



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Cambio Climático

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO QUE DESECHA LA INICIATIVA QUE ADICIONA LA FRACCIÓN XIII AL ARTÍCULO 26 DE LA LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Cambio Climático, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 39, numerales 1 y 2 y, 45, numeral 6, inciso e) y f), ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 80, numeral 1, fracción II; 85 y 157, numeral 1, fracción I, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES.

1. En sesión de la Comisión Permanente del miércoles 17 de mayo de 2017, el diputado David Mercado Ruiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XIII al artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático.
2. La Presidencia de la Mesa Directiva determinó dictar el siguiente trámite: "Túrnese a la Comisión de Cambio Climático de la Cámara de Diputados".
3. Se recibió en las oficinas de la Presidencia de la Comisión de Cambio Climático la iniciativa en comento mediante oficio Núm. CP2R2A.-363 con fecha 19 de mayo de 2017.
4. Mediante oficio Núm. CCC/LXIII/650/17, la Junta Directiva de la Comisión de Cambio Climático solicitó se prorrogue el plazo para la formulación del dictamen correspondiente, el cual fue concedido por la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y comunicada mediante oficio Núm. D.G.P.L.63-II-2-2068 el 20 de junio de 2017.

II. OBJETO Y CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

El objetivo de la iniciativa que promueve el diputado David Mercado Ruiz se centra en incorporar en la Ley General de Cambio Climático el principio de *identidad cultural* en la formulación de la política nacional de la materia. Este principio que se propone, de acuerdo con el proponente, se relaciona con la promoción de prácticas tradicionales y ancestrales de las comunidades indígenas para el uso y manejo de la tierra y de los recursos naturales en general, que contribuyen tanto para la adaptación como para la mitigación del cambio climático. Lo anterior beneficiaría a las comunidades que dependen de los recursos naturales y que por su ubicación son vulnerables al fenómeno del cambio climático.

En su exposición de motivos, el diputado Mercado refiere que el fenómeno del cambio climático ha adquirido una relevancia tal que actualmente es una de las principales preocupaciones a nivel mundial, al respecto agrega entre otros, los datos siguientes:

- Durante la Convención Marco de las Naciones Unidas en 1992, se estableció que el sistema climático está integrado por la atmósfera, hidrosfera, geosfera, la biosfera y sus interacciones, junto a los distintos ecosistemas en los que habitan los seres vivos, con todas sus interacciones, positivas y negativas, y sus consecuencias, es decir, se trata de un sistema complejo e interactivo.
- Los océanos se han calentado, la cantidad de nieve y de hielo ha disminuido, y ha elevado el nivel del mar. Esto afecta a los sistemas naturales vinculados al hielo, a los sistemas hidrológicos y a la calidad de las aguas, a los sistemas biológicos marinos y de agua dulce y a la productividad agrícola y forestal. Se prevé una elevación media del nivel del mar de entre 24 y 30 centímetros para 2065 y entre 40 y 63 centímetros para 2100.
- La mayor parte de las cuestiones relacionadas con el cambio climático persistirán durante muchos siglos, a pesar de que se frenen las emisiones. El incremento de los gases de efecto invernadero, consecuencia de las actividades humanas, es una realidad que amenaza seriamente a diversos ecosistemas.
- El cambio climático afecta a todos los países y regiones en las diferentes latitudes del globo terráqueo y tiene un impacto negativo tanto en las economías nacionales como en la vida de las personas y las comunidades que habitan.

Agrega que las comunidades más pobres que dependen de los recursos naturales son especialmente vulnerables al fenómeno del cambio climático y corren el riesgo de enfrentar la pérdida de sus tierras y recursos. A decir del diputado proponente la mayoría de estas comunidades son de origen indígena y han conservado conocimientos sobre agricultura, caza, pesca, recolección y uso de plantas medicinales. Señala que al respecto existe desconocimiento en lo que se refiere a los posibles impactos del cambio climático en los medios de subsistencia y en las culturas de las comunidades indígenas, así como falta de reconocimiento respecto de la importancia que podrían tener los pueblos en su propia adaptación futura al cambio climático.

Afirma, aunque sin aportar información concreta o fuentes, que las prácticas de adaptación que los pueblos indígenas han desarrollado a través de los siglos, como son: el reforzamiento de la línea costera, el almacenamiento de agua de lluvia y la diversificación de cultivos y medios de subsistencia, tienen el potencial de aliviar los impactos adversos y permitir a las comunidades aprovechar nuevas oportunidades, por ello es fundamental que se identifiquen nuevas formas para desarrollar la capacidad de adaptación en formas culturalmente apropiadas.

