la zona de influencia del sitio protegido, aún en contra de la opinión emitida por la Conanp al respecto.

Otro ejemplo que ilustra lo inexplicable que resulta la práctica institucional al interior de la Semarnat y otras dependencias de la APF de no otorgar un peso definitivo a las opiniones de instancias técnicas y científicas como la Conanp y la Conabio en la toma de decisiones que pueden impactar negativamente las ANP, así como el deber de proteger dichos espacios de manera prioritaria, está en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los juicios de amparo interpuestos por comunidades indígenas mayas en contra de la autorización para la liberación comercial de organismos genéticamente modificados en diversos municipios de la Península de Yucatán, en las cuales, los dictámenes de dichas instituciones fueron considerados como evidencia crítica para evaluar los riesgos al medio ambiente y la salud de las comunidades. La SCJN advirtió en los casos mencionados que:

[...] según los estudios realizados por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán, existe evidencia sobre los posibles riesgos del glifosato, entre los que se encuentra la disipación a los

mantos acuíferos subterráneos, afectando todas las formas de vida cercanas, lo que es de particular importancia en este caso, ya que el subsuelo de la Península de Yucatán es de características kársticas, es decir, su composición depende principalmente de rocas carbonatadas de fácil disolución, muy porosas, fracturadas y con una alta permeabilidad, por lo que los agroquímicos y otras sustancias aplicadas al suelo se desplazan rápidamente a los mantos acuíferos. Así, el permanente uso de este herbicida puede provocar graves consecuencias sobre los mantos acuíferos de las zonas donde se aplica [...]

Por lo anterior, esta Sala concluye que existe evidencia suficiente para considerar que el uso del glifosato podría causar un **impacto significativo** en el ambiente de los quejosos.

A mayor abundamiento, cabe señalar que lo anterior cobra una mayor importancia cuando se considera la cercanía que existe entre las áreas autorizadas para la liberación de la soya y las áreas naturales protegidas, toda vez que éstas últimas resultan indispensables para la preservación del equilibrio ecológico y del medio ambiente, así como para la protección de la biodiversidad. Por lo que es posible concluir que las áreas naturales protegidas tienen incidencia directa sobre el medio ambiente,¹⁷⁰ ya que su afectación puede generar un desequilibrio ecológico, que a su vez provocaría un menoscabo en el medio ambiente, y por ende, en la calidad de vida de la población”.

Igualmente es preocupante la recomendación de la misión de asesoramiento de la Convención de Patrimonio Mundial en la cual se hace notar la ineffectividad de las medidas implementadas por las autoridades federales del sector pesquero para apoyar los esfuerzos de conservación desplegados por la Conanp y la Semarnat en el Alto Golfo de California y el fracaso de las estrategias de aplicación de la legislación ambiental en la misma región por parte de la Profepa y la Conapesca.

En el mismo sentido, una revisión aún superficial de la falta de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en el Parque Nacional Tulúm, donde operan diversos hoteles sin contar con autorizaciones en materia de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales, aún cuando la SCJN ha confirmado al resolver la controversia constitucional 72/2008 que los terrenos en los cuales se ubica el ANP son propiedad de la Nación y que sus ecosistemas deben ser preservados, demuestra los enormes vacíos de actuación institucional por parte de la Profepa y la Procuraduría General de la República, que no han actuado hasta ahora de manera eficaz para responder a las denuncias y demandas presentadas durante años por la Conanp.

Otro ejemplo representativo de la divergencia que hay entre el reconocimiento de la importancia de las ANP en el papel y en la práctica en México, en el contexto de las condiciones institucionales bajo las cuales opera la Conanp es el relativo al financiamiento para la conservación de la biodiversidad en México. Aunque hacia la comunidad internacional el Estado mexicano se ha

¹⁷⁰ Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados; [...].

comprometido a aumentar al año 2020 la superficie del territorio nacional sujeta a instrumentos de conservación como las áreas naturales protegidas en más de 32 millones de hectáreas para cumplir con la Meta 11 de Aichi contenida en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, únicamente analizando los recursos fiscales destinados a las áreas naturales protegidas, es difícil pensar que las necesidades para su conservación puedan ser cubiertas en el corto y mediano plazo o, incluso, que la brecha financiera actual se vea reducida o desaparezca de no haber un cambio radical en la priorización del gasto público destinado al financiamiento para la conservación de la diversidad biológica y en particular, las áreas naturales protegidas.

De acuerdo con los cálculos presentados en diferentes estudios sobre la brecha financiera de las áreas naturales protegidas^{171, 172} y el Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico elaborado por la Conanp,¹⁷³ únicamente las acciones que deberán realizarse para que la Conanp pueda dar cumplimiento a la Meta 11 de Aichi (que representa un incremento de casi el 150% de la superficie marina y terrestre bajo instrumentos de conservación en México), habrá también un aumento en las necesidades de financiamiento de un 78%, bajo un escenario conservador. Según cálculos realizados por la Conanp en el 2013, para abatir la brecha existente en el financiamiento de las áreas naturales protegidas decretadas y por decretarse en el contexto de las Metas de Aichi, se requeriría un incremento presupuestal promedio del 287% durante los próximos ocho años, lo que representa una inversión de 25.4 mil millones de pesos durante este periodo.¹⁷⁴

