En Gómez-Martínez, Emanuel., *Biodiversidad y políticas públicas en México*. Chapingo, Texcoco, Estado de México (México): Universidad Autónoma Chapingo.

Biodiversidad y políticas públicas en México: Introducción al debate.

Gómez-Martínez, Emanuel.

Cita:

Gómez-Martínez, Emanuel (2022). *Biodiversidad y políticas públicas en México: Introducción al debate. En Gómez-Martínez, Emanuel. Biodiversidad y políticas públicas en México. Chapingo, Texcoco, Estado de México (México): Universidad Autónoma Chapingo.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/biopoliticas/18

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/pyFw/qVc

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

Biodiversidad y políticas públicas en México

Emanuel Gómez Martínez
Compilador

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 5 04/08/2022 12:45:52 p. m.

Biodiversidad y políticas públicas en México

D.R. © Universidad Autónoma Chapingo
Carretera México-Texcoco, km 38.5
Chapingo, Texcoco, Edo. de México, CP 56230
Tel. 595 952 15 00, ext. 5142
dgdcys.publicaciones@chapingo.mx
Primera edición, mayo de 2022.
ISBN: 978-607-12-0621-3

Contenido

Biodiversidad y políticas públicas en México: Introducción al debate 11
Emanuel Gómez Martínez

Patrimonio biocultural y biodiversidad. Veinticinco años de debate 19
Miguel Ángel Vásquez Sánchez

Políticas públicas para la conservación del patrimonio biocultural de México desde una perspectiva centrada en el campesinado 47
Yanga Villagómez Velázquez

Derechos humanos y acceso a beneficios en la legislación respecto a desarrollo rural sustentable, recursos naturales y biodiversidad 69
Magdalena Lagunas Vázques

Política hacia la biodiversidad en México: deterioro y simulación 89
Yolanda Cristina Massieu Trigo

La iniciativa de Ley General de Biodiversidad, intento fallido para despojar a México de riqueza, cultura y soberanía 109
Carlos Héctor Ávila Bello

Razones para rechazar la iniciativa de Ley General de Biodiversidad . . 133
Horacio de la Cueva y Juan Esteban Martínez Gómez

Problemas y propuestas para una política forestal 161
Gonzalo Chapela y Mendoza

¿Contribuyen las UMA a la conservación de la biodiversidad en el sureste del país? 187
Conrado Márquez-Rosano, Georgina Alethia Sánchez-Reyes, Brígido Vásquez-Maldonado y María del Carmen Legorreta Díaz

Agenciamiento de desarrollo y biodiversidad. Una lectura de la territorialización Costa-Montaña, en Guerrero, México 207
Isaí González Valadez y Jimena V. E. Lee Cortés

Pertinencia biocultural de la política pública en materia agrícola en México: Masagro como caso de estudio y la milpa como alternativa 227
Francisco Xavier Martínez Esponda, Mariana Benítez, Luis Bracamontes Nájera, Benito Vázquez Quesada, Ximena Ramos Pedrueza Ceballos, Gisselle García Maning y Mariana García Barragán López

TMEC y TPP11, las amenazas: semillas y genes, riesgos del cambio al Acta 91 de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales 253
Alejandro Espinosa Calderón, Karina Yazmine Mora García, Rita Schwentesius Rindermann, Margarita Tadeo Robledo, Antonio Turrent Fernández, Adelita San Vicente Tello y Miguel Ángel Sámano Rentería

Maíz criollo en Áreas Naturales Protegidas: avances, límites y retrocesos en la política pública 271
Ricardo María Garibay Velasco

Atropello a derecho intelectual de indígenas: atentado contra su existencia 285
Genaro Bautista

El proyecto minero en Santa María Zaniza, Oaxaca 305
Alexandre Beaupré

La amenaza de la minería submarina en una de las pesquerías más productivas de México 325
Mónica Franco-Ortiz, Fanny Lillian Crevoshay

Epílogo 331

Los autores 335

Biodiversidad y políticas públicas en México: Introducción al debate

EMANUEL GÓMEZ MARTÍNEZ[1]

El 24 de octubre de 2016 la senadora Ninfa Salinas, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), presentó una iniciativa de decreto para crear la Ley General de Biodiversidad (i-LGB) con la pretensión de conjuntar en un texto jurídico compromisos internacionales como los protocolos de Cartagena y Nagoya, ambos derivados del Convenio de Diversidad Biológica (CDB). El proyecto implicaba cambios profundos, incluso la abrogación de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) y la supresión del título segundo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), además de conceptos novedosos como el de "aprovechamiento sustentable", con el que se pretende abrir más los mercados de recursos genéticos y la vida silvestre y recodificar a los pueblos originarios como "proveedores" para servicio de industrias y empresas interesadas.

En la exposición de motivos de la iniciativa se justificaba la premura de aprobar el proyecto en la coyuntura de entonces, pues en diciembre de ese año México sería sede de la XIII Cumbre de las Partes del CDB (COP 13). La iniciativa era tan ambiciosa que no fue desapercibida en la opinión pública y de inmediato generó un debate que pasó del campo legislativo al político, de ahí al académico y el social: redes de investigadores, activistas, técnicos y funcionarios del sector ambiental expresaban su opinión, advertían acerca de los riesgos que implicaba la iniciativa y algunas voces se pronunciaron a favor de aprobar la propuesta. Parte de ese debate fue publica-

1 Universidad Autónoma Chapingo, Centro Regional San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. ORCID: 0000-002-9527-7672 / pinotzin@gmail.com

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 11 04/08/2022 12:45:53 p. m.

do en abril de 2017 en *La Jornada Ecológica*, suplemento bimestral del periódico *La Jornada*, uno de los diarios más influyentes de México (LJE, 2017).

Pasó la oportunidad de publicar dicha ley en el marco de la COP 13 y el proyecto de Ley General de Biodiversidad (LGB) quedó en "la congeladora", como se conoce a la lista de "asuntos pendientes" en el Senado. En los meses siguientes la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la de Estudios Legislativos aprobaron un dictamen en el que reformaban algunos de los artículos de la iniciativa de LGB, aunque los puntos más polémicos se mantuvieron en una nueva iniciativa que finalmente fue aprobada el 25 de septiembre, lo que fue considerado en la opinión pública como un sainete legislativo aprovechando que el país entero estaba conmocionado por el impacto de los terremotos de ese mes. La iniciativa pasó del Senado a la Cámara de Diputados y se esperaba su aprobación, sin embargo, en abril de 2018, en el marco de su alianza con Morena, el Partido Verde decidió retirar la iniciativa, por lo que finalmente no fue aprobada.

Otra iniciativa fuertemente criticada en su momento fue la de reforma a la Ley general de desarrollo forestal sustentable, aprobada en la misma coyuntura de septiembre de 2017. Esta iniciativa de ley fue aprobada en junio de 2018, en consecuencia la ley homónima de 2003 fue abrogada y la nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable publicada en el Diario Oficial (DOF, 2018).

Por otro lado, las políticas agropecuarias también han provocado la crítica del sector ambiental en la pretendida siembra comercial de maíz y soya transgénicos, los registros de variedades vegetales favoreciendo al obtentor y los ampliamente criticados programas de fomento a la agricultura comercial con base en el excesivo uso de fertilizantes, plaguicidas, insecticidas y semillas híbridas comerciales.

Todo lo anterior es poca cosa comparado con la permisividad para contaminar a favor de las industrias extractivas y empresas de hidrocarburos, minería y gas, incluyendo gas de lutitas mediante la técnica de fractura hidráulica o *fracking*.

Para orientar el uso de la biodiversidad, incluyendo aguas y recursos del subsuelo a las industrias extractivas, no basta con especificar en las leyes de minería e hidrocarburos que este uso es preponderante ante cualquier otro, se requiere leyes específicas, por lo que se promueve una general de aguas nacionales que limita el acceso humano al vital líquido y facilita la explotación de los recursos hídricos por grandes empresas transnacionales.

En los años recientes, en el Congreso se ha presentado una serie de iniciativas de reformas a leyes que han derivado en programas y políticas públicas en manejo, aprovechamiento y explotación de la biodiversidad, el agua, la minería, los hidrocarburos, las semillas agrícolas, las plantaciones forestales y los recursos genéticos.

Por otro lado, es notable la capacidad de los actores sociales de hacerse presentes en la agenda ambiental, de apropiarse de los recursos disponibles en los territorios

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 12 04/08/2022 12:45:53 p. m.

rurales, de orientar los discursos ambientales al reconocimiento de los derechos colectivos.

Estos cambios legislativos en materia ambiental no son aislados, de hecho, entre 2013 y 2015 el Congreso ha aprobado una serie de "reformas estructurales" en materias económica, fiscal, financiera, energética, laboral, judicial, educativa y de comunicaciones que marcan un cambio radical en la estructura jurídica del país.

Extraño sería que estas reformas estructurales no estuvieran acompañadas de una similar en materia ambiental, aunque en este ramo no ha sido tan sencillo para los legisladores consensuar acuerdos y al momento de compilar este libro (diciembre de 2017) la expectativa del país estaba centrada en la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), el aumento de la inflación y el arranque de la campaña presidencial que culminaría con un cambio de poderes en diciembre de 2018, por lo que era difícil pensar que en los meses restantes del sexenio se concretara la reforma estructural en materia de biodiversidad.

Con mayor seguridad, entonces, el gobierno que comenzó en diciembre de 2018 tendrá como pendiente actualizar el marco jurídico-institucional en cuestión. Las políticas públicas de protección a la biodiversidad responden a los acuerdos suscritos en las cumbres internacionales, pero la puesta en práctica no sólo depende de las metas de desarrollo sustentable, sino ante todo del contexto social y económico del país.

Para el estudio de la situación ambiental partimos del contexto social, con base en la información agraria. México tiene la particularidad de ser un país cuya tenencia de la tierra corresponde en su mayoría al sector social (ejidal y comunal), antes que al privado (particular o colonia agrícola) o al público (federal, estatal o municipal), como se ilustra:

Cuadro 1. Tenencia de la tierra en México, 2016

Tenencia de la tierra	Número de terrenos	%	Superficie total (has)	%
Ejidal	6'282,587.00	67.6	84'705,714.54	44.5
Comunal	792,605.00	8.5	16'308,347.80	8.6
Propiedad privada	2'124,537.00	22.8	85'279,932.89	44.8
Colonia agrícola	35,327.00	0.4	1'158,010.82	0.6
Propiedad pública	64,247.00	0.7	2'820,126.19	1.5
Total de terrenos	9'299,303.00	100.00	190'272,132.24	100

Elaboración con base en: INEGI, 2016, "Número de terrenos y superficie total según tenencia de la tierra por entidad federativa y municipio", en: Actualización del Marco Censal Agropecuario 2016, recuperado el 25/11/17 de: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/agro/amca/.

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 13 04/08/2022 12:45:53 p. m.

Derivado del Cuadro 1 podemos decir que en 2016 en todo el territorio nacional había 9.3 millones de terrenos con una superficie total de 190.2 millones de hectáreas (ha). El 53% de los terrenos existentes en México era de algún tipo de propiedad social, ya sea ejidal o comunal, y el 45.43 propiedad privada, considerada particular o colonia agrícola, existiendo un tercero: la propiedad pública, que abarca el 1.5% del territorio, con modalidades federal, estatal o municipal. Esto, claro está, considerando únicamente el territorio continental de México, no así el marítimo.

Si se conjuntan los datos por tipo de propiedad de la tierra, el 76% de los terrenos es propiedad social, contra el 23 privada, y el resto pública. Ahora bien, esto es considerando que las colonias agrícolas son propiedad privada, pero agrupando los terrenos ejidales y comunales, y suponiendo que estos tres tipos tienen una vocación rural, serían poco más de 7 millones de terrenos rurales, en contraste con 2.1 millones de urbanos y 64.2 mil de propiedad pública.

El panorama no cambia mucho si tomamos en cuenta la superficie total de cada tipo de propiedad: 84 millones de hectáreas ejidales, 16 millones de comunales y un millón en colonias agrícolas, para dar un total de 102 millones de hectáreas rurales, en contraste con 85.3 millones en propiedad privada-urbana y 2.8 millones en pública.

Esta información es relativa si tomamos en cuenta que la tenencia de la tierra es *sui géneris*, es decir, hay ejidos organizados como bienes comunales y, en sentido contrario, otros absorbidos por la mancha urbana más cercana y que han perdido toda organización colectiva, operando en la práctica como una colonia urbana con viviendas particulares; así mismo, hay colonias agrícolas que, no obstante un tipo de propiedad privada, se organizan como ejidos. Más compleja es la estructura agraria si consideramos los ejidos insertos en grandes terrenos comunales, o éstos al interior de aquéllos.

De cualquier modo, los datos nos permiten concluir que no hay un sólo tipo de propiedad ni de tenencia de la tierra, y que la propiedad social sigue siendo predominante en México, aunque para un análisis más fino habría que revisar casos particulares por municipio.

Hasta aquí el contexto social, ahora veamos el económico de las políticas ambientales.

Desde 1986 cuando México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) el país se sumó a una política mundial de apertura comercial con base en la reducción de aranceles a los productos importados. En 1995 el GATT se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC), la cual agregó al acuerdo de aranceles una política de propiedad intelectual por medio de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI).

En 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés), con lo que México se convirtió en

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 14 04/08/2022 12:45:53 p. m.

uno de los principales socios de Estados Unidos, país al que se vende el 80% de las exportaciones y del que se recibe hasta el 49 de las importaciones (OMC, 2016).

Acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales con 50 países y los principales bloques económicos hacen de nuestro país una de las economías más abiertas del mundo.

Una de las bases del comercio internacional son las patentes y los registros de propiedad intelectual. En materia de biodiversidad, desde el descubrimiento del ADN es posible aislar propiedades genéticas para su estudio, registro e inoculación en otros códigos genéticos, dando lugar a la investigación biotecnológica moderna, con capacidad de generar Organismos Genéticamente Modificados (OGM, o transgénicos).

Los convenios internacionales que regulan el comercio de recursos genéticos son los siguientes: Protocolo de Cartagena y Protocolo de Nagoya, derivados de cumbres de seguimiento del Convenio de Diversidad Biológica, ratificados por México y, en consecuencia, parte del cuerpo jurídico del país.

Entre los contenidos más relevantes de ambos protocolos destacamos el principio precautorio establecido en el de Cartagena, el cual indica que ante la duda razonable acerca del riesgo que pueda implicar la liberación al ambiente de un organismo genéticamente modificado debe privar la cautela. Del Protocolo de Nagoya destacamos el acceso a los beneficios derivados de la comercialización de recursos genéticos.

Otro convenio internacional suscrito por México es el acta UPOV 1978, que regula la obtención de variedades vegetales, permitiendo la libre circulación de las semillas aun si han sido registradas. Otro régimen se deriva del acta UPOV 1991, que permite el registro, el control y la restricción al uso de variedades vegetales y sus componentes.

En 2016, al suscribirse el Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) entre México y otros 11 países de América, Asia-Pacífico y Oceanía, se estableció el compromiso de adoptar el acta UPOV 1991. Más: en los acuerdos bilaterales de dicho tratado se encuentran dos cartas entre los ministros de economía de México y Perú, y de México y Malasia, en los cuales se celebra el "entendimiento" para intercambiar bienes derivados de los conocimientos tradicionales, y en estos textos nuevamente se pretende reconfigurar a los pueblos originarios a ser "proveedores" y a las empresas que celebren contratos de acceso a los recursos genéticos se les considera "usuarios", como se lee en el siguiente texto, advirtiendo que su redacción es idéntica en la carta de entendimiento de México con Malasia y, en otro texto con contenido igual, con Perú:

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 15 04/08/2022 12:45:53 p. m.

> *Entendimiento relativo a biodiversidad y conocimientos tradicionales.*
> *6 de octubre de 2015*
> *Los gobiernos de [Malasia [y de Perú]] y de los Estados Unidos Mexicanos han alcanzado el siguiente entendimiento relativo a biodiversidad y conocimientos tradicionales en conexión con el Tratado de Asociación Transpacífico, suscrito este día:*
> *Los gobiernos de [Malasia [y de Perú]] y de los Estados Unidos Mexicanos reconocen el acceso al conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos, así como la distribución equitativa de los beneficios que puedan resultar de la utilización de ese conocimiento tradicional, pueden ser adecuadamente atendidos mediante contratos u otros instrumentos que reflejen condiciones mutuamente acordadas entre usuarios y proveedores (TPP, 2015).*

En este escenario de compromisos ambientales, contexto social y convenios comerciales internacionales, en México la biodiversidad es objeto de leyes, programas y acciones de política pública que pretenden aprovecharla, conservarla, protegerla o reproducirla, evidentemente con tensiones que en algunos casos derivan en controversias jurídicas, problemas socioambientales y conflictos de interés entre particulares, o entre el Estado y la sociedad.

De ahí que no sea tan sencillo construir un consenso al pretender legislar en materia ambiental, al instrumentar políticas públicas o ejecutar proyectos de desarrollo sustentable.

Es el caso del fallido intento de reunir la legislación ambiental en una Ley General de Biodiversidad, iniciativa (i-LGB) que generó más controversias que consensos y finalmente fue condenada a "la congeladora", como se conoce coloquialmente a la nave del olvido, lugar imaginario donde quedan las iniciativas de ley para la posteridad. El resultado electoral de 2018, favorable a un cambio de modelo político y económico, la i-LGB, y el mismo Partido Verde Ecologista de México parece quedar fuera de las prioridades en la agenda legislativa.

Incluso, en los primeros 100 días del nuevo gobierno el presidente Andrés Manuel López Obrador canceló al menos cuatro permisos muy polémicos por el impacto ambiental esperado: el aeropuerto que se construía en el Lago de Texcoco, la técnica de extracción de gas de lutitas conocida como ruptura hidráulica o *fracking*, la siembra de maíz transgénico y un proyecto minero en Baja California Sur. No obstante, los grandes proyectos de comunicaciones en el Istmo de Tehuantepec y el Tren Maya en la Península de Yucatán carecen de estudios serios de impacto ambiental. Aunque se ha pretendido remediar el posible daño de esos megaproyectos en ecosistemas y especies regionales con la siembra de un millón de hectáreas, en realidad no parece ser suficiente para justificar que no generarán efectos ambientales

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 16 04/08/2022 12:45:53 p. m.

irreversibles, aunque tampoco se conoce de un estudio que permita dimensionar el impacto en ecosistemas y especies, de tal modo que no hay información suficiente.

Para concluir esta introducción al tema *Biodiversidad y políticas públicas en México* es importante señalar que la compilación de los textos que dan cuerpo al libro deriva del debate entre academia, sociedad civil y opinión pública que comenzó al conocerse contenido y alcance de la iniciativa de Ley General de Biodiversidad. Para el análisis del impacto esperado de ésta se consideró que los colaboradores abordaran tres métodos de análisis sociojurídico: el contexto social en que impactaría la iniciativa de ley, la coherencia interna de ésta y el cuerpo jurídico institucional en que se inscribe la propuesta.

El resultado es una colección de textos con marcos teóricos y metodológicos, con una revisión documental específica y estudios de caso que cubren gran parte de las regiones y ecosistemas de México, siendo aún imposible un conocimiento enciclopédico, por lo cual podemos calificar a esta obra como una muestra de la complejidad con que se aborda la relación entre biodiversidad y políticas públicas.

Sin embargo, en política nada hay escrito, mucho menos en México, por lo cual es muy importante analizar la iniciativa, en el entendido de que en cualquier momento se puede volver a presentar una coyuntura favorable a sus promotores en alguna de las cámaras para reanimar la discusión. En ese sentido resulta pertinente la presente publicación.

En cada capítulo los autores tomaron en cuenta el papel de la población en el manejo, el aprovechamiento y la conservación de la biodiversidad, considerando especies, genes o ecosistemas. Con base en las experiencias regionales en las que se han involucrado los autores, ya sea investigadores o como ciudadanos activos, se formulan críticas al actual marco jurídico institucional en la materia.

Las experiencias exitosas demuestran que aun pese a los problemas estructurales de México, entre vacíos jurídicos y presiones económicas sobre los recursos, es posible reconocer que la megadiversidad biocultural de este país se debe, principalmente, a las iniciativas de conservación comunitarias, apoyadas en gran medida en un manejo inteligente del marco jurídico institucional como herramientas para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos ambientales.

Nuestro agradecimiento a los autores de cada capítulo, y mediante ellos a centros de investigación, redes sociales, pueblos originarios y campesinos de México que hacen que las políticas públicas tengan un resultado favorable a la biodiversidad, las especies de flora y fauna y, principalmente, sus dueños: los niños, quienes nos han prestado este país con la condición de que se los devolvamos mejor de como lo encontramos.

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 17 04/08/2022 12:45:53 p. m.

BIBLIOGRAFÍA

DOF, 2018, Decreto por el que se abroga la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003. Se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se reforma el primer párrafo al artículo 105 y se adiciona un segundo párrafo al mismo artículo de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. *Diario Oficial de la Federación*. 05/06/2018. Ciudad de México. H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgdfs.htm/

INEGI, 2016, Número de terrenos y superficie total según tenencia de la tierra por entidad federativa y municipio, *Actualización del Marco Censal Agropecuario 2016*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes, Aguascalientes, México, recuperado el 25/11/17 de: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/agro/amca/

LJE, 2017, Analicemos la propuesta de la Ley de biodiversidad, L*a Jornada Ecológica* (211), *La Jornada*: Ciudad de México, recuperado en línea el 04/12/2017 de: http://ecologica.jornada.com.mx/2017/05/26/copy_of_portada/

OMC, 2017, *México. Perfil comercial*, Organización Mundial de Comercio, recuperado en línea el 14/03/2019 de: http://stat.wto.org/CountryProfiles/MX_E.htm/

TPP, 2015, Entendimiento relativo a biodiversidad y conocimientos tradicionales 07 México-Perú y 08 México-Malasia, *Tratado de Asociación Transpacífico. Texto original (TPP)-Instrumentos Bilaterales*, México: Secretaría de Economía, recuperado en línea el 14/03/2019 de: https://www.gob.mx/tratado-de-asociacion-transpacifico#textos/

Interiores Biodiversidad 2022 .indb 18 04/08/2022 12:45:53 p. m.