El diputado Mercado señala que en el artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático, se enuncian los principios que deberán observarse en la formulación de la política nacional de cambio climático, en estos no se contempla de forma específica la cuestión de los pueblos indígenas originarios de nuestro país.

Comisión de Cambio Climático

DICTAMEN QUE DESECHA LA INICIATIVA QUE
ADICIONA LA FRACCIÓN XIII AL ARTÍCULO 26 DE LA
LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

En relación con lo anterior, el diputado refiere lo siguiente:

- Que en la Conferencia de la ONU 2012 sobre el Desarrollo Sostenible se opta por desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, conocidos como ODS, aprobados por la Asamblea General de la ONU a finales de 2015.
- Que en la Cumbre de la Tierra en 1992 se identifica a los pueblos indígenas como uno de los nueve Grupos Principales cuyas contribuciones son vitales para el desarrollo sostenible.
- Que el grupo principal de los pueblos indígenas para el proceso de los ODS solicitó disposiciones que reduzcan la producción de energía a base de carbono, produzcan alternativas sostenibles y salvaguarden los derechos, medios de vida, sistemas alimentarios, conocimientos y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, así como asociaciones diversas para abordar el cambio climático a todos los niveles.
- Que en la Conferencia Mundial sobre los pueblos indígenas en septiembre de 2014 se afirmó que “el conocimiento y las estrategias de los Pueblos Indígenas para sostener su medio ambiente deben ser respetados y tomados en cuenta al desarrollar estrategias nacionales e internacionales a la mitigación y adaptación al cambio climático”.

Destaca que el cambio climático ya está teniendo implicaciones severas en los medios de subsistencia y en las culturas de los pueblos indígenas. Si bien estos pueblos han desarrollado estrategias importantes para adaptarse a dichos cambios, la velocidad del cambio y la magnitud de los riesgos futuros podrían limitar su capacidad de adaptación. Los pueblos indígenas han sido actores altamente participativos en este proceso desde su inicio y con base en una fuerte lucha han conseguido incluir en importantes textos internacionales algunas salvaguardias con fundamento en sus derechos.

En este sentido, atendiendo a la expresión *conocimientos de los pueblos indígenas*, que hace referencia a los conocimientos generales y técnicos acumulados durante generaciones, y puestos a prueba y aplicados a lo largo de milenios, que guían a las sociedades indígenas en su interacción con el medio ambiente que las rodea, igualmente, atendiendo los tratados internacionales reconocidos por México que han recogido en sus textos la importancia de incluir el conocimiento mencionado, el diputado proponente considera de suma trascendencia incorporar en nuestra Ley General de Cambio Climático el principio de *identidad cultural*, el cual, a decir del diputado Mercado se relaciona con la promoción de prácticas tradicionales y ancestrales para el uso y manejo de la tierra y de los recursos naturales en general, que contribuyen tanto para la adaptación como para la mitigación del cambio climático.

En virtud de lo anterior el diputado David Mercado pone a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión la Iniciativa con Proyecto de Decreto, en los siguientes términos:

“Decreto que reforma la Ley General de Cambio Climático

Comisión de Cambio Climático

DICTAMEN QUE DESECHA LA INICIATIVA QUE
ADICIONA LA FRACCIÓN XIII AL ARTÍCULO 26 DE LA
LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

Único. Se adiciona la fracción XIII al artículo 26, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 26. En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de:

- I. Sustentabilidad...
- II. Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general...
- III. Precaución...
- IV. Prevención...
- V. Adopción de patrones de producción y consumo...
- VI. Integralidad y transversalidad...
- VII. Participación ciudadana...
- VIII. Responsabilidad ambiental...
- IX. El uso de instrumentos económicos...
- X. Transparencia, acceso a la información y a la justicia...
- XI. Conservación de los ecosistemas y su biodiversidad...
- XII. Compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional...

XIII. Identidad cultural para identificar, impulsar y promover todas aquellas prácticas tradicionales y ancestrales útiles para el manejo y uso equitativo y equilibrado de los recursos naturales, que contribuyan a la mitigación de los impactos generados por el cambio climático, así como la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

Transitorio

Artículo Único. Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

III. CONSIDERACIONES.

Primera. Los diputados integrantes de esta comisión dictaminadora comparten con el diputado proponente la preocupación que genera el ya irreversible fenómeno del cambio climático con sus consecuencias indiscutiblemente evidentes.

Segunda. A continuación, se inserta el texto de la fracción en comento.

