



Junio, 2019.

**MR.DAVID BOYD  
RELATOR ESPECIAL  
SOBRE EL DERECHO HUMANO AL MEDIO AMBIENTE SANO  
PRESENTE**

Este documento tiene como objetivo aportar insumos útiles para la preparación del próximo informe temático centrado en las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el cambio climático mundial que será presentado a la Asamblea General en octubre de 2019. Para ello, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) da respuesta a las preguntas planteadas en el Cuestionario recibido, con base en la experiencia que la organización ha acumulado.

El CEMDA es una organización de la sociedad civil mexicana, apolítica y sin fines de lucro, que busca contribuir a la protección del medio ambiente y el patrimonio biocultural de México, a través de la implementación progresiva del derecho humano al medio ambiente, el derecho humano al agua y el fortalecimiento, consolidación, armonización, aplicación y cumplimiento efectivo del sistema jurídico-ambiental vigente.

Las preguntas a responder son:

1. Sírvase proporcionar ejemplos de las formas en que el cambio climático ya está teniendo efectos adversos en los derechos humanos de las personas dentro de su Estado. Los derechos afectados podrían incluir, entre otros, los derechos a la vida, la salud, el agua, el saneamiento adecuado, la alimentación, la cultura, la vivienda, la propiedad, la libre determinación, la no discriminación, un medio ambiente sano y sostenible y los derechos de los pueblos indígenas.

2. Dado que "una acción urgente, eficaz y ambiciosa" para asegurar un clima seguro es esencial para proteger una amplia gama de derechos humanos, ¿cuáles son las obligaciones específicas de los Estados y las empresas en términos de abordar los principales factores del cambio climático (por ejemplo, las emisiones de gases de efecto invernadero, la deforestación, la agricultura industrial)?

3. Sírvanse proporcionar ejemplos de buenas prácticas para prevenir, reducir o eliminar los efectos adversos del cambio climático en los derechos humanos. Algunos ejemplos concretos podrían incluir legislación, reglamentos, normas, políticas, inversiones y programas relacionados con la mitigación del cambio climático y/o la adaptación al mismo. Estos ejemplos pueden darse a nivel internacional, nacional, subnacional o local. Algunos ejemplos podrían incluir:

- investigación y seguimiento;



- garantizar los derechos procesales (por ejemplo, el acceso a la información sobre el cambio climático, la participación del público en la toma de decisiones sobre el cambio climático, el acceso a la justicia y a los recursos);
- eliminación de las subvenciones a la producción y uso de combustibles fósiles; legislación, regulaciones, estándares y políticas sobre el cambio climático;
- iniciativas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de sectores específicos (por ejemplo, la generación de electricidad, industria, gobierno, transporte, agricultura, gestión de residuos);
- las leyes, políticas y programas para proteger a las poblaciones vulnerables del cambio climático;
- las leyes, políticas o programas para abordar simultáneamente el cambio climático y la contaminación del aire (por ejemplo, programas de promoción de combustibles limpios y estufas para cocinar y calentar); y
- la aplicación efectiva de las normas que rigen las emisiones de gases de efecto invernadero, la deforestación y la agricultura industrial.

4. Si su Estado ha fijado un plazo para la eliminación de la generación de electricidad a partir del carbón y/o poner fin a la venta de vehículos con motores de combustión interna, sírvase proporcionar detalles. Si su Estado impone un precio a las emisiones de carbono, sírvase proporcionar detalles.

5. Sírvase proporcionar pruebas relacionadas con la aplicación, el cumplimiento y la eficacia de las medidas identificadas en sus respuestas a las Preguntas 3 y 4. Esto podría incluir información relacionada con los presupuestos (por ejemplo, inversiones en energía renovable o ingresos generados por los impuestos sobre el carbono), recursos humanos (tamaño de los organismos responsables de la vigilancia y aplicación de la legislación ambiental) y resultados medibles como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la disminución de las tasas de deforestación o el aumento de la superficie reforestada o del número de árboles plantados.

6. ¿De qué manera los Estados de ingresos altos deberían ayudar a los Estados de ingresos bajos a responder al cambio climático, contribuyendo al mismo tiempo al desarrollo sostenible en esos Estados de ingresos bajos?

7. ¿Cuáles son los principales desafíos o barreras a los que su gobierno, empresa u organización se ha enfrentado para tratar de atender los impactos del cambio climático en los derechos humanos?

