LAS LIMITACIONES DEL ARTÍCULO 60 TER DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

Por
Giani Javier Rivera Perera

María Guadalupe Sánchez Trujillo

Proteger el planeta para las generaciones futuras no significa renunciar a nuestras vidas o abandonar las actividades diarias. Al adoptar hábitos sencillos y de sentido común, cada uno de nosotros puede contribuir a conservar nuestros recursos naturales limitados, hoy en día esto no es suficiente y se requiere del esfuerzo en conjunto con las normas y leyes que protejan nuestro medio ambiente y vida silvestre.

Actualmente una especie que ha sido devastada por diversos factores en las regiones costeras con vías al desarrollo y crecimiento económico es el mangle. Según la NOM-22-SEMARNAT-2003 La definición 3.40 señala que el manglar es una comunidad arbórea y arbustiva de las regiones costeras tropicales y subtropicales, compuestos por especies halófitas facultativas o halófilas que poseen características ecofosiológicas distintivas como raíces aéreas viviparidad, filtración y fijación de algunos tóxicos, mecanismos de exclusión o excreción de sales; pueden crecer en diferentes salinidades que van desde 0 hasta 90 ppm alcanzando su máximo desarrollo en condiciones salobre (Aprox. 15 ppm).

Un mangle es un árbol o arbusto capaz de crecer en lugares donde el terreno está inundado permanentemente o parte del tiempo e incluso crecer dentro del agua. Un árbol es una planta que tiene: un tronco leñoso, que crece alto y sus ramas crecen en la parte alta de su tronco. (Manglares)

En México predominan cuatro especies de mangle: el mangle rojo (Rhizophora mangle), el mangle blanco (Laguncularia racemosa), el mangle negro (Avicennia germinans) y el mangle botoncillo (Conocarpus erectus). Además se ha registrado Rizophora harrisoni y Avicennia bicolor. Es común encontrarlas asociadas, dependiendo de sus requerimientos y resistencias a la salinidad, en un gradiente relacionada al nivel de las mareas que las inundan o las bañan. Generalmente hay dominancia de una especie o de una asociación predominante de dos o tres especies, dependiendo del lugar en donde se hayan establecido como se menciona en la publicación de CONABIO, 2009.

Sabemos que nuestro país es privilegiado; con dos océanos a cada lado, aprovecha un litoral costero aproximado de 11,000Km, lo que implica una importante reserva de especies y hábitat que ahí se desarrollan, como las zonas de manglar, estuarios, arrecifes y pantanos entre otros. La riqueza natural costera comparte espacio con distintas actividades económicas (extracción de hidrocarburos, turística, industrial…). Las ventajas económicas generadas por el turismo en México no reflejan este "privilegio". (Reserve, 2011). Francia siendo el país más visitado en el mundo con 75 millones de visitantes/año (y es cuatro veces más pequeño que México y con solamente 2,000Km de litoral), el segundo es España (52,5 millones de visitantes), aventajan a nuestro país que se encuentra en séptimo lugar con solamente 18,7 millones de visitantes, a pesar de tantas costas, historia y cultura. La oportunidad económica del sector turístico es enorme: España acumula 33 000 millones de dólares, Francia 30 000 millones de dólares y México, menos de 9 000 millones de dólares. (Le tourisme en France, 2011).

Por ello es importante al comparar las estadísticas con el fin de conocer como esos países obtienen éxito en su crecimiento eco-turístico sin devastar su costa, saber cómo las normas mexicanas que rigen la actividad de protección al ambiente se involucran en la competencia del cuidado de la poda y remoción del mangle.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente: De acuerdo con su artículo primero señala el objeto de dicha norma: Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable.

Lo anterior es de manera general, ya entrando al estudio en materia encontramos el artículo 28 de la LGEEPA, cuyo texto es el siguiente:

> ARTÍCULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría (SEMARNAT) establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:
> […]
> X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

En lo relativo a la LGEEPA, también tenemos su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental que también hace referencias al manglar:

> Artículo 5o.- Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:
> […]

Es indispensable saber si la Ley General de Vida Silvestre o La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable le compete su regulación de estas actividades.

Se hace evidente tal situación en muchos apartados de las normas como puede ser el la NOM-022-SEMARNAT-2003 en su introducción numeral 0.60 que a la letra dice:

> 0.60 Queda de conformidad con lo establecido por la Ley Forestal, la Secretaría sólo podrá autorizar el cambio de utilización de los terrenos forestales, por excepción, previa opinión del Consejo Regional correspondiente con base en una Manifestación de Impacto Ambiental.

Es claro que se establece en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) una facultad a la SEMARNAT para autorizar un cambio de utilización de los terrenos forestales. Sin embargo ¿por qué se habla de terrenos forestales en una NOM que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar? Para ello necesitamos saber que entendemos por terrenos forestales, ya qué es evidente que encontrar la definición solucionaría, si el mangle encuadra en la categoría y objeto de esta ley.

El artículo 7 fracción 11 de la LGDFS establece que se consideran terrenos forestales (para poder apreciar los aprovechamientos de diversos tipos en el anexo A): El que está cubierto por vegetación forestal. Ahora es necesario buscar la terminología de vegetación forestal ella se encuentra en el mismo artículo en la fracción XLV. Vegetación forestal: El conjunto de plantas y hongos que crecen y se desarrollan en forma natural, formando bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas, y otros ecosistemas, dando lugar al desarrollo y convivencia equilibrada de otros recursos y procesos naturales.

Si analizamos a detalle, podemos llegar a la conclusión que el mangle puede estar dentro de un terreno forestal; ya que es una planta, los manglares podrían llegar a introducirse en la descripción de, otros ecosistemas y bien puede coexistir con recursos y procesos naturales.

Pero como se mencionó con anterioridad, el mangle puede pertenecer a la clasificación de terrenos forestales, más no a su ley en la materia. Las razones me permito señalarlas de conformidad con el artículo del Fondo para la Conservación del Golfo de California en colaboración con el CEMDA (CEMDA, 2007)

> A simple vista se podría pensar que como los manglares son recursos maderables su regulación está a cargo de la Ley General para el Manejo Forestal Sustentable (sic). Sin embargo esta afirmación es falsa ya que el artículo 1 de la Ley General de Vida silvestre establece lo siguiente:
>
> Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y de interés social, reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 y de la fracción XXIX, inciso G del artículo 73 constitucionales. Su objeto es establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, relativa a la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat en el territorio de la República Mexicana y en las zonas en donde la Nación ejerce su jurisdicción.
>
> El aprovechamiento sustentable de los recursos forestales maderables y no maderables y de las especies cuyo medio de vida sea el agua, será regulado por las leyes forestales y de pesca, respectivamente, salvo que se trate de especies o poblaciones en riesgo.

Ley General de Vida Silvestre regulará todo aquello que no sea de la competencia de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable ni de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables. Sin embargo, el segundo párrafo hace una aclaración muy importante, ya que, especifica que los recursos naturales que en principio no son materia de la Ley General de Vida Silvestre pero que se encuentren bajo una categoría de riesgo dejarán de ser reguladas por otros ordenamientos y pasaran a colocarse bajo la tutela de la Ley General de Vida Silvestre. Por lo tanto, esta ley hace una especial protección de las especies que por consecuencia de las actividades humanas su población se ha reducido a tal grado que está en peligro de extinción y por lo tanto resulta ser de suma importancia para el ecosistema que el estado regule las actividades productivas que puedan dañar aún más la viabilidad de alguna especie determinada. Por lo tanto, es en la Ley General de Vida Silvestre donde la NOM-059-SEMANAT-2001 encuentra su asiento y fundamento; y es por eso que todas las especies listadas en esta norma se

encontrarán tuteladas por la Ley General de Vida Silvestre y no por otros ordenamientos.

Es importante hacer el señalamiento de que los manglares se encuentran listados bajo la NOM-059-SEMARNAT-2001. Por lo tanto, aunque el manglar es un recurso forestal en virtud de que éste se encuentra sujeto a un régimen de protección especial, se acredita plenamente la excepción descrita en el segundo párrafo del artículo 1 de la LGVS siendo aplicable este último ordenamiento y no la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable. Esto es trascendente ya que el punto clave de por qué las actividades que tengan que ver con el mangle le competen a esa norma; actualmente se ha modificado la NOM-059-SEMARNAT- 2001 por la del 2010, y aun está incluido el mangle que en nuestro México existe.

Hoy en día, el conocimiento de los datos sobre las reglas jurídicas mexicanas en relación al medio ambiente: Manglares, playas, costas, bosques, etc. están desordenadas pues, no existe un esquema técnico y jurídico eficiente. En el Informe de la situación del Medio Ambiente en México 2005 de SEMARNAT se afirma: "La explotación de los recursos naturales y el acelerado crecimiento de algunas actividades económicas no coinciden en un modelo de desarrollo sustentable", ello trae consigo problemas de saturación y contaminación del medio ambiente así como sobre explotación de los recursos naturales y conflictos derivados de la competencia por espacio y recursos. Lo cual perjudica al turismo.

El manejo de los manglares se pretendió regular en un principio por Norma Oficial Mexicana: la NOM-022-SEMARNAT-2003 que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeras en zonas de manglar. En diversos estudios la NOM se enfoca a buscar preservación de los mangares en la medida que una alteración del suelo debe incluir a priori una consideración de ciertos puntos (integridad del ecosistema, etc.); sin embargo, se pueden autorizar algunas obras de canales con la destrucción de zonas a cambio de la reposición. La confusión jurídica empezó con la adición muy criticada en mayo de 2004 a la NOM inicial, para quedar como sigue (OCHOA, 2007):

> La prohibición de obras y actividades estipuladas en los numerales 4.4 y 4.22 y los límites establecidos en los numerales 4.14 y 4.16 podrán exceptuarse siempre que en el informe preventivo o en la manifestación de impacto ambiental, según sea el caso se establezcan medidas de compensación en beneficio de los humedales y se obtenga la autorización de cambio de uso de suelo correspondiente.

El establecimiento de la compensación se interpretó por muchas organizaciones ambientales como mecanismos de compensación económicas. La inclusión del punto 4.43 en la NOM-022 que consentía impactos ambientales siempre y cuando se compensara pecuniariamente generó una serie de reacciones que culminaron con la emisión de proposiciones y proyectos.

Ante esta situación, en febrero 2007, se adicionó un artículo 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre que persigue "perfeccionar la gama de instrumentos legales que se encuentran a disposición de las autoridades ambientales y los particulares para desarrollar proyectos de protección, preservación y aprovechamiento no extractivo de los bosques de manglar en el país".

Artículo 60 TER: Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte de manera directa o indirecta al mangle.

Esa prohibición también se encamina a evitar la afectación en la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos, de las zonas de anidación, reproducción, refugio o alimentación o que provoque cambios en los servicios ecológicos.

Como ya hemos visto se ha explicado el motivo del 60 ter y como las anteriores leyes, que todavía siguen vigentes, no bastan para la depredación del mangle ya que esta vegetación se sigue devastando a pesar de que éstos artículos lo prohíben por diversas situaciones, sería conveniente hacer una nueva revisión que permita tomar en cuenta aquellas excepciones en dicha legislación que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

La causa destacada más probable de esta deforestación a pesar de la ley, es la construcción de infraestructura turística, sustitución por campos de cultivo y potreros, asentamientos humanos y actividad petrolera. "La tasa de deforestación equivale a 22 mil hectáreas de manglares al año"(SEMARNAT). Por eso es importante que se tengan

mejoras en la reglamentación para el uso y aprovechamiento de áreas donde se encuentra el mangle. Así como la apertura a la plantación del mangle por medio de las Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA), y así poder aportar un beneficio para nuestro medio ambiente.

Referencias ciatadas

1. Basurto G, D. (s.f.). (2012). Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales. Revista Derecho Ambiental y Ecología, (México), artículo =1106 pág. 3-4

2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2007). Secretaría General. Recuperado el 8 de Octubre de 2012, de Secretaría Servicios Parlamentarios; Centro de documentación, Información y Análisis: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/012_DOF_01feb07.pdf

3. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. (3 de julio de 2007). Comunicación. Recuperado el 8 de Octubre de 2012, de boletín Num 1395: http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2007_2007/007_julio/07_07/1395_ante_diputados_califican_empresarios_de_restrictiva_la_ley_de_vida_silvestre_en_proteccion_de_manglares_favor_de_utilizar_de_sabado_para_domingo

4. CEMDA. (2007). Marco Jurídico de los Humedales. Recuperado el 9 de Octubre de 2012, de http://www.cemda.org.mx/artman2/uploads/1/marco_jur_dico_de_los_humedales_costeros_con_presencia_de_manglar.pdf

5. CONABIO. (2009). Manglares de México, Extensión y Distribución. México: COMISIÓN NACIONAL PARA EL CONOCIMIENTO Y USO DE BIODIVERSIDAD.

6. Iniciativa para el Desarrollo Ambiental Sustentable. (s.f.). Recuperado el 09 de Octubre de 2012, de La conservación de los Manglares vs El Desarrollo Turístico: http://www.iniciativasustentable.com.mx/docs/esp/doc09_5esp.pdf

7. Le tourisme en France. (s.f.). Recuperado el 9 de Octubre de 2012, de http://geotourweb.com/nouvelle_page_3.htm

8. Manglares. (s.f.). Recuperado el 10 de Octubre de 2012, de http://www.proambientepr.org/semillas/temas_educativos/manglares/

9. Observación Ciudadano de Vigilancia Ambiental. (2007). Observación Ciudadano de Vigilancia Ambiental. Recuperado el 203 de Mayo de 2011, de Mentiras y Verdades del manglar en México.: http://207.249.181.113/comunidades/c7/IMG/pdf/mentiras-y-verdades-sobre-el-manglar.pdf

10. Real Academia Española. (2009). Real Academia Española. Recuperado el 25 de Mayo de 2011, de Diccionario de la Lengua Española: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=remover

11. SEMARNAT. (2005). Informe de la Situación del Medio Ambiente en México. En SEMARNAT. México: SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

12. TRIBUNA. (11 de Abril de 2010). Recuperado el 10 de Octubre de 2011, de Pérdida del 30% de manglares en 10 años: http://www.tribunacampeche.com/index.php?option=com_content&view=article&id=18697%3Aperdida-del-30-de-manglares-en-10-anos&Itemid=38

CEJA A.C.
Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.

www.ceja.org.mx

INFORMES:

T: (01-55) 3330 - 1225 al 27 Av. Universidad 700-401, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez 03650 publicaciones@ceja.org.mx

COSTO: $120.00 c/u