

Balance del proceso legislativo para la LGB

Cuando, en octubre 2016, la Senadora Ninfa Salinas Sada presentó la iniciativa para una Ley General de Biodiversidad (LGB), diversos especialistas del FMCN, del CEMDA y de CeIBA, preocupados por el alto interés público para México de esta propuesta, formamos un grupo de trabajo (GTLGB) para revisar su contenido, analizarlo y elaborar las propuestas que nos resultaran necesarias y pertinentes, en nuestro ámbito de especialidad.

Este trabajo produjo análisis generales sobre el contenido del proyecto de Dictamen, así como propuestas específicas para la LGB y sobre las modificaciones que se pretendía hacer a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). En el curso de 14 meses se entregaron cuatro paquetes de propuestas a legisladores en sucesivas ocasiones (<https://ceiba.org.mx/category/agenda-ambiental/portafolio-derechos-ambientales/portafolio-proyecto-lgb/>), acompañadas con las firmas de diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de especialistas y ciudadanos interesados en apoyar estas propuestas. El último comunicado sumó 40 OSC y 238 especialistas (<https://ceiba.org.mx/mensaje-legisladores-ley-general-biodiversidad-06-11-y-28-09-2017/>).

Pero solamente unas cuantas de estas propuestas fueron integradas por los promoventes en el proyecto de Dictamen, dejando de lado las más importantes y fundamentales. Afortunadamente, Senadores de otras fracciones parlamentarias, incluso miembros de la misma Comisión se interesaron por el contenido y sentido de las propuestas, nos invitaron a revisarlas con ellos y, finalmente, las apoyaron en el Dictamen que se aprobó en la COMARNAT y en el pleno del Senado. Por todo lo cual queremos hacerles explícito nuestro reconocimiento.

La capacidad propositiva del GTLGB centró su atención en tres asuntos: (1) poner al día y fortalecer —no eliminar, como era la intención del primer proyecto de Dictamen—, el Título II de la LGEEPA, que se refiere a la biodiversidad; (2) revisar los principios y criterios de la política nacional de biodiversidad (Título Primero de la LGB); y (3) revisar el catálogo de los espacios destinados a la conservación y del sistema nacional de ANP (Título Quinto de la LGB). No abordamos temas tan importantes como los de la agrobiodiversidad y de diversidad genética (Título Segundo de la LGB), así como tampoco los de diversidad de especies (Título Cuarto de la LGB). En el primer caso, porque parece prematuro legislar sobre recursos genéticos más allá de lo que plantea un todavía inmaduro Protocolo de Nagoya (que por artículo 133 Constitucional ya forma parte de la legislación mexicana). En el segundo caso, porque los participantes en el GTLGB no disponíamos de propuestas sobre ese articulado que fueran más allá de proyecto de Dictamen.

La mayor parte de las propuestas del GTLGB quedaron incorporadas en el Dictamen final, que el jueves 14 de diciembre 2017 aprobó el Senado (<https://ceiba.org.mx/lgb-decreto-senado-17-12-14/>), para expedir la LGB, abrogar la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) y reformar diversas disposiciones de la LGEEPA. Concluida esta fase del proceso legislativo en la Cámara de Senadores, ahora la minuta pasa a consideración de la Cámara de Diputados.

Deseamos manifestar puntualmente nuestro balance general sobre este proceso legislativo.

- 1.** Consideramos que el texto del dictamen aprobado el 14 de diciembre 2017 —versión sustantivamente distinta y mejorada respecto del proyecto original de octubre 2016— constituye un avance positivo y progresivo en la legislación ambiental mexicana. En especial, celebramos que el texto final aprobado por el Senado: incluya a la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) y la Estrategia Nacional de Biodiversidad de México (ENBioMex) como piedra angular de la política nacional en biodiversidad; que haga explícita la existencia de la CONANP y de su Consejo Nacional; y que incorpore poderosos elementos jurídicos para la conservación de la biodiversidad —de gran valor para avanzar en la tutela de los derechos fundamentales que dependen de la calidad del medio ambiente, así como para impulsar modelos más efectivos de acceso a la justicia, la prevención y la reparación de daño ambiental (ver recuadros a final de texto).
- 2.** Reconocemos que legislar es un proceso; ninguna legislación es perfecta y siempre puede mejorarse. En siguientes procesos legislativos continuaremos contribuyendo con propuestas de mejora y fortalecimiento del sistema jurídico nacional para la protección al ambiente y la conservación de la biodiversidad. Continuaremos insistiendo en la necesaria prohibición de la minería en todas las zonas de las ANP (y que se regule su crecimiento en otros sitios del territorio, bajo estrictos criterios de sustentabilidad y preservación de la biodiversidad); en la creación de un Fondo para el financiamiento de las ANP; que se establezcan criterios rigurosos, explícitos, para asegurar la transversalidad de la política ambiental; y en que la participación ciudadana organizada es una componente indispensable en este tipo de procesos.
- 3.** Desde que apareció el primer proyecto de Dictamen, en octubre 2016, la intención de poner al día la legislación ambiental sobre la flora y fauna silvestres y legislar en términos de biodiversidad nos pareció acertada, siempre y cuando fuera progresiva, bajo una perspectiva de fortalecimiento integral de la LGEEPA y los ajustes necesarios a las leyes relacionadas. Sin embargo, el proyecto pretendía eliminar el Título II de la LGEEPA. Además, la forma sorpresiva en que se presentó y las prisas de sus promoventes por aprobarlo para presentar la LGB en la COP13 de Biodiversidad, Cancún 2016, sin haber llevado a cabo suficientes y apropiadas consultas públicas, generaron sospechas, desconfianza y malestar en muchos y bien informados grupos de opinión.
- 4.** La forma en que se desarrolló este proceso legislativo no resulta la más adecuada. Es un ejemplo más de cómo se realizan muchos procesos legislativos en México: sin una visión legislativa estratégica; condicionados a bancadas de interés; sujetos a directivas del poder ejecutivo; descoordinados de otros procesos legislativos en curso, relacionados con la materia que se legisla (en este periodo de sesiones, con la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, por ejemplo); y faltos de voluntad política para integrar la participación social y la consulta a pueblos indígenas como componente fundamental en procesos legislativos (como lo establecen los Principios 10 y 22 de la Declaración de Río 1992). La COMARNAT había elaborado en 2015, con la Organización de Estados Americanos (OEA), un plan de trabajo para definir las prioridades de la agenda legislativa, pero nunca fue aplicado.

