

Para una lectura constructiva de la Iniciativa de Ley General de Biodiversidad, publicada el martes 25 de octubre en la Gaceta del Senado de la República

En opinión de los autores de la propuesta en que se basó la Iniciativa, el texto publicado respeta y refleja los resultados de varios procesos de participación social amplios que le anteceden y lo nutren: el de las modificaciones a la LGEEPA, inmediatamente posteriores a la firma del mismo Convenio; el de la LGVS que tuvo lugar entre 1999 y 2000, así como el muy reciente de la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México. Los consensos derivados de estos tres procesos, si bien deben actualizarse conforme se requiera, están en riesgo de perderse o desvirtuarse en discusiones con actores que en realidad no tienen un compromiso con la conservación ni con el desarrollo sustentable.

Con base en un análisis detallado, las siguientes pueden considerarse las principales características que distinguen a la Iniciativa de lo actualmente vigente:

- Reúne y relaciona normatividad ampliamente desarrollada sobre la biodiversidad a nivel de genes, especies y ecosistemas.
- Procura fortalecer las previsiones de la política nacional (que se complementan con los principios de la política ambiental establecidos en la LGEEPA que, por supuesto, continúa siendo la ley marco), así como el espacio de participación social creado en 2000 para los temas de especies silvestres y que nunca funcionó adecuadamente.
- Reconoce la Estrategia Nacional y las estrategias de biodiversidad de las entidades federativas, desarrolla sus mecanismos de elaboración, implementación y actualización.
- En cuanto a la diversidad genética, fortalece los aspectos de bioseguridad de organismos genéticamente modificados en función de la biodiversidad, en la medida posible y sin mencionar los OGM, en un capítulo sobre conservación de la diversidad genética. Las limitaciones en este aspecto responden a la alta probabilidad de que se obstaculice la aprobación de la Iniciativa por intereses específicos que tienen un fuerte y constante cabildeo en el Congreso y que tienen actualmente en riesgo el siguiente punto.
- Las disposiciones aplicables a nivel nacional del Protocolo de Nagoya se procuraron adaptar directamente, ya que no fue posible tener acceso al proyecto de reglamento que se estuvo trabajando durante este sexenio en la SEMARNAT. El simple hecho de que existan disposiciones nacionales sobre este tema, el cual ya estamos obligados como país a atender en los términos del Protocolo, brindaría mayor seguridad jurídica a los esfuerzos encaminados a evitar la biopiratería.
- Los temas de vida silvestre (en el Título sobre diversidad de especies) y de áreas naturales protegidas (en el Título sobre ecosistemas) se mantuvieron como actualmente son regulados en la Ley General de Vida Silvestre y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, salvo para tratar de resolver problemas evidentes o introducir algunas mejoras puntuales.

- Un ejemplo sobre vida silvestre es el aprovechamiento de subsistencia, ya que bajo este concepto se han otorgado autorizaciones para el aprovechamiento de aves canoras y de ornato sin contar con estudios de poblaciones y muestreos que indiquen tasas de extracción menores a las de renovación natural de las poblaciones. Considerando la realidad de muchas familias que, en estricto sentido, dependen entre sus medios de vida de este tipo de aprovechamiento, tras la publicación de la Iniciativa hemos buscado incidir en que se complemente señalando que la Secretaría, además de participar con las autoridades locales en encauzarlos hacia la sustentabilidad, otorgará constancias a las personas que se encuentren en este proceso en los términos del reglamento respectivo, limitando el otorgamiento de autorizaciones a los casos en que se desarrolle en las condiciones legales de sustentabilidad.
- Sobre especies invasoras, se aclaran algunos aspectos y se robustecen las disposiciones para la prevención, control y erradicación en favor de la biodiversidad.
- Las ANP se enmarcan en un contexto más amplio de “espacios prioritarios para la conservación” y se prevén medidas generales para favorecer el desarrollo sustentable en todos estos espacios. En la propia exposición de motivos se explica esto en función de la diversidad beta, según fue argumentado hace tiempo por varios expertos. Esto, en nuestra opinión no debilita a las ANP, más bien las fortalece ya que no se trata de un juego de suma-cero: la idea de observar y apoyar de manera complementaria los distintos esfuerzos de generación de información, protección y manejo, pretende contribuir a la conservación de la biodiversidad y a impulsar desarrollo sustentable en el territorio nacional.

Otro cambio importante en el tema de ANP es que el decreto de nuevas áreas ocurra con su programa de manejo ya elaborado. Aunque esto puede verse como un obstáculo para la declaración de nuevas ANP, haría que las que se decreten lleven ya el instrumento fundamental para su protección en vez de ser solamente un decreto. La recomendación 26/2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, muestra lo alarmante que resulta el que 75 de las 177 establecidas al emitirla, no contaran con programa de manejo, con las implicaciones en términos de deterioro y potencial de violación de derechos humanos que esto implica.

Los espacios prioritarios para la conservación tienen, intencionadamente, diversas implicaciones, escalas y orígenes. Entre ellos, las ANP siguen siendo la figura más desarrollada, como se puede notar a simple vista en el texto de la iniciativa.

- Las unidades de manejo están también contextualizadas entre estos espacios, tomando en cuenta que se ha dado demasiado peso al enfoque de aprovechamiento y de especies, en detrimento del manejo para la conservación como objetivo fundamental y de los enfoques de hábitats y ecosistémico, aun cuando éste no era el espíritu ni la literalidad de las disposiciones legales sobre vida silvestre.

Por otra parte, las instalaciones en las que se reproducen ejemplares con fines comerciales dejan de considerarse parte de las unidades de manejo para la conservación, cambio que también se atiende en el régimen transitorio.

- Se integra aquí también una figura nueva: las “demarcaciones geográficas bioculturales”, que surgen desde lo local y buscan reconducir las actividades productivas hacia la sustentabilidad, así como dar una perspectiva de identidad y desarrollo regional que sería fácilmente vinculable al sistema de indicaciones geográficas. Aunque éste sistema es reconocido internacionalmente y trae consigo beneficios sociales, ambientales y económicos en las regiones y respecto a los productos sobre los que se aplica, no ha logrado desarrollarse de manera adecuada en México, en buena medida por temores de sectores industriales canalizados a través de funcionarios de propiedad intelectual.

- Finalmente, hay cambios en el último Título enfocados primordialmente en dar un enfoque más estratégico y menos represivo a las medidas para lograr la eficacia de la Ley.

Otro concepto nuevo que se introdujo a la propuesta, es el de bioética del manejo. Éste se refiere a los objetivos bioéticos que se deben cumplir en las acciones de manejo dirigidas a lograr la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad entre los que destaca el permitir la continuidad de condiciones de vida y evolución natural para el desarrollo de las especies y poblaciones silvestres, así como hacer posible el desarrollo de poblaciones en condiciones naturales de alimentación, refugio, hábitat, conducta, interacción con otras especies, presas o depredadores y con elementos naturales tales como agua, suelo, humedad y temperatura. Parte de la bioética involucra evitar o disminuir a los ejemplares de fauna silvestre sujetos a manejo temporal en confinamiento la tensión, sufrimiento, traumatismo y dolor que se pudiera ocasionar durante su traslado, cuarentena, comercialización o sacrificio, es decir, trato digno y respetuoso. Sin embargo, se hace explícita la prioridad del manejo que mantiene a los ejemplares y poblaciones en condiciones naturales para su desarrollo, sobre el que implica enfoques utilitarios o prohibicionistas que van en contra de la conservación o la obstaculizan.

Lo que nos parece fundamental demandar como sector ambiental comprometido con el desarrollo sustentable:

1. Eliminar el Título Tercero y atender las prohibiciones relevantes a través del régimen transitorio

Entre el nivel genético y de especies, la Iniciativa incluyó un Título cuya denominación lo relaciona con los esfuerzos internacionales de conservación, aunque en realidad en él quedaron encapsuladas las prohibiciones establecidas en la Ley General de Vida Silvestre a instancias del Partido Verde. La excepción es la de psitácidos, que por temas de invasiones biológicas y otros que han surgido, se atiende a través de un artículo transitorio, que implica que la prohibición legal deja de existir¹, para que en el caso específico en el que se considere indispensable se declaren vedas temporales como parte de un conjunto de medidas de conservación y recuperación.

¹ Respecto a las preocupaciones legítimas por ciertas poblaciones o especies de psitácidos, es importante mencionar que además de que a través de vedas se pueden establecer prohibiciones concretas mediante un instrumento técnico-administrativo que se complemente con el involucramiento de la sociedad en la conservación (cómo se hizo desde hace décadas con las tortugas marinas), esta Iniciativa señala expresamente que no se otorgarán autorizaciones de aprovechamiento de subsistencia, como se ha estado haciendo particularmente a personas que aprovechan aves canoras y de ornato aunque el texto de la LGVS no las prevé.

Este módulo de la Iniciativa es aún más cuestionable dado que varios aspectos de las prohibiciones o algunas de ellas por completo, ni siquiera forman parte del ámbito material de aplicación de este potencial instrumento legal, dado que se refieren al manejo intensivo o en confinamiento de ejemplares cuando otro cambio importante es que esto quedaría sujeto a otro tipo de legislación.

2. Dar mayor claridad para la protección en ANP

En los artículos 173, 174, 175 y 176, la Iniciativa sustituyó la frase “sólo se permitirán” por “se dará preferencia” o “preferentemente”. Aunque esto responde a la preocupación expresada por Directores de ANP que han visto cómo una lista limitativa de actividades permitidas genera problemas prácticos, en particular con los pobladores de las áreas, es importante que sí se señale expresamente que no se deberá permitir el desarrollo de actividades y proyectos que puedan dañar los monumentos naturales; áreas de protección de recursos naturales; áreas de protección de flora y fauna, y santuarios.

3. Que la responsabilidad ambiental por daño a la biodiversidad sea objetiva

La responsabilidad objetiva existe independientemente de la intención o voluntad del que daña y es fundamental para lograr éxito en litigios contra empresas que causan daños en el desarrollo de sus actividades y proyectos.

La Iniciativa, por el contrario, sólo remite a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, instrumento para el que el daño a la biodiversidad no es de carácter objetivo.

4. Presupuesto suficiente

Aunque el Presupuesto de Egresos de la Federación ya fue aprobado y considerando los recortes que éste implica, es fundamental hacer énfasis en la necesidad de contar con recursos que permitan a las dependencias y entidades del sector ambiental cumplir con las responsabilidades señaladas en la Ley.