8. ¿De qué manera se proporciona (o debería proporcionarse) protección adicional a las poblaciones que pueden encontrarse en circunstancias en las que son particularmente



vulnerables al cambio climático (por ejemplo, las mujeres, los niños, las personas que viven en la pobreza, los pueblos indígenas y los miembros de comunidades tradicionales, las personas de edad, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, raciales o de otro tipo y las personas desplazadas)? ¿De qué manera se puede empoderar a estas poblaciones para que actúen como agentes de cambio en la lucha contra el cambio climático?

9. ¿Cómo se garantiza la protección de los derechos de las personas que trabajan en el ámbito del cambio climático (defensores de los derechos humanos en materia de medio ambiente)? ¿Qué medidas ha adoptado su Gobierno o empresa para crear un entorno seguro y propicio para que puedan ejercer libremente sus derechos sin temor a la violencia, la intimidación, el acoso o las represalias?

10. Para las empresas, ¿qué políticas o prácticas existen para asegurar que sus actividades, productos y servicios (extracción/abastecimiento, fabricación, distribución, venta y gestión del final de la vida útil) minimicen los impactos del cambio climático y cumplan con las normas de derechos humanos, especialmente aquellas articuladas en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos?

A continuación en resumen que da respuesta a cada una de ellas.

---

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha identificado las siguientes afectaciones en México consecuencia del cambio climático<sup>1</sup>: Aumento de la desertificación: muchas regiones del norte del país se están convirtiendo en terrenos estériles, lo que significa desecamiento de ríos, muerte de especies animales y vegetales e impacto en los mantos freáticos; aumento extremo de temperatura: en la Ciudad de México, en los últimos años, la temperatura se ha incrementado casi 4º centígrados; cambios en la forma en que llueve: ya sea en Motozintla, Chiapas, o en Ciudad Juárez, Chihuahua, el número de tormentas intensas va en aumento; adelanto en las épocas de calor: en las regiones del norte del país las épocas de calor comienzan de manera anticipada y terminan después del tiempo habitual, comparadas con años anteriores; pérdida de bosques: se ha acelerado la pérdida de bosques y vegetación. Los incendios forestales se asocian también con el aumento de la temperatura; desaparición de los glaciares. Los glaciares más importantes de México, ubicados en los volcanes Pico de Orizaba, Popocatepetl e Iztaccíhuatl, están disminuyendo su extensión; aparición de enfermedades: en Chihuahua han aparecido casos de dengue, algo insólito en la región.



Por su parte, en la Ciudad de México se han visto en las últimas semanas contingencias ambientales fuera de lo común, ello debido a la mala calidad del aire provocada en mayor medida por los incendios forestales aledaños al Valle de México. Sí bien los incendios forestales suceden con mayor frecuencia durante el verano, las temperaturas cada vez más altas producto del calentamiento global, hacen que estos incendios sean más frecuentes y más difíciles de controlar, abarcando mayores extensiones de territorio y llegando a afectar las zonas urbana aledañas. Estas zonas urbanas por lo general concentran mayores números de población que respira constantemente el humo (traducido en partículas finas PM2.5) lo que se traduce en un problema de salud pública que conlleva graves riesgos a la salud humana y animal pues las partículas PM.2.5 incrementan las posibilidades de padecer enfermedades respiratorias (como asma) y cardiovasculares, así como las posibilidades de padecer cáncer de pulmón.

Así pues, derivado de un problema agravado por el cambio climático como son los grandes incendios forestales, la población está teniendo afectaciones en sus derechos humanos al medio ambiente sano, a la salud, al trabajo, a la educación e incluso a la vida.

Ante tal panorama, México se ha comprometido a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, tomando entre otras medidas, la determinación de cumplir con la meta de tener una participación mínima de energías limpias en la generación de energía eléctrica del 30% para 2021 y del 35% para 2024. Asimismo, el país se ha propuesto reducir sus emisiones de carbono negro para el 2030<sup>ii</sup>.

Para ello, el país cuenta con un marco legal específico que de ser aplicado eficazmente contribuiría a la mitigación y la adaptación al cambio climático. En la Constitución Política se reconoce a los derechos humanos como la principal agenda de gobierno, de forma que cualquier acto de autoridad habría de estar encaminado a garantizar cada uno de ellos. Derivado del derecho humano al medio ambiente sano, se promulgó en 2012 la Ley General de Cambio Climático la cual generó una institucionalidad e instrumentos de política pública direccionados a combatir este fenómeno; no obstante ello, existen pocas sanciones previstas en caso de incumplimiento.

Por su parte, en el sector forestal, con la reforma a la Ley General de Desarrollo Forestal sustentable en 2018 se establece el Marco de Implementación y Cumplimiento de Salvaguardas que se integrará por el conjunto de principios, lineamientos y procedimientos para garantizar el respeto y aplicación de las salvaguardas y los derechos humanos, bajo el principio de protección más amplia a las personas, para reducir al mínimo los riesgos sociales y ambientales. Si bien aún hace falta reglamentar adecuadamente esto para poder hacer operativo las ocho salvaguardas reconocidas en él; se considera una buena práctica el reconocimiento expreso de los principios y derechos colectivos de las comunidades forestales en un solo capítulo de la Ley. Esta reforma en concreto deriva del trabajo realizado en la



construcción de la estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques “más” (REDD+) y de las salvaguardas reconocidas en los Acuerdos de Cancún resultantes de la COP-16 en el año 2010.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta México actualmente, con la entrada del nuevo Gobierno es un retroceso en la política climática, pues la visión del actual gobierno es doblar la apuesta por los hidrocarburos como motor de desarrollo económico e ignora los compromisos adquiridos internacionalmente en materia de cambio climático. Apuestas como la creación de nuevas refinerías o la ampliación de gasoductos y oleoductos reflejan una política muy alejada a la lógica del cambio climático, siendo estos proyectos los que recibirán la mayor cantidad de presupuesto mientras que los asuntos ambientales tienen importantes recortes presupuestales que repercuten en carencias de recursos humanos y financieros para atender y dar seguimiento a acciones de mitigación y adaptación al calentamiento global.

Asimismo, el financiamiento público para 2019 redujo de manera injustificada el gasto de medio ambiente y recursos naturales, que ya en años previos se había disminuido considerablemente. De acuerdo con la propia información de los Criterios Generales de Política Económica de 2019 (CGPE 2019), entre 2012 y 2018 el Ramo 16 Medio ambiente y recursos naturales se redujo 44.6 % a precios constantes. Tal descenso, lejos de frenarse, se mantuvo, ya que para 2019 se aprobó un ajuste adicional de menos 20.6 %, a precios constantes, en comparación con el gasto estimado de 2018. Esta reducción de 20.6% en valores reales para 2019 es de las más altas de entre todos los ramos administrativos de la Administración Pública Federal. La reducción acumulada de 2012 a 2019 llegaría a 65.2% a precios constantes, es decir, el año entrante se tendría apenas un tercio del gasto ambiental federal de 2012<sup>iii</sup>. Tan solo a la Comisión Nacional Forestal (Conafor) su presupuesto anual fue reducido a mil 229 millones 166 mil 255 pesos, por el Gobierno Federal. La Conafor es el organismo descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente (Semarnat), encargado de atender las contingencias forestales en el país.

Así pues, uno de los mayores desafíos es la falta de financiamiento. Se requiere de acciones cuyo ámbito de aplicación sea cada vez mayor, sea para la mitigación o para la adaptación se requieren mayores recursos financieros y humanos para implementar proyectos y programas y lograr avances en grandes temáticas como son la transición energética, la movilidad sustentable y la creación de ciudades sustentables. Aunado a ello otro desafío es mejorar la transparencia para asegurar la efectividad los financiamientos climáticos.

Dado que México es uno de los 17 países megadiversos del mundo ocupando aproximadamente el uno por ciento de la superficie continental de la Tierra; en él se alberga alrededor de la décima parte de todas las especies conocidas, así como 68 pueblos originarios, resulta indispensable avanzar en el reconocimiento de la complejidad biocultural en la



legislación y en las políticas públicas. Sin embargo, las políticas de desarrollo carecen de un enfoque de derechos humanos y de sustentabilidad y México al igual que otros países de la región ha priorizado la perspectiva económica por encima del impacto ambiental de los megaproyectos, ocasionando el consumo desmedido de los recursos naturales, la destrucción ecológica, la deforestación, la erosión de suelos y del patrimonio biocultural, la desertificación, la sobreexplotación de recursos naturales y la contaminación de agua y aire. Los megaproyectos o "grandes proyectos de desarrollo" en México en su mayoría se encuentran planeados, aprobados y ubicados en áreas rurales donde se encuentra parte significativa del patrimonio biocultural del país y en donde viven comunidades indígenas, campesinas y equiparables generando diversas violaciones a sus derechos humanos. Aunado a eso, la falta de información, de consultas culturalmente adecuadas y la inexistencia de acciones efectivas por parte del Estado para asegurar la compatibilidad de los proyectos de desarrollo con las poblaciones afectadas, aumentan el nivel de conflictividad en relación a los megaproyectos, causando graves problemas sociales y ambientales, violencia, inseguridad jurídica y propiciando los ataques a las personas defensoras de los derechos humanos que trabajan en ese campo. En otras palabras, el modelo monocultural referido no ha hecho más que generar violencia cultural en un país pluricultural.

En relación con la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos ambientales de los megaproyectos, se debe señalar que, en México, generalmente, los impactos socioambientales de un proyecto no son evaluados de manera completa y eficaz y no consideran los efectos del cambio climático. En primer lugar, la información sobre la cual el Estado evalúa el impacto ambiental de los proyectos es proporcionada por quien pretende desarrollar el proyecto. Asimismo, con frecuencia la autoridad ambiental no dispone de los recursos necesarios para realizar una completa evaluación de impactos del proyecto, se tolera la fragmentación indebida de los proyectos y se limita únicamente a evaluar el impacto sobre la flora y la fauna, sin verificar el riesgo para el ser humano y para el ecosistema en su conjunto en un contexto de cambio climático. Además, la evaluación de impacto ambiental se realiza cuando el proyecto ya ha sido diseñado, concesionado y licitado, y obtenido los permisos más significativos, sin la debida información y participación de las comunidades afectadas y de la sociedad civil.

Estas acciones y políticas del Estado denotan un patrón sistemático de violación a los derechos humanos sobretodo de las comunidades rurales y muestran la falta de importancia que se da al medio ambiente y a los recursos naturales como partes esenciales tanto para el buen vivir, identidad y desarrollo, como elemento fundamental de toda legislación y política pública. Por otro lado, como ha señalado el Estado mexicano en su Respuesta a la Lista de cuestiones presentadas por el Comité DESC de Naciones Unidas, el presupuesto para la protección ambiental ha sido disminuido en estos últimos años, siendo para el 2016 inferior al presupuesto previsto para la protección ambiental en 2013.



En consecuencia ese sentido, los impactos sobre la biodiversidad provienen también de sectores gubernamentales que no armonizan sus políticas (económicas o de gestión) con políticas ambientales y los compromisos internacionales de aplicación en el territorio nacional. Dicha falta de armonización conlleva a tener ambigüedades de Ley, discrecionalidad en el actuar de las autoridades administrativas competentes en la materia y problemas de coordinación entre organismos y/o dependencias gubernamentales que entorpecen y obstaculizan la correcta protección de la biodiversidad.

En este sentido, se requiere que el Estado mexicano adopte un enfoque de derechos humanos y de pluriculturalidad en políticas públicas clave para la protección de la biodiversidad y garantice de manera armónica el derecho a un medio ambiente sano en un contexto de cambio climático.

Otro aspecto que toma gran relevancia es la protección de los derechos de las personas que trabajan en el ámbito de cambio climático y la defensa del medio ambiente. Al 2018, la situación de violencia extrema para las personas defensoras de los derechos humanos ambientales en México continúa puesto que se identificaron 49 casos de agresiones a personas defensoras ambientales, en los cuales se encontraron los asesinatos de 21. Estos homicidios representan la principal agresión cometida y casi un cuarto de todas las agresiones registradas en 2018. A pesar de esta situación, el Estado mexicano no sólo sigue sin tomar medidas contundentes para resolver esta problemática. Del 36% de los 49 ataques registrados fueron cometidos presuntamente por agentes gubernamentales.

En el año 2012 se creó el Mecanismo de Protección para las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante el Mecanismo) cuya operación y funcionamiento se establece en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada el 25 de junio de 2012. Al respecto, cabe señalar que organizaciones de la sociedad civil han señalado diversas deficiencias en el funcionamiento del Mecanismo, entre ellas se menciona la ausencia de respuesta frente a la estigmatización o la criminalización, la falta de implementación de medidas de protección que atiendan los distintos impactos, en las distintas esferas y niveles, que generan las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas; así como la falta de implementación de medidas colectivas a personas defensoras de los derechos humanos ambientales que incluyan una perspectiva de género y que sean culturalmente adecuadas .

Por otra parte, es sumamente relevante señalar que las autoridades en sus distintos niveles de gobierno y competencias, en coordinación con el Mecanismo, atiendan el fondo de la situación de los conflictos socioambientales en donde se vulneran derechos humanos, además de relacionarse con contextos de inseguridad y violencia. Es decir, es necesario que se atienda la



falta de protección de los derechos humanos ambientales en las políticas de desarrollo n las causas de fondo y se trabaje en políticas públicas integrales de protección que implementen medidas efectivas de prevención de los conflictos socioambientales por en el contexto de megaproyectos de desarrollo.

Para ello es de suma importancia que el Estado mexicano ratifique el Acuerdo de Escazú ya que representa un instrumento regional de gran relevancia por contener los estándares más progresistas en materia de derechos de acceso en materia ambiental; también se ha posicionado como uno de los instrumentos para prevenir el aumento de conflictos socioambientales en América Latina pues ha incluido el tema de protección para las personas defensoras de los derechos humanos ambientales.

Finalmente y por cuanto hace a las políticas o prácticas existentes para que las empresas aseguren que sus actividades, productos y servicios minimicen los impactos del cambio climático y cumplan con las normas de derechos humanos, cabe mencionar que a mediados del 2015 el gobierno mexicano inició los trabajos para la creación del Programa Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos en México (PNEDH), sin embargo, este proceso quedó truncado y adoleció de deficiencias en la participación de los diversos sectores y de lograr un primer borrador que reflejara los principales estándares de acuerdo con los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. El PNEDH debería ser un instrumento que permita la implementación de medidas de protección a los derechos humanos frente al comportamiento de empresas y gobiernos, incluyendo cambios o ajustes en la legislación, la planeación del desarrollo y las políticas públicas. Tanto el Plan como cualquier otra política pública que regule la actividad empresarial debe asegurar el respeto a los derechos ambientales y laborales en los proyectos y las cadenas de valor de todas las empresas, así como evaluaciones de impacto en derechos humanos, fortaleciendo las evaluaciones de impacto ambiental y social ya creadas por la ley vigente, garantizando que la planeación del desarrollo nacional se construya con base en criterios de sustentabilidad social, ambiental y de derechos humanos, y así proteger a las personas defensoras de derechos humanos, incluyendo las empresas públicas del Estado.

A pesar de existir líneas estratégicas para abordar el tema en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 y un esfuerzo por diferentes actores para trabajar sobre el respeto a los derechos humanos en la actividad empresarial pública y privada, hasta la fecha no se logró concretar un documento regulatorio en la materia. Algunos de los desafíos y obstáculos en el tema son la impunidad y captura corporativa del Estado; la falta de coherencia entre estándares internacionales y su vinculación con una agenda de desarrollo con base en las necesidades, cosmovisión, perspectiva de desarrollo de pueblos y comunidades indígenas, equiparables, rurales y de otras índoles; la falta de alineación con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y compromiso de implementación efectiva e inclusiva de la sociedad, así



como en su vigilancia, monitoreo y construcción de indicadores; la violencia, inseguridad e impunidad, que se ven agravados por la persistencia de los problemas de la corrupción y la delincuencia organizada.

---

<sup>i</sup> Cómo afecta el cambio climático a México <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/como-afecta-el-cambio-climatico-a-mexico>

<sup>ii</sup> Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030, Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/es/acciones-y-programas/contribuciones-previstas-y-determinadas-a-nivel-nacional-indc-para-mitigacion-80048>

<sup>iii</sup> CeIBA (2019). Nota sobre el presupuesto federal de medioambiente y recursos naturales para 2019. Disponible en: [https://ceiba.org.mx/publicaciones/ceiba/190121\\_Nota\\_PresupAmbiental2019\\_CeIBA.pdf](https://ceiba.org.mx/publicaciones/ceiba/190121_Nota_PresupAmbiental2019_CeIBA.pdf)