“Artículo 26. En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de:

I. al XII...

XIII. Identidad cultural para identificar, impulsar y promover todas aquellas prácticas tradicionales y ancestrales útiles para el manejo y uso equitativo y equilibrado de los recursos naturales, que contribuyan a la mitigación de los impactos generados por el cambio climático, así como la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.”

Comisión de Cambio Climático

DICTAMEN QUE DESECHA LA INICIATIVA QUE
ADICIONA LA FRACCIÓN XIII AL ARTÍCULO 26 DE LA
LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

La propuesta de reforma que aquí se analiza propone incorporar la identidad cultural, mas no se define el concepto de identidad cultural, ni existe referencia del mismo en ninguna otra norma del sistema jurídico mexicano que permita acotarlo; la iniciativa solo menciona el propósito: "...para identificar, impulsar y promover todas aquellas prácticas tradicionales y ancestrales..."

Adicionalmente, la propuesta de reforma señala que tales prácticas tradicionales son aquellas "...útiles para el manejo y uso equitativo y equilibrado de los recursos naturales...", sin que quede claro el significado, de **uso equitativo y equilibrado**.

Tercera. A su vez, es importante señalar con respecto a este término -identidad cultural-, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 2o. que México es una nación pluricultural, porque su sustento histórico son los diversos pueblos originarios. Es pluricultural porque estos diversos pueblos tienen bagajes culturales diferentes y están asentados en regiones de características físicas y climáticas muy diversas, por lo que, al referirse al conjunto de estos pueblos, no puede hablarse de una identidad cultural **única**, o de identidad cultural de manera abstracta. Existen a lo largo del territorio nacional pueblos originarios con identidades culturales propias, cada una con sus propias lenguas, autoridades, formas de convivencia, organización social, tradiciones, etcétera.

La propuesta habla de identidad cultural de manera abstracta sin ninguna referencia social; a quién corresponden las prácticas tradicionales y ancestrales que, como ya vimos, son múltiples.

En el mismo orden de ideas, hay que recordar que el artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático, que se propone reformar, establece los principios para la formulación de la política nacional de cambio climático, de la que hay que subrayar su carácter **nacional**.

Así mismo, serán los encargados de formular las acciones de cambio climático en los ámbitos locales quienes incorporen acciones de cambio climático adecuadas. La Ley General de Cambio Climático establece las competencias de cada orden de gobierno en el Título Segundo.

La redacción vigente del artículo que se propone adicionar es la siguiente:

"Artículo 26. En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de:

- I. Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de los ecosistemas y los elementos naturales que los integran;
- II. Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general, en la realización de acciones para la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático;
- III. Precaución, cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, la falta de total certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para posponer las medidas de mitigación y adaptación para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático;
- IV. Prevención, considerando que ésta es el medio más eficaz para evitar los daños al medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico ante los efectos del cambio climático;
- V. Adopción de patrones de producción y consumo por parte de los sectores público, social y privado para transitar hacia una economía de bajas emisiones en carbono;

Comisión de Cambio Climático

DICTAMEN QUE DESECHA LA INICIATIVA QUE
ADICIONA LA FRACCIÓN XIII AL ARTÍCULO 26 DE LA
LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

- VI. Integralidad y transversalidad, adoptando un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno, así como con los sectores social y privado para asegurar la instrumentación de la política nacional de cambio climático;
- VII. Participación ciudadana, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático;
- VIII. Responsabilidad ambiental, quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, estará obligado a prevenir, minimizar, mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, a la compensación de los daños que cause;
- IX. El uso de instrumentos económicos en la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad ante el cambio climático incentiva la protección, preservación y restauración del ambiente; el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, además de generar beneficios económicos a quienes los implementan;
- X. Transparencia, acceso a la información y a la justicia, considerando que los distintos órdenes de gobierno deben facilitar y fomentar la concientización de la población, poniendo a su disposición la información relativa al cambio climático y proporcionando acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes atendiendo a las disposiciones jurídicas aplicables;
- XI. Conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, dando prioridad a los humedales, manglares, arrecifes, dunas, zonas y lagunas costeras, que brindan servicios ambientales, fundamental para reducir la vulnerabilidad, y
- XII. Compromiso con la economía y el desarrollo económico nacional, para lograr la sustentabilidad sin vulnerar su competitividad frente a los mercados internacionales.

Como se aprecia, cada uno de los principios enunciados es una norma o una idea fundamental que rige la formulación de la política nacional de cambio climático, lo cual no aporta el concepto propuesto en la iniciativa que aquí se dictamina (identidad cultural).