Sin embargo, aunque el presupuesto federal para áreas protegidas se incrementó aproximadamente 882% entre 1995 y 2000, con excepciones en algunos años como el 2008 en el cual la Conanp contó con la mayor asignación presupuestal de su historia, los recursos públicos destinados a las áreas naturales protegidas han disminuido recurrentemente, también como reflejo de la crisis financiera global. Por ejemplo, el valor nominal del presupuesto fiscal destinado a las áreas protegidas en el 2008, de 830 millones de pesos, bajó a 759 millones de pesos en el 2009. De acuerdo con la Conanp, el presupuesto fiscal asignado en el 2012 cubrió únicamente el 62% del monto requerido para la administración de las áreas protegidas.¹⁷⁵ Para comprender mejor el impacto de estos datos es interesante observar que se ha estimado que por cada peso del presupuesto federal invertido en las áreas naturales protegidas en el 2008, éstas aportaron a la economía del país al menos 52 pesos.¹⁷⁶

¹⁷¹ Bezaury Juan *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

¹⁷² Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, *Project Finance for Permanence in Mexico*, editado por el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza en colaboración con la Gordon and Betty Moore Foundation, 2016, p. 7.

¹⁷³ Conanp, *Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico 2016-2018*, 1a. ed., 2016, p. 29.

¹⁷⁴ Bezaury Juan *et al.*, *op. cit.*, p. 52.

¹⁷⁵ Conanp, *Estrategia para el abatimiento de la brecha financiera de las áreas naturales protegidas federales de México: fases III y IV*, 2013.

¹⁷⁶ Bezaury Juan, *El valor de los bienes y servicios que las áreas naturales protegidas proveen a los mexicanos*, The Nature Conservancy Programa México-Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2009.

En este escenario, al poner énfasis en la obligación de **progresividad** que tiene el Estado mexicano para avanzar en la creación y consolidación de las condiciones que permitan la conservación eficaz de la biodiversidad y en particular las áreas naturales protegidas, la Recomendación General 26/2016 aporta también un elemento de interpretación que puede ser fundamental para definir las responsabilidades de las autoridades nacionales con atribuciones y responsabilidades relevantes para estos fines.

El análisis realizado en la Recomendación General 26/2016 sobre la importancia de las áreas naturales protegidas para los derechos humanos establece las bases para llevar a cabo una interpretación más extensa sobre las obligaciones del Estado mexicano en el marco del principio constitucional de progresividad. Como parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el Estado mexicano ha asumido el compromiso de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos que disponga, para lograr por todos los medios apropiados, la efectividad de los derechos reconocidos, entre los cuales se encuentran los de acceder a un nivel de vida adecuado y disfrutar los más altos niveles de salud, cuya efectividad requiere el mejoramiento continuo de estado del medio ambiente.¹⁷⁷

De acuerdo con la interpretación realizada por el Comité DESC sobre el cumplimiento de la obligación estatal de progresividad, esta implica adoptar, con carácter inmediato, “medidas deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”, incluyendo medidas apropiadas de carácter administrativo y financiero.¹⁷⁸

Los problemas para el financiamiento para la conservación de las áreas naturales protegidas y la debilidad del marco jurídico-institucional de la Conanp, adquieren en este contexto una dimensión que va más allá de la voluntad política de la administración en turno respecto de la asignación de los recursos presupuestales, materiales y humanos destinados al manejo de las áreas naturales protegidas o el nivel de prioridad que decida conferirse a la conservación de la biodiversidad en las políticas públicas nacionales, convirtiéndose en un tema que puede ser revisado a la luz de los parámetros de revisión del cumplimiento de las obligaciones del estado en su conjunto para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos asociados al nivel de conservación de las áreas naturales protegidas.

Por ejemplo, siguiendo con la idea anterior, el tema del financiamiento para la conservación y el manejo de las áreas naturales protegidas rebasa el ámbito de las facultades de la Conanp, e incluso de la Semarnat, a quienes va dirigida la Recomendación General 26/2016. Una vez que la CNDH ha establecido la vinculación entre las áreas naturales protegidas y los derechos humanos, correspondería a todas las instituciones y autoridades que tienen atribuciones relacionadas con la materia, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de

¹⁷⁷ Artículos 2.1; 11.1; 12.1, y 12.2 b).

¹⁷⁸ Comité DESC. Observación General Núm. 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo primero, artículo 2 del Pacto).

Diputados en lo relativo al presupuesto que se destina a las áreas protegidas, adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento progresivo de los derechos humanos correspondientes.

Así, aunque la lista de ejemplos que demuestran cómo la conservación de las ANP no es una prioridad compartida por las dependencias federales responsables de los diferentes sectores del desarrollo como el energético, minero, de desarrollo urbano y turístico, pesquero o de infraestructura hídrica podría dar lugar a otro estudio completo, y sin duda rebasa los alcances del que aquí se presenta, resulta razonable concluir que mientras el reconocimiento de la importancia fundamental que tiene la conservación de la diversidad biológica para observar los mandatos constitucionales de lograr el desarrollo sustentable de México y proteger los derechos humanos que dependen del estado del medio ambiente, incluyendo la conservación de las ANP, no se dimensionen como una obligación ineludible de todos los operadores jurídicos del país, comenzando por el Titular del Ejecutivo Federal y sus dependencias, será prácticamente imposible avanzar en la solución de los problemas identificados por la CNDH en la Recomendación General 26/2016.