5. Gracias a la sensibilidad e interés de varios senadores, de diversos grupos parlamentarios, las propuestas elaboradas por el GTLGB fueron consideradas y finalmente, el último día de sesiones, incorporadas en el Dictamen final que aprobó el pleno del Senado.

En los dos recuadros, abajo, aparece una lista de los avances más relevantes.

**Los avances más relevantes
en el dictamen aprobado por el Senado**

En la LGEEPA:

- Se respeta el carácter de ley marco de la LGEEPA en materia ambiental, por lo que su Título II —que la iniciativa pretendía eliminar—, relativo a la «Biodiversidad», se mantiene y se establecen los vínculos necesarios con la LGB y con otros Títulos de la propia LGEEPA.
- Se incorporan definiciones sobre aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, su conservación y sobre sus servicios ambientales o ecosistémicos (fracciones del Artículo 3º).
- Se incorpora el principio 15 de la Declaración de Río 1992, **principio precautorio** (Artículo 15, fracción II Bis), con lo cual deberá aplicarse transversalmente en las actividades que puedan tener efectos adversos, graves o irreparables, sobre el medio ambiente. Queda a cargo del agente causante del posible daño demostrar que no lo habrá.
- Se incorpora el concepto de **valor intrínseco y de continuidad funcional y evolutiva de la biodiversidad** (Artículo 44, fracción I), con lo cual se establecen las bases para promover y exigir, a través de los mecanismos jurídicos correspondientes, el diseño y aplicación efectiva de las políticas públicas para la conservación de la biodiversidad y de sus servicios ecosistémicos, independientemente de su valor instrumental o utilitario directo, tal y como se encuentra reconocido en el Preámbulo del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica.
- Con el **principio de no regresión**, quedan las bases para construir una jurisprudencia ambiental fundada en la prevención y reparación del daño ambiental, en la garantía al derecho humano básico a un medio ambiente sano.

En la LGB:

- Los principios que reconocen el valor intrínseco de la biodiversidad y los recursos naturales, así como de la no regresión en la protección a los derechos fundamentales asociados de las interacciones con la biodiversidad.
- La denominación genérica de los Espacios Destinados para la Conservación de la Biodiversidad (EDCB) y, en el catálogo de los mismos, se incluye a las zonas de influencia de las ANP, los terrenos forestales con presencia de biodiversidad de importancia global y las zonas de desarrollo integral sustentable (Artículo 139).
- La prohibición expresa de autorizar la fundación o regularización de nuevos centros de población dentro de las ANP (Artículo 147).
- El fortalecimiento del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, al establecer que es el órgano de asesoría y apoyo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyas recomendaciones deberán ser consideradas por las autoridades de la Administración Pública Federal, expresando las razones para su estimación o desestimación (Artículo 161).
- Se establece que la CONANP podrá autorizar sellos o distintivos de productos o servicios sustentables prestados o generados dentro de las ANP (Artículo 176).
- Queda la indicación, a nivel legal, de la existencia de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) (Artículo 180), de manera equivalente a otros órganos desconcentrados, como la Comisión Nacional del Agua.
- Los programas de restauración que pretendan aplicarse dentro de ANP quedan en manos de la CONANP (Artículo 142 y siguientes).
- Se establece un plazo de un año para que la CONANP realice el estudio sobre la situación de las ANP degradadas cuya recuperación no sea posible.