Cuarta. Así mismo, el mismo artículo 26 establece en la fracción VII que un principio en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la política nacional de cambio climático es la participación ciudadana; por lo que la participación de las comunidades aludidas por la iniciativa puede aportar sus tradiciones y conocimientos en la definición de acciones de adaptación y mitigación locales.

Quinta. El diputado Mercado considera, y tiene razón, que las comunidades especialmente vulnerables al fenómeno del cambio climático son las más pobres, ya que es frecuente que se ubiquen en áreas de riesgo, lo que provoca que, ante algún evento climático severo, sufran consecuencias graves que podría incluir la pérdida de sus propiedades y daños en sus tierras y recursos naturales. A decir del diputado proponente la mayoría de las comunidades vulnerables son de origen indígena.

Afirma el proponente que la Ley General de Cambio Climático, no considera, "...de forma específica la cuestión de los pueblos indígenas originarios de nuestro país".

Sin embargo, de la revisión de la Ley General de Cambio Climático, se puede señalar lo siguiente:



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Cambio Climático

DICTAMEN QUE DESECHA LA INICIATIVA QUE
ADICIONA LA FRACCIÓN XIII AL ARTÍCULO 26 DE LA
LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

- De acuerdo con el artículo 71, los programas de las Entidades Federativas en materia de cambio climático establecerán las estrategias, políticas, directrices, objetivos, acciones, metas e indicadores que se implementarán y cumplirán durante el periodo de gobierno correspondiente de conformidad con la Estrategia Nacional, el Programa, las disposiciones de esta Ley y las demás disposiciones que de ella deriven. Asimismo, puntualiza que los programas de las Entidades Federativas se elaborarán al inicio de cada administración, procurando siempre la equidad de género y la representación de las poblaciones más vulnerables al cambio climático, indígenas, personas con discapacidad, académicos e investigadores.

- El artículo 30 refiere, en su fracción I, que las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a lo siguiente:

Elaborar y publicar los atlas de riesgo que consideren los escenarios de vulnerabilidad actual y futura ante el cambio climático, atendiendo de manera preferencial a la población más vulnerable y a las zonas de mayor riesgo, así como a las islas, zonas costeras y deltas de ríos.

Así mismo, utilizar la información contenida en los atlas de riesgo para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial de las entidades federativas y municipios; y para prevenir y atender el posible desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático.

Proponer e impulsar mecanismos de recaudación y obtención de recursos, para destinarlos a la protección y reubicación de los asentamientos humanos más vulnerables ante los efectos del cambio climático.

- El artículo 82 establece el destino de los recursos del Fondo para el Cambio Climático, considerando en primer lugar las acciones para la adaptación al cambio climático atendiendo prioritariamente a los grupos sociales ubicados en las zonas más vulnerables del país.

De la revisión de las disposiciones anteriores, se desprende que la inclusión de los pueblos indígenas, en tanto formen parte de la población vulnerable, está contemplada en diferentes disposiciones de la Ley General de Cambio Climático.

En términos generales, en materia de adaptación¹, la Ley General de Cambio Climático hace énfasis en la atención prioritaria hacia los grupos más vulnerables, sin hacer ningún distingo.

¹ El artículo 3º de la Ley General de Cambio Climático señala: “Adaptación: Medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos.”



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Comisión de Cambio Climático

DICTAMEN QUE DESECHA LA INICIATIVA QUE
ADICIONA LA FRACCIÓN XIII AL ARTÍCULO 26 DE LA
LEY GENERAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

Por consiguiente, si en una región se reconoce población vulnerable, según este cuerpo normativo, debe dársele atención prioritaria sin ningún distingo.

Sexta. En adición a las consideraciones hasta aquí expuesta, debemos señalar que la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas señala en su artículo 1, que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (la Comisión) tiene por objetivo es “orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”

Así mismo, entre las funciones de la Comisión, la fracción XVI del artículo 2 señala la de “...Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales”.

Finalmente, el artículo 3 de la Ley de la Comisión establece que ésta regirá sus acciones por, entre otros, los principios de:

- Observancia del carácter multiétnico y pluricultural de la Nación (fracción I).
- El fomento del desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras.

En virtud de las consideraciones anteriores y los argumentos expuestos, los diputados integrantes de esta Comisión de Cambio Climático ponen a consideración al Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

IV. ACUERDO.

Primero. Se desecha la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XIII al artículo 26 de la Ley General de Cambio Climático.

Segundo. Archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 23 de noviembre de 2017.

SE ADJUNTAN LAS FIRMAS APROBATORIAS DE LA MAYORÍA DE LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO