



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México

Maestría en Ciencias Sociales
XXII Promoción
2018-2020

La influencia de Organizaciones de la Sociedad Civil ambientalistas sobre procesos legislativos en México: Los casos del Grupo de Trabajo Ley General de Biodiversidad

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales

Presenta

Lic. Juan Francisco Flores Alvarado

Directores de Tesis

Dra. Velia Cecilia Bobes León

Dr. Alejandro Natal Martínez

Lectoras

Dra. Gisela Zaremberg

Dra. Marcela Torres Wong

Seminario de Tesis: Sociología Política

Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia

Ciudad de México, agosto de 2020

Esta maestría fue realizada gracias a una beca otorgada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT-México)

Resumen

La presente tesis de maestría atiende el tema de la influencia de OSC ambientalistas sobre los procesos legislativos en México y problematiza varios de los supuestos que usualmente han sido ignorados, tanto en la literatura sobre asociaciones, como en la que versa sobre repertorios de interacción socioestatal. Así, mediante una detallada revisión de fuentes bibliográficas, se obtuvo evidencia de que los mecanismos *sui géneris* empleados por las OSC especializadas en temas legales y ambientales les permiten homologar los resultados políticos que obtienen con sus demandas a lo largo de su interacción con distintos sectores del Poder Legislativo.

Concretamente, los resultados obtenidos gracias a este trabajo permiten asociar la capacidad de las OSC para crear un sustento colaborativo en sus interacciones; su percepción acerca de la eficacia del uso de distintos repertorios de interacción y su nivel de especialización con el impacto sobre los procesos legislativos mexicanos.

Palabras Clave: incidencia, colaboración, especialización, sucesión de repertorios, instituciones participativas, procesos legislativos, interacción socioestatal, entorno organizacional, Ley General de Biodiversidad.

Abstract

This Master's thesis addresses the influence of the environmentalist NGOs over legislative processes in Mexico and discusses several of the assumptions that are usually ignored in associations literature, as well as in that of repertoires of State-Society interaction. By engaging in a detailed review of bibliographic resources, evidence that the particular mechanisms used by NGOs specialized in both, legal and environmental issues, allows them to link their demands with the political outcomes they obtain through their interaction with different sectors of Legislative power, was gathered.

In more specific terms, the results of this investigation point toward a deep relation between the NGO's capacity for building a collaborative support for their interactions; their perception of repertoires of State-Society interaction to be useful; and their level of specialization with the impact over Mexican legislative processes.

Keywords: influence, collaboration, specialization, repertoires succession, participatory institutions, legislative processes, State-Society interaction, organizational environment, General Law of Biodiversity.



FLACSO
MÉXICO

*Para mis queridos parientes y
mis excelentes amigos*

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis de posgrado es el resultado de una rica experiencia, tanto personal como académica, a la que muchas personas han realizado aportes inconmensurables por los que estoy de la misma manera agradecido. Empezando por mis padres quienes, quizá sin saberlo, me inculcaron una necesidad por cuestionar mi entorno, hábito que a la larga resultó fundamental para mi quehacer académico. Agradezco también a mis, tíos Jorgito y Laura, quienes no solo me hicieron partícipe de un hogar maravilloso en donde me pude establecer durante mi tránsito hacia la Ciudad de México, sino que además me guiaron en la construcción del temple que me valió el resto de mis logros desde entonces. A mis hermanos Andrea y Ricardo, con quienes he tenido la increíble fortuna de encontrar una manera única y sorprendente de estar en el mundo. A mi pareja, Blanca Isabel que, con su voluntad, compañía, paciencia y atención, ha cambiado profundamente mi vida.

Asimismo, para mí es un privilegio incluir en estos agradecimientos a mis compañeras y compañeros del programa de maestría quienes hicieron de esta vivencia algo realmente extraordinario en virtud de su ingenio, amistad y compañía. Además, esta misma gratitud me vincula con mis profesoras, profesores y talleristas de quienes he recibido una formación académica que superó todas mis expectativas, proceso en el que constantemente se mostraron pacientes, incluso más de lo que yo habitué a ser conmigo mismo.

Particularmente me siento afortunado de haber tenido la oportunidad de ser partícipe del seminario de tesis a cargo de las doctoras Bobes, Zaremberg y Torres; así como de las clases y el laboratorio de métodos cuantitativos impartidos por el Dr. Salazar, quienes me ayudaron a construir una mirada analítica, tarea que no siempre facilité, pero cardinal para el trabajo que aquí presento. De igual manera, quiero agradecer la cercanía y el interés que ha mostrado el Dr. Alejandro Natal, asesor de esta tesis de maestría, en mi formación académica.

Finalmente, no me queda más que agradecer el cariño y apoyo de mis amigas, amigos y familiares que, aun a la distancia, llevo conmigo todo el tiempo: a mis primos y primas, a Ruth, Juan (ambos), Mónica, Marisol, Ernesto, Chucho, Alejandro (ambos), Fanny, Montserrat, Paola, Issis, Diana, Carlos (los cuatro), Adrián, Elías, Andrés...

| | |
|---|------------|
| Introducción | vii |
| Capítulo primero. Exposición del enfoque relacional de la sociología política: los repertorios de interacción socioestatal | 1 |
| El enfoque relacional de la sociología política | 1 |
| Repertorios de acción socioestatal..... | 2 |
| Rutinas de interacción socioestatal | 3 |
| Concepto de incidencia..... | 5 |
| Concepto de OSC..... | 6 |
| Aproximación al estudio de las organizaciones..... | 8 |
| Estado del Arte..... | 9 |
| Propuesta analítica | 20 |
| Capítulo segundo. Caracterización de las OSC ambientalistas y su entorno | 23 |
| Legislación medioambiental mexicana..... | 23 |
| Proceso legislativo en México: el caso de la LGB..... | 23 |
| Legislación medioambiental mexicana | 26 |
| Ley General de Biodiversidad..... | 29 |
| Relaciones Estado-sociedad civil en el ámbito legislativo-medioambiental | 31 |
| LXIII legislatura del Congreso mexicano..... | 39 |
| SEMARNAT | 41 |
| Instituciones participativas en México..... | 42 |
| OSC involucradas en la revisión de la LGB | <u>50</u> |
| CEMDA y CeIBA | 50 |
| FMCN..... | 54 |
| Capítulo tercero. Incidencia del GTLGB en el proceso legislativo..... | 58 |
| Demandas e intereses de agenda de los actores involucrados en el proceso legislativo... 58 | |
| COMARN LXIII legislatura | 58 |
| CEMDA | 59 |
| CeIBA y FMCN | 63 |
| GTLGB..... | 63 |
| Proceso de incidencia..... | 76 |
| Análisis de la incidencia | 96 |
| Influencia del entorno institucional y organizacional | 96 |
| Protestas y acciones directas | 98 |



| | |
|--|------------|
| Participación institucionalizada..... | 99 |
| Política de proximidad | 100 |
| Ocupación de cargos en la burocracia..... | 101 |
| Conclusiones..... | 103 |
| Referencias | 108 |
| Anexos..... | 123 |
| Anexo 1. Entrevista de enero de 2019..... | 123 |
| Anexo 2. Cuestionario..... | 134 |
| Anexo 3. Apartado Metodológico..... | 138 |
| Anexo 4. Semblanza de los directivos de CEMDA y CeIBA..... | 142 |



Índice de tablas y figuras.

| | |
|--|----|
| Figura 1. Línea temporal del proceso legislativo LGB | 83 |
| Tabla 1. Legislación medioambiental en México..... | 27 |
| Tabla 2. Senadores por partido político en la LXIII legislatura | 39 |
| Tabla 3. Diputados por partido político en la LXIII legislatura | 39 |
| Tabla 4. Integrantes de la COMARN por partido en la LXIII legislatura..... | 40 |
| Tabla 5. Instituciones participativas sustentadas en la legislación medioambiental mexicana | 46 |
| Tabla 6. Perfiles de los directivos de CEMDA y CeIBA | 52 |

Introducción

Existe evidencia de que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han hecho esfuerzos importantes por incidir en la legislación en materia ambiental en México colaborando con representantes de la Cámara de Senadores. Sin embargo, la mayoría de la literatura se centra en la influencia de dichas asociaciones sobre la política pública, bajo miradas que suponen una oposición mayormente antagónica entre la sociedad civil y el Estado. Y, en efecto, no es de sorprender que sea así, pues las relaciones donde lo medioambiental se encuentra en disputa pueden llegar a ser intensamente conflictivas y violentas. De acuerdo con organizaciones internacionales, durante los años 2017 y 2018 las agresiones en contra de activistas medioambientales alcanzaron niveles históricos en todo el mundo. En especial, resulta preocupante que Brasil y Colombia se encuentren entre los tres países a nivel mundial con mayores cifras en lo que a asesinatos de estos activistas se refiere; no obstante, a nivel regional también Nicaragua y Honduras son claros escenarios donde se presenta este fenómeno. Incluso México ha sido un territorio proclive a la agresión en contra de activistas medioambientales, particularmente aquellos que se oponen a las actividades extractivas.

No obstante, esta investigación aborda, desde un enfoque relacional, la interacción entre los actores de dichos ámbitos en el marco del proyecto de decreto para promulgar la Ley General de Biodiversidad (LGB) concebido en 2016 y aprobado por el Senado de la República a finales de 2017.

Así, el análisis en cuestión pone de manifiesto los repertorios de interacción que están disponibles para las OSC ambientalistas en su relación con el Estado mexicano; de esta manera, se pretende contribuir sustantivamente al conocimiento que se tiene acerca de las asociaciones arriba mencionadas bajo una propuesta teórica novedosa que permite superar muchos de los supuestos que suelen oscurecer los diagnósticos sobre las relaciones entre sociedad civil y Estado. Así, se busca explicitar las modalidades de impacto que estas organizaciones emplean con mayor facilidad sobre las instituciones que regulan la protección, distribución y control sobre los recursos naturales.

No obstante, la literatura sobre repertorios de interacción socioestatal está repleta de casos donde se aplican estos recursos, la mayoría en Brasil e incluso algunos en México, así que el aporte de esta investigación no consiste únicamente en brindar aún más ejemplos de

esta forma de relación entre sociedad civil y Estado, sino tematizar con mayor detenimiento la interacción de OSC ambientalistas con el poder legislativo; dar cuenta de las condiciones en que tal interacción se posibilita, así como los criterios para el empleo de los distintos repertorios de interacción y apuntar cuáles son las restricciones que el entorno organizacional e institucional impone en las relaciones entre dichos ámbitos. Lo anterior se vuelve relevante en tanto la literatura sobre repertorios de interacción socioestatal también ha conllevado una serie de presupuestos que pudieran ser ciertos bajo el sistema político brasileño, pero no necesariamente en el mexicano también. En ese sentido, sería incorrecto considerar a las OSC estudiadas como meros casos que ilustran el despliegue de sus repertorios de interacción. Más bien, su relación con el Estado evidencia aspectos hasta ahora obviados tanto por la literatura sobre asociaciones, como por la literatura acerca de movimientos sociales.

En concreto, se tematiza dicha relación a cinco niveles diferentes; en primer lugar está la cuestión del conflicto entre los actores involucrados: mucha de la literatura sobre estas relaciones supone que implican una oposición ontológica en tanto los intereses de los agentes estatales son irreconciliables (o mutuamente excluyentes) con respecto a los intereses de la sociedad civil. No obstante, si el conflicto que supone la regulación y administración de los recursos medioambientales fuese exclusivamente antagónico cabría esperar que la relación entre sus miembros ocurriera únicamente en términos contenciosos, lo que implica una lógica donde el resto de actores involucrados son concebidos exclusivamente como opositores con los que es imposible entablar proyectos en conjunto ni conciliar intereses de forma negociada. En cambio, la presente investigación produjo evidencia que muestra una relación marcadamente colaborativa entre los actores del ámbito estatal y actores de la sociedad civil.

En segundo lugar se trata la diferencia entre el ámbito exclusivamente legislativo y la política pública como objeto de incidencia para actores de la sociedad civil: buena parte de los estudios que se han publicado acerca de las relaciones socioestatales relega a la legislación como una cuestión accesoria a la política pública, lo que fomenta el supuesto de que los mismos recursos que sirven para influir en la segunda, sirven para incidir en la primera. Sin embargo, la presente investigación concluye que, si bien tanto la política pública, como los procesos legislativos son objetos de interés para las OSC, los mecanismos empleados para la influencia sobre uno u otro son bastante diferentes en tanto los actores relevantes pueden variar significativamente según el caso.

En tercer lugar, esta tesis de maestría aborda la diferencia entre las OSC cuyos miembros se especializan a nivel académico tanto en el objeto sustantivo de sus organizaciones, como en la regulación legal de dicho objeto con respecto a otras asociaciones del mismo ámbito (ya sean otras OSC o movimientos sociales) que no cuentan con ese nivel de especialización. Gran parte de los estudios que hasta ahora se han publicado respecto a las relaciones entre Sociedad Civil y Estado obvian esta distinción y, en consecuencia, pasan por alto diferencias cardinales en las formas específicas en que la selección de miembros permite u obstaculiza dicha relación. Así, se muestra que estar conformadas principalmente por especialistas en medio ambiente y derecho ambiental, le permite a las OSC entablar procesos de negociación más fácilmente con el Estado mexicano. El tema anterior se relaciona de manera importante con otro que tampoco se ha tratado a suficiencia dentro de la literatura relaciones socioestatales. Así, en quinto lugar, se tematiza el escenario donde las OSC previamente a la interacción en tanto grupo con el Estado, deben construir acuerdos fundamentales entre sí que les permitan lograr la incidencia deseada sobre el proceso legislativo de su interés.

La presente tesis de maestría muestra que, si bien muchos de los postulados de la interacción socioestatal aplican para los casos revisados, los mecanismos puntuales que describen pueden ser muy distintos cuando las OSC buscan ejercer influencia sobre un proceso legislativo preexistente, a diferencia de cuando se busca crear una propuesta legislativa nueva o influir sobre la política pública en general.

También se detallan importantes diferencias entre la aplicación de estos repertorios por parte de OSC compuestas por académicos y especialistas en aquellos temas que constituyen tanto el interés sustantivo de un sector importante de la sociedad civil como también en su sustento legal –v. gr. el medio ambiente y el derecho ambiental– con respecto a otras asociaciones de activistas que no cuentan con aquel criterio para la inclusión de sus miembros. Asimismo, se describen las pautas que estas organizaciones siguen para la implementación de uno u otro repertorio de interacción, así como para decidir a qué sector del Estado dirigir esos esfuerzos, lo que además conlleva explicar la infra tematizada diferencia entre tener al gobierno como interlocutor, con respecto a interactuar con el poder legislativo. Igualmente, se ofrece evidencia de que las relaciones de estas OSC requieren

construir un sustento colaborativo entre sí incluso antes de plantearse la misma posibilidad para entablar una relación con el Estado.

No obstante, para siquiera estar en la posibilidad de obtener aquellas conclusiones, la presente investigación requirió establecer claramente la propuesta teórica detrás del concepto de repertorios de interacción socioestatal; esclarecer las definiciones que se utilizarían para tematizar la incidencia y a las mismas OSC; así como elaborar a partir de todos aquellos insumos una propuesta analítica con la que tratar el tema de la influencia sobre los procesos legislativos en México. Además, los resultados de esta tesis de maestría se obtuvieron a partir de una revisión detallada de los datos bibliográficos disponibles acerca de estos procesos; la legislación medioambiental mexicana; las relaciones entre Estado y sociedad civil en torno a cuestiones ambientales, así como de la misma LGB.

Así, el problema de investigación abordado en esta tesis está formado por tres componentes. El primero, es de corte empírico e involucra la participación de al menos tres OSC ambientalistas en el proceso legislativo que buscó promulgar la Ley General de Biodiversidad. Los dos restantes son de corte teórico y del estado del arte, respectivamente: uno busca abonar al esclarecimiento del problema entre colaboración y conflicto presente en la literatura sobre asociaciones y medioambiente; así como el uso de los distintos repertorios de interacción socioestatal para vincular los resultados políticos que obtienen con las demandas que tienen al respecto; mientras que el otro implica contribuir con un análisis desde una perspectiva novedosa a un fenómeno poco estudiado: el enfoque relacional aplicado a la influencia de las OSC ambientalistas en México sobre el diseño de la legislación.

Específicamente, se estudiarán los mecanismos¹ que describen los medios de incidencia de las OSC ambientalistas (o sea, sus repertorios de interacción socioestatal) sobre la legislación medioambiental; los criterios que emplean para el uso de unos u otros; así como las condiciones bajo las que se les permitió tal uso durante el periodo presidencial de Peña Nieto (en particular los dos últimos años de su mandato) empleando una lógica de investigación exploratoria que obtendrá datos a partir de una revisión bibliográfica.

¹ Se recupera este concepto del artículo de Lin (1998) dado que tal concepción de la relación entre la lógica contrafáctica y la interpretativa es la empleada como sustento metodológico de la presente investigación. En otras palabras, la idea de “mecanismo” no proviene de la literatura de la sociología política y por lo tanto no refiere a la relación entre sociedad civil y Estado; sino a la relación entre dos escuelas epistemológicas.

De esta manera, el análisis aborda un contexto caracterizado por el notable impacto sobre el medio ambiente que tienen muchas de las actividades que los Estados regulan: en México existe una gran cantidad de leyes relacionadas con el medioambiente; sin embargo, en los últimos años del periodo de Peña Nieto, tres de ellas recibieron particular atención tanto por parte del Estado como de las OSC: la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente (LGEEPA); la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), así como la formulación y aprobación en el Senado del dictamen de la LGB.

Esta última fue propuesta en el año 2016 como nuevo eje articulador de la legislación medioambiental en México, lo que hubiera conllevado la derogación de la LGVS, así como cambios importantes en la LGEEPA. Fue entonces que el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) junto con el Centro Mexicano para la Conservación de la Naturaleza A.C. (FMCN) y el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente A.C. (CeIBA) conformaron un grupo de trabajo para el análisis legislativo de los cambios que estaban ocurriendo en materia medioambiental.

En los años siguientes, aquel grupo de trabajo produjo una serie de documentos que incluían también propuestas conjuntas que agruparon en un “Portafolio Ley Marco LGEEPA”. En el último comunicado de aquel proyecto elaboraron una carta firmada por cuarenta OSC y más de doscientos especialistas en la que se expresaba un claro rechazo al “Dictamen de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Biodiversidad, se abroga la Ley General de Vida Silvestre y se reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente” aprobado en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales el 17 de septiembre del año 2017.

Finalmente, tanto CEMDA, como CeIBA publicaron las opiniones del GTLGB acerca del decreto aprobado por la cámara de senadores el 14 de diciembre de ese mismo año, donde ambas organizaciones coinciden en que parte de las recomendaciones que emitieron fueron adoptadas en el documento aprobado.

La presente tesis de posgrado se estructura de la siguiente manera: en el primer capítulo se presentan las referencias teóricas empleadas en el análisis realizado. Así, como parte de la exposición del enfoque relacional de la sociología política, se introduce a quien lea estas líneas al concepto de repertorios de interacción socioestatal y a sus cuatro rutinas. Más adelante, se presenta el concepto de incidencia, así como el de OSC y se expone cómo

es que se ha abordado el estudio de las organizaciones en la literatura; el estado del arte y se cerrará con la propuesta analítica que se construye a partir de la conjunción de todos los elementos hasta ese momento presentados.

Los datos reunidos en esta tesis de posgrado son el insumo fundamental del segundo capítulo, donde se expondrá el entorno organizacional e institucional de los casos revisados. Tal entorno está constituido por las leyes medioambientales mexicanas; la propuesta de LGB y su proceso legislativo; las tres OSC de interés y el Grupo de Trabajo que conformaron. Así, el esfuerzo por contextualizar dicho escenario implica situar la idea del conflicto como variable implícita en las relaciones entre Estado y sociedad civil orientadas hacia cuestiones medioambientales en el México contemporáneo, donde la reestructuración del marco legislativo en materia ambiental ha requerido de situaciones colaborativas que permitan la coordinación de una miríada de actores con distintos intereses en juego. Finalmente, en el tercer capítulo se realiza la descripción y análisis del proceso de incidencia del GTLGB sobre el proceso legislativo de su interés.

Capítulo primero. Exposición del enfoque relacional de la sociología política: los repertorios de interacción socioestatal

El presente capítulo teórico requiere cumplir con la tarea de exponer los conceptos empleados en la presente investigación. Así, se comenzará por exponer la perspectiva teórica empleada en la presente tesis de posgrado; tal exposición continuará con la definición de OSC; posteriormente se incluirá el estado del arte y, finalmente, se presentará la propuesta analítica.

El enfoque relacional de la sociología política

La presente investigación versa sobre la participación de las OSC ambientalistas en el proceso democrático; particularmente en el ejercicio legislativo. Este fenómeno que implica toda una serie de relaciones que exceden ampliamente a las estipuladas por la representación electoral. Además, ya que las relaciones de interés para esta investigación no pueden ser correctamente tematizadas por los supuestos antagónicos que priman en la literatura sobre asociaciones y movimientos sociales en lo que respecta a la interacción entre sociedad civil y Estado –o sea, el supuesto que postula como mutuamente excluyentes las agendas de la sociedad civil con respecto al Estado–, cobra sentido recurrir al enfoque relacional propuesto por la sociología política, al que particularmente le interesa la crítica de aquel conjunto de premisas (ver Abers y Keck, 2008; Gurza Lavalle y Szwako, 2015).

Lo que el análisis aquí presentado busca describir son una serie de repertorios, suscitados a partir del fracaso de la representación procedimental para la inclusión de la agenda de la sociedad civil en los procesos legislativos, y su subsunción a un contexto donde todas las partes involucradas tuvieron que construir consensos que sustentaran su interacción.

Por lo tanto, se empleó como insumo fundamental el concepto de “repertorios de interacción socioestatal” acuñado con el propósito de cuestionar la idea de que cualquier relación entre ciudadanía y representantes que exceda el ámbito procedimental electoral

implica algún nivel de riesgo para el correcto funcionamiento del Estado: desde la pérdida de eficiencia, hasta la proliferación de la ilegalidad.

Aquel concepto ha sido parte de un esfuerzo de la literatura sobre representación por desmitificar la participación política, ya que es concebido una variable capaz de propiciar efectos democratizadores, o bien, en sentido contrario, actuar en su detrimento (ver Zarembeg y Welp, 2020). Tal precisión resulta importante para la explicación de resultados políticos en un contexto donde el simple diseño institucional no resulta significativo (Abers et al, 2014). Este concepto, tal como se expondrá en el siguiente apartado, también sintoniza con el cuerpo de literatura que revisa las nociones de movimientos sociales, sociedad y asociaciones civiles en su relación conflictivo-contenciosa y, a la vez, colaborativa, con las instituciones políticas del Estado (ver Gurza Lavalle y Szwako, 2015).

La minuciosidad con la que el concepto “repertorios de interacción socioestatal” revisa los supuestos con los que se suelen evaluar las relaciones sociedad civil-Estado, resulta importante para la explicación de resultados políticos en un contexto donde el simple diseño institucional no resulta significativo. No obstante, es necesario especificar cómo se espera que los repertorios socioestatales se relacionen entre sí, no sin antes haberlos precisado.

Repertorios de acción socioestatal.

En tanto Abers, Serafim y Tatagiba (2014) definen implícitamente “repertorios de interacción socioestatal” en su artículo, al mencionar sus características principales, en el presente escrito se propondrá una definición a partir de estas últimas.

Aquellas autoras dan cuenta de dos desventajas importantes en el clásico uso del término “repertorios contenciosos” propuesto por Charles Tilly: por un lado, la incapacidad de describir, más allá de su dimensión conflictiva, las relaciones entre la sociedad civil y el Estado; y por otro, la restricción que impone un concepto que únicamente hace referencia a los movimientos sociales, que representan apenas una fracción de las posibles variantes de actores involucrados en dichos ámbitos. En consecuencia, idean el término que nos ocupa a fin de posibilitar la inclusión en el análisis de dinámicas colaborativas (no únicamente contenciosas) entre actores de los ámbitos involucrados (la sociedad civil y el Estado). Adicionalmente, cuestionan que el Estado constituya un actor homogéneo y que, por tanto,

los actores responsables de su funcionamiento tengan los mismos intereses y disposición para interactuar con miembros de la sociedad civil.

Considerando que el concepto original de Tilly, del que deviene el empleado en esta investigación, se define como “...un conjunto limitado de rutinas que son aprendidas, compartidas y ejecutadas a través de un proceso relativamente deliberado de elección” (Abers, et al., 2014), al que se le añaden las dos dimensiones recién discutidas –la posibilidad de que tales relaciones se den en términos cooperativos y el reconocimiento de un Estado heterogéneo– se propone que los repertorios de interacción socioestatal se definen como un conjunto de rutinas que son empleadas por actores de la sociedad civil, en un esfuerzo por relacionarse con el Estado, a fin de establecer procesos de negociación.

Rutinas de interacción socioestatal

Abers et al. (2014) identifican cuatro modalidades específicas en las que se puede manifestar el uso de dicho repertorio de interacción: “protestas y acción directa”; “participación institucionalizada”; “política de proximidad”; así como “ocupación de cargos en la burocracia”. Esta tipología es fundamental para la presente investigación en tanto permite diferenciar los esfuerzos realizados por OSC ambientalistas, a través del uso de sus repertorios de interacción socioestatal arriba definidos, con visas a propiciar instancias cooperativas con el Estado, excepto para el clásico concepto de protestas y acción directa, que se ubican, dentro de los consabidos repertorios contenciosos, provenientes de la literatura sobre movimientos sociales. (v.gr. Gamson, 1975; Mc Adam 1996; Tilly, 1993).

El primero de estos repertorios, sin dejar de lado su carácter contencioso, permite la posibilidad de tematizar que, cuando los movimientos sociales consideran al gobierno como un posible aliado, las protestas y acciones directas pueden surgir a raíz del propósito de abrir o reestablecer negociaciones; o bien, pueden ocurrir como parte de negociaciones en curso.

En la presente investigación este repertorio ocupa un lugar interesante, pues describe tanto las acciones que llevan a cabo las OSC ambientalistas cuando la representación tradicional resulta insuficiente para la inclusión de sus intereses en los productos legislativos, así como describe también la alternativa usual de las OSC ambientalistas cuando la aplicación del resto de los repertorios falla en producir los efectos deseados recién expuestos. Lo anterior resulta curioso en tanto estas organizaciones, a las que se les juzga comúnmente como

contenciosas, únicamente recurren a dicho sector de su repertorio cuando el resto prueba ser insuficiente o inaccesible.

Así, quien revise los capítulos subsecuentes podrá corroborar cómo en los casos estudiados, la protesta es recurrentemente empleada con el fin de ofrecer incentivos a las autoridades estatales para incluir las demandas de las OSC en el proyecto de decreto de la LGB.

La “participación institucionalizada” consiste en el “uso de canales de diálogo oficialmente sancionados que son guiados por reglas previamente definidas, aceptadas por las partes involucradas” y se caracterizan por ser “reuniones públicas y documentadas, que tienen como propósito explícito influenciar decisiones específicas sobre determinadas políticas” (Abers, et al., 2014: 332).

Para el estudio de los casos aquí revisados este repertorio ocupa un papel más bien modesto, pues su uso fue virtualmente intrascendental. Se argumentará que la centralidad de las protestas y la política de proximidad en los esfuerzos de las OSC ambientalistas por incidir en el proceso legislativo no se debe únicamente al fracaso de la representación electoral, sino también a la ineficacia estructural que impone el recurso a la participación institucionalizada.

Por su lado, la “política de proximidad” se trata de la interacción entre sociedad civil y Estado que ocurre en la forma de contactos personales entre integrantes de dichos ámbitos. En este caso, resulta sumamente interesante observar que estos contactos surgen del prestigio que antecede a los miembros u organizaciones involucradas, lo que les faculta para obviar las mediaciones institucionales que usualmente previenen dicho acceso.

Las autoras especifican que tal modalidad de interacción no es necesariamente una dinámica clientelar, pues ello depende del contenido de la interacción, misma que puede volverse más efectiva si los actores están involucrados simultáneamente en el Estado y en los movimientos sociales, cuestión que remite a la última forma de interacción.

Dado que tanto el repertorio anterior, así como el que se expondrá a continuación son tomados como constantes para cada uno de los casos revisados, la política de proximidad es, precisamente, la única alternativa relevante a la protesta. De ahí que resulte cardinal para la descripción de las negociaciones ocurridas una vez logrado el consenso subyacente necesario para posibilitar dicha modalidad de interacción entre las partes involucradas.

La ocupación de cargos en la burocracia a la que se refieren Abers, et al. (2014) es la efectuada por parte de activistas, quienes están en una posición favorable para impulsar la agenda de la sociedad civil dentro del propio Estado; además, tal repertorio es capaz de propiciar con mayor fuerza la simultánea aplicación de cualquiera de los otros tres.

Para el análisis aquí expuesto, la influencia de la ocupación de cargos en la burocracia es un factor mucho más esquivo de lo que Abers, et al. (2014) proponen en su texto debido a que la interacción descrita no se efectúa con el ejecutivo, ni con ninguna agencia gubernamental. Además, varios de los actores, que pertenecen a las OSC estudiadas más relevantes en la escena política mexicana, dejaron de ocupar estos cargos hace tiempo. No obstante, como se expondrá más adelante, su influencia sigue siendo cardinal para explicar los resultados obtenidos por cada una de estas organizaciones: su paso a través de diversos cargos en el ejecutivo a lo largo de su carrera incrementa el prestigio que ostentan, potenciando así la efectividad del repertorio de proximidad.

Concepto de incidencia

El concepto de incidencia ocupado en la presente investigación es una versión simplificada de lo que Dourojanni, Parrado, Sancho, Cardenas y González (2003: 127-128) presentan en su informe como la “Escala de Participación”: una serie de criterios, en formato de continuum, con los que evalúan (cualitativamente) el nivel de involucramiento de los Consejos de Cuenca en la política pública relacionada con el acceso al agua en México. Así, estos autores presentan una tipología en la que cada categoría –información, consulta, concertación y decisión conjunta– supone una mayor influencia de los Consejos en las decisiones que implementa el gobierno en tal materia.

En lo que a esta investigación respecta, tal continuum fue reformulado en los siguientes términos: “transparencia” refiere a la transmisión oportuna de información pública por parte de los actores estatales pertinentes. Esta categoría requiere que la información transmitida sea suficiente para que las OSC ambientalistas sean capaces de emitir recomendaciones para la modificación de la legislación que estén evaluando. “Consulta” es a la decisión por medio de una votación por alternativas prediseñadas y puede o no ser vinculante. “Diálogo” refiere a la toma de decisiones por parte de los actores estatales que consideran las opiniones externadas por las OSC, sin que éstas últimas tengan necesariamente

algún impacto en dicho proceso. Finalmente, “decisión conjunta” no requiere explicación que exceda al significado literal de ambas palabras: la selección de alternativas consensuada por todos los actores involucrados en la interacción entre OSC y Estado.

Concepto de OSC

Cadena Roa, en la introducción del libro titulado “Las organizaciones civiles mexicanas hoy” (2004: 8) afirma que la definición del término “organizaciones civiles” (OC) es problemática en tanto que hace referencia a una pluralidad de formas asociativas no reductibles a una sola característica. Recíprocamente, el autor también afirma:

“...casi cualquier cosa que uno diga acerca de ellas es cierta en el sentido de que se pueden encontrar sin dificultad ejemplos para ilustrar lo dicho. No todas son civiles, no gubernamentales, sin afán de lucro. Las hay asociadas estrechamente a los gobiernos, a partidos políticos, a grupos empresariales, a movimientos de base, a agencias de cooperación internacional (...). No faltan las creadas para evadir impuestos. Unas sirven como contratistas privadas, otras sirven efectivamente a su población objetivo...” (Cadena Roa, 2004: 10-11).

Por tanto, este autor sugiere al respecto prescindir de “definiciones esencialistas”². Más allá que la cita anterior pone en evidencia una cuestión metodológica cardinal para la elección de una definición u otra de OC, a saber, que una investigación casuística acerca del tema no es falsable, la parte de su propuesta que resulta de mayor interés para la presente investigación *es la concepción simultánea de las OC como agente y estructura*: esta sugerencia resalta a las OC como objeto de la sociología en tanto hace una referencia clara al problema del orden y la acción.

No obstante, tal aproximación no es, ni mucho menos, única; existe, en términos de Canto Chac (2015), una disputa teórica al respecto, pues tal fenómeno se inserta también en

² No obstante, posteriormente postula una definición relacional, que también resulta esencialista en tanto presupone que las OC son autónomas y autolimitadas a lo social, así como que enmarcan una relación entre instituciones (particularmente entre aquellas y el Estado).

la búsqueda de nuevas formas de representación dada la insuficiencia de los supuestos de la democracia procedimental para dar cuenta de la existencia de las OSC.

La primera de las propuestas enunciadas por este autor (Canto Chac, 2015) es la “Sociedad Civil Liberal” y se sustenta en la teoría de la democracia transcurrida desde Locke hasta Tocqueville, que, basada en la idea de que las esferas de la política y la economía están claramente diferenciadas, propugna libertad positiva ciudadana en el mercado y negativa respecto al Estado. En segundo lugar, la “Sociedad Civil como espacio de construcción de la normatividad” propone una separación clara entre la esfera de la sociedad civil con respecto al Estado y el mercado. Esta concepción se basa en la Teoría de la Acción Comunicativa de Habermas, quien argumenta que tal separación ocurre en términos de autoconstitución y autodeterminación por parte de la sociedad civil respecto a las otras esferas.

Por su parte, la tercera denominada el enfoque del “énfasis en la dimensión política de la sociedad civil” surge de la acertada crítica que, si bien supone que existe una diferenciación, rechaza la contraposición entre Estado y sociedad civil “por despolutizante”. Así, define a esta última como un agregado de instituciones cuyos miembros participan en actividades no estatales; lo que de hecho produce una serie de relaciones con el Estado en términos de una “democratización recíproca” que contempla tanto la idea de *accountability* (Peruzzotti, 2010), como la de representación en tanto política mediada (V.gr. Álvarez, 2018; Castelliani, 2018; Peruzzotti, Op. cit.; Zaremborg, et al., 2017), en contraposición con la idea de que éstas comportan juegos de suma cero. Como ejemplo de este enfoque, Canto Chac (2015.) cita la definición de “tercer sector” enunciada por Villespín (2000) como un sector voluntario “...que no está estrictamente informado por la realización de fines orientados al beneficio económico, ni por la búsqueda de una dimensión público-estatal, en sentido estricto.”.

Para lograr los objetivos de esta investigación, se propone emplear la **definición de OSC** propuesta por CIVICUS y CEMEFI, en su vertiente de participación política. Al conjuntar ambas ideas, tal definición, en términos del reporte que estas organizaciones produjeron, es la siguiente:

“Citizens who act collectively to defend a cause or common interest, who are characterized by being voluntarily organized, autonomous, not being part of the government or the market and not having profit objectives (...). [Such organizations engage in] activities through which people try to

make progress on common political or public interests. These activities aim to have an impact on policies and/or to generate social change at macro levels” (CEMEFI Y CIVICUS, 2015: 22, 30) [Corchetes propios].

Aproximación al estudio de las organizaciones

De acuerdo con Tirado (2010), existen tres enfoques teóricos para el estudio de asociaciones, que responden a tres de sus dimensiones constitutivas (los actores, la organización y el entorno organizacional). Éstos son: el enfoque racional, el naturalista y el ecologista; el primero responde a las tradiciones más ortodoxas del Rational Choice en el que se importan una serie de supuestos devenidos del estudio de los mercados de competencia perfecta, trasladados hacia una lógica en la que prima el individualismo metodológico (v. gr. Olson, 1999). El segundo contempla otra serie de supuestos provenientes de distintas áreas del conocimiento, particularmente, sociología y ciencia política. Así, temas relacionados con pluralidad de objetivos, identidad, asimetrías del poder, interacción social, etc. son objeto de análisis dentro del ámbito organizacional (V.gr. Pierson, 2004.; North, 1993.). Finalmente, el tercero está relacionado con la idea de que existen una serie de factores exógenos a la organización que también afectan los resultados políticos que obtienen (Tirado, 2010). Dentro de este enfoque caben la teoría de redes (Molina, 2001), así como la teoría de la dependencia de recursos (Natal, 2010).

Por otro lado, también se podrían tipificar los distintos abordajes del estudio de las organizaciones en tres vertientes según su orientación analítica. Así, en tanto las variables explicativas se encuentren a nivel de los atributos de los actores y organizaciones involucradas; de su posición en un entramado relacional; o bien, de su desarrollo temporal (V.gr. Abbott, 2016; Collins, 2005; Pierson, 2004.; Tansey, 2007), se vuelven pertinentes o no las mismas teorías que podríamos catalogar en la tipología anterior. Sin embargo, con esta nueva forma de acercamiento, se aporta a la lista de criterios con los que se puede decidir acerca del empleo, o no, de una corriente teórica particular en una investigación y se avanza en la selección de teorías de alcance medio a emplear.

Dado que la presente investigación abrevia de varias de estas tradiciones, valdría la pena aclarar cuáles de los supuestos teóricos empleados en este análisis corresponden a las distintas categorías mencionadas en este apartado.

Lo primero que vale la pena resaltar es que, en tanto se emplearon las OSC ambientalistas como unidad analítica primordial de este análisis, el enfoque racional, si bien tiene una considerable influencia en las teorías empleadas, queda relegado a una posición periférica. Lo mismo ocurre con el enfoque naturalista, del que se retoman algunos conceptos, pero que no aporta los términos centrales con los que se llevó a cabo el presente análisis. En cambio, el enfoque ecologista juega, dentro de este estudio, el papel central en tanto permite observar las relaciones entre las distintas OSC, así como su interacción con el Estado, bajo el supuesto que, tanto al interior, como al exterior de las primeras ocurren procesos de negociación que configuran, en última instancia, su impacto (o ausencia de este) sobre el proceso legislativo.

Estado del Arte

El recuento aquí hecho constituye un primer acercamiento a las publicaciones académicas que se han realizado en torno al uso de repertorios de interacción socioestatal. El término fue acuñado por Abers et. al. (2014) para tematizar las relaciones entre dichos ámbitos en el contexto del giro a la izquierda en Brasil. Así, la aplicación de tal repertorio en periodos de tiempo donde el partido en el gobierno se encuentra en el sector izquierdo del espectro ideológico (ya sea en Brasil, como en otros países de América Latina), quedó fuertemente asociada a la literatura. Igualmente, tal asociación está relacionada con el supuesto de que los gobiernos de izquierda son, por definición, más proclives a la implementación de procesos participativos.

Por ejemplo, Abers et. al. (2014: 326) señalan que, en Brasil, la llegada al poder del Partido dos Trabalhadores (PT) posibilitó una gran innovación en la relación histórica entre Estado y sociedad civil que tuvo como consecuencia la transformación de agencias gubernamentales en espacios de militancia. Por su parte, Sobrinho y de Oliveira (2019) comparan el impacto del contexto político de los términos de Da Silva y Rousseff sobre las interacciones entre el movimiento de trabajadores y el gobierno brasileño. Asimismo, Martos (2019) hace un estudio comparativo de movimientos sociales de Brasil y Argentina en el

contexto del fin del giro a la izquierda. También, Almeida, Vieira y Kashiwakura (2020); Ramos dos Santos (2019) y Telles (2018) sitúan sus respectivos artículos en el fin del giro a la izquierda en Brasil signado por la remoción de mandato a la que fue sujeta Dilma Rousseff.

El énfasis en la interacción socioestatal con actores del poder ejecutivo pone en evidencia varios supuestos que han de cuestionarse a fin de evitar la fetichización de este concepto: en primer lugar, destaca la idea de que estos repertorios son utilizados primordialmente en la relación con el Gobierno. Si bien, muchos de los autores reconocen implícita y explícitamente que las relaciones que describe el uso de tales repertorios también pueden involucrar al Poder Legislativo, parecieran obviar las importantes diferencias que conlleva la interacción con una agrupación de características tan disímiles en comparación a las del Poder Ejecutivo, así como las características del objeto que se disputa en dichas relaciones.

Gracias a esta primacía de las relaciones con el Ejecutivo, la literatura sobre repertorios de interacción socioestatal también privilegia a la política pública como objeto de disputa. Y, aunque otra vez es pertinente aclarar que varios autores tematizan también la legislación –por ejemplo, Abers, et al. (2014) Jiménez Sandoval (2019), Zarembeg y Guzmán Lucero (2019); Martos (2019); Alves de Albuquerque (2015); Sobrinho y de Oliveira (2019)– esta literatura aún ofrece grandes oportunidades para reconocer sistemáticamente las especificidades que conlleva la producción y reforma legislativa con respecto a la política pública en tanto objeto de disputa. Así, mientras buena parte de los autores mencionan la injerencia sobre los procesos legislativos como un complemento anecdótico a la influencia sobre la política pública –ver Abers, et al. (2014); Martos (2019); Alves de Albuquerque (2015); y Sobrinho (2019)–; otros, a pesar de que la emplean como la única variable dependiente, dejan la puerta abierta para que otras investigaciones sean las que tematicen a mayor profundidad las diferencias con respecto a la política pública. Tal es el caso de autores como Jiménez Sandoval (2019); Zarembeg y Guzmán Lucero (2019).

Tal área de oportunidad surge, al menos en parte, de las características del sistema político brasileño; en efecto, dado que Brasil presenta el sistema de partidos más fragmentado del mundo –cuestión que lo vuelve dependiente de las coaliciones entre partidos para la operación del Estado, al tiempo que concentra el poder en el Ejecutivo– (Goldstein, 2019; Ribeiro, Vizoná y Cassota, 2016), varios de los supuestos que hasta ahora se han perpetrado

en la literatura acerca de repertorios de interacción socioestatal provienen también de uno de sus países de origen.

Más aún, dado que la presente investigación tematiza casos mexicanos, es de cuestionarse que tales interacciones sucedan en los mismos términos que en otros países de América Latina; lo que es igual a proponer que el entorno institucional y organizacional de las OSC medioambientales afecta el uso de repertorios de interacción socioestatal. Esta última afirmación también ha sido explorada en varios de los trabajos que forman parte de la literatura en cuestión; así autores como Almeida, et al. (2020); Martos (2019); Kashiwakura (2017); Telles (2018) y Sobrinho y de Oliveira (2019) enfatizan la influencia de las instituciones y el entorno político sobre la aplicación de dichos repertorios.

La influencia del entorno organizacional e institucional también se interseca con el sesgo producido por el sistema político brasileño para producir una sobrestimación de la importancia de la participación institucionalizada en la influencia sobre la legislación. En efecto, dado que en Brasil la participación en consejos y conferencias sirve para incidir sobre la política pública, lo mismo que, en menor medida, sobre la legislación, ésta resulta crucial en la interacción socioestatal tal como describen Abers et. al. (2014); Martos (2019) y Alves de Albuquerque (2015). No obstante, en México la política de proximidad bien podría ser más importante en el caso de la influencia sobre la legislación³. El artículo de Zarembeg y Guzmán Lucero (2019) ofrece evidencia consistente con esta última afirmación pues, al comparar las redes de los actores pro vida con las del movimiento por el derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo, destacan las posiciones de interacción con el Poder Legislativo, no con el Poder Ejecutivo.

Además, es importante señalar que los repertorios de interacción socioestatal, así como su sucesión en procesos de incidencia, han sido variables independientes que la literatura ha señalado para la explicación de la influencia sobre la legislación. Un ejemplo de

³ Si bien Jiménez Sandoval (2019), hace énfasis en la contribución de la participación institucionalizada para la influencia sobre la legislación mexicana, ello se debe únicamente a que los movimientos que estudia tienen los medios para impulsar propuestas ciudadanas. Dicho recurso es altamente restrictivo, tanto para movimientos sociales, como para OSC que no dependen de la movilización de amplios sectores de la población para generar influencia. Así, OSC ambientalistas como las analizadas en este estudio, lejos de tener la capacidad de movilización necesaria para impulsar una iniciativa ciudadana, se concentran en las propuestas legislativas ya hechas por algún representante electo.

ello es el artículo de Jiménez Sandoval (2019), quien analiza el uso de la política de proximidad; la participación institucionalizada y la protesta; así como la combinación de estos recursos, para explicar variaciones en los resultados que obtuvieron distintos movimientos sociales al tratar de incidir en procesos legislativos en México. Un segundo ejemplo es el cuarto capítulo de la tesis doctoral de Martos (2019), donde emplea la diversidad y articulación interna de los repertorios de interacción socioestatal implementados por movimientos sociales, como variables independientes para explicar los resultados políticos obtenidos en la forma de financiamiento y reconocimiento hacia la política pública en materia de economía solidaria y popular en Brasil y Argentina.

Otro factor que destacan artículos sobre casos mexicanos –Jiménez Sandoval (2019), así como Zaremborg y Guzmán Lucero (2019)– respecto a la influencia sobre la legislación, es la centralidad de los actores afines a los movimientos sociales con respecto a legisladores con quienes tienen demandas comunes en un proceso legislativo particular. Jiménez Sandoval (2019: 20), además, llama la atención acerca de dos factores muy relacionados con el anterior. En primer lugar, la política de proximidad como factor de la incidencia legislativa, pues permite la transmisión de demandas desde los movimientos sociales hacia los representantes electos. Y, en segundo lugar, también insinúa que la pertinencia de “aliados estratégicos” para el objeto de incidencia es importante a fin de obtener resultados políticos coherentes con las demandas de los movimientos sociales. Efectivamente, en su análisis comparativo del movimiento Candidato Transparente y la Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA), Jiménez Sandoval distingue a los reporteros y articulistas –sector de la sociedad civil que colaboró con ambos movimientos– de los empresarios –quienes únicamente apoyaron al movimiento “Candidato Transparente”– a partir de su capacidad para vincular a dichos movimientos con los legisladores relevantes para sus propósitos. Así, lejos de sumarse a los autores simpatizantes de las hipótesis que establecen la capacidad de movilización y el acceso a medios de comunicación como factores decisivos para la obtención de resultados políticos favorables, propone que una forma de especialización en las alianzas de dichos movimientos resulta más eficaz.

Otra cuestión relevante para la literatura sobre repertorios de interacción socioestatal es el costo reputacional que conlleva la política de proximidad, Abers, et. al. señalan al respecto lo siguiente:

“A política de proximidade é frequentemente tratada como *lobby* e ocorre não apenas no Poder Executivo, mas também no Legislativo. Estudos sobre a relação entre movimientos sociais e o Legislativo são raros no Brasil, a pesar de que em vários sectores de políticas e em diferentes momentos históricos, movimientos sociais atuaram junto a partidos políticos para leis ou artigos importantes fossem aprovados. Esta ausência na literatura possivelmente resulta do fato de que tais práticas tendem a ser percibidas como um tipo menos noble de política” (Abers, et al., 2014: 333)

Si bien las autoras no toman en cuenta el argumento sobre la influencia del sistema político brasileño en el “sesgo” presente en esta literatura hacia las relaciones con el Ejecutivo, sí reparan en la percepción negativa que muchos actores dentro de la sociedad civil pueden tener respecto a la aplicación de los distintos repertorios de interacción socioestatal.

También otros autores han tratado este asunto; así, Zaremborg y Guzmán Lucero (2019: 146) explican que al término “femocracia” se le ha dado una connotación despectiva al interior de amplios sectores del movimiento feminista, particularmente en México, donde la cooptación ha sido históricamente uno de los obstáculos más notables para la consecución de los objetivos de la sociedad civil. A su vez, Martos (2019: 208) relata cómo los afiliados a la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) argentina han sido criticados por negociar con el gobierno y usar la protesta como repertorio de interacción. Además, detalla que las mismas críticas han sido dirigidas hacia otras organizaciones debido al ejercicio de ocupación de cargos en la burocracia. Por su parte, Sobrinho y de Oliveira (2019: 118) describen cómo los miembros de los movimientos sindicales, entre los inconvenientes asociados a la ocupación de cargos en la burocracia, destacan la posibilidad de cooptación de sus miembros.

Al proseguir con esta revisión de la literatura, es importante puntualizar lo siguiente: i) tanto la percepción de eficacia de los distintos repertorios de interacción socioestatal, como la colaboración que se construye alrededor de su implementación, son dos variables que, a pesar de no haber sido siempre consideradas explícitamente en la literatura sobre repertorios de interacción, están muy presentes en ella. Además, ii) la percepción de eficacia de dichos

repertorios, a su vez, está muy relacionada con la importancia de considerarlos en su conjunto, pues la percepción de ineficacia es justamente uno de los mecanismos por medio del que los repertorios de interacción se influyen entre sí. Adicionalmente, iii) la influencia de la ocupación de cargos en la burocracia sobre los repertorios de interacción socioestatal, constituye otro de aquellos mecanismos.

En relación con la percepción de eficacia, Abers et. al. (2014: 347) insinúan su importancia al argumentar que el rechazo hacia la participación institucionalizada puede incentivar el recurso a la protesta. En otras palabras: al percibirse la participación institucionalizada como ineficaz para la satisfacción de sus demandas, es más probable que los movimientos sociales recurran a la protesta en su relación con el Estado.

Consecuentemente, muchos autores dentro de esta literatura han evidenciado que el rechazo hacia la implementación de los distintos repertorios de interacción fomenta el recurso a la protesta. Como recién se mencionó, Abers, et. al. ejemplifican esto recurriendo a la relación entre los movimientos sociales rurales en Brasil y el Ministerio de Desarrollo Agrario en los siguientes términos:

“Movimentos sociais rurais, por outro lado, percebiam fortemente as instituições participativas criadas antes de Lula como uma imposição de um governo neoliberal que carecia de comprometimento com os seus interesses. Esses movimentos sentiram-se mais confortáveis com práticas de protestom um sentimento que eles compartilharam com funcionários do Ministério do Desenvolvimento Agrário, vários dos quais vindos dos próprios movimentos” (Abers, et al., 2014: 347).

Jiménez Sandoval (2019), en la descripción del movimiento que promovió la ley “3 de 3” también muestra la alternancia entre la participación institucionalizada y la protesta. Así, los miembros del movimiento y representantes de comisiones legislativas participaron en una serie de mesas de trabajo donde llegaron a varios acuerdos. Sin embargo, en el momento en que los integrantes de dicho movimiento notaron que sus demandas no estaban cumpliendo según lo acordado “lanzaron una campaña en redes sociales, para exigir que se aprobara un periodo extraordinario de sesiones, ello con el fin de que se pudiera discutir y aprobar lo discutido en las mesas de trabajo” (Jiménez Sandoval, 2019: 13).

A su vez, Zaremberg y Guzmán Lucero (2019: 152), al definir sus variables independientes incluyen la posición del movimiento en pro de los derechos de las mujeres a decidir sobre su cuerpo de tal manera que “cuando el movimiento esté en una posición defensiva (...) pasará a replegarse y asumir principalmente repertorios contenciosos”. Esto sugiere fuertemente que, entre los movimientos feministas, el incumplimiento sus demandas respecto a su interacción con el Estado es un factor importante para recurrir a la protesta.

Asimismo, Martos (2019: 172) relata que el declive del Consejo Nacional de Economía Solidaria en Brasil involucró la caída de la percepción de su eficacia, y en consecuencia “se convirtió en una arena de denuncia, reclamo y negociación de nuevos proyectos y llamadas públicas de financiamiento”. No obstante, este autor (Martos, 2019: 214) también observa que la participación institucionalizada al ser percibida como ineficaz, en lugar de conducir a la protesta, incentivó el uso de la política de proximidad en el caso del movimiento de economía popular durante el periodo de Macri en Argentina. Incluso, aún considerándose ineficaces los demás repertorios de interacción en su trato con el gobierno, “las organizaciones del movimiento de la economía popular vieron en el poder legislativo, donde Macri no tenía la mayoría, un espacio de interacción el Estado”, prescindiendo así del Poder Ejecutivo como intermediario de sus intereses legislativos (Martos, 2019: 229).

Por su parte, Sobrinho y de Oliveira (2019: 100, 101, 108, 114, 115) detallan el orden en que se presentan las distintas consecuencias del rechazo hacia las instituciones participativas. Así, relata que la pérdida de eficacia de dichos espacios, en el caso del movimiento sindical brasileño, fue percibida por los movimientos sindicales debido a que la gran mayoría no tenía poder deliberativo, pues no se trataban en ellos temas de gran interés para los sindicatos como, por ejemplo, los aumentos salariales. Esta situación ocasionó que dichas arenas fueran vistas únicamente como espacios de aprendizaje –gracias al contacto que entablaron con los distintos sectores, tanto gubernamentales, como de la sociedad civil– y de monitoreo de las acciones del gobierno. Posteriormente, la ineficacia de la participación institucionalizada propició el recurso a otros repertorios socioestatales que, al fallar a su vez, indujeron el recurso a la protesta, misma que fue tornándose cada vez más contenciosa.

De la misma manera, quien lea los capítulos siguientes podrá constatar que la idea de la protesta y el aumento de los niveles de contienda como producto de la ineficacia del resto de los repertorios de interacción es central para los argumentos que se presentan en esta tesis

de maestría. Así, las OSC ambientalistas incluidas en este estudio recurrieron en último lugar a la protesta, habiendo descartado previamente la eficacia de los otros repertorios de interacción.

Acercas de la importancia de estudiar los repertorios en conjunto, autores como Abers et. al. llaman a ello en los siguientes términos:

“Boa parte da literatura sobre as relações Estado-sociedade em governos de esquerda no Brasil enfatiza instituições participativas formais como o OP, conselhos e conferências. Nos argumentamos, entretanto, que essas instituições não devem ser, examinadas de modo solado em relação dos movimentos com o governo.

Entender esse contexto masi amplo requer olhar para a história distinta das relações Estado-sociedade em cada área de política pública, uma das formas pelas quais podemos apreender a heterogeneidade do Estado brasileiro” (Abers, et al., 2014: 346).

En consecuencia, a lo largo de su artículo, estas autoras (Abers, et al., 2014) destacan la influencia de otros repertorios sobre la participación institucionalizada en el ámbito de políticas públicas. Además, dichas autoras caracterizan la ocupación de cargos en la burocracia como un factor que incentiva la eficacia de los demás repertorios de interacción socioestatal (Abers, et, ál., 2014: 333); y, con el transcurrir del tiempo, otros autores han confirmado esto en sus investigaciones –ver Almeida, et. al (2020).; Martos (2019); Telles (2018); Sobrinho y de Oliveira (2019: 111)–.

Igualmente, algunos autores coinciden con Abers, et al. (2014: 333) en que el estatus de los movimientos facilita la interacción socioestatal. Ejemplo de ello es el artículo de Jiménez Sandoval (2019: 17) donde, en el caso del movimiento Candidato Transparente, observa que “los *Think Tanks* generaron un menor nivel de incertidumbre en los actores políticos, quienes ya habían trabajado con ellos anteriormente”.

Otros autores, proveen evidencia sobre la disimilitud implícita en la formulación del concepto “repertorios de interacción socioestatal” frente a los repertorios de acción clásicos de Tilly en lo que respecta a la protesta como forma de incentivar el inicio o continuación

del ciclo de negociaciones y la protesta como una forma de entrar en conflicto con el Estado. Así, Jiménez Sandoval (2019: 16) en el párrafo (ya reproducido en este apartado) donde compara la capacidad colaborativa de ambos movimientos (Candidato Transparente y ANCA) en sus respectivas interacciones con el legislativo, hace una distinción suficientemente clara entre la protesta como forma de incentivar negociaciones y la misma acción como actividad contenciosa. A su vez, Martos (2019: 202) describe cómo los afiliados de la CTEP en Argentina, al llegar Macri al poder, hicieron esa misma distinción.

Por su parte, Alves de Albuquerque (2015: 35) relata que, en el caso del movimiento por los derechos de niños, niñas y adolescentes en Brasil, la preocupación por la autonomía y la aplicación del repertorio de interacción socioestatal coexisten en función de sus intereses sustantivos. Asimismo, Sobrinho y de Oliveira (2019: 107-109) detallan cómo el movimiento sindicalista en Brasil empleaba las protestas como preámbulo de rutina para las negociaciones importantes con el gobierno.

No obstante, existe una discrepancia entre los autores en cuanto a la efectividad de contar con amplios repertorios de interacción socioestatal; mientras autores como Jiménez Sandoval (2019: 17)⁴ consideran que tener un amplio repertorio dificulta la posibilidad de obtener los resultados políticos deseados; otros como Martos (2019) consideran que, entre mayor sea el repertorio de los movimientos, mayor será su capacidad de incidencia.

Por otra parte, la colaboración con el Estado ha formado parte importante de las explicaciones ofrecidas por diversos autores dentro de la literatura en cuestión. Por ejemplo, Abers, et. al. (2014: 331) recurren a dicha idea al criticar la concepción antagónica de las relaciones entre sociedad civil y Estado. Más aún, afirman que el compartir proyectos políticos incentiva la interacción entre sociedad civil y Estado.

También, Jiménez Sandoval presenta evidencia de la colaboración al interior de los movimientos sociales a partir del caso de ANCA, que en 2009 promovió el voto nulo. En palabras del autor: “La Asamblea buscaba articular una agenda ciudadana para una reforma política posterior. Después de tres asambleas más, los activistas que estaban en contra de dialogar con los legisladores se separaron de la ANCA, mientras que organizaciones

⁴ El autor observa que el movimiento especializado en acciones que le permitieran transmitir sus demandas a los legisladores tuvo mucho mayor incidencia sobre la legislación objetivo, a diferencia del caso en que, empleando un repertorio más amplio, implementó acciones más contenciosas con menores rendimientos.

ciudadanas interesadas en la reforma se integraron a ella” (Jiménez Sandoval, 2019: 8). Asimismo, este autor (Jiménez Sandoval, 2019: 11) narra cómo el movimiento Candidato Transparente, a través de la implementación de políticas de proximidad, ayudó a consolidar acuerdos con autoridades gubernamentales en materia de *accountability* horizontal. Situación que no hubiese sido posible en ausencia de un sustrato colaborativo en dicha interacción.

Finalmente, al comparar ambos movimientos, el autor reconoce explícitamente que los escenarios donde prima la colaboración entre los actores involucrados en la interacción son determinantes para la obtención de resultados políticos coherentes con las demandas de los movimientos sociales, en los siguientes términos:

“...si se observa el proceso legislativo de cada movimiento, se reconoce que en el ‘Anulista’, su cambio ‘de la protesta a la propuesta’, lo llevó a sumar más aliados de ONG y a conseguir que la gran mayoría de los medios de comunicación mejorara la opinión que tenían del movimiento. Sin embargo, la falta de propuestas claras, así como privilegiar las manifestaciones en lugares simbólicos en lugar del diálogo con los legisladores, impidieron que éstos retomaran su agenda. Por su parte, la “tres de tres”, que ya contaba con el apoyo de los medios de comunicación y ya tenía a los empresarios de aliados, pudo plantear sus propuestas de forma concreta a los legisladores, primero, a través de la iniciativa ciudadana y después, en el diálogo a través del parlamento abierto” (Jiménez Sandoval, 2019: 16-17).

Por su parte, Almeida, et al. (2020) utilizan como variable dependiente la aplicación de repertorios por parte de instituciones participativas orientados a entablar relaciones cooperativas o de resistencia con el Estado en un contexto de cambios en el sistema político brasileño que afectaron la implementación de políticas públicas. Expresado en otros términos, estas autoras encuentran que las variaciones en el diseño institucional, la interacción histórica y el grado de institucionalización de consejos nacionales en Brasil tienen un impacto sobre la colaboración existente en las relaciones que entablan con el Estado.

Además, Zaremborg y Guzmán Lucero (2019) utilizan como variable independiente la “posición” ofensiva o defensiva del movimiento de mujeres según la fuerza de la oposición

hacia la agenda de los derechos de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo y “el consenso local, nacional e internacional” que exista alrededor de ella. En otras palabras, estas autoras sostienen que, habiendo consensos que sirvan como sustento para coordinar a los distintos actores que tienen injerencia sobre la legislación relacionada con el derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, se podrán llegar a acuerdos colaborativos que permitan el avance de dicha agenda. De lo contrario, tal posibilidad resultará inviable.

Por su lado, Martos (2019: 157-158) describe los esfuerzos que hicieron miembros del movimiento de economía solidaria para mantener sus relaciones colaborativas con el Estado brasileño al detallar la “doble lealtad” de los activistas (aquella dirigida tanto a la interacción, como al movimiento). Asimismo, explica cómo la situación en la que inició y terminó el giro a la izquierda en Brasil limitó el empleo del repertorio contencioso por parte este movimiento: al principio restringieron sus expresiones de protesta debido a que se concebía al gobierno como un “compañero” en su lucha por la promoción de su agenda; mientras que al final, el temor por debilitar aún más la posición del Ejecutivo frente a los embates de la derecha surtió el mismo efecto. Además, en el caso del movimiento de trabajadores desocupados argentino, este autor (Martos, 2019: 224) relata cómo, a través de la política de proximidad, los activistas junto con actores gubernamentales implementaron acciones de “contención del conflicto” en un esfuerzo por llevar a cabo intercambios de “paz social y gobernabilidad” por recursos.

A su vez, Sobrinho y de Oliveira (2019: 201) resaltan que, en el caso del movimiento sindical brasileño, a pesar de la falta de institucionalización de las mesas de diálogo y negociación usualmente implementadas por los gobiernos del PT, los sindicalistas las consideraron muy importantes para la construcción de acuerdos en momentos de tensión. Por otro lado, evidencian que la colaboración también requirió ser construida al interior del mismo movimiento al relatar cómo en reuniones previas a importantes negociaciones con el Estado, al interior de del movimiento sindical, distintos sectores tenían que consensuar pautas que rigieran dichas interacciones (Sobrinho y de Oliveira, 2019: 202)

Otra observación relevante hecha por los autores de la literatura sobre repertorios de interacción socioestatal, es la interdependencia de los movimientos sociales con las dependencias gubernamentales respecto a la satisfacción de demandas relacionadas con la política pública; donde estas últimas dependen de las habilidades técnicas y organizacionales

de los activistas. Así, Abers et. al. (2014: 338-339) describen en esos términos la relación entre el Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria. Igualmente, ofrecen el ejemplo de la Confederação de Trabalhadores na Agricultura (Contag) que, dentro del contexto del régimen militar, dependió fuertemente de las bases populares del movimiento agrario brasileño para operar.

Finalmente, es importante también mencionar el artículo de Abers y Tatagiba (2016) donde la ocupación de cargos en la burocracia se vuelve tanto la variable independiente como la dependiente. En efecto, estas autoras tematizan la influencia de la experiencia en movimientos sociales sobre el desempeño en la ocupación de cargos burocráticos, por lo que el análisis que realizan se centra en comparar las capacidades del repertorio en cuestión frente a las de la burocracia tradicional.

Así, la literatura acerca de repertorios de interacción socioestatal, enmarcada por la de movimientos sociales, deja aún espacio para seguir tematizado la pluralidad de los actores que pueden implementar dichos repertorios, habilitando de esa manera, la oportunidad para observar desde otros puntos de vista, la experiencia de actores distintos a los que comúnmente toman parte en las interacciones que analizan, así como sus consecuencias sobre la interacción misma. Al incorporar este concepto al estudio de las relaciones entre OSC (abordadas como tales, no como parte de un movimiento social) y el Estado, la presente investigación pone en evidencia novedosas facetas de lo que dicha experiencia puede implicar, al añadir más niveles de complejidad a los escenarios donde tales interacciones son posibles.

Propuesta analítica

La presente investigación, como ya se ha mencionado con anterioridad, hará uso del enfoque relacional para poder superar la aparente dicotomía entre sociedad civil y Estado en la exploración de la influencia de las OSC ambientalistas sobre el proceso legislativo de la LGB en México. Así, las preguntas que orientan esta tesis de maestría son las siguientes: i) ¿Cómo fue que las OSC ambientalistas emplearon su repertorio de interacción socioestatal?; ii) ¿En qué circunstancias primó cada uno de dichos repertorios?; iii) ¿Cuáles de aquellos repertorios fueron los más eficaces para la influencia sobre el proceso legislativo?; iv) ¿Cómo

fue que el empleo de estos repertorios afectó las relaciones en el entorno organizacional de las OSC? y iv) ¿Cuál fue la influencia que los distintos repertorios tuvieron entre sí?

La revisión teórica hasta ahora realizada sirve como sustento para detallar una serie de explicaciones de los términos en que las OSC ambientalistas logran tener influencia sobre el proceso legislativo mexicano. Así, el argumento expuesto en la presente investigación es el siguiente: en primer lugar, se propone que la protesta ocurre cuando, tanto las acciones institucionales, como la política de proximidad, se perciben como ineficaces para alcanzar el nivel de influencia deseado sobre el proceso legislativo de su interés. Por lo tanto, la protesta no es la primera opción a la que recurren las organizaciones estudiadas.

En segundo lugar, los repertorios de participación institucionalizada no son considerados como eficaces mientras existan otros repertorios que permitan una interacción que vincule a las OSC ambientalistas de manera más directa con el sector parlamentario de mayor injerencia sobre el proceso legislativo de su interés –esto es, prescindiendo de actores que intermedien entre dichas organizaciones y los legisladores relevantes–. Especialmente cuando la implementación de dichos repertorios permita alternar entre la facción asociada al partido mayoritario y la oposición.

En tercer lugar, la política de proximidad se muestra como el repertorio más eficaz entre el repertorio de interacción de estas organizaciones con el Poder Legislativo. Esto se debe, tanto a la especialización con la que las organizaciones estudiadas integran a sus miembros y al acceso privilegiado a actores políticos que conlleva, como a la facilidad de alternar este repertorio de interacción con la protesta como recurso para iniciar o resumir el proceso de negociación de sus demandas.

En cuarto lugar, la implementación de la política de proximidad con actores estatales basada en la especialización de los miembros de las OSC ambientalistas puede generar conflictos al interior de sus redes de colaboración con otras OSC que no tengan tal criterio para la inclusión de sus miembros y, en consecuencia, no les sea posible emplear dicho repertorio de interacción.

En quinto y último lugar, el repertorio de protesta de estas OSC tiene un claro perfil no violento dado que está basada en la especialización ya mencionada. Además, dicha especialización produce una resistencia al empleo de repertorios claramente contenciosos (como denuncias en medios de comunicación y protestas en la calle) basadas en la capacidad



de movilización de sectores sociales amplios, limitándose así a los actores sociales que comparten de antemano su interés sustantivo por el medioambiente.

Capítulo segundo. Caracterización de las OSC ambientalistas y su entorno

El propósito de este capítulo consiste en presentar las características relevantes de las OSC ambientalistas incluidas en el presente estudio, así como las particularidades de su entorno institucional y organizacional. En consecuencia, primero se ofrece una pequeña introducción al proceso legislativo mexicano que, para fines expositivos, permite una mejor explicación de los distintos filtros procedimentales que requirió superar la propuesta de decreto de la LGB desde su propuesta en 2016, hasta su retiro de la agenda legislativa en 2018.

A continuación, se presenta sucintamente la legislación medioambiental mexicana, haciendo particular énfasis en la propuesta de decreto de la Ley General de Biodiversidad (LGB), pues tal introducción permitirá exponer con mayor claridad las demandas de las distintas OSC más adelante. Posteriormente, tras un apartado donde se contextualizarán las relaciones entre el Estado mexicano y la sociedad civil en temas legislativo-ambientales de los últimos años, se describirán sucintamente las OSC que participaron en el grupo de trabajo que revisó la propuesta de decreto recién mencionada y se hará un esfuerzo por reconstruir su historia; temas de interés; exponer el perfil de sus miembros más influyentes y las redes de colaboración a las que pertenecen.

Legislación medioambiental mexicana

Proceso legislativo en México: el caso de la LGB

De acuerdo con la Cámara de Senadores (Senado de la República, s.f.), los actores que están facultados para proponer leyes en México son: “a) el Presidente de la República; b) los diputados y senadores al Congreso de la Unión; c) las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, y d) los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores”.

Por otro lado, los actores relevantes para el proceso legislativo, al margen de aquellos que están facultados para iniciar leyes y decretos, son la cámara de origen; la cámara revisora y el Presidente de la República. Además, al interior de ambas cámaras existen una serie de

comisiones orientadas temáticamente que se encargan de dictaminar las iniciativas presentadas a través de la cámara de origen.

Este trasfondo institucional, permite delimitar de manera más puntual los actores hacia los que el repertorio de interacción socioestatal debe estar dirigido en el caso de que un tercero busque influir en la legislación. Asimismo, la elección de uno o varios de estos actores como destinatario de dicho repertorio afectará en gran medida los repertorios empleados. En efecto, dado que el paradigma participativo constituye un complemento necesario al procedimental, las OSC, a fin de poder asociar los resultados políticos con sus demandas al respecto, implementan una serie de acciones –bajo la premisa de que el Estado puede ser un colaborador, antes que un oponente– que, dependiendo de los actores estatales involucrados, necesitarán ser mantenidas a lo largo del proceso de incidencia, resultando así en la variación de repertorios implementados.

Una vez presentados, los anteproyectos de dictamen deben de ser abalados por la mayoría de los miembros de la comisión, lo que los constituye en dictámenes en toda la extensión de la palabra. Los dictámenes son remitidos a la mesa directiva de la Cámara, que debe incluirlos en la orden de algún día para su presentación en el pleno. Durante esta presentación el dictamen es sujeto a dos discusiones, una en lo general y otra en lo particular, donde se pueden abordar cada uno de los artículos por separado, antes de proceder a su votación que también ocurre en términos de lo general y lo particular. De votarse en contra del decreto en lo general éste podrá ser devuelto a la comisión, o bien, desechado y, de aprobarse en lo general, pero habiéndose votado en contra de algunos de los artículos, únicamente éstos son devueltos a la comisión para ser revisados.

Ya aprobado, el dictamen podrá ser remitido a la cámara revisora donde volverá a someterse al mismo proceso; así, de ser aceptado en lo general y en lo particular pasará al ejecutivo federal para su promulgación. No obstante, de ser desechado en su totalidad, regresará a la cámara de origen para su reformulación; así, en caso de ser desechado en una segunda ocasión por la cámara revisora, el dictamen no podrá volver a ser presentado en el mismo periodo de sesiones. Por otro lado, en caso de ser modificado o rechazado en lo particular por la cámara revisora, los artículos discutidos en la cámara de origen deberán ser exclusivamente aquellos “devueltos” por la otra cámara. En caso de que, en lo particular, se devuelva el dictamen a la cámara de origen, el proceso legislativo podría extenderse aún más.

Dado que el proceso legislativo de la LGB no se extendió más allá de este punto, no se entrarán en las minucias de la promulgación o descarte posterior.

No obstante, es importante resaltar que este trasfondo institucional también influye en la elección de rutinas del repertorio de interacción pues, en última instancia, determina la duración del proceso y, por ende, las oportunidades de incidencia sobre el mismo. En consecuencia, la premura que caracterizó el esfuerzo de los senadores de la bancada del PVEM-PRI dentro de la COMARN por aprobar el proyecto de LGB en su Cámara (en este caso la de origen) fue uno de los aspectos más criticados del proceso legislativo.

Asimismo, las normas que rigen el proceso legislativo inciden sobre la interacción socioestatal de tal manera que influir en dicho proceso puede ser una experiencia muy distinta para un grupo de organizaciones que buscan modificar un proyecto de ley ya propuesto – como en el caso del GTLGB– con respecto a un movimiento que busque más bien proponer una ley nueva –como el caso descrito por Jiménez Sandoval (2019)–.

Finalmente, este sustrato institucional determina los actores a los que es pertinente dirigir los esfuerzos de interacción: así, la diferencia entre proponer una nueva ley y modificar una que ya ha sido propuesta, al inicio del proceso legislativo vuelve pertinente o no intermediar con el Ejecutivo y los medios que se han dispuesto para dicha interacción (como los consejos consultivos); lo que puede derivar en la consideración de otras alternativas, v. gr. generar la propuesta vía una iniciativa ciudadana, como ocurrió en los casos descritos por Jiménez Sandoval (2019).

En el caso de la LGB, la iniciativa fue presentada por la senadora Ninfa Salinas Sada –entonces presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARN)– el 25 de octubre de 2016; en el Diario de los Debates (Senado de la República, 2016) correspondiente a la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores de esa fecha se encuentra el registro de la primer Iniciativa con Proyecto de Decreto correspondiente a la Ley General de Biodiversidad, situación de la que también dan cuenta las páginas de Internet del CEMDA (s.f.) y el CeIBA (González Dávila, 2016).

Posteriormente, dicha iniciativa fue remitida a la COMARN del Senado de la República a fin de que se dictaminara. Sin embargo, no fue sino hasta el 17 de septiembre del siguiente año cuando se votó el decreto al interior de dicha comisión (COMARN, s.f.), para ser aprobada el 14 de diciembre de 2017 en el pleno del Senado (Senado de la República,

2017). A continuación, fue enviada a la Cámara de Diputados donde se turnó la minuta a su respectiva COMARN el 01 de febrero de 2018; hecho que se puede corroborar en la versión estenográfica de la sesión correspondiente a tal fecha, así como en su resumen (Cámara de Diputados, 2018). No obstante, el 12 de abril de ese mismo año, se retiró la iniciativa de la agenda pública⁵.

Este apartado es importante porque describe el procedimiento que siguen los proyectos de ley para ser, o no, aprobados en México; así como permite identificar a los distintos actores que pueden resultar de interés para las organizaciones que busquen influir en los procesos legislativos. No obstante, también es relevante introducir a quien lea estas líneas a la legislación medioambiental que se generó gracias a este procedimiento. Así que aquél constituye el tema del próximo apartado

Legislación medioambiental mexicana

Las leyes acerca de temas ambientales en México, lejos de ser un simple listado, constituyen un marco interrelacionado de preceptos normativos que, en función de las actividades que buscan regular, conforman referencias entre sí. En otras palabras, para cada actividad que cae en su dominio, aplican distintos preceptos contenidos en múltiples sectores de las leyes en cuestión; de ahí que éstas compartan mucho más que una línea temática, por lo que resulta complicado estudiar cada una de estas leyes por separado. Sin embargo, tal integración también vuelve particularmente difícil estudiar las leyes medioambientales en su conjunto, pues constituye un marco tanto amplio como increíblemente complejo.

Por ese motivo, se requiere establecer criterios para la inclusión de dichas leyes en el presente estudio; así, se incluirán las leyes que, además de la línea temática en cuestión, cumplan con características coyunturales particulares: en primer lugar, la legislación incluida en el presente estudio, a diferencia de leyes que simplemente estén relacionadas con el tema ambiental, fueron creadas para la administración directa de recursos naturales; en segundo lugar, se incluyeron aquellas que fueron promulgadas o modificadas durante el sexenio de

⁵ Si bien la información reunida en esta investigación aporta pocos elementos para establecer formalmente las causas para la ocurrencia de dicho evento, se argumentará más adelante que su principal motivo fue la falta de consensos entendidos no solamente como la suma de votos necesarios para su promulgación, sino como una serie de percepciones que convergieran en la LGB en tanto medio para la satisfacción de las demandas de todos los sectores involucrados.

Peña Nieto; además, muchas de ellas, constituyen el marco legal que hubiera sido afectado (directa e indirectamente) con la promulgación de la Ley General de Biodiversidad.

Así, de la mirada de leyes relacionadas con el medio ambiente, se identificaron doce que parecen las más relevantes en tanto están inmediatamente asociadas al tópico en cuestión, a saber:

- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
- Ley General de Cambio Climático.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
- Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos.
- Ley General de Vida Silvestre.
- Ley de Productos Orgánicos.
- Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos.

Notablemente, a excepción de las leyes de promoción y desarrollo de los bioenergéticos; de productos orgánicos y de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, todas fueron promulgadas o modificadas de alguna manera durante el periodo presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018). De ellas, la única que recibió modificaciones todos los años fue la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Asimismo, la LGEEPA es considerada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) como “el eje rector del sistema jurídico ambiental de México” (SEMARNAT, 2018^b).

| Leyes Medioambientales en México | Implementación de instituciones participativas | Año de Promulgación | Modificación/Promulgación en el periodo de Peña | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--|---------------------|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Ley de Aguas Nacionales | 1 | 1992 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados | NA | 2005 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |



| | | | | | | | | | | |
|---|----|------|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ley de Desarrollo Rural Sustentable | 1 | 2001 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ley Federal de Responsabilidad Ambiental | 1 | 2013 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ley General de Cambio Climático | 1 | 2012 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente | 1 | 1988 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (Ahora derogada) | 1 | 2003 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable | 1 | 2018 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables | 0 | 2007 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos | 1 | 2003 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Ley General de Vida Silvestre | 1 | 2000 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Ley Minera | 0 | 1992 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ley de Productos Orgánicos | NA | 2006 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos | NA | 2008 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación. | | | | | | | | | | |

Lutz Ley y Salazar Adams (2011) afirman que, a raíz de la publicación de esta ley, se inició el desarrollo institucional formal en materia medioambiental, pues sirvió de fundamento para cardinales organismos gubernamentales de ese sector como el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC); la PROFEPA; la CONAGUA y la SEMARNAP, actual SEMARNAT.

Como se verá más adelante, algunas de estas dependencias de la Administración Pública Federal (APF) son elementos importantes del entorno organizacional de las OSC ambientalistas. No obstante, el recuento del entorno institucional aquí hecho necesita también abarcar la propuesta de LGB, ley que constituye el centro del apartado siguiente.

Ley General de Biodiversidad

De acuerdo con la propia COMARN de la Cámara de Senadores (s.f.^b), la iniciativa por la que se expide la LGB presentada por la senadora Salinas Sada en 2016 tuvo como objetivo regular la biodiversidad “en sus tres niveles: genes, especies y hábitats”. Con ese propósito, se fundamentó en las ya existentes LGEEPA y LGVS; así como en el Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Participación en los Beneficios firmado por nuestro país en el año 2011 y ratificado al año siguiente. No obstante, mientras que para aquel acuerdo internacional la promulgación de esta ley hubiese significado su inclusión en el ámbito formal mexicano – y, por tanto, una mayor posibilidad de su aplicación factual–, para la LGEEPA hubiera implicado la derogación de su segundo capítulo, al tiempo que se hubiese abrogado la LGVS completa (Salinas Sada, 2016).

Esta iniciativa de ley está dividida en siete títulos, el primero de ellos “Disposiciones Generales” se encarga mayormente de plantear las definiciones que se emplearán a lo largo del documento; distribuir las competencias en materia de biodiversidad a los distintos niveles de gobierno, lo mismo que a los distintos organismos gubernamentales, según resulten pertinentes. Además, establece cuáles son los criterios para el diseño y aplicación de la política pública en la materia; adicionalmente, ordena la creación de una Estrategia Nacional de Biodiversidad, que se propone como el principal instrumento de la política nacional en dicho ámbito.

Por su parte, “Diversidad Genética”, el segundo de los títulos de la iniciativa en cuestión es el que está más relacionado con el Protocolo de Nagoya, pues busca incluir los compromisos contraídos por el Estado mexicano, a raíz de su firma y ratificación, en la legislación nacional. En concreto, este título establece cuáles son los criterios para la conservación y el uso sustentable de la diversidad genética y los papeles que en tal tarea fungen la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (en el texto referida únicamente como “la Comisión”) y la SEMARNAT. Asimismo, este título contiene las disposiciones en materia del acceso a recursos genéticos y los conocimientos tradicionales asociados a ellos, cuestiones importantes para el tópico de la inhibición de la biopiratería.

El tercer título, “Apoyo a esfuerzos internacionales para la conservación de la vida silvestre” tiene por objeto regular la relación de México con otros países en términos de la prohibición de la captura, explotación y compraventa de especies protegidas y sus derivados.

El título subsecuente, “Diversidad de especies” contiene las disposiciones orientadas a la conservación y aprovechamiento de especies silvestres que se sirven de los criterios que conforman una “bioética del manejo” definida en ese mismo apartado. Al mismo tiempo, establece el uso de Unidades de Manejo (UMA) como criterio para la administración de tales recursos; también detalla las exigencias que conlleva la comprobación de la “legal procedencia” de especies silvestres y sus derivados que se encuentren fuera de su hábitat natural. Además, establece las condiciones necesarias para la identificación y conservación de especies en riesgo; lo mismo que establece las disposiciones oficiales en materia de especies invasoras. Finalmente, define y norma el “aprovechamiento sustentable de la vida silvestre”.

En el quinto de sus títulos (“Diversidad de Ecosistemas”) la propuesta de ley trata las cuestiones relacionadas con la conservación de las especies y su entorno a nivel ecosistémico. Con ese objetivo, se propone en este apartado una nueva categorización de los “espacios prioritarios para la conservación de la biodiversidad” que excede a la figura de Áreas Naturales Protegidas (ANP) al incluir figuras como la de “corredores biológicos”; “regiones prioritarias”; “áreas de importancia para la conservación de aves”; “demarcaciones geográficas bioculturales”, etc. Establece, asimismo, los criterios que deben observarse en los esfuerzos de conservación de dichos espacios y el papel de la SEMARNAT y la Comisión en aquella tarea. Igualmente, delimita las regulaciones en materia de UMAS, así como del resto de “espacios prioritarios para la conservación de la biodiversidad”.

Por su lado, el título sexto “Participación social e información sobre la biodiversidad” se ocupa primordialmente de la creación y formalización del Consejo Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Biodiversidad que tiene como principal objetivo ser un organismo participativo involucrado en la creación e implementación de política pública en dicha materia; asimismo, trata las atribuciones de la SEMARNAT en materia de participación ciudadana; así como de generación y manejo de información sobre biodiversidad.

Finalmente, el séptimo título “Medidas para la eficacia de esta ley” consiste en el establecimiento de la normatividad que rige una serie de medidas complementarias de vigilancia a fin de “procurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad” que incluyen actos de inspección; la creación de Comités Mixtos de

Vigilancia; procesos judiciales en materia civil; incautaciones; clausura de instalaciones o equipo; suspensión de actividades y otras sanciones administrativas. Además, establece los procedimientos adecuados para la aseguración de ejemplares por parte de la SEMARNAT.

Una vez completada la caracterización del entorno institucional de las OSC ambientalistas aquí estudiadas, es pertinente continuar con el aspecto organizacional de dicho entorno. Así, el apartado siguiente constituye una introducción a ese tema, donde se describen las relaciones entre el Estado y distintos sectores de la sociedad civil en cuestiones medioambientales durante los últimos años del periodo de Peña Nieto, así como sus antecedentes más relevantes.

Relaciones Estado-sociedad civil en el ámbito legislativo-medioambiental

Como ya se expuso anteriormente, mucha de la literatura que trata el tema de las relaciones entre sociedad civil y Estado supone que éstas ocurren en panoramas con mayor o menor grado de conflicto y los casos del ámbito medioambiental aquí estudiados no son la excepción. En efecto, ya que dichas relaciones están sujetas a la pluralidad de posturas éticas frente al capital disputado, además de que tienen consecuencias para todos los actores involucrados debido a que dichos recursos son escasos, están por definición vinculadas al ámbito político. Keck y Sikkink (2000: 185) expresan dicha idea en los siguientes términos: “Los vínculos entre el ambiente y las cuestiones ambientales y de desarrollo son esencialmente políticos, implican relaciones de propiedad, rentabilidad de inversiones, rentas, mercados y distribución de los ingresos y capital, así como el acceso a las instituciones y el poder sobre ellas”.

Asimismo, en la introducción se mencionó que, de acuerdo con diversas organizaciones internacionales, la relación entre activistas medioambientales y actores, tanto estatales como del sector privado, incrementaron su nivel de violencia en todo el mundo durante los años 2017 y 2018. Así, una alianza entre Earth Rights International (2018); el World Resources Institute (Excell y Rodríguez, 2018) y Global Witness (Biegner, 2019) reportó que, solo en 2017, más de 207 activistas medioambientales fueron asesinados al oponerse a proyectos extractivos y agroindustriales. Más aún, Earth Rights International (2018: 9), a partir de su experiencia como organización dedicada a la protección de activistas

medioambientales, tiene identificada una tipología de agresiones que pueden sufrir estos actores en la que incluyen no solo el asesinato, sino también otras violaciones a los derechos humanos, a saber: agresiones sexuales, tortura, desaparición forzada, detención arbitraria, estigmatización, acoso judicial, entre otras.

Este panorama aparentemente confirma la tesis de la oposición irresoluble entre la sociedad civil y el Estado en lo que respecta al tópico medioambiental; sin embargo, investigaciones como la de Zarembeg y Torres Wong (2018) permiten cuestionar ese supuesto ya que encuentran variaciones al nivel de violencia en que ocurren las relaciones de distintas comunidades indígenas con interlocutores gubernamentales y privados. Así, entre sus conclusiones, afirman que la implementación de procesos de consulta es un factor para reducir la violencia a la que estos actores de la sociedad civil son sometidos tanto en México como en otros países de América Latina.

Además, es pertinente mencionar que, durante el sexenio de Peña Nieto (2012-2018) se discutieron y aprobaron varias reformas estructurales que tuvieron efectos importantes en el desarrollo social, político y económico del país. En especial, la Ley de Hidrocarburos (2014), que se promulgó a raíz de la reforma energética, interesa a la presente investigación debido a que otorgó nuevos incentivos al sector privado para el desarrollo de actividades extractivas en México. Así, mediante la figura de “contratos”, detallada en el capítulo segundo del título segundo de dicha ley (Ley de Hidrocarburos, 2014), el Estado contempla la posibilidad de que la exploración y extracción de bienes, propiedad de la nación, recaiga en la iniciativa privada.

Como se podrá constatar más adelante, los medios de comunicación especularon fuertemente que parte de los intereses que orientaron las acciones llevadas a cabo por la bancada PVEM-PRI y, en particular, de la presidenta de la COMARN de la Cámara de Senadores durante la LXIII legislatura, Ninfa Salinas Sada, estuvieron relacionados con la extracción de recursos naturales en ANP. Cuestión que hubiese explicado la reticencia de dicha bancada por incluir una prohibición expresa al respecto en la LGB. No obstante, fue precisamente el equipo técnico de la entonces senadora Salinas, quien se puso en contacto con el GTLGB para la revisión en conjunto de la primera propuesta de LGB. Por tanto, cabe preguntarnos acerca de escenarios donde se posibilite una disputa por los términos en que se

administran los recursos procedentes del ambiente, al tiempo que se logran acuerdos colaborativos no violentos entre los distintos actores involucrados.

Así, en México, de acuerdo con la Comisión de Fomento de las Actividades de la Sociedad Civil, al 11 de marzo de 2020 habían cinco mil setecientos nueve OSC que afirman que sus actividades formales incluyen el “Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y rurales” activas en el Registro Nacional de OSC.

De todas ellas, aproximadamente quinientas sesenta y tres participan en redes de colaboración y poco más de un millar están domiciliadas en la Ciudad de México (CDMX) (Comisión de Fomento de las Actividades de la Sociedad Civil, 2020). Ello, aunado a la pluralidad de intereses involucrados al interior del Estado, produce un entorno organizacional complejo que requiere de la construcción de acuerdos colaborativos para garantizar que los resultados políticos que engendre su interacción tengan algún nivel de concordancia con las demandas que suscitan.

La evidencia de que lo anterior es fundamental para entender los casos aquí revisados no solo se fundamenta en la cantidad de modificaciones que sufrió el marco legislativo en materia ambiental durante el sexenio de Enrique Peña Nieto –como se puede observar en la Tabla 1.– sino que se remonta a mucho antes de que llegaran a la Cámara de Senadores los representantes que concibieron y apadrinaron la propuesta de LGB: ya desde la reforma de la LGEEPA de 1996 –ley que constituye uno de los principales antecedentes para la propuesta legislativa aquí analizada– la construcción de acuerdos colaborativos fue un recurso cardinal para la aprobación de modificaciones al marco legislativo medioambiental en México. En palabras de los especialistas en derecho ambiental que contribuyeron al análisis de la LGB:

“...es pertinente recordar que la reforma de 1996 a la LGEEPA fue resultado de un amplio proceso de consulta pública que comenzó a gestarse en 1995, con motivo de la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental convocada por las Comisiones de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores, con la estrecha colaboración del Ejecutivo Federal y los congresos locales. Participaron en estas jornadas de trabajo

sectores gubernamentales, no gubernamentales, académicos, iniciativa privada, organismos internacionales y ciudadanos. Cientos de iniciativas debieron de ser consideradas para la redacción del proyecto final. Sin duda, se trata de una de las leyes con mayor consenso social en la historia de nuestro país. Prueba de lo aquí dicho, fue que la Ley fue aprobada por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso de la Unión” (GTLGB, 2017).

Tal como cabría esperarse de un factor tan relevante para el fenómeno que nos ocupa, ese no es el único caso donde la colaboración jugó un papel protagónico a lo largo de los procesos legislativos medioambientales en México. En efecto, la Ley General de Cambio Climático (LGCC) constituye otro ejemplo icónico de lo que aquí se afirma. Los mismos analistas exponen esto en otro de los documentos dirigidos a la COMARN de la LXIII legislatura a propósito de la LGB:

“Consideramos indispensable abrir un proceso amplio, plural e incluyente de análisis sobre la iniciativa, como se ha hecho con toda la legislación ambiental nacional. Cabe recordar que la Ley General de Cambio Climático, se anunció como un proyecto en proceso de discusión en la COP 16 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), y fue aprobada hasta el año 2012 (más de 2 años de un proceso participativo amplio). Lo mismo ocurrió en su momento con la LGVS y la reforma de la LGEEPA de 1996. No podemos esperar menos de esta importante iniciativa” (GTLGB, 2016).

Asimismo, Raúl Benet, reconocido activista y académico en temas medioambientales, reportó en una columna de opinión escrita para Aristegui Noticias acerca del proceso legislativo por el que se promulgó la nueva Ley General para el Desarrollo Forestal, también gestionado por la LXIII legislatura. En su escrito, opinó que el proyecto de ley aprobado por la COMARN de la Cámara de Senadores resultó bastante satisfactorio para un sector amplio de especialistas, organizaciones y activistas medioambientales, entre los que se encuentra CEMDA. En palabras del columnista:

“Esta versión es el producto de varios meses de trabajo, análisis y concertación en una mesa de trabajo establecida dentro del Comité de Legislación del Consejo Nacional Forestal, con participación de organizaciones de la sociedad civil como la Red de Organizaciones Campesinas Forestales (Red Mocaf), el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Reforestamos México, la Academia Nacional de Ciencias Forestales y el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CMSS). Colaboraron también los secretariados técnicos de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Senadores y de Diputados. La Comisión Nacional Forestal estuvo representada por su dirección jurídica” (Benet, 2017).

Por su lado, tal como se insinuó al inicio de este apartado, otro de los aspectos que caracteriza las relaciones sociedad civil-Estado asociadas al tema medioambiental en México (como quizá ocurra en muchos otros contextos) es la gran variedad de actores que intervienen en ella: OSC; facciones parlamentarias; grupos de interés empresarial; el gobierno y sus múltiples dependencias; organizaciones de pequeños y medianos productores; comunidades indígenas; movimientos sociales y académicos mostraron interés en el proceso legislativo del proyecto de LGB, lo mismo que en su momento ocurrió con la LGEEPA, la LGVS y la LGCC, tal como recién se expuso.

Efectivamente, la revisión documental efectuada como parte de la presente investigación arrojó que el proceso legislativo en cuestión fue tematizado en medios de comunicación masiva escrita (tanto de circulación física como electrónica) al menos en 83 ocasiones a lo largo de los 564 días que duró. Estas notas periodísticas dan cuenta de, al menos, 73 expresiones de rechazo hacia algún aspecto del proceso legislativo en cuestión, así como de 8 expresiones de apoyo a la promulgación de la LGB. De las expresiones de rechazo documentadas, poco más de la mitad (40) provino de OSC; 17 provinieron de otros sectores de la sociedad civil –como académicos, activistas, movimientos sociales, entre otros–; 9 de partidos políticos distintos al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 5 fueron externadas por comisiones legislativas distintas a la COMARN; 3 por grupos de la

clase empresarial y 1 por parte de un funcionario perteneciente a una dependencia gubernamental.

Más allá de la variedad de actores y la colaboración, otra de las dimensiones que implica el conflicto que caracteriza a estas relaciones entre OSC y el Estado mexicano es la pluralidad de demandas sustantivas e intereses de agenda que involucra. En efecto, la investigación documental aquí reportada sustenta la intuición de que los casos revisados conllevaron una gran cantidad de demandas temáticas relacionadas con el proyecto de LGB y su proceso legislativo.

En un inicio, esta propuesta legislativa despertó algunas inquietudes que no fueron retomadas en el resto del proceso, como aquellas asociadas a la relación diplomática con Estados Unidos (Lira^a, 2017; No afectan recortes a Iniciativa Mérida, asegura Osorio Chong, 2017; Saldaña, 2017; Redacción ADN40, 2017). No obstante, la tendencia –quizá producto de la atención mediática de la que fue objeto la elección de Donald Trump– de asociar la LGB con Estados Unidos y su relación con México no trascendió más allá de los primeros meses de 2017. Posteriormente, las notas periodísticas se centraron en temas que fueron más recurrentes a lo largo del proceso legislativo de esta ley. Así, por ejemplo, Animal Político hizo, en una nota escrita durante septiembre de ese mismo año, un recuento bastante comprehensivo de las demandas que ya había generado la propuesta legislativa. Entre los temas mencionados en aquella publicación se encuentran la participación ciudadana; la protección de especies amenazadas; el régimen de ANP; así como la inclusión y correcta formulación de importantes definiciones legales en la LGB (Martínez Gómez, 2017).

Además, hubo notas periodísticas que dieron cuenta del impacto del proceso legislativo en las relaciones del Estado con la sociedad civil, un claro ejemplo es provisto por una nota de Sin Embargo, donde detallan que miembros de Greenpeace fueron vetados de foros organizados por la COMARN de la LXIII legislatura, luego de que se manifestaran en contra del dictamen de iniciativa de LGB (Lira, 2017^b). Otro ejemplo más se puede consultar en la nota que publicó Aristegui Noticias titulada “Semarnat abre camino a privatización en Reservas de la Biosfera” (Alvarado y Melgoza, 2017). En ella reportan las críticas de las que fue objeto Pacchiano cuando el Ejecutivo federal buscó, vía decreto, cambiar el estatus legal del archipiélago de Revillagigedo –una ANP situada en el estado de Colima– al de Parque Nacional, lo que le permitiría licitar inversiones privadas para la

construcción de infraestructura turística. A este evento le asocian el proceso legislativo de la LGB en los siguientes términos:

“La iniciativa de la Ley de Biodiversidad y el modus operandi que llevaron a cabo con Revillagigedo se conecta de manera directa, pues esta estrategia revela un nuevo mecanismo jurídico de debilitamiento del marco legal para **abrir otras Reservas a la privatización**. A decir del abogado ambientalista Eduardo Lino, ‘lo que hacen es como que avientan dulces para que se vea bien, dicen que van a ampliar el área de protección marina, está muy bien, pero para efectos de ampliarlo no se necesita cambiar la situación legal de las islas’ ” (Alvarado y Melgoza, 2017).

Así, empieza a emerger un nuevo patrón en los temas y demandas de distintos sectores de la sociedad civil respecto al proceso legislativo de la LGB; uno que ya no está asociado a la relación diplomática con Estados Unidos, sino que involucra otro conjunto de tópicos recurrentes. En la presente investigación se identificaron los diecisiete temas siguientes: la protección de especies en peligro; el principio de no regresión; la armonía del proyecto de LGB con el resto de la legislación medioambiental; la regulación de bienes genéticos; la implementación de medios de decisión conjunta con la sociedad civil; la inclusión de suficientes regulaciones en el régimen de ANP; la revisión y discusión detenida de la propuesta legislativa; la inclusión del principio precautorio; la suficiente regulación de los consejos consultivos; la corrección de imprecisiones u omisiones en las definiciones y la redacción del proyecto legislativo; la no afectación a procesos productivos u oferta de servicios; el respeto por los derechos humanos; la protección de las variedades vegetales genéticas endémicas y la regulación de especies invasoras. Además, se dio cuenta del número de artículos que consideraron que las omisiones presentes en el proyecto legislativo fueron deliberadas. Igualmente, se detalla el número de artículos donde se critica la ausencia de oposición en alguna etapa del proceso legislativo formal; lo mismo que se reportaron el número de artículos que citan la opinión de que las deficiencias del Estado en materia medioambiental no son atribuibles a la legislación, sino a su capacidad de vigilancia.

Así, el análisis descriptivo de este componente del conflicto arroja que, a lo largo de los 75 artículos que expresan alguna crítica hacia el proceso legislativo o la propuesta de

LGB, estas demandas estuvieron presentes un total de 260 veces. En otras palabras, los temas que se enlistaron más arriba fueron tratados en un total de 260 artículos diferentes⁶.

De estas demandas, la más recurrente fue la implementación de medios de decisión conjunta con la sociedad civil, con menciones en 36 artículos diferentes; seguida de cerca por la protección de especies en peligro con 35 menciones. En tercer lugar, se encuentra la inclusión de suficientes regulaciones en el régimen de ANP con 30 menciones, sucedida por la regulación de bienes genéticos con 24. A esta última le sigue la armonía del proyecto de LGB con el resto de la legislación medioambiental con 23 menciones en distintas notas periodísticas; mientras que en sexto lugar se encuentran empatados el respeto por los derechos humanos con la revisión y discusión detenida de la propuesta legislativa, cada una con 21 menciones en notas diferentes. El séptimo lugar está ocupado por la afirmación o insinuación de que las omisiones en el cuerpo de la propuesta legislativa son deliberadas con presencia en 17 artículos; mientras que el octavo es la expectativa de corrección de imprecisiones u omisiones en las definiciones y la redacción del proyecto legislativo con 14 menciones. A esta expectativa, le sigue la inclusión del principio precautorio con una mención menos (13); misma que es sucedida, a su vez, por la no afectación a procesos productivos u oferta de servicios con 9 menciones en artículos diferentes. En decimoprimer lugar se encuentra el número de artículos diferentes en donde se critica la ausencia de oposición en alguna etapa del proceso legislativo formal (7); mientras que en duodécimo se encuentra el número de artículos que citan la opinión de que las deficiencias del Estado en materia medioambiental no son atribuibles a la legislación, sino a su capacidad de vigilancia (5). A esta categoría le sigue el tópico de la regulación de especies invasoras con 3 menciones; sucedida por la expectativa de que se protejan las variedades vegetales genéticas endémicas con una mención. Finalmente, la suficiente regulación de los consejos consultivos no fue mencionada en ninguno de los artículos revisados.

⁶ Como se puede consultar en el apartado metodológico, si este número supera el número total de artículos revisados es porque se contabilizaron los tópicos tratados en cada uno de los artículos una sola vez por artículo. Así, un artículo puede contener, por ejemplo, siete tópicos diferentes; por lo que al dar cuenta de la suma de todos ellos, el número de los artículos puede ser menor al número de tópicos tratados. De hecho, dado que se están contabilizando únicamente los artículos que transmiten críticas al proceso legislativo o a la propuesta de ley en cuestión, es de esperarse que, por lo menos, cada uno de los artículos contenga un tópico.

Uno de los interlocutores más relevantes para las OSC que se agruparon en el GTLGB, fueron los senadores que pertenecieron a la LXIII legislatura del Congreso mexicano. Así, en el próximo apartado se hará una somera descripción del Poder legislativo de esos años

LXIII legislatura del Congreso mexicano

La LXIII legislatura del Congreso de la Unión ejerció funciones en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2015 y el 31 de agosto de 2018. Durante ese lapso, el Partido de la Revolución Institucional (PRI) gozó de la mayoría en ambas cámaras (ver Tabla 2. y Tabla 3.) Por su parte el PVEM, histórico aliado del PRI desde 2003, no representó en ninguna de las cámaras un porcentaje mayor a diez puntos, por lo que cabría esperar que su estrategia como partido periférico fuese la de construcción de mayorías legislativas en colaboración con sus aliados revolucionario-institucionales.

Tabla 2. Senadores por partido político en la LXIII legislatura

| Partido | Total | % |
|--------------------------------------|-------|-------|
| Partido Acción Nacional | 34 | 26.56 |
| Partido Revolucionario Institucional | 55 | 42.97 |
| Partido de la Revolución Democrática | 7 | 5.47 |
| Partido del Trabajo | 19 | 14.84 |
| Partido Verde Ecologista de México | 6 | 4.7 |
| Sin partido | 7 | 5.47 |
| Total | 128 | |

Fuente: Elaboración propia con datos del Senado de la República

Tabla 3. Diputados por partido político en la LXIII legislatura

| Partido | Total | % |
|--------------------------------------|-------|-------|
| Partido Acción Nacional | 109 | 21.80 |
| Partido Revolucionario Institucional | 205 | 41.00 |
| Partido de la Revolución Democrática | 54 | 10.80 |

| | | |
|------------------------------------|-----|------|
| Movimiento Ciudadano | 20 | 4.00 |
| Partido Verde Ecologista de México | 39 | 7.80 |
| Nueva Alianza | 12 | 2.40 |
| Movimiento Regeneración Nacional | 47 | 9.40 |
| Partido Encuentro Social | 10 | 2.00 |
| Sin partido | 3 | 0.60 |
| Independiente | 1 | 0.20 |
| Total | 500 | |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados

Por su parte, la COMARN de la Cámara de Senadores durante la LXIII legislatura estuvo presidida por la senadora Ninfa Salinas Sada, hija de Ricardo Salinas Pliego y nombrada por la vía de representación proporcional. Al igual que en el Senado, al interior de esta comisión hubo una mayoría de representantes priístas; no obstante, también hubo participación de partidos opositores (ver Tabla 4.).

Tabla 4. Integrantes de la COMARN por partido en la LXIII legislatura

| Partido | Total |
|--------------------------------------|-------|
| Partido Acción Nacional | 3 |
| Partido Revolucionario Institucional | 5 |
| Partido Verde Ecologista de México | 1 |
| Partido de la Revolución Democrática | 1 |
| Total | 10 |

Fuente: Elaboración propia con datos de la COMARN

Por ser uno de los interlocutores más importantes de las OSC ambientalistas en las instituciones participativas de este país, el presente recuento de los actores que componen el entorno organizacional de interés continuará en el siguiente apartado que tiene como propósito introducir a quien lea estas líneas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SEMARNAT

De acuerdo con su Ley Orgánica (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, 29 de diciembre), la APF es el conjunto de dependencias, organismos, empresas, instituciones, fideicomisos, etc. de las que se vale el Poder Ejecutivo de la unión para el desempeño de sus funciones. La APF se divide en dos grandes sectores: la Administración Pública Centralizada y la administración pública paraestatal. Las Secretarías de Estado, junto con la Consejería Jurídica y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia energética componen al primer sector.

La SEMARNAT es la Secretaría de Estado que asiste al ejecutivo federal en cuestiones relacionadas con la posesión, regulación, administración del medio ambiente y los recursos naturales en él contenidos. Asimismo, dentro de sus atribuciones se contempla que dicha secretaría se encargue de la coordinación con los gobiernos estatales y municipales; representación en foros internacionales para cuestiones relacionadas con el medio ambiente. Además, el inciso decimoséptimo del artículo 32 Bis de dicha ley (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1976, 29 de diciembre) le otorga a SEMARNAT la función de “Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente”.

Asimismo, el inciso vigésimo segundo le faculta para “Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia”.

Estas dos últimas atribuciones dejan entrever la importancia de los actores extraestatales para el desempeño del gobierno nacional en materia ambiental: dado que el objeto de la secretaría en cuestión es un tópico amplísimo que, al mismo tiempo, requiere para su administración, preservación y aprovechamiento un nivel de conocimientos muy especializado, es plausible suponer que en el ejercicio de sus funciones llega a requerir la colaboración de sectores ajenos al ámbito estatal, no únicamente debido a cuestiones relacionadas a la representatividad, sino también gracias a la capacidad técnica de aquellos otros actores.

Adicionalmente, SEMARNAT cuenta con organismos desconcentrados y entidades bajo control de presupuesto indirecto (SHCP, Órganos desconcentrados) –a saber: la Comisión Nacional del Agua; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; la Comisión Nacional Forestal; el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y el Instituto Nacional de Ecología Cambio Climático–; cada uno de ellos tiene distintas áreas de especialización dentro del ámbito medioambiental y, en algunos casos, son los interlocutores estatales en las distintas instituciones participativas que comparten dicho ámbito de interés –como en el caso del Consejo Nacional Forestal (CONAFOR, 2018)–. No obstante, en algunos casos la interacción ocurre directamente con la Secretaría de medio ambiente –como ocurre en el caso de los Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable (SEMARNAT, Estructura de los consejos) o bien, con un conjunto de secretarías –como en el caso de los Consejos de Cuenca (CONAGUA, Consejos de cuenca); el Consejo Consultivo Científico y el Consejo Consultivo Mixto de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) (CIBIOGEM, Acerca de la CIBIOGEM); los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable (SADER, CMDRS; Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de desarrollo); el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura (CONAPESCA, Consejo Nacional); el Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (Rojas Rueda, 2019)–.

Instituciones participativas en México

La caracterización de las instituciones participativas en México es una tarea que presenta una serie de complejidades surgida de la poca información difundida por iniciativa del gobierno federal, así como de la complejidad propia de la legislación mexicana. Si bien su sustento institucional se puede consultar sin mayor problema en la página de Internet de la Secretaría de Gobernación, concretamente en el Diario Oficial de la Federación (DOF), lo mismo que en la página de la Cámara de Diputados, en los hechos existe una distancia considerable entre la formalización y la implementación de muchos de estos espacios.

Tales inconvenientes garantizan que un recuento minucioso de dichas instituciones participativas suponga una investigación en sí misma. Así, para dar cuenta de la totalidad de lo que denominan “órganos colegidos de deliberación”, Hevia, Vergara-Lope y Ávila

(Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012) se vieron en la necesidad de estudiar 256 leyes federales, 131 reglas de operación, más una serie de fuentes secundarias. Por su parte, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) de la Secretaría de la Función Pública (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012) elaboró un documento en el que se detalla la existencia de un total 189 Consejos Consultivos al 2007 en la APF, de los cuales solo 157 estaban definidos formalmente. En consecuencia, a fin reunir la información necesaria para tal recuento, el CITCC tuvo que recurrir a la aplicación de cuestionarios entre los servidores públicos del sexenio de Calderón. A su vez, el Instituto para la Defensa del Interés Público (IDIP) en 2010 realizó un estudio que empleó una metodología similar, a la que le añadieron un sondeo mediante solicitudes de información pública, donde reportaron la existencia de 109 “Mecanismos de Participación Ciudadana” (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012)

Por lo tanto, la descripción de estas asociaciones gubernamentales está basada en investigaciones que se han realizado por parte de asociaciones civiles –principalmente la publicada por el IDIP (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012), notas periodísticas y, de existir, también se recurrirá a la información oficial difundida en línea. Consecuentemente, para llevar a cabo la descripción de la diversidad de arenas de participación en materia ambiental se empleó una tipología basada en la elaborada por el recién citado estudio del IDIP, al que se le modificará una categoría a fin de abarcar las arenas mencionadas en la presente tesis de maestría con la especificidad requerida.

De esta manera, se retoma la categoría de “Consejos Consultivos Nacionales” (CCN), definida en los siguientes términos:

“...órganos de consulta que abarcan el ámbito territorial de la República Mexicana, de ahí que se les considere como ‘nacionales’ (además del uso frecuente de esta partícula en los nombres de estas instancias). En ellos participan representantes del gobierno y la sociedad civil, con el objeto de dar forma, ejecutar o evaluar políticas públicas, mediante el intercambio de posturas” (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012: 34).

Asimismo, se adopta el tipo “Otros consejos consultivos” que a su vez es caracterizado como:

“...instancias de consulta establecidas normalmente en leyes generales (de distribución de competencias en el ámbito federal, estatal y municipal) que tienen su ámbito de influencia sobre el territorio de las entidades federativas o municipios, así como respecto de regiones determinadas política, administrativa o física-naturalmente. También se incluyen los consejos que se forman solamente en circunstancias esporádicas. Su temporalidad y ámbito de influencia son entonces los elementos que los distinguen, principalmente, de los CCN” (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012: 34)

No obstante, se prescinde de la categoría “Otros mecanismos de participación ciudadana” definidos como “...una variedad de formas de intervención de la ciudadanía que en mayor o menor medida se relacionan con la consulta, pero que no constituyen instancias de deliberación colegiadas” (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012: 34) en tanto impide la diferenciación entre, por ejemplo, un contacto informal entre actores –como los contemplados en la política de proximidad, que no constituyen necesariamente una instancia de deliberación colegiada– y una consulta pública –recurso que sí entraría en la definición propuesta por la fuente citada (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012)–. En su lugar, se propone la más acotada categoría de “Recurso de consulta pública no colegiado” que, además, no necesita de mayor definición que la disponible en un diccionario.

El primer antecedente de mecanismos de participación ciudadana en México fue promovido por el Ejecutivo en el año 1982 en el contexto de una reforma constitucional que facultó al Estado para la planeación económica en formato de proyecto nacional. Tal ejercicio preveía el establecimiento de procedimientos de participación y consulta popular que fueron reglamentados en la Ley de Planeación de 1983, lo que eventualmente suscitaría la aparición de múltiples instancias participativas, incluyendo los consejos consultivos (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012: 28-31).

El estudio del IDIP (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012) identificó en 2010 al menos 10 CCN devenidos del marco normativo enunciado en el apartado sobre legislación medioambiental mexicana de este capítulo, así como seis clases de otros consejos consultivos. Cabe mencionar que la fuente de formalización de estas instituciones participativas no se limita únicamente a leyes, sino que incluye acuerdos legislativos, así

como reglas y manuales de operación. Sin embargo, el IDIP no dio cuenta de la existencia de todas estas instituciones participativas gracias al estudio de la legislación en cuestión, pues algunas de ellas no tienen sustento formal, sino que lograron identificarlas a partir de sus solicitudes de información. Además, no pudieron obtener evidencia de que algunas de ellas operaran en los hechos, lo que reduce el universo de consejos consultivos que factiblemente pudieran servir como medios de interacción socioestatal⁷.

La falta de información pública al respecto orilló a los investigadores que colaboraron con el IDIP a acotar su estudio de consejos consultivos en materia agropecuaria y ambiental, de tal manera que solo tomaron en cuenta los CCN de los que encontraron información suficiente. Así, de la totalidad de CCN fundamentados en el marco legislativo en materia ambiental que se retoma en esta tesis de maestría, únicamente describen a detalle tres de ellos. Además, su recuento de estas asociaciones gubernamentales no tematiza su potencial como medios de influencia sobre la legislación mexicana (Gómez Magaña y Varela Mattute, 2012).

Lo esquivo de estas instituciones participativas limita los alcances de la presente tesis de maestría para determinar su papel en la influencia sobre la legislación. No obstante, a fin de proveer a quien lea estas líneas de una idea más concreta de las capacidades de estos espacios se presenta la información de la Tabla 5. reconociendo, no obstante, que resulta insuficiente, y que el tema deberá de ser explorado con mayor profundidad para que la literatura, tanto de repertorios de interacción socioestatal, como aquella sobre asociaciones, analice la influencia de la participación institucionalizada sobre la legislación de forma más precisa.

⁷ Así, por ejemplo, en el Informe de Participación Ciudadana del Sector Ambiental del año 2017, SEMARNAT (2018^a, p. 10) detalla que la caída que reportan en el Índice de Participación Ciudadana (IPC) está relacionado con que “desde 2016 **dejaron de operar** los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (32 Núcleos, 6 Regionales y el Nacional)”. Otro ejemplo lo provee la Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República (2017): en un boletín publicado en noviembre de 2017, detalla que, hasta esa fecha, solo habían sido instalados Consejos Estatales de Pesca y Acuicultura en ocho de las treinta y dos entidades federativas y únicamente tres de ellos habían sesionado.

Tabla 5. Instituciones participativas sustentadas en la legislación medioambiental mexicana

| Respaldo legislativo | Art. | Nombre | Tipo | Sectores involucrados | Criterios de inclusión de nuevos miembros |
|---|----------|---|----------|--|---|
| Ley de Aguas Nacionales | 14 BIS I | Consejo Consultivo del Agua | Nacional | Organizaciones de la sociedad civil y del sector académico, vocales usuarios (representantes de los diferentes sectores existentes en la Cuenca: agrícola, industrial, público urbano, servicios, etc.), gobierno federal y estatales. | <p>Los vocales usuarios y miembros de la sociedad civil que se integran a cada Consejo de Cuenca son electos por la Asamblea General de Usuarios y duran en su cargo cuatro años, pudiendo ser reelectos por un periodo más.</p> <p>Para elegir a los vocales usuarios se procura la participación proporcional y equitativa entre usuarios y representantes por entidad federativa. Podrán elegirse como vocales de la sociedad organizada las organizaciones ciudadanas y del sector académico vinculadas a la gestión hídrica y/o ambiental, en el ámbito territorial del Consejo. Para la elección de estas vocalías se constituyen comités de usuarios, de la sociedad organizada y del sector académico, los que participan en la Asamblea General de Usuarios.</p> |
| | 13 BIS | Consejos de Cuenca | Otros | | |
| | 13 BIS I | Comités Técnicos de Aguas del Subsuelo | Otros | | |
| Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados | 20 | Consejo Consultivo Científico de la Comisión Intersectorial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados | Nacional | Especialistas del sector académico | La selección de los integrantes del Consejo Consultivo Científico se realiza mediante una convocatoria pública que emiten conjuntamente el CONACYT y el Foro Consultivo Científico y Tecnológico |

| | | | | | |
|-------------------------------------|----|--|----------|--|--|
| | 21 | Consejo Consultivo Mixto de la Comisión Intersectorial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados | Nacional | Sector privado, sector productivo y sector social | Los cinco miembros de cada sector fueron propuestos como candidatos por alguna asociación, cámara o empresa y para llegar a ser parte del Consejo, consiguieron el mayor número de votos entre todos los candidatos de su sector |
| Ley de Desarrollo Rural Sustentable | 17 | Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable | Nacional | Organizaciones no gubernamentales, sector empresarial, instituciones académicas, organizaciones de pueblos indígenas, sector legislativo y los gobiernos estatales y federal | Para formar parte de estos Consejos es necesario participar en la elección de los representantes de cada uno de los sectores ciudadanos, que se realiza cada tres años en los estados del país, a partir de una convocatoria pública. O bien, en el caso del Consejo Nacional, haber sido invitado(a) directamente por la Presidencia que está a cargo del titular de la Semarnat. |
| | 24 | Consejos Consultivos Regionales para el Desarrollo Sustentable | Otros | | |
| | 24 | Consejos Estatales para el Desarrollo Rural Sustentable | Otros | | |
| | 30 | Distritos de Desarrollo Rural | Otros | Organismos gubernamentales, los gobiernos estatales y municipales, sector productivo y organizaciones de los sectores social y privado de la demarcación. | - |

| | | | | | |
|---|--------|---|----------|---|---|
| LGEEPA | 56 BIS | CNANP | Nacional | Organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarial y dependencias del gobierno federal; así como personalidades de reconocido prestigio en la materia. | Por invitación directa de la Presidencia, actualmente a cargo de un integrante ciudadano y de la Secretaría Técnica que corresponde al titular de la CONANP, y con la aprobación de dos terceras partes del Consejo |
| Ley General Forestal Sustentable | 152 | Consejo Nacional Forestal | Nacional | Los consejeros titulares y suplentes son nombrados por los sectores académico, profesional, social, industrial, organizaciones no gubernamentales, comunidades indígenas, gobierno federal y consejos estatales. | La incorporación de miembros al CONAF se hace mediante convocatoria pública conforme a su Reglamento Interno. En ésta se establecen los requisitos, la forma de incorporación o renovación y el plazo para la acreditación de la organización o agrupación de índole pública o privada legalmente constituida de cobertura nacional, regional o especializada, relacionada con los asuntos forestales. La convocatoria se publica en al menos un diario de circulación nacional y en la página electrónica de la CONAFOR. Cada sector designa a los consejeros que los represente ante el pleno, los cuales son nombrados de entre las organizaciones acreditadas. El proceso de incorporación y renovación de consejeros del CONAF se realiza cada dos años. |
| | 153 | Consejos Estatales Forestales | Otros | | |
| Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables | 22 | Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura | Nacional | Dependencias y entidades de la APF, organizaciones sociales y de productores de los sectores pesquero y acuícola, así como dependencias competentes en estas materias de los gobiernos estatales | - |

| | | | | | |
|------|----|---|----------|--|--|
| | 13 | Consejos Estatales de Pesca y Acuicultura | Otros | - | - |
| LGVS | 16 | Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre | Nacional | Sector académico y de investigación, organizaciones no gubernamentales, productivo y empresarial con experiencia en la materia. También participan como invitados, servidores públicos del sector ambiental y de otras dependencias federales. | Los miembros del Consejo son propuestos por sus propios sectores de conformidad con la convocatoria pública que realiza la SEMARNAT cada cuatro años, y que se da a conocer al menos en dos diarios de circulación nacional y en el portal electrónico de la Secretaría. En dicha convocatoria se establecen los requisitos, forma de selección y el plazo para la incorporación de quienes integran el Consejo. También se puede participar por invitación directa de la Presidencia, que está a cargo del titular de la Semarnat |

Fuente: Elaboración propia con datos del IDIP; CONACyT; SEMARNAT y el DOF.

Finalmente, dentro de la categoría de “Recursos de consulta pública no colegiado” es importante mencionar los foros que realizan las comisiones legislativas, por iniciativa propia, con el objeto de consultar con especialistas u OSC cuestiones que estén relacionadas con su orientación temática. Así, el séptimo inciso del artículo 129 del Reglamento del Senado de la República (Reglamento del Senado, 2010) establece que una de las atribuciones de la junta directiva de las comisiones es “Proponer consultas y audiencias, públicas o privadas, con autoridades gubernamentales, especialistas, representativos de organizaciones sociales y ciudadanos en general, relacionados con las materias de cada comisión”. Además, de acuerdo con el artículo 133 y su inciso V las comisiones tienen, en tanto órganos colegiados, la atribución de “Realizar consultas y audiencias, en sede legislativa o fuera de ella, relacionadas con las materias de su competencia”. Lo anterior implica que estos eventos son instituciones participativas contraídas por iniciativa de las mismas comisiones legislativas.

OSC involucradas en la revisión de la LGB

Como ya se mencionó en la introducción, las OSC que participaron en la revisión de la LGB y que interesan a este estudio fueron el Centro Mexicano de Derecho Ambiental; el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente, así como el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza. Estas asociaciones conformaron un grupo de trabajo (GTLGB) que estuvo constantemente proponiendo cambios al proyecto de decreto en cuestión; desde sus inicios, hasta su aprobación en el Senado de la República en diciembre de 2017. A continuación, se hace una somera presentación de estas organizaciones.

CEMDA y CeIBA

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental se declara una asociación sin fines de lucro y fue fundada en 1993 por un grupo de abogados, presididos por Gustavo Alanís Ortega, interesados en el impacto ambiental en México del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como en el empleo del derecho como repertorio de interacción en temas medioambientales (CEMDA, s.f.^a).

De 2010 a 2017, CEMDA fue incluido en la *Global Go To Think Tanks Rankings* de la Universidad de Pensilvania, que reconoce a dicha OSC como una de las más importantes

de México y América Latina. Actualmente, cuentan con oficinas regionales en la CDMX, Xalapa, La Paz, Cancún y Valle de Bravo (CEMDA, 2018).

Además, CEMDA pertenece a un total de veinte redes de cooperación entre OSC nacionales e internacionales⁸, así como a veinticuatro instituciones participativas⁹. En su consejo directivo figuran personajes como Amanda Berenstein, Gustavo Alanís Ortega, Juan Francisco Torres Landa, Pablo Ruiz Limón, y Victoria Haro.

A su vez, CeIBA es una asociación civil constituida el 25 de abril de 2001 por un grupo de intelectuales y activistas presididos por Julia Carabias Lilo, que comparten su interés por el estudio de problemas ambientales; la promoción de prácticas ecológicamente responsables; así como la protección, preservación y restauración del medio ambiente. Otra de las preocupaciones de los miembros fundadores de esta organización fue prevenir que sus actividades se convirtieran en medios para el proselitismo partidario, por lo que incluyeron

⁸ Alianza Kanan Kay; Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA); Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA); Colectivo por la Transparencia; Estrategia de Tecnologías, Emisiones y Salud de la Fundación Hewlett; Grupo Bosques (G-Bosques); Grupo Mexicano de Financiamiento para Cambio Climático; Iniciativa de Acceso Latinoamérica; Iniciativa de Acceso México; Junta Directiva de la Fundación Appleseed-oficina México; Miembro de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN); Partnership for Principle 10; Red Ambiental Mexicana (RAM); Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Red Latinoamericana para la Reducción de Contaminantes Climáticos; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (Red TDT); Red Latinoamericana de Contaminantes Climáticos de Vida Corta (RACC); Red por la Transición Energética; Safeguards Working Group; The Access Initiative.

⁹ Alianza México Resiliente, Áreas Protegidas, Respuestas naturales al Cambio Climático; Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión de Cooperación Ambiental del TLC entre Canadá, Estados Unidos y México; Comité de Delitos Ambientales de Quintana Roo; Estatal de Tortugas Marinas de Quintana Roo; Comité Técnico Asesor de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT); Comité Consultivo de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Comarnat); Comité de Especies Invasoras del Conavis; Comité de Normatividad del Conavis; Consejo Nacional de Vida Silvestre (Conavis); Comité Técnico Consultivo REDD+ a nivel federal; Comité Técnico del Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Benito Juárez; Comité Técnico del Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Cozumel; Comité Técnico del Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Lázaro Cárdenas; Comité Técnico del Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Solidaridad; Comité Técnico del Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Tulum; Consejo Asesor de Reforestamos México; Consejo Asesor del Parque Marino Arrecifes de Cozumel; Consejo Consultivo del Agua; Consejo de Cambio Climático del gobierno mexicano; Consejo Directivo de la Academia de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN); Consejo Directivo de la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN; Consejo Nacional Forestal; Consejo Técnico Consultivo de REDD+ QROO; Grupo de Participación Ciudadana (GPC) de Pemex.

una serie de medidas preventivas al respecto en su acta constitutiva (Estatutos de CeIBA, 2001).

Por otro lado, CeIBA ha mostrado interés, a lo largo de los años que ha operado, en temas como el análisis de proyectos legislativos; el fortalecimiento de las capacidades organizacionales de OSC ambientalistas; la difusión de información relacionada con los propósitos de su asociación (tanto a nivel lego como a nivel especializado); la elaboración de diagnósticos y valoraciones de capitales bioculturales (CeIba, s.f.^a). Adicionalmente, este actor colectivo organiza sus publicaciones en nueve categorías temáticas cuya enunciación quizá permita complementar este recuento de sus intereses: “Conservación de la biodiversidad y manejo sostenible”; “Bosques”; “Costas, mares e islas”; “Agua y cuencas hídricas”; “Energía”; “Megaproyectos”; “Residuos”; “Fortalecimiento institucional” y “Cambio climático” (CeIBA, s.f.^b).

Su junta directiva está formada por varios personajes destacados en el ámbito medioambiental mexicano, a saber: Julia Carabias, Cristina Cortinas Durán, Antonio Azuela, Roberto de la Maza, Germán González Dávila, Alejandra Rabasa Salinas, Yosú Rodríguez Aldabe y Araceli Vargas Mena y Amezcua.

Tabla 6. Perfiles de los directivos de CEMDA y CeIBA

| Total de miembros que integran los órganos directivos de CeIBA y CEMDA | Número de directivos acerca de quienes se tiene información | Número de directivos con formación académica en temas relacionados con el derecho | Número de directivos con formación académica en temas relacionados con el medioambiente | Número de directivos que han ocupado cargos en la burocracia |
|--|---|---|---|--|
| 23 | 19 | 11 | 13 | 15 |

Fuente: Elaboración propia, fuentes en el Anexo 4. Semblanza de los directivos de CEMDA y CeIBA.

Como podrá notar quien lea estas líneas, tanto CeIBA como CEMDA tienen un conjunto muy específico de miembros, devenido no solo de los requisitos procedimentales de estas organizaciones, sino de sus intereses sustantivos. En efecto, a diferencia de los activistas que participan en otras organizaciones y movimientos ambientalistas, los miembros de ambas OSC son primordialmente académicos –ya sea del ámbito legal o medioambiental– o ex colaboradores del gobierno mexicano, cuando no ambos –lo que además da cuenta que

la influencia de la ocupación de cargos en la burocracia no se interrumpe cuando los actores dejan aquellas funciones—.

Esta especialización en el perfil de sus miembros tiene consecuencias cardinales para su elección e implementación de las rutinas que constituyen su repertorio de interacción socioestatal. En efecto, la información reunida para esta tesis de maestría sugiere que un factor relevante para que estas organizaciones no inviertan en repertorios de acción clásicos, y por tanto se involucren en actividades meramente antagónicas con el Estado, es la lógica con la constituyeron sus organizaciones, en particular, los criterios para la adopción de nuevos miembros. Más aún, este proceso de selección también orienta el actuar de sus miembros según una clara diferenciación entre el “ambientalismo” a secas y el “ambientalismo legal”; como se detalla más adelante, esta distinción es capaz incluso de tener impactos negativos en la capacidad de entablar y sostener relaciones colaborativas de las distintas organizaciones ambientalistas. Asimismo, tal distinción entre lo “ambiental” y lo “ambiental legal” influye sobre el sector de la sociedad civil al que estas organizaciones apelan al demostrar su capacidad de movilización: como más adelante se trata con mayor profundidad, la protesta de estas organizaciones, a diferencia de lo que cabría esperar de un movimiento social clásico, no muestra su influencia sobre la sociedad civil en general, sino únicamente al interior del sector ambientalista.

Estas características particulares de las OSC incluidas en el presente análisis, igualmente, tienen un fuerte impacto sobre la capacidad de aquellas OSC para interactuar con el Estado: dado que el objeto de estas organizaciones muchas veces es influir en los procesos legislativos en calidad de especialistas en la materia, es más probable que encuentren puntos de acuerdo con organizaciones similares —tal y como sucedió en los casos revisados— y, en consecuencia, les sea más simple promover una agenda que permita involucrar al Estado, no como oponente, sino como aliado.

No obstante, es importante tener en cuenta que estas organizaciones tienen una pluralidad de intereses que exceden a los procesos legislativos. En ese sentido, es de suponer que sus repertorios de interacción no se agotan con los descritos en esta investigación. Así, no sorprende corroborar la cantidad de redes de organizaciones e instituciones participativas a las que CEMDA pertenece.

FMCN

El Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza se creó en 1994 gracias a la participación financiera conjunta de los gobiernos de Estados Unidos y México como resultado de un diseño institucional que involucró a un amplio sector de la sociedad civil nacional e internacional (FMCN, s.f.^a). La constitución de esta organización privada sin fines de lucro fue producto de una idea que se gestó dos años antes en el marco de la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Actualmente organiza sus programas y proyectos en cinco categorías: En la primera, “Bosques y Cuencas” agrupa cinco diferentes proyectos dedicados a temas como el fortalecimiento de organizaciones locales y su capacidad para lidiar con incendios forestales, así como para restaurar las áreas afectadas por dicho fenómeno; la protección y recuperación de las cuencas que proveen agua para ciudades importantes; el apoyo financiero y técnico a empresas forestales comunitarias; la colaboración con el Sistema Nacional de Monitoreo de Biodiversidad (SNMB) a cargo de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad; así como la conservación de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca ubicada en los estados de Michoacán y el Estado de México (FMCN, s.f.^b).

La segunda categoría, “ANP” agrupa cuatro proyectos que benefician a cincuenta y dos ANP en colaboración con el Programa de Conservación de Áreas Naturales Protegidas (PCANP) a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP) (FMCN, s.f.^c). A su vez, la categoría de “Mares y Costas” se ocupa de Áreas Marinas Protegidas (AMP) a través del Fondo para el Golfo de California. Pretende impulsar la sustentabilidad del desarrollo costero en las zonas de influencia de dichas áreas, así como el fortalecimiento de OSC y comunidades que operan en ellas (FMCN, s.f.^d).

La cuarta categoría consiste únicamente en el Proyecto Conservación de Cuencas Costeras en el Contexto del Cambio Climático (C6) (FMCN, s.f.^e) en el que el FMCN participa junto con SEMARNAT, CONANP, CONAFOR, INECC y GEF (C6, s.f.). Este programa, como su nombre lo indica, está enfocado en la conservación de un total de dieciséis cuencas costeras que se encuentran en ANP ubicadas al norte del Golfo de México y en el Golfo de California.

Finalmente, la categoría de “Proyectos Especiales” es un conjunto de proyectos que se centran en temas como la ganadería sustentable; la formación de capital humano para la

conservación del Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM); la promoción de ecotecnologías en detrimento de la deforestación en comunidades rurales; así como la conservación de las águilas reales en México (FMCN, s.f.^f)¹⁰.

Como podrá notar quien lea estas líneas, tan solo recurriendo a la superficial información que este Fondo hace de sus actividades en su página de Internet, es evidente que esta asociación financiera está habituada a interactuar con el Estado; más aún, fue concebida con ese propósito. En efecto, dicha relación no proviene únicamente del hecho que una de las atribuciones más relevantes para el Fondo provenga del Estado mexicano, sino de que, en la implementación de sus proyectos, es colaborador recurrente de organismos que dependen del gobierno de este país. Así, en su calidad de especialistas, colaboran y brindan asesoría técnica en temas de política pública medioambiental.

Este último punto, es algo que tienen en común las tres OSC incluidas en el presente estudio; de esta manera, los casos estudiados ponen en evidencia un aspecto poco tematizado –tanto por la literatura sobre asociaciones, como por la literatura acerca de repertorios de interacción socioestatal–: en México, donde no ocurrió el giro a la izquierda sino hasta muy recientemente, las OSC ya han estado aplicando todas las rutinas del repertorio de interacción socioestatal desde hace varios años. Esto sugiere fuertemente que la interacción no es producto de la orientación política del gobierno en turno, ni de las instituciones participativas formales, sino de la percepción de ineficacia. En efecto, considerando que en México, el “giro a la izquierda” resultó temporalmente desfazado del resto de América Latina y todavía no había ocurrido cuando ya habían experiencias participativas dentro del funcionamiento del Estado en este país, llama la atención cómo, más allá de que las dependencias gubernamentales se convirtieran (vía la ocupación de cargos en la burocracia) en “espacios de militancia” como sugerirían Abers, et al (2014); las OSC mexicanas se convirtieron, más bien, en asociaciones de asesoramiento para organismos gubernamentales. Es más, resulta

¹⁰ No se expondrá en este apartado la semblanza de los miembros de la junta directiva del FMCN dado que no se obtuvieron datos acerca de su participación en los procesos de negociación al interior del GTLGB ni de su participación en la política de proximidad implementada; es incluso plausible suponer que su intervención fue únicamente en calidad de asesores legales, cuando no de simples financiadores. Las mismas razones aplican para no incluir los intereses de este fondo previos a su agrupación en el GTLGB.

Si bien existen miembros de CeIBA que también participan en el FMCN, lo que podría explicar la colaboración entre ambas asociaciones, no se obtuvo información respecto a cuál fue el contenido de dicha relación ni en qué términos ocurrió.

tan cuestionable la asociación de la izquierda ideológica a la participación ciudadana que, al inicio de la administración de López Obrador –quien es quizá el primer ejecutivo de izquierda en México–, desde el gobierno se generó un discurso que antagonizaba fuertemente a las OSC mexicanas.

Así, las OSC ambientalistas aquí revisadas son, más bien, el caso inverso a la ocupación de cargos en la burocracia y se asemejan más al movimiento reformista del sector salud descrito por Abers et al. (2014: 334) que fue iniciado por personas que previamente habían sido trabajadores estatales. No obstante, llama la atención como tal inversión del orden en que se generan las asociaciones, produce efectos muy similares, a saber: el estatus necesario para la implementación de políticas de proximidad.

Por otro lado, es notable que las ANP sean un tema relevante para las tres OSC; y siendo ese es el caso, no es de extrañar entonces, que las ANP hayan constituido uno de los temas “bandera” del GTLGB. Incluso, de ser cierto que la intervención del FMCN en el Grupo de Trabajo fue exclusivamente de carácter financiero, es posible que tal transacción formara parte de alguno de los programas que dicha asociación financiera destina a ANP.

De esta manera concluye el segundo capítulo de la presente tesis de maestría, en él se hizo una descripción tanto de las leyes, como de las organizaciones (estatales y sociales) que resultan indispensables para entender el proceso legislativo sobre el que buscaron incidir las distintas OSC que integraron el GTLGB. Dentro de este esfuerzo por apuntar los elementos fundamentales del entorno institucional y organizacional de aquel grupo de OSC ambientalistas, también se realizó una caracterización que permite adelantar los términos en que ocurren las relaciones entre OSC ambientalistas y el Estado mexicano. Sin embargo, la descripción puntal y consiguiente análisis de dichas relaciones constituye el objeto específico del siguiente capítulo.

Así, se ofreció una introducción a la legislación medioambiental mexicana que incluyó la descripción del procedimiento legislativo mexicano y los términos generales en que el proyecto de LGB fue sometido a éste. Asimismo, se describió el marco legislativo en el que se hubiera inscrito la LGB de haberse aprobado en dicho procedimiento y se apuntó cuál era la relación de ese proyecto legislativo con las leyes que ya formaban parte de aquel marco. Ello además implicó detallar el contenido del proyecto de LGB, esfuerzo que resulta

necesario para entender las demandas de las OSC que integraron el GTLGB abordadas en el siguiente capítulo.

Finalmente, se describió sucintamente cómo han sido las relaciones entre la Sociedad Civil y el Estado en los últimos años en cuestiones medioambientales, haciendo énfasis en los últimos años del periodo presidencial de Peña Nieto, y se ofreció un recuento de los actores más relevantes que la interacción entre unos y otros involucra. Este esfuerzo permite entender las implicaciones de los atributos de los actores que buscaron influir sobre el proceso legislativo del proyecto de LGB, mismas que se tratan a profundidad en el capítulo siguiente.

Capítulo tercero. Incidencia del GTLGB en el proceso legislativo

En este capítulo se revisará más a detalle la incidencia directa del GTLGB sobre el proceso legislativo de su interés. A estos efectos, se analizaron los datos obtenidos para producir una caracterización más detallada del fenómeno que nos ocupa.

Así, a lo largo de los siguientes apartados se exponen las motivaciones de los actores involucrados en el proceso legislativo del proyecto de LGB, se describe con el mayor grado de detalle posible el proceso de incidencia del Grupo de Trabajo sobre el proceso legislativo de la LGB y se revisa la relación entre los distintos repertorios de interacción empleados por el Grupo de Trabajo. Así, este capítulo se divide en tres secciones: a la primera le corresponde la descripción de las demandas e intereses de agenda de los distintos actores involucrados en el proceso legislativo de la LGB. En la siguiente sección se describe el proceso de incidencia y, finalmente, se analizan puntualmente los repertorios que las OSC que integraron el GTLGB implementaron en su esfuerzo de incidencia.

Demandas e intereses de agenda de los actores involucrados en el proceso legislativo

COMARN LXIII legislatura

Si bien, la presente investigación se centró en las OSC ambientalistas, a lo largo de la recolección de datos se obtuvieron algunos indicios que apuntan hacia cuáles pudieron ser los intereses de los legisladores responsables de tratar la inclusión de la LGB en el marco legislativo ambiental mexicano. Su enunciación permite un entendimiento más detallado de los factores que propiciaron o inhibieron la colaboración con el GTLGB a lo largo del proceso legislativo.

En primer lugar, resulta necesario tratar las continuas acusaciones por parte de la prensa mexicana en contra de Ninfa Salinas Sada, hija de Ricardo Salinas Pliego y presidente de la COMARN durante la LXIII legislatura, de promover los intereses del Grupo Salinas al no enmendar la propuesta legislativa con el objeto de prohibir explícitamente las actividades extractivas –como la minería y el *fracking*– en ANP. En ese sentido, llama la atención la reticencia de los legisladores de la COMARN de la Cámara de Senadores por no enmendar dicha omisión en la propuesta de LGB, misma que fue señalada por las OSC desde el inicio,

y que no fue atendida pese a las fuertes críticas provenientes de la sociedad civil, pues sería consistente con las acusaciones lanzadas por la prensa, así como por los grupos y movimientos ambientalistas.

En la revisión de noticias hecha para la presente tesis de maestría se identificó un total de diecisiete artículos de prensa donde se expresaba la sospecha de que las omisiones identificadas en la LGB eran deliberadas, siendo la entonces senadora Ninfa Salinas Sada el principal objeto de dichas críticas.

Asimismo, se obtuvo información que apunta hacia la regulación del Protocolo de Nagoya como otro de los intereses fuertes detrás de la aprobación de la LGB. Así, especialistas en derecho ambiental sugirieron que más allá de los beneficios legales de reglamentar internamente un tratado internacional que, con el marco jurídico actual, resulta inaplicable –lo que, en los hechos, actúa como un factor que propicia vulneraciones a los derechos indígenas, como la biopiratería–; la aprobación de la LGB permitiría al Gobierno Federal obtener recursos de fondos internacionales especializados en temas ambientales como el GIZ o el GEF.

Además, algunas fuentes reportaron que buena parte del interés de los integrantes de la COMARN por participar en la interacción con el GTLGB provenía de una necesidad de obtención de conocimiento técnico: de un “interés genuino de saber cómo mejorar la ley”.

Finalmente, se identificó que la interacción con las OSC también fue producto de una necesidad de legitimar el proceso legislativo en cuestión de dos maneras: en primer lugar, mostrando que sí existieron mecanismos participativos y de consulta; y, en segundo lugar, adquiriendo la capacidad de negociar las críticas públicas de las OSC a cambio de posibilitar su incidencia en la propuesta legislativa 2020 (Representante de CEMDA, Comunicación personal, 15 de enero de 2020).

CEMDA

Esta organización publicó un análisis del proyecto de LGB presentado en octubre de 2016 por la entonces senadora Salinas Sada (CEMDA, 2016); dicho análisis es un documento relevante en tanto expone las demandas que tuvo CEMDA acerca del proyecto legislativo en cuestión, mismas que se pueden contrastar con las de los distintos miembros que conformaron el Grupo de Trabajo, lo mismo que con las demandas del Grupo de Trabajo

mismo. El análisis del proyecto de LGB hecho por CEMDA está dividido en siete tópicos que se detallarán a continuación.

El primero de ellos es la garantía del “derecho a la consulta previa libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas”; en este apartado, CEMDA critica la disconformidad de la propuesta legislativa en cuestión con respecto a la Constitución; el Convenio 169 de la OIT, así como con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana quienes establecen el derecho de participación de los pueblos indígenas y campesinos en los procesos de toma de decisiones concernientes a su patrimonio biocultural.

El segundo tópico tratado en este documento está relacionado con los “bienes jurídicos tutelados y control cultural de los recursos naturales” y concretamente enfatiza la falta de protección de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y “comunidades equiparables” en tanto tal categoría no está contemplada en el término “demarcaciones geográficas bioculturales” propuesto en el título quinto del proyecto de LGB. Además, denuncian en este apartado la incapacidad de la propuesta legislativa para garantizar el control cultural de los recursos naturales tradicionalmente manejados por estos pueblos y comunidades.

El tercer tema desarrollado en el análisis citado es la incorporación del Protocolo de Nagoya en la legislación mexicana; en este apartado, CEMDA critica las deficiencias de las que adolecen varios conceptos del segundo título del proyecto de LGB, pues no están legalmente definidos, o son laxos con respecto a las exigencias necesarias para garantizar que “los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos que están en posesión de comunidades indígenas se compartan de manera justa y equitativa sobre la base de condiciones mutuamente acordadas” (Salinas Sada, 2016).

Adicionalmente, hacen énfasis en la ausencia de “disposiciones claras que permitan hacer operativo el artículo 49 sobre la participación efectiva de los pueblos indígenas” contenido en el segundo título del proyecto de LGB; asimismo, critican la sub regulación del procedimiento mediante el que se espera que ocurra dicha participación.

En el cuarto apartado de este análisis se critica la ausencia de “mecanismos financieros o presupuestales que garanticen la implementación de las acciones contenidas en la Estrategia Nacional de Biodiversidad” introducida en el primer título del proyecto

legislativo en cuestión. Adicionalmente, critican la insuficiente especificidad con la que el documento firmado por Salinas Sada trata el tema de la concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, pues “no desarrolla las atribuciones específicas de los municipios en materia de biodiversidad”.

El quinto tema tratado por CEMDA en su análisis versa acerca de la regresión que supone el proyecto de LGB con respecto a las garantías ya provistas por la LGVS y la LGEEPA, particularmente en lo que respecta a las ANP. Así, critican que el proyecto legislativo en cuestión cite el segundo título de la LGEEPA, donde se regulan dichas áreas, a pesar de ser justo aquella sección la que se derogaría con la promulgación de la LGB, lo que deja sin especificar cuál sería el reglamento en la materia. Además, denuncian que el nuevo procedimiento para la creación de nuevas ANP “si bien es idóneo teóricamente, la práctica demuestra que (...) hará más difícil la creación de nuevas ANP en tanto que existe un rezago de publicación de programas de manejo de las ya existentes”. También, observan que la propuesta de LGB “hace más flexible el régimen de protección de las ANP al cambiar el lenguaje que actualmente prevalece en la LGEEPA respecto a las actividades permitidas en las distintas categorías de las ANP”.

Asimismo, hacen énfasis en la supresión de la normatividad que regula la modificación de estas áreas, misma que implica dejar “al arbitrio de la autoridad el procedimiento para modificar un ANP en contravención a los principios de legalidad y seguridad jurídica”; lo mismo que mencionan la inexistencia de “mecanismos específicos para llevar la consulta libre, previa, informada culturalmente adecuada y de buena fe de las comunidades indígenas localizadas o afectadas/beneficiadas por el establecimiento de un ANP”. Adicionalmente, este apartado contempla objeciones respecto a la laxitud con la que se definieron algunas categorías de la tipología de “espacios prioritarios para la conservación de la biodiversidad” establecidos en el título quinto del proyecto de ley en cuestión, así como notaron omisiones en su regulación. Finalmente, respecto al régimen de protección de especies, señalan la exclusión de disposiciones como la prohibición de la importación del marfil; el aprovechamiento extractivo de tortugas marinas, lo mismo que la flexibilización del “aprovechamiento extractivo de psitácidos¹¹”.

¹¹ En términos laxos, pericos.

En el antepenúltimo apartado de su análisis, CEMDA trata lo referente a la conservación de la biodiversidad; concretamente, en lo que acceso a la información involucra, critican la infra regulación del Sistema nacional de Información sobre Biodiversidad; así como la omisión de “mecanismos culturalmente adecuados para poner a disposición información relevante a pueblos y comunidades indígenas”.

De los mecanismos de participación contemplados en la propuesta de LGB enfatizan que inhiben “la participación de OSC con proyectos en campo, siendo la CONABIO quien elegirá a los representantes de los distintos sectores” en el Consejo Consultivo Nacional para Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Biodiversidad, lo mismo que denuncian la omisión de “mecanismos específicos de participación para pueblos indígenas y comunidades equiparables a lo largo del texto”.

Como podrá notar quien lea estas líneas, la demanda recién mencionada hace referencia directa al acceso de las OSC a instituciones participativas. Así, se pone de manifiesto, una vez más, la importancia que tienen estos espacios como elementos del repertorio de interacción socioestatal de estas agrupaciones. En efecto, como ya se mencionó anteriormente, dado que la influencia sobre la formulación, aplicación y evaluación de política pública también es un objeto importante para las OSC, los CCN resultan cardinales para la homologación de los resultados políticos que obtienen con sus demandas. En ese sentido, tendrán un interés claro por acceder a estos espacios, o al menos, aumentar las probabilidades de que, quien sí acceda a ellos sea un actor afín a sus intereses.

En último lugar, en aquel documento, CEMDA hace énfasis en que “la iniciativa contempla supuestos, para acreditar la legal procedencia, que no se ajustan a la realidad y que además no se encuentran suficientemente detalladas (sic.)”.

En el último de sus apartados “Consideraciones finales”, llaman a “realizar la consulta de la iniciativa con pueblos indígenas y comunidades equiparables”; piden “abrir la discusión de la iniciativas a efectos de mejorar el texto” y solicitan “articular las disposiciones de la iniciativa con otras leyes sectoriales tales como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercialización de Semillas, en tanto que son regulaciones que inciden en el acceso a recursos genéticos”.

En resumen, las demandas de CEMDA respecto a la LGB estuvieron relacionadas con los siguientes tópicos: la conservación de especies en peligro; la observación del principio de no regresión legislativa; la armonía de la propuesta de ley con el resto de la legislación; la regulación de recursos genéticos; la implementación de recursos para la decisión conjunta del Estado con la sociedad civil en el proceso legislativo; la regulación de ANP; la regulación de los consejos consultivos; la corrección de imprecisiones u omisiones en las definiciones contenidas dentro del proyecto legislativo; así como el respeto de derechos humanos.

Lo anterior es consistente con lo expresado por un representante de esta organización en una entrevista personal llevada a cabo el 15 de enero de 2020 (Representante de CEMDA, Comunicación personal, 15 de enero de 2020), donde manifiesta que las demandas de CEMDA al inicio del proceso legislativo fueron la inclusión del Protocolo de Nagoya y la regulación de los recursos genéticos; la consulta libre, previa e informada con las comunidades indígenas; así como la regulación de ANP.

CeIBA y FMCN

Desafortunadamente, la revisión documental hecha con el objeto de recolectar datos para la elaboración de la presente investigación fue incapaz de encontrar evidencia de las demandas, tanto de CeIBA, como del FMCN, previas a la conformación del GTLGB, lo que dificulta en gran medida la pormenorización del proceso de constitución de dicho Grupo de Trabajo. No obstante, como se detallará más adelante se reunió alguna evidencia que permite obtener algunas conclusiones al respecto que resultan de interés para el análisis de este proceso de incidencia.

GTLGB

Como ya se mencionó anteriormente, el GTLGB estuvo formado por, al menos, tres organizaciones: CEMDA, CeIBA y el FMCN. En su revisión de la LGB, este grupo de trabajo produjo un total de once documentos con distintas finalidades que fueron agrupados en lo que denominaron “Portafolio Ley Marco LGEEPA” (CEMDA, s.f.^b). Entre los quince documentos que conforman este portafolio se incluyen cartas dirigidas a distintos

representantes y funcionarios públicos; dictámenes presentados por la COMARN del Senado de la República; así como propuestas concretas de modificación a aquellos dictámenes; evaluaciones de los cambios hechos a dichos documentos a lo largo del proceso legislativo y comparaciones de la LGB con otras leyes medioambientales (particularmente la LGEEPA y la LGVS).

Dado que los tres primeros documentos publicados por el GTLGB fueron respuestas al primer proyecto de LGB emitido por Salinas Sada el 25 de octubre de 2016, se considerarán como los documentos que reflejan las demandas iniciales de este grupo de trabajo. El primer documento es una carta fechada el 11 de noviembre de ese mismo año (diecisiete días después de la propuesta de ley) dirigida tanto a Rafael Pacchiano Alamán, el entonces secretario de medio ambiente y recursos naturales, como a diversos sectores del poder legislativo (incluida la COMARN del Senado de la República), donde las organizaciones e individuos firmantes expresan la necesidad de que dicha propuesta sea consultada con sectores de la sociedad civil; así como su preocupación por la premura con la que se buscó, desde un inicio, aprobar la ley en cuestión¹² (GTLGB, 2016).

Posteriormente se publicó una carta más, esta vez dirigida únicamente a los sectores legislativos a quienes se remitió el documento anterior, omitiendo así al titular de SEMARNAT. Dicha misiva fue fechada el 25 de enero del 2017 y en ella se expresan, aunadas a las inquietudes manifestadas en la carta anterior, una nueva serie de demandas acerca del proceso legislativo en cuestión, así como del contenido mismo de la propuesta de decreto de la LGB; a saber: el respeto al principio de no regresión; la armonización de la propuesta legislativa con el resto de las leyes expedidas en la materia; la efectiva regularización de los bienes genéticos en detrimento de la biopiratería; una mayor formalidad en la regulación de ANP; la corrección de varias imprecisiones en la definición de conceptos

¹² Si bien, tanto esta carta, como algunos otros de los documentos agrupados en el Portafolio Ley Marco LGEEPA están firmados por más organismos e individuos que aquellos que integraron el GTLGB —cuestión susceptible de ser interpretada como un indicio de que existieron más organizaciones al interior de este grupo; o bien, que el GTLGB no se había constituido para el momento de la producción de estos documentos (principalmente en el caso de las primeras dos cartas)—se argumentará más adelante que fueron justamente dichos documentos los que se emplearon como formas de protesta (entendida como un elemento del repertorio de acción socioestatal) por lo que resultó conveniente que estuvieran firmadas por la mayor cantidad de ambientalistas posible, en un intento por mostrar su capacidad de movilización al interior de un sector de la población especializado en la materia.

y procedimientos en las que aquella versión de la propuesta de LGB incurría; así como el respeto a los derechos humanos, particularmente en materia de consulta hacia comunidades indígenas¹³ (GTLGB, 2017^a). El tercer documento es un análisis del proyecto legislativo que incluye una serie de propuestas ideadas para mejorarlo.

En la diferencia entre estos tres documentos, particularmente los dos primeros con respecto al tercero, es apreciable la alternativa entre la protesta como forma de iniciar el ciclo de negociación y la protesta como parte del ciclo de negociación. Efectivamente, a pesar de que todos los escritos de esta primera etapa fueron producidos a partir de las demandas que la propuesta de decreto falló en cumplir, la lógica que subyace a sus críticas es completamente diferente. Mientras las cartas fueron una manera de mostrar la capacidad de movilización de estas organizaciones al interior del sector ambientalista, el análisis del proyecto legislativo constituye una serie de recomendaciones que, si bien fueron difundidas a sabiendas de que un sector significativo de las organizaciones, movimientos y especialistas en temas medioambientales las tomarían en cuenta para formarse una opinión al respecto, también fueron emitidas con el propósito de orientar la formulación de la LGB, lo que tiene tres implicaciones relevantes, a saber: i) los legisladores de la COMARN, más que oponentes, son percibidos como potenciales colaboradores a lo largo del proceso legislativo; ii) las críticas hacia el proyecto de LGB no tienen la finalidad de impedir su promulgación, sino de corregir los errores en los que incurre; iii) las demandas de todos los actores involucrados en la interacción socioestatal, lejos de ser mutuamente excluyentes, pueden ser sometidas a un proceso de negociación.

De esta manera, es importante recalcar que todas estas señales indican fuertemente la presencia de un acuerdo fundamental subyacente, tanto a la colaboración de las distintas OSC

¹³ Si bien pudiera existir alguna ambigüedad respecto a lo que se considera una exigencia relacionada con la implementación de mecanismos de decisión conjunta frente a la exigencia del respeto al derecho de los grupos indígenas relacionado con la consulta libre, previa, informada y de buena fe; en esta investigación se empleó como criterio de diferenciación entre ambas categorías la enunciación misma de tales exigencias en los textos revisados. Así, se identificaron las diferencias entre ambos temas altamente relacionados según la forma en que fueron expresados: de incluir las palabras “derecho”, “garantías”, “derechos humanos” o afines, se consideró que se trataba de la exigencia por el respeto a los derechos humanos. En cambio, si únicamente se hacía referencia a alguna de las categorías de la escala de participación definida en el primer capítulo (como lo sería el término “consulta”), se trató como una manifestación de la exigencia por la implementación de mecanismos de decisión conjunta.

al interior del GTLGB, como en la interacción de aquel Grupo de Trabajo con la COMARN de la LXIII legislatura de la Cámara de Senadores.

Además, llama la atención que la capacidad de movilización ostentada por el Grupo de Trabajo estuviera dirigida únicamente hacia el sector de la sociedad civil que se adscribe a su ámbito de especialización: el ambientalismo. Así, las firmas que presentan en sus cartas no son de la ciudadanía en general que, como apuntan los elitistas de la democracia, bien pudiera no estar interesada. Esta forma particular de ejercer su repertorio llama la atención sobre el prestigio de las OSC involucradas, pues en su calidad de especialistas en medio ambiente –cuestión que los diferencia de quienes únicamente se desempeñan como activistas– son capaces de proveer de una legitimidad añadida a su discurso. Situación que es consistente con el análisis de Jiménez Sandoval (2019) donde hace un par de afirmaciones compartidas, asimismo, por la presente tesis de maestría: en primer lugar, que la aplicación de repertorios demasiado amplios puede inhibir la conversión efectiva de demandas en resultados políticos y en segundo lugar, que los movimientos sociales (o las OSC en el caso del GTLGB) no dependen de la bruta extensión de sus redes de apoyo, sino de que aquellas sean pertinentes con respecto a sus esfuerzos de incidencia. Así, las organizaciones, a través del GTLGB, se concentran en la aplicación de repertorios que les permita asociarse con los actores indispensables para la consecución de sus objetivos, en oposición a la aplicación de todo su repertorio en la esperanza de lograr difundir sus demandas entre la mayoría de los actores posibles.

Volviendo al tercer documento que produjo el GTLGB, es importante recalcar que la mayoría de las recomendaciones hechas en este escrito están construidas bajo el supuesto de que la nueva propuesta constituye una regresión respecto al marco legal que ya existía en aquel momento; tal idea está íntimamente relacionada con las funciones que tanto la LGEEPA, como la LGB pretenden fungir en tanto ordenamientos generales.

En el caso de ambas normas, el hecho de que sean “generales” tiene, al menos, dos implicaciones: la primera está relacionada con su vocación para ser criterios de coordinación entre los distintos actores estatales de los tres niveles de gobierno; mientras que la segunda está relacionada con la coherencia que sostiene cada uno de los elementos normativos en materia medioambiental con el resto (Gutiérrez Parada, 2012.). Así, estas leyes generales pretenden, como ya se insinuó anteriormente, coordinar el comportamiento de manera

consistente de todos los actores relacionados con la administración y disfrute del capital que constituye la biodiversidad de nuestro país (GTLGB, 2017^b).

Por tanto, en el documento recién citado se propone que, en lugar de derogar el título segundo de la LGEEPA, ésta debería ser reformada. Asimismo, fueron anexados en dicho análisis del proyecto de LGB un par de escritos en donde se le proponen adiciones y modificaciones puntuales dirigidas a mejorar tanto el marco regulatorio de las ANP, lo mismo que el de la conservación de especies.

Así, en el primero de ellos se propone la distinción en las definiciones de la LGB entre la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO); la CONANP y el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CNANP). Además, hacen una serie de correcciones en la redacción de la propuesta legislativa a fin de que ésta última no implique regresiones importantes; el título de los diferentes apartados refleje claramente su contenido; los términos que emplean hagan expresa referencia al resto de la legislación en materia medioambiental; las nuevas figuras legales sean consistentes con las ya existentes; se efectúe una mayor formalización de las obligaciones de varias dependencias gubernamentales relacionadas con el medioambiente y que los apartados de la LGB se estructuren coherentemente con las diferenciaciones que suponen las figuras legales que regulan. Además, algunas de las recomendaciones que enuncian en este documento están encaminadas a solucionar problemas que la legislación entonces vigente había omitido (GTLGB, 2017^c).

Por su parte, el segundo de los anexos trata omisiones en la formalización de las UMA hechas en el proyecto de ley, así como propone la inclusión de un artículo genérico en el que se detallan las atribuciones de la SEMARNAT relacionadas con lo expuesto en el cuarto título de la propuesta de LGB (GTLGB, 2017^d).

En resumen, los documentos producidos por el GTLGB como respuesta a la propuesta de LGB presentada en octubre de 2016 hacen expresa referencia a los siguientes temas: la protección de especies en peligro; el principio de no regresión; la armonía de esta propuesta con el resto de la legislación; la regulación de los bienes genéticos; la decisión conjunta con la sociedad civil; la regulación de consejos consultivos; así como la necesidad de corregir imprecisiones y omisiones en las definiciones y redacción de la propuesta legislativa.

El día 19 de abril, se publica la primera versión del dictamen de la LGB (COMARN y Comisión de Estudios Legislativos, 2017^a), a la que el Grupo de Trabajo responde con una nueva batería de propuestas el 20 de junio siguiente. En ese documento (GTLGB, 2017^e), nuevamente la relación entre la LGEEPA y la LGB es tematizada pues, de acuerdo con miembros del GTLGB, la jerarquía en términos de generalidad de ambas normas debe privilegiar a la LGEEPA a fin de mantener la coherencia legislativa en materia medioambiental, por lo que proponen cambios en ese sentido dentro de las consideraciones del proyecto de dictamen. También con el objeto de fomentar esa coherencia (e, implícitamente, el principio de no regresión), hacen una serie de recomendaciones como el cambio de las denominaciones de algunos conceptos contenidos en el proyecto de decreto; la supresión de algunas categorías redundantes, así como la inclusión de otras que están establecidas en otros lados de la legislación medioambiental. Asimismo, sugieren la formalización del papel de SEMARNAT respecto a las ANP designadas mediante tratados internacionales.

Además de la recomendación anterior, con el objeto de fortalecer el marco regulatorio de las ANP y las dependencias que rigen su administración, el GTLGB propone la prohibición expresa de la minería en dichas áreas; propugna por que se tomen medidas que permitan agilizar el trámite para establecer nuevas ANP; propone la creación de un Fondo Nacional de ANP e insiste en que se precisen en el proyecto de dictamen las definiciones de la CONANP, CONABIO y el CNANP.

Respecto a la CONANP, adicionalmente proponen que se amplíen sus atribuciones; que se le otorgue el estatus de órgano desconcentrado y que se le faculte como autoridad en materia de los permisos que se expiden sobre las ANP; así como que se establezca un orden claro de prelación en los instrumentos jurídicos que sirven para otorgar dichos permisos. Acerca del CNANP, recomiendan que se formalice la obligación de SEMARNAT de garantizar su existencia; no se omita la obligación de las dependencias de la APF que inciden en las ANP de participar en dicho Consejo, ni la de expresar los motivos por los que estimen o no las recomendaciones que en este último se formulen.

Finalmente, en este documento también se hacen algunas recomendaciones de formato a fin de que la estructura de los capítulos de la LGB sea consistente con su contenido.

Resumidos, los tópicos que corresponden a las demandas del GTLGB en este periodo de tiempo, fueron los siguientes: el respeto al principio de no regresión; la armonización del proyecto de decreto con el resto de la legislación en materia medioambiental; la regulación de consejos consultivos; así como la resolución de una serie de imprecisiones y omisiones dentro de la redacción de la propuesta legislativa.

Como podrá notar quien lea estas líneas, este documento da la impresión de que la atención de los miembros del GTLGB estuvo mucho más centrada en los aspectos procedimentales al interior del documento que en su revisión anterior, pues se deja de lado la discusión acerca de los bienes genéticos y la biopiratería, lo mismo que prescindieron de lo relacionado con la consulta hacia distintos sectores de la sociedad civil –incluyendo la consulta previa e informada con las comunidades indígenas–.

La siguiente versión del decreto por el que se expide la LGB fue publicada el 11 de septiembre siguiente (COMARN y Comisión de Estudios Legislativos, primera, 2017^{b)} –seis días antes de su controversial aprobación al interior de la COMARN– y los comentarios que se hicieron de este escrito por parte del GTLGB no fueron en formato de simple análisis del documento, sino de comunicados dirigidos hacia la misma Comisión y el resto de sectores legislativos asociados al proceso de promulgación de la LGB (GTLGB, 2017^f). Lo anterior implica que, aunado a las recomendaciones que cabrían esperarse de un análisis, se incluyen posicionamientos a título personal y grupal de rechazo hacia la forma en que se lleva a cabo el proceso legislativo.

Dado que no se publicaría ningún otro documento por parte del legislativo en torno a la LGB sino hasta el dictamen aprobado el 14 de diciembre en el pleno del Senado de la República, se considerará el contenido de los comunicados y análisis, publicados por el GTLGB en el periodo de tiempo comprendido entre el 11 de septiembre y el 14 de diciembre, como aquellos que dan cuenta de las demandas de dicho grupo de trabajo acerca del proceso legislativo de la LGB a aquellas alturas de éste.

Concretamente, acerca del documento presentado el 11 de septiembre, los miembros del GTLGB publicaron dos comunicados idénticos en contenido (uno el 12 de septiembre y el segundo trece días después), pero con importantes variaciones en la cantidad de signatarios –tanto individuales como colectivos–, donde dividieron sus recomendaciones en dos categorías: errores de forma y errores de fondo. Acerca de los primeros destacan que, al no

actualizar la exposición de motivos del proyecto de dictamen, mantienen referencias enunciadas a futuro de una conferencia que ya había ocurrido a finales del 2016 (COP 13). Además, llaman la atención acerca de que en el documento analizado se refieran a la SEMARNAT como un órgano descentralizado, cuando se trata de una Secretaría de Estado. Asimismo, evidencian confusiones conceptuales y la existencia de errores de tipografía, ortografía y numeración dentro del proyecto de dictamen.

El primer error de fondo que señalan los miembros del GTLGB concierne nuevamente a la relación entre LGEEPA y LGB pues, a pesar de que para este punto del proceso legislativo se había desistido de derogar el título segundo de la primera, se le propusieron cambios que resultaron ser una “copia exacta de los principios y artículos 14 y 15 del Capítulo (sic.) III sobre Política Nacional de Biodiversidad que se proponen para la LGB”. Mientras, que el segundo es que se define de la misma manera el concepto de “aprovechamiento sustentable” en ambas leyes. Así, los miembros del Grupo de Trabajo insisten en la división del trabajo y jerarquía que consideran necesaria para establecer la relación de ambos preceptos normativos. En efecto, dado que consideran que la atribución de ley marco corresponde a la LGEEPA y no a la LGB, son competencia de la primera las disposiciones en materia ambiental más generales (como la transversalidad de la política pública nacional y la regulación de todos los recursos naturales renovables), mientras que a la segunda le competen únicamente lo relacionado con los recursos biológicos.

Respecto a los errores de fondo que únicamente involucran a la LGB, los miembros del Grupo de Trabajo destacan seis: la prohibición expresa de actividades mineras en las ANP; la definición de la CONANP y el Consejo Nacional de ANP; la no inclusión del principio precautorio (o principio 15)¹⁴; así como la omisión del reconocimiento “expreso del valor intrínseco de la biodiversidad”.

Finalmente, el escrito concluye con una crítica expresada en términos hasta entonces inusitados en los documentos producidos por este grupo, misma que se reproduce textualmente a continuación:

¹⁴ Éste es un principio del derecho ambiental que proviene de la Declaración de Río (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, 1992). Consiste en una especie de advertencia contra argumentos *ad ignorantiam* (ausencia de prueba no es prueba de ausencia) en situaciones donde exista el riesgo de dañar algún recurso natural. Así, “la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

“Así, frente a la evidencia innegable de múltiples errores e importantes omisiones y puntos de debate que subsisten para legislar sobre la biodiversidad nacional, es nuestra convicción que el dictamen actual no sigue las mejores prácticas, ni recoge suficientemente los principios internacionales fundamentales para asegurar la no regresión y la conservación de la biodiversidad bajo una visión de justicia intergeneracional e, incluso, que en su versión actual, constituirá un retroceso para la consolidación del sistema jurídico nacional de protección al ambiente.

Por consiguiente, reiteramos respetuosamente nuestro rechazo a la versión actual del Dictamen de LGB y solicitamos, una vez más a los legisladores competentes, revisar cuidadosamente la iniciativa, a través de un proceso transparente que permita generar los consensos necesarios” (GTLGB, 2017^g).

Dentro del portafolio en el que se integraron los documentos en este apartado revisado, el día 29 del mismo mes, se publicó un documento titulado “Ley General de Biodiversidad, ¿qué está mal?” redactado por Germán González Dávila (2017) donde se hace un resumen de las inconformidades hasta aquí expuestas a nivel lego, pero que no aporta más información al respecto, por lo que no se hará mayor referencia a este documento.

El 26 de octubre siguiente el GTLGB publicó una comparación entre la LGVS y la LGB a fin de exponer las modificaciones más relevantes que implica la segunda de ellas con respecto de la primera (GTLGB, 2017^h); donde fragmentos del documento publicado el 29 de septiembre hacen las veces de introducción y el cuerpo de la comparación se encuentra en un documento anexo (GTLGBⁱ, 2017). No obstante, no expresan ninguna opinión o expectativa adicional respecto a los cambios que detallan en dichos documentos, por lo que no aportan insumos para la presente investigación.

Finalmente, dos días después el GTLGB expidió un mensaje dirigido a los legisladores titulado “Ante la aprobación del Dictamen por el que se decreta una Ley General de Biodiversidad: Rechazo de organizaciones de la sociedad civil y especialistas en el conocimiento y uso de la biodiversidad”, vuelto a publicar el 6 de noviembre de ese mismo

año, con el objeto expreso de incluir todas las firmas que recabaron y así mostrar su capacidad de movilización (GTLGB, 2017^j).

En ese mensaje, breve y enfático, destaca dos demandas de los miembros del GTLGB que fueron refrendadas por 37 organizaciones y 238 especialistas que también firmaron el documento: la implementación de mecanismos participativos y la exigencia de que se tome el tiempo necesario para discutir, analizar y, en su caso, aprobar el proyecto legislativo.

En resumen, del 12 de septiembre al 6 de noviembre de 2017, las demandas del Grupo de Trabajo fueron las siguientes: el mantenimiento de las garantías que ofrece la ley preexistente o principio de no regresión, la coherencia de la nueva propuesta legislativa con respecto al resto de las leyes en materia ambiental; la implementación de mecanismos de decisión conjunta con la sociedad civil; la suficiente regulación de las ANP; que los legisladores se tomen el tiempo necesario para discutir y modificar el decreto en cuestión; la inclusión del principio precautorio en el proyecto de LGB; y, finalmente, la corrección de las imprecisiones u omisiones en las que incurren tanto las definiciones como la redacción de dicho proyecto legislativo.

Es importante resaltar este periodo como aquel que marca el fin de la colaboración que caracterizó a las interacciones evidenciadas por el primer grupo de documentos escritos y difundidos por el GTLGB. Así, queda manifiesta la opción de alternar la rutina empleada –dejando de lado a la política de proximidad y dar paso, nuevamente, a la protesta– al notar que el Grupo de Trabajo volvió a recurrir a misivas que se caracterizan por su rechazo tajante hacia la versión del dictamen aprobado al interior de la COMARN, además, firmadas por un sector amplio de especialistas; OSC y movimientos sociales, lo que indica nuevamente la intención de evidenciar la capacidad de movilización “especializada” de este grupo de organizaciones.

Asimismo, resulta plausible concebir que este quiebre la colaboración sea el resultado de la influencia de una coyuntura crítica dentro del proceso legislativo. En efecto, dado que el momento de la aprobación del proyecto legislativo era inminente, y percibiendo que la política de proximidad no resultó suficiente para el cumplimiento a cabalidad de sus demandas, el Grupo de Trabajo decidió pasar a otras modalidades del repertorio. Mas este cambio, por sí mismo, no parece indicar si la protesta adoptada constituyó un último esfuerzo por reanudar las negociaciones, o si bien, se trató de un elemento más contencioso.

El último conjunto de documentos producidos por el GTLGB fue publicado posteriormente a la aprobación del decreto en el pleno de la Cámara de Senadores el 14 de diciembre de 2017. El primero de ellos, titulado “Ley General de Biodiversidad: Propuestas vs decreto aprobado” permite observar a detalle algunas de las propuestas que hizo el GTLGB en el texto legislativo y compararlas con lo que fue finalmente aprobado.

Entre las disposiciones que no fueron incluidas en la versión que fue remitida a la Cámara de Diputados para su consideración, destacan las siguientes: el segundo y cuarto incisos del artículo 44 que mandaban la integración de los distintos niveles de gobierno en la implementación de política pública garantizando “el derecho de las personas a un medioambiente sano para su desarrollo y bienestar”. Tampoco fueron incluidos el primero, el decimoprimer y el decimosegundo incisos del artículo 45 donde se proponía que “la conservación, el aprovechamiento sustentable y la restauración de la biodiversidad y los servicios ambientales o ecosistémicos que ésta provee” fueran criterios para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; así como de los programas previstos en la Ley de Planeación y de los contratos que habiliten “la exploración, extracción y beneficio de los recursos naturales” así como su otorgamiento y revocación. Asimismo, dichos criterios deberían observarse en “la elaboración de presupuestos públicos y la definición de los subsidios y otros incentivos económicos”.

Adicionalmente, se derogó el artículo 46 donde se establecía la obligación de la SEMARNAT para proveer a los estados y municipios del país de asesoría en torno a política pública medioambiental, siempre que la solicitasen. Otro artículo derogado fue el número 49 donde se mandaba la publicación de información semestralmente actualizada, por parte del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, acerca de los Espacios Destinados a la Conservación de la Biodiversidad (EDCB) con el objeto de “lograr su mantenimiento, restauración y para tender a la sustentabilidad en el desarrollo de actividades productivas” (GTLGB, 2017^k).

De igual manera, en el decreto aprobado por el Senado de la República tampoco se aceptaron las recomendaciones relacionadas con la prohibición expresa a la introducción de especies invasoras; lo mismo que se negaron a aceptar las recomendaciones acerca del nombre del título quinto y de su primer capítulo.

No obstante, se incluyeron las definiciones de CONABIO y CONANP; asimismo, se reconoce la existencia del CNANP y se vinculó a las dependencias y entidades de la APF a expresar las razones para la estimación o desestimación de las recomendaciones que éste emita en materia de ANP; lo mismo que se aceptaron algunas de las recomendaciones del GTLGB concernientes a la estructura de los capítulos; así como sugerencias que habían externado anteriormente respecto a los artículos transitorios.

Finalmente, dado que posteriormente tal regulación tuvo repercusiones importantes, es importante mencionar que se prohibió cualquier forma de aprovechamiento extractivo de elasmobranquios¹⁵ (GTLGB, 2017^l).

La siguiente publicación incluida en el Portafolio Ley Marco LGEEPA ocurrió el 24 de diciembre de ese mismo año y, tal como su título lo indica, consiste en un balance preliminar del proceso legislativo en cuestión. Escrito por Germán González Dávila (2017^b), este análisis vuelve a tematizar la relación entre LGEEPA y LGB; la participación de OSC y especialistas en biodiversidad “así como la buena disposición de otros grupos parlamentarios” que resultó en que “el proyecto de Decreto finalmente aprobado resultara bastante bueno”.

González Dávila destaca que no se hubiera eliminado el segundo título de la LGEEPA, sino reformado. Lo que a su vez implicó el reconocimiento del valor intrínseco de la biodiversidad; la integración del principio precautorio; la actualización de los “criterios para el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y sus servicios ambientales y ecosistémicos”. Además, elogia que a la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México fuera encomendada la política pública sobre biodiversidad en nuestro país; lo que a su vez garantizaría la eliminación de “la posibilidad de fundar o regularizar nuevos centros de población en las ANP. Lo mismo que destaca el fortalecimiento institucional de la SINANP; así como el reconocimiento de la CONANP como órgano desconcentrado de la SEMARNAT.

No obstante, critica que no se hubiera prohibido expresamente la minería en ANP; así como la no aprobación del Fondo Nacional para las ANP y la superficialidad con la que se adoptaron las disposiciones del Protocolo de Nagoya acerca de la administración de recursos genéticos. Finalmente, censura que el proceso legislativo hubiese sido incapaz de producir

¹⁵ O sea, tiburones y rayas marinas.

los consensos necesarios, en sus palabras: “... queda claro que algunos legisladores, los del PVEM en este caso, no reconocen que para expedir leyes con este alcance estratégico es indispensable contar con amplios consensos, no simplemente redactarlas desde sus cubículos”.

Por último, el GTLGB publicó el 25 de febrero del año siguiente su “Balance de resultados sobre la Ley General de Biodiversidad” (GTLGB, 2018) donde, tras agradecer que “Senadores de otras facciones 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 COMARN y en el pleno del Senado”, detallan los tópicos que resultaron de mayor interés para el Grupo de Trabajo: en primer lugar, la reforma del segundo título de la LGEEPA (en oposición a su eliminación); la revisión de los “principios y criterios de la política nacional de biodiversidad; así como la revisión del catálogo de los EDCB y del sistema nacional de ANP. Además, explican que dejaron de lado “temas tan importantes como los de la agrobiodiversidad y de diversidad genética (...) así como (...) los de diversidad de especies”.

Más adelante, no sin antes apuntar que “La mayor parte de las propuestas de GTLGB quedaron incorporadas en el Dictamen final (...) –versión sustantivamente distinta y mejorada respecto del proyecto original de octubre 2016– [que] constituye un avance positivo y progresivo en la legislación ambiental mexicana”, destacan que quedaron incluidos en la versión final la CONABIO y la Estrategia Nacional de Biodiversidad de México como la organización y criterios rectores de la política pública en materia de biodiversidad; así como la reforma –en contraposición a su eliminación– del Título II de la LGEEPA.

Empero, critican la no prohibición de las actividades mineras en las ANP; la reticencia a crear un Fondo para la financiación de las ANP; la sub regulación de la transversalidad de la política pública en materia ambiental y la premura por la aprobación de este proyecto legislativo. Esta última, prosiguen, conllevó la ausencia de “una visión legislativa estratégica”; la prominencia del apego a los intereses de ciertas bancadas y el poder ejecutivo; la desvinculación con otros procesos legislativos relevantes; así como la falta de voluntad política para ampliar la participación ciudadana (en particular la efectucción de la consulta previa a comunidades indígenas).

Este documento finaliza puntualizando los avances que consideran más relevantes tanto en las propuestas de reforma de la LGEEPA, como en la LGB. Así, dentro de la primera categoría incluyen el respeto por “el carácter de ley marco de la LGEEPA en materia ambiental” y la consecuente reforma a su Título II; la producción de las disposiciones necesarias para garantizar la coherencia con la LGB; la incorporación de “definiciones sobre aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, su conservación y sobre sus servicios ambientales o ecosistémicos”; la formalización del principio precautorio y del “valor intrínseco y de continuidad funcional y evolutiva de la biodiversidad”; así como la adopción del principio de no regresión.

En cuanto a los avances que observaron en la LGB, destacan los siguientes: el reconocimiento del valor intrínseco de la biodiversidad y los recursos naturales, así como del principio de no regresión “en la protección a los derechos fundamentales asociados de las interacciones con la biodiversidad”; la prohibición explícita de la autorización o regulación de nuevos centros de población en ANP; la formalización de los EDCB y su catalogación; la ampliación de atribuciones del CNANP y la CONANP, así como del vínculo de la CNANP con el resto de dependencias que pertenecen a la APF.

Proceso de incidencia

El proceso de incidencia comienza en un contexto donde, como ya se mencionó en varias ocasiones, los medios usuales que dispone el Estado para la adecuación de su desempeño a las demandas de la ciudadanía son rebasados por las características que presenta el caso estudiado. Ni la representación procedimental, ni las instituciones participativas son concebidas como recursos eficaces para la atención de dichas demandas y, más allá de invocar el hecho de que las OSC aquí estudiadas constituyeron un Grupo de Trabajo con visas a lograr poner en marcha un plan de incidencia sobre el proceso legislativo como evidencia de lo anterior, resulta más convincente complementar tal argumento con la evidencia obtenida a partir de la revisión documental que sustenta esta tesis de posgrado. Así, conviene tomar en cuenta, antes que nada, las múltiples referencias al hecho de que, usualmente, la influencia ejercida a través de la participación institucionalizada está mayormente orientada hacia la política pública y, aunque se ha encontrado evidencia de que los CCN pueden tener una relación más o menos directa con el sector legislativo del Estado,

el ejercicio de la incidencia sobre procesos legislativos no siempre involucra a esta vertiente de la participación institucionalizada como medio.

No obstante, esto ha sucedido en el caso de varias leyes en materia ambiental como la reforma la LGEEPA en 1996 (GTLGB, 2017^b)¹⁶, la LGVS y la LGCC. Y, aunque, en el proceso legislativo que protagonizó la LGB se buscaron implementar instituciones participativas, así como emplear algunas de las ya existentes, resulta cuestionable asignar la influencia del GTLGB sobre el proyecto de LGB a estos medios. Para exponer este argumento resulta conveniente primero enunciar en qué consistieron estos esfuerzos antes de cuestionarlos.

Así, tres fuentes distintas evidencian, tanto los intentos de la COMARN, como los del GTLGB por recurrir a este repertorio de interacción: en primer lugar, el informe final de actividades de la COMARN durante la LXIII legislatura incluido en el Inventario y archivos de memoria de la Comisión de Medio Ambiente; LXII y LXIII Legislaturas disponible en la página de Internet del Senado de la República menciona que, de los tres eventos que organizó la COMARN durante el segundo año de dicha legislatura, uno fue el Foro en torno al Análisis de la Iniciativa que expide la Ley General de Biodiversidad, que se llevó a cabo el 24 de febrero de 2017. Al respecto, el informe detalla lo siguiente:

“El objetivo del Foro fue abrir la consulta, el diálogo y atender diversas opiniones de instituciones públicas, académicas y de la sociedad civil respecto de la Iniciativa de la Ley General de Biodiversidad (LGB) que estaba en proceso de dictaminación por la COMARN con la finalidad de fortalecer diversos articulados de la ley, a fin de garantizar una mayor protección del patrimonio natural de los mexicanos durante las próximas generaciones” (COMARN, s.f.^a: 79).

En segundo lugar, está la página de Internet de la COMARN donde se abre la consulta acerca del proyecto de LGB (COMARN, s.f.^b).

¹⁶ Mencionada ya en el apartado “Relaciones Estado-sociedad civil en el ámbito medioambiental

Finalmente, también existe evidencia de que tanto el CNANP, como el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARNAT)¹⁷, estuvieron involucrados en el proceso de interés (GTLGB, 2017¹).

No obstante, para el caso del proceso legislativo de la LGB, los recursos de consulta pública no colegiados no fueron concebidos como eficaces para influir en la legislación. En la entrevista que se llevó a cabo con representantes de CEMDA (Representante de CEMDA, Comunicación personal, 15 de enero de 2020), al preguntar por el nivel de influencia que tuvieron las OSC a partir del Foro en torno al Análisis de la Iniciativa que expide la Ley General de Biodiversidad llevado a cabo el 24 de febrero de 2017, se afirmó que, lejos de ser un espacio donde se construyeran consensos, las distintas organizaciones únicamente tuvieron cinco minutos para exponer sus propuestas de modificaciones al proyecto de LGB presentado en octubre del año anterior, seguidos de una ronda de comentarios provenientes del resto de participantes.

Ello posicionaría, según el concepto de incidencia expuesto en el capítulo teórico, a este proceso dentro de la categoría de diálogo. No obstante, las limitantes del formato que empleó el Foro resultan evidentes: difícilmente se puede exponer la complejidad de las demandas de las distintas OSC en el tiempo del que dispusieron para ello. Esta situación pone en evidencia la insuficiencia del concepto de incidencia empleado en la presente tesis de maestría, pues es incapaz de diferenciar el diálogo como la mera enunciación de demandas del diálogo como proceso de construcción de acuerdos; por lo que quizá convendría asignarle indicadores formales a tal diferenciación.¹⁸

Por su parte, la consulta pública llevada a cabo por la COMARN consistió en la publicación de un formulario similar a un buzón de comentarios en Internet. Así, pareciera que este formato de consulta supera en muy poco el uso convencional del correo electrónico. Más aún, dado que el GTLGB estuvo en contacto permanente con los equipos técnicos de los senadores que conformaron la COMARN de la LXIII legislatura, es muy probable que, de hecho, la comunicación se haya llevado a cabo por correo electrónico, lo mismo que a

¹⁷ Note, quien lea estas líneas, que este CCN no había sido incluido en la caracterización de arenas participativas institucionalizadas debido a que su fundamento legal no se encuentra entre las leyes medioambientales incluidas en este estudio, sino en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

¹⁸ De hecho, como podrá notar quien lea estas líneas, el diálogo en realidad ocurrió mayormente entre las mismas OSC que comentaron sus propuestas entre sí.

través de las publicaciones del GTLGB en el Portafolio Ley Marco LGEEPA, cuando no en reuniones presenciales.

En lo que respecta a la participación vía CCN, dado que también el Presidente de la República es capaz de proponer y sancionar iniciativas de ley, una relación más estrecha con el Poder Ejecutivo podría resultar en cierta influencia sobre el proceso de interés. Tal intuición concuerda parcialmente con la entrevista llevada a cabo con miembros de CEMDA. Al preguntar acerca de la posibilidad de que alguna de estas arenas de participación haya tenido un papel influyente sobre el proceso legislativo en cuestión, se obtuvo la siguiente respuesta:

“Pues si lo usaran bien, creo que hay gran oportunidad, (...). De hecho, entiendo (...) que el CNANP analizó en este caso la Ley de Biodiversidad y también tuvo algunos puntos y fueron consultados a nivel consejo, porque creo que hay mucho *expertise* ahí, – nosotros no somos parte– (...), pero como que ese es un consejo (...) más articulado y (...) más institucionalizado, aunque no es representativo... (...) Creo que si usaran eso podría ser bueno porque hay muchas áreas de oportunidad. (...) Y bueno, el otro tema, (...) que sus opiniones no son vinculantes ¡para nada! en ningún consejo, que esa es siempre la gran crítica.”
(Representante de CEMDA, Comunicación personal, 15 de enero de 2020).

Sin embargo, esta cita igualmente pone en evidencia varias limitaciones serias de los consejos consultivos en México para desempeñarse como escenarios eficaces para la participación ciudadana con visas a influir en la legislación medioambiental, a saber: i) el acceso a ellos es limitado: lejos de ser foros públicos de discusión, son constituidos a partir de selectos grupos de integrantes y, por lo tanto, ii) es poco plausible que al interior de estas agrupaciones se vean representadas todas las demandas de las OSC ambientalistas; iii) debido al hecho de que sus recomendaciones no son vinculantes, su capacidad de influir se limita, en última instancia, por la discrecionalidad del personal gubernamental.

Lo anterior se impone en los casos revisados en tanto, hasta donde fue posible reunir información, ningún miembro de las OSC que conforman el GTLGB pertenece al CNANP y, en consecuencia, es poco probable que hayan sido capaces de influir en la versión de la LGB aprobada por el Senado por medio de aquel CCN. Además, aún participando en uno de

aquellos espacios, como en el caso del COMARNAT, las organizaciones recurrieron a la conformación del GTLGB y la política de proximidad con miembros de la COMARN, antes que limitarse a confiar en que su participación en el consejo consultivo sería suficiente para adecuar la propuesta de LGB con sus demandas al respecto.

Esto último puede parecer sencillo a primera vista, pero no lo es; de hecho, tiene una cantidad considerable de implicaciones. En primer lugar, ello supone que el gobierno y los otros miembros de los consejos fueron concebidos como intermediarios, lo que en otras palabras significa que, lejos de ser percibidos como aliados, se asumió que interactuar con el sector legislativo por conducto suyo sería mucho más problemático que hacerlo directamente. Esto es consistente con el artículo de Zarembeg y Guzmán Lucero (2019), donde reportan que la influencia sobre la legislación se logra principalmente gracias a la interacción estrecha con legisladores.

En segundo lugar, esto implica que la participación institucionalizada puede considerarse como una constante a nivel metodológico: no importando el nivel de presencia del Poder Legislativo en estos CCN, es plausible asumir que la capacidad para influir en la legislación será mayor en entornos que incluyan una cantidad menor de actores. Lógica que, cabe mencionar, probablemente aplicó también para los miembros de la COMARN: entre menos actores estuvieran involucrados y mayor fuese su nivel de especialización en los aspectos legislativos del ámbito medioambiental, será más simple llegar a acuerdos. De esta manera, los casos descritos parecen concordar con el planteamiento de Abers, et al. (2014) sobre escenarios donde las variaciones en el diseño institucional no explican los resultados políticos obtenidos. Así planteado, el problema de la incidencia sobre la legislación necesita ser sometido a un análisis empírico y posibilitar formalmente la distinción del efecto de la participación institucionalizada sobre la legislación con respecto al efecto de alternar entre la protesta y la política de proximidad.

En tercer lugar, esto implica que tener la capacidad de alternar en el uso los repertorios de interacción es un ejercicio que permite vincular con mayor fuerza a los resultados políticos con las demandas de los actores involucrados en la interacción. Así, se afirma que el factor explicativo para la incidencia legislativa no se reduce a la mera colaboración, sino que también involucra la posibilidad de transitar entre un repertorio y otro.

En cuarto lugar, plantear la relación entre OSC y COMARN en estos términos implica, asimismo, cierta dependencia de esta última con respecto a las capacidades técnicas de las primeras. En efecto, como se puede constatar en el apartado donde se detalla la agenda de la COMARN de la LXIII legislatura, el interés por “saber cómo mejorar la ley” vincula a estas asociaciones de la misma manera en la que plantea Abers, et al. (2014: 338-339) al describir la interdependencia de los movimientos sociales que analiza con las organizaciones del gobierno brasileño.

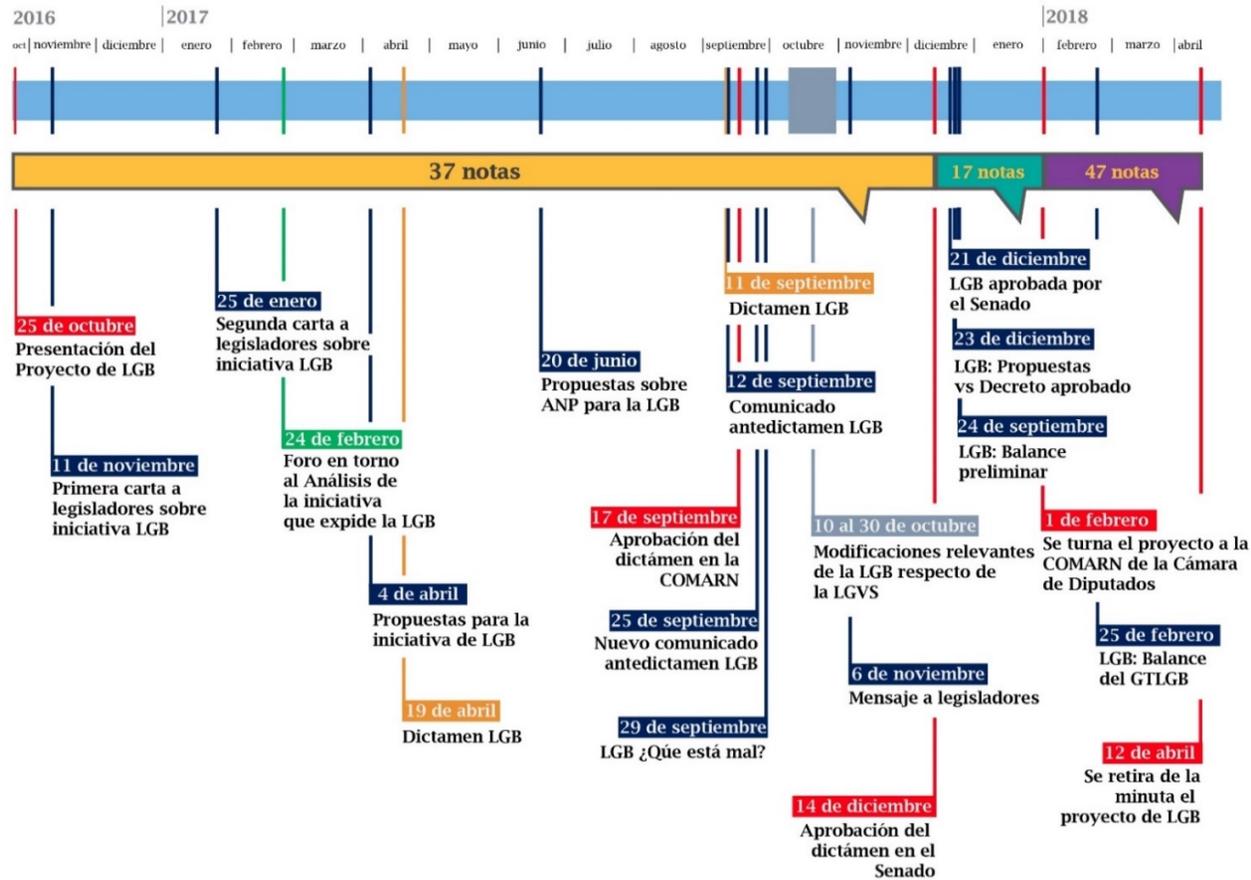
Una vez sustentada la caracterización de la participación institucionalizada como una constante para los casos revisados (tal como se planteó en el apartado teórico), es pertinente ahondar en el contexto de la discusión de este proceso legislativo en la sociedad civil mexicana a través de los datos reunidos en la revisión de notas periodísticas. Para ello, se organizó la información estableciendo distintos periodos del proceso legislativo delimitados por coyunturas críticas en éste.

En la Figura 1. se puede apreciar una línea del tiempo donde se sintetiza el proceso legislativo en cuestión. Los eventos marcados en rojo corresponden a las coyunturas críticas que dividen las cuatro etapas arriba mencionadas; los eventos marcados en azul corresponden a las fechas de publicación de los documentos que produjo el GTLGB, a excepción del documento titulado “Modificaciones relevantes de la LGB respecto a la LGVS”, cuya fecha se encuentra dentro del periodo marcado en gris, pero el día exacto se desconoce. Por su parte, las fechas en que se publicaron las distintas versiones del proyecto de LGB están marcadas en amarillo (a excepción de la primera y la última, que, al ser también coyunturas críticas, están señaladas en rojo). Por su parte la fecha del Foro en torno al Análisis de la Iniciativa que expide la Ley General de Biodiversidad está marcada en verde. Además, quien examine la Figura 1. podrá notar que se divide en tres grandes áreas, la marcada en amarillo corresponde al tiempo en el que la propuesta legislativa estuvo discutiéndose en la cámara de origen; mientras que el área morada corresponde al periodo en el que fue discutida en la cámara revisora. Así, el área verde corresponde al tiempo que le tomó al proceso legislativo hacer la transición entre una cámara y otra. Finalmente, se señalan el número de notas periodísticas que se identificaron en estos tres periodos.

Así, para su análisis, se separaron las notas periodísticas en cuatro etapas (distintas a los periodos en los que recién se mencionaron): aquellas que fueron publicadas en el periodo

de tiempo comprendido entre la publicación de la propuesta de LGB por Salinas Sada el 25 de octubre de 2016, hasta la aprobación del dictamen en la COMARN el 17 de septiembre del año siguiente. Esta etapa tuvo una duración de 326 días y se rastrearon 32 artículos noticiosos publicados en formato escrito, tanto digital, como físico. La mayoría de las críticas hacia el proceso legislativo y el proyecto de LGB provinieron de OSC, situación que fue detallada en 18 artículos diferentes; por su parte 4 artículos reportaron el rechazo por parte de otros actores de la sociedad civil y únicamente 1 artículo reportó críticas por parte de miembros de partidos opositores; otra nota periodística diferente incluyó críticas provenientes de funcionarios de alguna dependencia gubernamental y una más dio cuenta del rechazo que expresaron miembros de otras comisiones legislativas.

Figura 1. Línea temporal del proceso legislativo LGB



Fuente: Elaboración propia con datos del GTLGB

Los temas más presentes en los artículos contemplados en este periodo fueron la protección de especies en peligro, con menciones en 18 artículos diferentes; la implementación de medios de decisión conjunta con la sociedad civil con menciones en 12 notas periodísticas distintas y la corrección de imprecisiones u omisiones en las definiciones y la redacción del proyecto legislativo, presente en 11 artículos.

La nota publicada por Sin Embargo el 17 de febrero de 2017, titulada “El Partido Verde promueve Ley que alienta maltrato y crueldad contra animales, advierten activistas”, es un ejemplo claro del rechazo de OSC al proyecto de decreto debido al incumplimiento de la expectativa que tuvieron respecto a una LGB que garantizara la protección a especies en peligro:

“Dicha Ley, de acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil Defenders of Wildlife de México, Teyeliz, Greenpeace México, Centro para la Diversidad Biológica, Grupo Ecologista del Mayab, Fundación Hagenbeck y de la Lama, Pro Perro, Koncientizando por un Mundo Mejor, Presencia Animal, Visión Animalista, Sociedad Mexicana de Etología y Bienestar Animal, permitiría, entre otras cuestiones:

-La importación de primates exóticos bajo el falso argumento de conservación cuando no existen en México programas de reproducción de la especie en sus países de origen.

-El aprovechamiento extractivo de subsistencia de las tortugas marinas, productos y subproductos.

-La desprotección de los psitácidos mexicanos que conllevaría al aumento en el tráfico ilegal, lo cual estaría contraviniendo lo dispuesto por la Organización de las Naciones Unidas en cuanto a la reducción de dicha actividad ilícita” (Lira, 2017^b).

Por su parte, la expectativa de una mayor inclusión de la sociedad civil en el proceso legislativo queda ejemplificada en la nota del Universal titulada “Piden frenar iniciativa de ley de biodiversidad”, donde reportan que “Más de 50 organizaciones civiles y académicos

de diversas instituciones universitarias (...) solicitaron el retiro inmediato de la iniciativa de Ley General de Biodiversidad y la creación de un espacio en el que la población de todo el país discuta la nueva propuesta, esencialmente enfocada a la Conservación de la Biodiversidad” (Rivera, 2017).

Sobre la expectativa de corrección de imprecisiones u omisiones en las definiciones y la redacción del proyecto legislativo, sirve de ejemplo el artículo titulado “México: Una nueva herramienta de despojo a la nación”, publicado por el portal Biodiversidad LA; documento donde, además, se puede constatar la profunda relación de este tema con otros como el régimen de ANP; la premura que caracterizó al proceso legislativo en cuestión; así como la expectativa de inclusión de amplios sectores de la sociedad civil en éste último:

“En su momento, la Ley General de Cambio Climático se anunció como un proyecto en proceso de discusión en la COP 16 y fue aprobada en 2012, es decir, se consultó por más de dos años. Un documento tan importante como la LGB no puede aprobarse sin una discusión amplia y democrática, sobre todo si se toma en cuenta que presenta errores que una primera lectura de compañeros que colaboran en UMAS han logrado detectar: la LGB está basada casi íntegramente en la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), a la que pretende abrogar, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Lgeepa). Sin embargo, en varios artículos de la esta última norma se menciona que únicamente podrá permitirse en las áreas naturales protegidas la realización de actividades relacionadas con investigación, recreación, turismo y educación ecológica, mientras en la LGB, que retoma casi textualmente estos artículos, se menciona que se dará prioridad a dichas actividades, abriendo la puerta a una vulnerabilidad total de las áreas naturales protegidas, sobre todo a las iniciativas del gran capital” (Ávila Bello, 2016).

Una vez expuesto lo anterior, se procede a describir este periodo del proceso de incidencia. Así, de acuerdo con la ya multicitada entrevista única, para el momento en que se publica la propuesta de LGB el 25 de octubre de 2016 algunas OSC, incluida CEMDA, ya estaban enteradas de la intención de la CONABIO de producir una ley en materia de

biodiversidad en atención a que el marco legal en dicha materia requiere de una mayor coherencia interna¹⁹.

Además, como también evidencia el documento que publicaron bajo el título de “Ley General de Biodiversidad Análisis del Proyecto” (expuesto en el apartado titulado con el acrónimo de la OSC en cuestión), el CEMDA prosiguió a coordinar su postura institucional frente a la propuesta legislativa, misma que hicieron pública, al tiempo que la enviaron a múltiples sectores del Poder Legislativo (incluida la COMARN).

Tal acción tuvo dos consecuencias relevantes: por un lado, varias OSC se pusieron en contacto con CEMDA para tratar de armar un grupo unificado a través del que respaldar sus demandas sobre el proceso legislativo de la propuesta de LGB frente a la COMARN. Y, por otro lado, el equipo técnico de la entonces Senadora Ninfa Salinas Sada se puso en contacto con ellos con la intención de iniciar un proceso de colaboración para la modificación del proyecto legislativo recién publicado, en el que se comprometieron a adoptar las correcciones propuestas.

Así, CEMDA –presumiblemente al igual que el resto de OSC interesadas en influir en dicho proceso– tuvo el interés de adherirse a alguno de los grupos de OSC que se estaban conformando a esos efectos. No obstante, el proceso de conformar dichos grupos requirió un esfuerzo de homologación de intereses, cuestión que sirvió como principal criterio para la elección de aliados en dicha empresa. Así representantes de esta OSC relatan que, recibieron más de una oferta para conformar grupos que analizaran la incipiente LGB, pero fueron rechazadas o aceptadas según tuvieran demandas similares:

“... nosotros, hace muchos años en CEMDA (...) apoyamos la prohibición de los pericos. Y, por ejemplo, en este otro grupo –que nos invitaron a formar parte– ellos son más de la postura de que quitaran las prohibiciones. Entonces ahí (...) no hubo un consenso y (...) decidimos no entrar a ese tema. Así de ‘si lo quitan o no, ese no va a ser nuestra pelea’ porque

¹⁹ De hecho, esta opinión es un consenso en tanto se ha encontrado en gran parte de los documentos revisados en esta investigación, no importando si su autoría es de académicos, miembros de OSC, representantes del legislativo o dependencias gubernamentales.

la iniciativa de la ley de biodiversidad (LGB), como salió, quitaba esas prohibiciones...”

(Representante de CEMDA, Comunicación personal, 15 de enero de 2020).

De esta manera, tras rechazar otras propuestas, CEMDA se unió, junto con el FMCN, a CeIBA en el GTLGB. Durante todo este proceso de construcción de acuerdos y alianzas, representantes de CEMDA tuvieron una primera reunión con el equipo técnico de Salinas Sada; posteriormente, una vez conformado el GTLGB también comenzaron a acudir miembros de CeIBA en tanto sus miembros gozan de un prestigio que no ostentaban los miembros de las otras OSC. Así, representantes de CEMDA (Comunicación personal, 15 de enero de 2020) reconocieron que, no obstante tanto su organización como CeIBA cuentan con especialistas en derecho y medioambiente, “...el nombre de Azuela y, en particular, el nombre de Julia Carabias, pues pesa mucho ¿no?” lo que les permitió tener una relación mucho más estrecha con la COMARN: “La verdad es que sí fue muy cercana la comunicación (...), sí estaban abiertos a recibir nuestros comentarios [pero] no necesariamente se reflejaban en los borradores, hay que decirlo”. De esta manera, el prestigio de los miembros del GTLGB fue capitalizado en las negociaciones con el sector legislativo: “... yo no pude ir a varias (reuniones con senadores), porque nos íbamos (...) turnando. Y, había otras donde solo (...) recibían a dos personas, entonces mandábamos a los más... con más peso político ¿no?”.

Sin embargo, la relación de CEMDA con el GTLGB, también conllevó algún costo reputacional para esta organización, pues empezó a ser cuestionada por otras OSC ambientalistas con las que colaboraron en otros temas, debido al carácter controversial de los integrantes de este grupo, que resulta ser el mismo que les confiere también dicho prestigio. En efecto, en el medio de los activistas medioambientales, aquellos que en algún momento ocuparon cargos en la burocracia, al igual que en los casos descritos por Martos (2019) y Sobrinho (2019), son estigmatizados; cuestión que también tematizan Abers, et al. (2014) y Zaremberg y Guzmán Lucero (2019).

Así, los casos ilustrados en la presente investigación no solo aportan a la literatura sobre interacción socioestatal más evidencia de que la aplicación de repertorios de interacción conlleva un costo reputacional, sino que también, da cuenta de un intercambio entre la capacidad colaborativa de una OSC en los distintos sectores en que participa. En efecto, implementar algún repertorio de interacción socioestatal propicia la colaboración

entre sociedad civil y Estado, no obstante, ello también la inhibe en las relaciones entre distintas OSC en tanto unas tengan esta posibilidad y otras no.

Así, estos casos apuntan también a que la capacidad de colaboración varía según se empleen distintos repertorios interacción socioestatal, cuestión que produce niveles diferenciados de la capacidad para construir acuerdos de un actor particular. De esta manera, la colaboración es prácticamente inexistente entre la COMARN y el GTLGB si interactúan en una institución participativa (como foros o CCN), en contraste a cuando la relación ocurre a través de la política de proximidad. De otra manera ¿cómo explicar la estrechez de la relación entre el GTLGB y la COMARN en unas instancias y no en otras?

No obstante, la colaboración con Salinas Sada llegó a un abrupto final en cuanto resultó claro que ni las demandas del GTLGB, ni las de la bancada del PVEM se iban a cumplir a suficiencia como producto de tal colaboración. Cuestión que orilló al GTLGB a buscar aliados entre los partidos opositores al PVEM (como el PAN y PRD) dentro de la misma COMARN:

“... el equipo técnico de la sendora [Ninfa Salinas] nos buscó mucho como aliados y estuvimos en la postura de: ‘ok, sí te ayudamos. Mejóralo [el proyecto de LGB]’, pero no veíamos que mejorara la iniciativa. Entonces nosotros empezamos a posicionarnos más fuerte, y también públicamente de: ‘la iniciativa está mal por equis, i griega y zeta y tiene que ir así’, entonces como que no les pareció” (Representante de CEMDA, Comunicación personal, 15 de enero de 2020) [Corchetes propios].

Esta capacidad de alternar interlocutores conlleva un aumento en la complejidad del uso de los distintos repertorios de interacción socioestatal. En efecto, el GTLGB interrumpió la política de proximidad con la bancada del PVEM y recurrió a la protesta, al tiempo que empezó a establecer negociaciones con los senadores opositores, estrategia que implica tanto alternar entre la aplicación de un repertorio y otro, así como la aplicación de repertorios simultáneos y diferenciados según la adscripción política de sus interlocutores.

De esta manera, el análisis aquí realizado permite explicar la urgencia de la bancada del PVEM-PRI por aprobar el dictamen al interior de la COMARN, en tanto percibieron que –habiéndose terminado la colaboración con el GTLGB– sus opositores tendrían una mejor

posición para incluir aquellos cambios que se habían negado a incorporar hasta entonces, lo que a su vez permite entender que se hicieran las modificaciones añadidas al documento finalmente aprobado en el pleno del Senado. Efectivamente, dado que el GTLGB fue capaz de posicionar sus demandas en las propuestas tanto del sector de la COMARN afín al PVEM, como en las del sector opositor, éstas se pudieron ver reflejadas en el documento aprobado el 14 de diciembre de 2017, primero mediante el interés compartido con la bancada PVEM-PRI de mejorar el marco legal ambiental, y después por medio de compartir el interés de oponerse a la discrecionalidad de aquella bancada con el resto de los senadores de la COMARN.

Asimismo, dicha capacidad para alternar entre una bancada y otra permite entender una de las diferencias fundamentales entre la interacción con el gobierno y la interacción con el poder legislativo. Así, los casos revisados evidencian que la presencia de oposición en estos procesos es capaz de fomentar el uso de la política de proximidad, lo mismo que arroja luz acerca de una diferencia importante entre esta rutina de interacción y la participación institucionalizada. En efecto, mientras que alternar entre protesta y política de proximidad también habilita la capacidad para extender la interacción, la participación en arenas institucionalizadas no es susceptible de ser extendida mediante tal recurso ya que, una vez prescindiendo de dicho espacio, es poco plausible que se reanude la negociación posteriormente; además en los gabinetes mexicanos es inusual encontrar secretarios de partidos políticos distintos al del ejecutivo, por lo que recurrir a la oposición en los CCN es virtualmente imposible.

Así, esta posibilidad de alternar interlocutores al interior de la misma COMARN resalta la heterogeneidad del Estado, incluso en un mayor grado que lo estipulado por la literatura de interacción socioestatal, pues la presencia de oposición partidaria al interior de esa comisión legislativa implicó la pluralidad de intereses.

El evento que pareció terminar con el acuerdo entre el GTLGB y la bancada del PVEM en la Comisión de Medio Ambiente fue una campaña de desprestigio en redes sociales digitales (específicamente Twitter) hacia algunos colaboradores del Grupo de Trabajo en formato de memes, presuntamente difundidos por cuentas de “bots” que los activistas atribuyeron a los legisladores en cuestión.

Si bien no se pudo determinar a partir de ninguna de las fuentes de información consultadas en la presente investigación la fecha precisa de este desencuentro; la revisión documental sugiere que esto pudo ocurrir durante el mes de septiembre de 2017. Como se puede corroborar en el apartado “GTLGB”, a raíz de la publicación del proyecto de dictamen ocurrida el undécimo día de dicho mes, se publicó el comunicado de parte del GTLGB donde, a diferencia del resto de publicaciones hechas hasta ese momento (a excepción de las dos primeras cartas publicadas) los miembros del GTLGB criticaron abiertamente el proceso legislativo. Asimismo, ambas versiones de ese documento se caracterizaron por emplear nuevamente el recurso de la recaudación de firmas entre OSC y especialistas del ámbito medioambiental.

Por alguna razón que no se especificó en el transcurso de la entrevista, las reuniones con los Senadores de la COMARN de partidos opositores fueron mucho más extensas y, de esa manera, el GTLGB pudo exponer, incluso con mayor detalle, sus propuestas para la mejora del proyecto legislativo a los miembros de tal Comisión.

El segundo periodo del proceso legislativo comprende un lapso menor (88 días) que transcurre desde aprobación del dictamen de la LGB hasta su aprobación en el pleno de la Cámara de Senadores, donde solamente se publicaron tres notas que mencionan a la LGB y únicamente dos de ellas la tematizan. Estos temas fueron: la protección de especies en peligro; el principio de no regresión; la inclusión de suficientes regulaciones en el régimen de ANP; la revisión y discusión detenida de la propuesta legislativa; la inclusión del principio precautorio; la corrección de imprecisiones u omisiones en las definiciones y la redacción del proyecto legislativo; la no afectación a procesos productivos u oferta de servicios; la crítica a la ausencia de oposición en alguna etapa del proceso legislativo formal; y la consideración de que las omisiones presentes en el proyecto legislativo fueron deliberadas. La principal fuente reportada de estos señalamientos fueron las OSC.

Por alguna razón que no se especificó en el transcurso de la entrevista, las reuniones con los Senadores de la COMARN de partidos opositores fueron mucho más extensas y, de esa manera, el GTLGB pudo exponer, incluso con mayor detalle, sus propuestas para la mejora del proyecto legislativo a los miembros de tal Comisión. En este periodo culminó el proceso de incidencia de las OSC en el proyecto de LGB, pues las OSC no continuaron con

la aplicación del repertorio de interacción socioestatal más allá de la aprobación de este proyecto legislativo en el Senado de la República.

Por su parte, el tercer periodo analizado en la revisión de artículos periodísticos –que abarca el lapso entre la aprobación del decreto en la Cámara de Senadores y su remisión a la COMARN de la Cámara de Diputados– es el de menor extensión de todo el proceso legislativo; abarca únicamente 49 días, poco más de la mitad que la etapa anterior y, sin embargo, en él se publicaron 14 artículos noticiosos donde se menciona la LGB: casi tres veces más que en el periodo que le precedió. Los tres temas más abordados fueron, en primer lugar, la implementación de medios de decisión conjunta con la sociedad civil: 8 menciones en artículos diferentes; y, en segundo lugar, empató la protección de especies en peligro con la inclusión de suficientes regulaciones en el régimen de ANP, ambas tratadas en 7 publicaciones distintas. Prácticamente todas estas críticas fueron emitidas por parte de OSC.

Así, la revista Proceso dio cuenta de la demanda de un grupo de OSC, entre las que se contó a Greenpeace; el Poder del Consumidor AC; Red Latinoamericana por la Defensa del Patrimonio Biocultural y Alianza Mexicana contra el *Fracking*, que se centró nuevamente en la participación en este proceso legislativo, ahora en la Cámara revisora. De esta manera, OSC exigieron “...que la minuta enviada a la Cámara de Diputados sea debatida y tome en cuenta a las organizaciones civiles y a las comunidades indígenas que serán afectadas con su aprobación” (La Redacción, 2017).

Asimismo, la demanda de una LGB que protegiera a suficiencia a las especies en peligro fue documentada en un artículo difundido por varias agencias titulado “Senadores aprueban ambigua Ley General de Biodiversidad” (Mora, 2018), en el que denuncian una propuesta de ley que “omite la prohibición del aprovechamiento de tortugas marinas y hace más permisible el manejo de loros, pericos y guacamayas”; así como el riesgo que ello supone para dichas especies.

Por su parte, la vulnerabilidad jurídica del régimen de ANP fue detallada en artículos como el publicado por Contralínea, que llevó por título “Conservación comunitaria: resistencia ante la depredación ambiental” en el que denunciaron:

“la aprobación, sin debate público de por medio, de la Ley General de Biodiversidad por parte de nuestros senadores (...) Entre muchas otras cosas, en dicha ley se da luz verde

para que una de las actividades más devastadoras en el aspecto ambiental, como lo es la minería, se pueda llevar a cabo en las ANP” (Suárez García, 2018).

Finalmente, el último periodo corresponde al tiempo que le tomó a la Cámara revisora desechar la propuesta legislativa: 70 días y, si bien dista mucho de ser el periodo más extenso; es por un buen margen, el periodo en el que se publicaron más notas periodísticas en torno al proceso legislativo de la LGB (48). En ellas, el sector que más emitió mensajes de rechazo hacia este proceso fue el de las OSC, seguido de cerca por el resto de los sectores de la sociedad civil.

Notablemente, también en este periodo es cuando se registran varias expresiones de rechazo por parte de partidos políticos opositores, así como algunas de otras Comisiones legislativas. Así, el portal Noticias Chihuahua publicó una nota donde se recogen expresiones de rechazo por parte de diputados miembros de otras comisiones legislativas (no importando, en algunos casos, que formaran parte de la misma bancada) debido a las posibles consecuencias negativas que tendría la ley en cuestión sobre el sector pesquero:

“Integrantes de la Comisión de Pesca, que preside el diputado Próspero Manuel Ibarra Otero (PRI), se reunieron con organizaciones e instituciones del sector, a fin de conocer sus opiniones sobre la minuta que expide la Ley General de Biodiversidad, que abroga la Ley General de Vida Silvestre y reforma la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Ibarra Otero manifestó que se buscará un producto legislativo que no dañe al sector pesquero y acuícola, sino que lo defienda, proteja y fomente para ser cada vez mejor, más sustentable, productivo y competitivo en el ámbito internacional

Indicó que esta minuta, enviada a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales para dictamen, ‘no es un hecho aislado, sino que se da en un entorno complicado y complejo, donde ha habido capítulos que han transgredido al sector pesquero, que han dañado sus intereses, el trabajo de los pescadores, y ya es momento de defendernos’.

El presidente de la Comisión de Agricultura y Sistemas de Riego, Germán Escobar Manjarrez (PRI), dijo que para aprobar esa iniciativa ‘no se consultó a nadie y hay una afectación seria’ a todo un sector en crecimiento, que representa a 17 estados costeros, más de 260 municipios, y que da empleo a más de 20 millones de mexicanos’.

Indicó que a pesar de los bajos presupuestos, la problemática con el diésel marino y la caída del precio del petróleo, el sector sigue vivo y trabajando. ‘Nuestra obligación es apoyarlo y no podemos estar a favor de la minuta’, por lo que la rechazó y expresó que este sector no puede ser moneda de cambio.

Del PAN, el diputado Jesús Antonio López Rodríguez, secretario de la Comisión de Pesca, sostuvo que no se deben elaborar leyes en esta materia sin considerar a los representantes del sector que ha demostrado el mayor crecimiento del PIB. Dijo que la minuta ‘está en esta cancha y no podemos permitir que pase’ ” (Redacción, 2018).

Así, en este periodo es cuando las posibles afectaciones generadas por la promulgación de la LGB también empiezan a ser una preocupación tanto para asociaciones de productores, como para grupos empresariales –situación que posiblemente elevó la cantidad de expresiones de rechazo por parte de otros grupos de la sociedad civil con respecto a los periodos anteriores–.

Para ilustrar esa inquietud es útil referirnos al artículo noticioso que se publicó en el portal Sexenio, donde reportaron que “En los últimos días se ha generado una gran preocupación en el sector pesquero por una propuesta que aparece en el proyecto de la Ley General de Biodiversidad que prohibiría las pesquerías de elasmobranquios –tiburones y rayas– en México”. Además, el artículo añade una fuerte crítica a la prohibición absoluta de la extracción de estos recursos en los siguientes términos:

“Las implicaciones de la posible aprobación de esta medida son diversas, y entre otras cosas, parece que quienes la proponen no reconocen los esfuerzos de investigación y manejo que se han realizado en el país para guiar a las pesquerías de tiburones y rayas hacia

la sustentabilidad; que desconocen que poner en marcha esta medida es poco viable en la mayoría de las regiones y para la mayoría de las especies debido a la heterogeneidad de las pesquerías; que habría un alto impacto socioeconómico; que podría surgir una pesquería ilegal de tiburones y rayas si la medida de prohibición no se acompaña de un programa de apoyo en las comunidades que dependen de estos recursos y que se podría generar una mayor presión sobre otros recursos pesqueros; que deben crear un plan para atender la demanda de proteína que cubre este recurso en México, con una captura de 29,435 toneladas en 2014 (registro oficial más reciente); y que el hecho de que México deje de capturar las poblaciones de tiburones y rayas no significa su protección total, dado que muchas especies son altamente migratorias” (Aguilar, 2018).

Con todo, las demandas más presentes en las notas periodísticas de este intervalo del proceso legislativo fueron, en primer lugar, la inclusión de suficientes regulaciones en el régimen de ANP con 18 menciones en distintos artículos; en segundo lugar, la implementación de medios de decisión conjunta con la sociedad civil con 16 menciones y, en tercer lugar, la regulación de bienes genéticos, con 15.

Noticieros Televisa documentó la expectativa de una mejor regulación del régimen de ANP en un artículo titulado “¿Qué es la Ley de Biodiversidad y por qué es tan polémica?”. En él plantean la cuestión en los siguientes términos:

“¿Cuáles son las objeciones a la Ley de Biodiversidad interpuestas por organizaciones como las agrupadas en la Red Nacional Indígena, Greenpeace México y su Coalición Ciudadana, partidos de oposición, académicos y personalidades como Rubén Albarrán y Sergio Arau?

En primer lugar, los críticos señalan que al abrogar las leyes vigentes, la iniciativa le ofrece un cheque en blanco a las industrias de la minería y el fracking para la explotación de recursos naturales en las tan codiciadas Áreas Naturales Protegidas (ANP). Esto se debe a la permisividad de la legislación, su lenguaje ambiguo y sus omisiones, tal y como fue enviada

a la Cámara de Diputados” (¿Qué es la Ley General de Biodiversidad y por qué es tan polémica?, 2018)

A su vez, el portal de noticias La Verdad publicó una nota periodística titulada “Consideran un riesgo la aprobación de la Ley de Biodiversidad en México: Grupos civiles mexicanos critican proyecto de Ley de Biodiversidad” donde, adicionalmente a reproducir la demanda de redes de OSC interesadas en que se sometiera la LGB a consulta antes de ser votada en la Cámara de Diputados, se muestra la profunda relación de la expectativa de que se implementen medios de decisión conjunta con la expectativa de que el proceso respete los derechos humanos, en particular, el derecho a la consulta previa, libre informada de los pueblos indígenas; pero también el derecho a beneficiarse de la comercialización de los recursos genéticos que forman parte de su acervo biocultural:

“María Colín, abogada de Greenpeace México, explicó a Efe que ‘la LGB impide a los pueblos indígenas el acceso a una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada para conocer los proyectos industriales dentro de sus territorios’, lo cual viola la Constitución.

El artículo 2 de la Constitución establece que ‘dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente’.

La coalición agrega que la LGB permite el aprovechamiento de los recursos genéticos del país y el conocimiento de los pueblos indígenas sin su consulta y consentimiento, lo cual contraviene el principio del Protocolo de Nagoya, firmado por México en 2010”. (La Verdad, 2018).

En un contexto como el recién descrito, donde amplios sectores, públicos y privados, se opusieron por diversos motivos a la aprobación del proyecto de LGB, no sorprende que el 12 de abril de 2018 se hubiera retirado, por los mismos diputados del PVEM, de la agenda legislativa (Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República, 2018).

Análisis de la incidencia

En este apartado, se hará un recuento de los repertorios de interacción empleados en los casos estudiados a fin de especificar, en términos de analíticos, el carácter sistemático de la implementación de dichos recursos en los esfuerzos de las OSC ambientalistas que conformaron el GTLGB por influir en el proceso legislativo de su interés. Con ese objetivo, se expondrán los repertorios de interacción empleados por dichas organizaciones, así como el entorno institucional y organizacional en el que ocurrieron las relaciones que su uso implicó. Si bien ya se han mencionado con anterioridad en el presente capítulo, en las líneas que siguen se tratarán no como una serie de casos a ser descritos, sino como objetos de análisis.

Influencia del entorno institucional y organizacional

La presente investigación identificó que el entorno institucional tiene una influencia relevante sobre los intentos de las OSC ambientalistas por incidir en procesos legislativos. Esto ocurre, en primer lugar, porque los actores hacia quienes deben orientar sus repertorios de interacción socioestatal varían dependiendo del origen de la propuesta legislativa: es de esperar que los actores con quienes busquen interactuar sean distintos si se trata de una iniciativa ciudadana, que cuando se trata de una propuesta legislativa proveniente del ejecutivo o de algún legislador (cuestión que determina, asimismo, en cuál Cámara se discutirá primero el dictamen y cuál será la revisora).

Relacionado con lo anterior, las disposiciones legales que norman los procesos legislativos en México imponen diferencias entre los repertorios de interacción que han de emplearse en el caso de querer iniciar una propuesta legislativa –como en el caso descrito por Jiménez Sandoval (2019)– en contraposición a los repertorios adecuados para la influencia sobre el proceso de una propuesta legislativa después de que éste ha iniciado.

En segundo lugar, el entorno institucional influye sobre la elección de los repertorios a emplear por parte de las OSC ya que éste condiciona la efectividad de cada una de las rutinas de manera diferente. Así, como se pudo apreciar en los casos revisados, la separación de Poderes, y las diferencias en sus atribuciones, hizo de los consejos consultivos un

repertorio poco eficaz para la influencia sobre la legislación en comparación a alternativas no institucionales como la política de proximidad.

En tercer lugar, el trasfondo institucional impuso restricciones importantes a la cantidad de tiempo que tuvieron las OSC para negociar con los miembros de la COMARN, lo que produjo, a su vez, variaciones en los repertorios de interacción que ejercieron con ese propósito: llegados a cierto punto del proceso legislativo (presumiblemente en el periodo comprendido entre el 12 de septiembre y el 6 de noviembre de 2017) y percibiendo que las demandas satisfechas hasta ese momento eran insuficientes, las OSC que integraron el GTLGB decidieron alternar entre la política de proximidad y la protesta en su interacción con la bancada PVEM-PRI de la COMARN de la LXIII legislatura. Más aún, simultáneamente, empezaron a implementar política de proximidad con los partidos opositores presentes en dicha comisión legislativa.

Igualmente, es posible que los miembros de dicha bancada, percibiendo la inminencia de las próximas elecciones y el consecuente fin de la legislatura, hayan hecho todo lo que estuvo a su alcance para reducir el tiempo que conllevaría la promulgación de la LGB, perdiendo así, su interés en las negociaciones que se llevaron a cabo en la interacción con las OSC.

Por otro lado, el entorno organizacional también impuso condiciones para la implementación de los repertorios de interacción socioestatal por parte de las OSC ambientalistas que integraron el GTLGB. En primer lugar, la disposición de la APF hace de la SEMARNAT, el interlocutor por excelencia de las OSC que consiguen participar en los distintos consejos consultivos. Sin embargo, al mismo tiempo, las atribuciones de dicha Secretaría la vuelven dependiente de los conocimientos técnicos que poseen actores extraestatales, lo que se traduce en varias oportunidades de interacción, como ocurre en el caso de cada una de las OSC que conformaron el GTLGB; particularmente del FMCN, organización que, incluso, fue concebida con dicho propósito.

A su vez, en el caso del proceso legislativo de la LGB, la COMARN de la LXIII legislatura también resultó dependiente, tanto de los conocimientos técnicos de las OSC ambientalistas estudiadas, como de la interacción que su asesoría pudiera haber conllevado, en tanto ésta última le hubiese permitido legitimar el proceso en cuestión al afirmar que, de hecho, se consultó con OSC expertas en los temas que regula la LGB.

En resumen, los distintos repertorios de interacción; a quiénes están dirigidos; así como el orden de prelación en que se apliquen, tienen una importancia cardinal para que las OSC medioambientales logren satisfacer sus demandas respecto a algún proceso legislativo particular. En los casos aquí analizados, lo anterior se pudo reflejar con particular nitidez en la variación de la eficacia de los distintos repertorios de las OSC para transmitir sus demandas a los miembros de la COMARN de la LXIII legislatura. Mientras los consejos consultivos y otros recursos de consulta pública no colegiados fracasaron sistemáticamente para lograr incidir en el proceso legislativo, una sorprendente estrechez entre ambos sectores (estatal y civil) se pudo observar en la interacción surgida de la política de proximidad. Finalmente, antes de proceder a analizar cada uno de los repertorios por separado, conviene recalcar que todo este proceso de incidencia estuvo subsumido en un entorno institucional y organizacional que determinó en buena medida las relaciones que tal proceso comportó.

Protestas y acciones directas

Como ya se señaló a lo largo de este capítulo, la protesta fue cardinal para explicar los resultados que obtuvieron las OSC involucradas en el GTLGB en sus esfuerzos por incidir en el proceso legislativo de su interés. No obstante, se trata de un repertorio que estas organizaciones ya estaban acostumbradas a usar mucho antes de que Salinas Sada tuviera a bien hacer su propuesta legislativa. En efecto, CEMDA surgió de un claro interés por ejercer el derecho como repertorio de interacción de parte de un grupo de abogados en 1993. Así, han implantado, desde entonces, tal recurso a fin de ejercer contraloría social (CEMDA, s.f.^a). Asimismo, el hecho de que, entre sus temas de interés se cuente la incidencia “en la agenda de los medios de comunicación y contribuir a que exista una sociedad cada vez más informada, que exija la protección de sus recursos naturales” (CEMDA, s.f.^a) indica que la protesta como elemento claramente contencioso de su repertorio de interacción también está contemplada dentro de las posibilidades de esta OSC ambientalista.

No obstante, para cada uno de los casos revisados (CEMDA incluido), la especialización con la que integran a sus miembros en sus respectivas organizaciones limitó el carácter contencioso de sus protestas, debido a que éstas, lejos de apelar a una movilización generalizada de la sociedad civil, pretende movilizar únicamente al sector ambientalista.

Esta peculiaridad de las OSC especializadas en medio ambiente y derecho ambiental se manifestó, en los casos estudiados, a través de los documentos que redactó y publicó el GTLGB en su “Portafolio ley marco LGEEPA” a lo largo del proceso legislativo de su interés. Más aún, estos documentos que incluyen misivas; análisis de las distintas versiones del proyecto de LGB; así como propuestas para su mejoramiento se pueden dividir en dos grandes categorías en función de su finalidad. Por un lado, estos documentos pudieron ser concebidos como meros compendios de recomendaciones, para el mejoramiento técnico del proyecto legislativo en cuestión, con el único objetivo de transmitir sus demandas al sector legislativo de interés. Sin embargo, por otro lado, además de incluir dichas recomendaciones, pudieron haber sido elaborados con la intención de presionar a sus interlocutores para iniciar o reanudar los procesos de negociación, vía la política de proximidad, y así conseguir que los legisladores adoptaran las modificaciones propuestas. Esta intención se manifiesta en aquellos documentos a partir del rechazo explícito a las versiones del proyecto de LGB que critican, así como en la recopilación de firmas de especialistas y organizaciones ambientalistas en la esperanza de mostrar su capacidad de movilización.

Concretamente, la relación de este repertorio de interacción con la política de proximidad ocurrió, en los casos analizados, de tal manera que la protesta, como forma de transmisión de demandas –es decir, como parte del ciclo de negociaciones–, fue empleada regularmente de manera simultánea a la política de proximidad. Sin embargo, la protesta claramente contenciosa –o sea, como forma de exigir que se reanude el ciclo de negociaciones– fue empleada únicamente cuando el resto de los repertorios de una OSC especializada en temas medioambientales y en derecho ambiental, probaron ser ineficaces para el cumplimiento de sus demandas.

Participación institucionalizada

Si bien, para la incidencia en el proceso legislativo de la LGB, las OSC ambientalistas estudiadas consideraron ineficaz este repertorio de interacción socioestatal, la presente investigación proveyó evidencia de que estas organizaciones han participado en CCN y otros consejos consultivos, así como en recursos de consulta pública no colegiados para la influencia sobre la política pública, e incluso para la incidencia en otros procesos legislativos (como en el caso de la reforma a la LGEEPA en 1996; la LGVS y la LGCC).

Así, en buena parte de las instituciones participativas donde se involucran (es decir, la gran mayoría de los consejos consultivos), estas organizaciones interactúan con el ejecutivo federal vía la SEMARNAT o alguno de sus órganos desconcentrados, otras Secretarías de Estado, así como diversos representantes de la sociedad civil e iniciativa privada. Incluso, en ciertos CCN pueden llegar a participar representantes del sector legislativo.

La importancia de este repertorio de interacción quedó evidenciada tanto por la cantidad de consejos consultivos al que pertenece CEMDA (24), como por las insistentes demandas del GTLGB respecto a la regulación de las instituciones participativas y sus interlocutores estatales que consideraron que la LGB debía proporcionar (el CNANP y la CONANP, respectivamente).

No obstante, si bien se hicieron algunos intentos de emplear la participación institucionalizada para la incidencia sobre el proceso legislativo de la LGB, esta rutina de interacción tuvo una utilidad prácticamente nula para el GTLGB: ni el Foro en torno al Análisis de la Iniciativa que expide la Ley General de Biodiversidad, ni la consulta en línea, ni la influencia vía CCN tuvieron los resultados que el par política de proximidad-protesta garantizó en términos de influencia sobre el proceso en cuestión.

Política de proximidad

La implementación de este repertorio de interacción por parte de las OSC estudiadas, estuvo desde un inicio asociada a la protesta. Así, a raíz de que CEMDA publicase su primer análisis en torno al proyecto de LGB, el equipo técnico de Salinas Sada –entonces presidenta de la COMARN del Senado de la República– se puso en contacto con aquella organización para la revisión conjunta del proyecto legislativo en cuestión y, una vez conformado el GTLGB, representantes tanto de CEMDA, como de CeIBA tuvieron una serie de, al menos, quince reuniones informales con los equipos técnicos de distintos miembros de dicha comisión legislativa (Representante de CEMDA, Comunicación personal, 15 de enero de 2020).

En un primer momento, la política de proximidad fue implementada únicamente con el equipo de asesores de Salinas Sada, empero, el quiebre del acuerdo colaborativo bajo el que habían operado hasta aquel momento (surgido a raíz de la incapacidad de dicha

interacción para el cumplimiento simultáneo de las demandas del GTLGB y los intereses de agenda de la bancada PVEM-PRI en la COMARN) provocó que las OSC trasladaran sus esfuerzos interactivos hacia la oposición presente también en dicha comisión legislativa.

De esta manera, las OSC que conformaron el GTLGB alternaron entre los repertorios empleados (política de proximidad y protesta), así como de actores hacia quienes las dirigieron (bancada del partido del ejecutivo y bancadas opositoras), lo que potenció la capacidad de aquel Grupo de Trabajo para transmitirle sus demandas a actores con poder de decisión sobre el contenido de la propuesta legislativa de su interés. Así, la interacción con los diversos sectores de la COMARN permitió a las organizaciones posicionar sus demandas en los intereses de agenda de estos últimos y tener así una mayor incidencia en el proceso legislativo.

Ocupación de cargos en la burocracia

Como ya se detalló en los apartados en que se describen las OSC involucradas en el GTLGB, las OSC estudiadas presentan una característica distintiva: dado que sus miembros son considerados especialistas tanto en temas medioambientales, como en derecho ambiental, y adicionalmente, muchos han ocupado cargos en la burocracia, gozan de un prestigio que les permite aplicar el resto de los repertorios socioestatales con mayor soltura.

La evidencia de que esto ocurrió en los casos aquí analizados no se desprende únicamente de las semblanzas que se pueden consultar en el Anexo 4.; sino que también surge de los patrones de negociación que implementaron las OSC en su aplicación de la política de proximidad con los distintos sectores partidarios al interior de la COMARN del Senado de la República. Así, el GTLGB enviaba a sus miembros con mayor prestigio a las reuniones con los representantes del sector legislativo, lo que les permitió gozar de una mayor capacidad para transmitir a detalle sus demandas.

No obstante, tal facilidad para la aplicación de sus repertorios de interacción socioestatal, conlleva un costo reputacional para las organizaciones pues, esta característica que las diferencia del resto de actores de la sociedad civil con intereses medioambientales, las vuelve objeto de críticas y estigmatización, al igual que en otros casos descritos por la literatura de interacción socioestatal (v.gr. Martos, 2019; Sobrinho, 2019; Abers, et al., 2014; Zarembeg y Guzmán Lucero, 2019). De esta manera, las OSC con un perfil especializado como el recién

descrito “intercambian” su capacidad colaborativa entre los distintos sectores con quienes interactúan: para los casos analizados en la presente tesis de maestría, el prestigio de las OSC que integraron el GTLGB, propició su colaboración con actores estatales; sin embargo, ello implicó también el deterioro de su capacidad colaborativa con otras OSC que no presentan dicho perfil.

Conclusiones

A lo largo de esta tesis de maestría se buscó esclarecer los mecanismos que le permitieron a las OSC estudiadas influir sobre el proceso legislativo que se generó a partir del proyecto de LGB engendrado por la COMARN del Senado de la República durante la LXIII legislatura.

Fue por tal motivo que se propuso usar los repertorios de interacción socioestatal como herramienta analítica. Aquella elección teórica permitió poner en discusión tanto los supuestos provenientes de la literatura sobre asociaciones –particularmente la visión que concibe a los distintos actores como pertenecientes a esferas en pugna–, y también aquellos que le impuso el sistema político brasileño a la literatura sobre repertorios de interacción socioestatal –en especial, el supuesto de que la legislación es una especie de apéndice de la política pública y que los medios que sirven para influir en uno necesariamente sirven para la incidir sobre el otro–.

Sin embargo, la investigación aquí realizada no se limitó únicamente a tematizar casos donde se pudieran encontrar aspectos de las relaciones entre sociedad civil y Estado que pudieran resultar novedosos: además, esclareció los mecanismos por medio de los que es más plausible pensar que OSC conformadas por especialistas en algún área de interés público (como el ambientalismo) buscarán aproximarse al ámbito legislativo.

De esta manera, se evidenció que las OSC ambientalistas incluidas en el GTLGB utilizan, de alguna forma u otra, todas las rutinas de interacción socioestatal, mas no recurren a cada una con la misma frecuencia ni en las mismas circunstancias. Así, se mostró que estas organizaciones hacen uso del prestigio y experiencia que les confiere haber ocupado cargos en la burocracia, lo mismo que su especialización académica en temas legales y ambientales para implementar política de proximidad con agentes estatales. Además, se obtuvo información que señala también la capacidad de estas organizaciones para hacer protestas dentro del ciclo de negociación con el Estado. Adicionalmente, se estableció que estas organizaciones cuentan con los medios suficientes para recurrir a instituciones participativas de considerarlas eficaces para sus objetivos. Por último, también destaca la capacidad de las OSC para alternar entre una y otra rutina de interacción, así como la posibilidad de alternar

entre un interlocutor u otro según consideren que son pertinentes para la satisfacción de sus demandas.

Por otro lado, se mostró que –en tanto la legislación constituye una serie de instituciones encargadas de proveer de atribuciones clave a distintos actores estatales en diferentes momentos del proceso regulado por ellas– las OSC buscarán, empleando repertorios específicos, intermediar con unos u otros dependiendo también del entorno organizacional impuesto tanto por el sistema político, como por su capacidad para colaborar con otras organizaciones provenientes del mismo sector. Así, la presente tesis de maestría dialogó fructíferamente con el sector de la literatura sobre interacción socioestatal interesada en la relación de la implementación de repertorios de interacción con el entorno organizacional e institucional de los actores provenientes de la sociedad civil.

Este esfuerzo resultó en un aporte que propone una clara diferencia ente la experiencia de incidir sobre la legislación con respecto a otros esfuerzos afines, como la influencia sobre la política pública y, más aún, permite también diferenciar entre la modificación de un proyecto legislativo ya propuesto y la búsqueda por iniciar un proceso legislativo nuevo.

Dado que las organizaciones estudiadas tienen un perfil muy específico de intereses e integrantes que orienta y posibilita la aplicación de su repertorio de interacción socioestatal y las diferencia de otras agrupaciones ambientalistas, participan en CCN no únicamente en calidad de representantes de la sociedad civil, sino como especialistas en medio ambiente y derecho ambiental; utilizan el prestigio que tanto su calidad de académicos, como de ex burócratas les genera para implementar política de proximidad con las comisiones legislativas; así como protestan apelando a la movilización del sector de la sociedad civil que atiende cuestiones medioambientales, en oposición a los movimientos sociales ortodoxos cuyo único criterio de movilización es la cantidad de simpatizantes.

Esto también limita la capacidad de las OSC especializadas en derecho ambiental para colaborar con otras organizaciones ambientalistas, lo mismo que con grupos al interior del Estado: dado que el perfil especializado de sus miembros les otorga una serie de demandas, podrán compartirlas hasta cierto punto con el resto de su entorno organizacional. En algunos casos, como en el de su interacción con comisiones legislativas, podrán tener un entendimiento común de las necesidades que devienen de la arquitectura institucional a un nivel técnico; a su vez, en el caso de su colaboración con otras OSC podrán compartir

demandas que surgen de su interés sustantivo por el medio ambiente. No obstante, aquel sustento para entablar relaciones con otros actores dentro de su entorno organizacional está limitado por la misma pluralidad que lo caracteriza. De tal forma, la presente tesis de maestría contribuyó al entendimiento de la manera en que las OSC pueden construir acuerdos previos a la interacción que les permita concentrarse en objetivos específicos, lo que potencializará sus probabilidades de empatar los resultados políticos que obtengan con sus demandas al respecto. Así, por ejemplo, para el GTLGB, el régimen de ANP se convirtió en uno de los temas insignia que permitió a las OSC que lo componen coordinar sus esfuerzos al margen de los tópicos en los que pudieran no haber concurrido. Por otro lado, también es posible que esta forma de llegar a acuerdos esté limitada por las coyunturas críticas que imponen los procesos legislativos, gracias tanto a los actores involucrados y sus atribuciones, como también a su finitud. Así, la urgencia que imprime el carácter temporal de los procesos legislativos puede condicionar tanto a los actores que las OSC consideran relevantes como los términos en que consideran apropiado interactuar con ellos.

Asimismo, se evidenció que las OSC tienen la capacidad de alternar los repertorios de interacción, así como entre los actores a quienes los dirigen, según los consideren (tanto a los medios como a los destinatarios) eficaces para la satisfacción de sus demandas acerca del proceso legislativo y se proveyó evidencia que apunta hacia una interacción colaborativa entre Estado y OSC, donde estas últimas, lejos de considerar al primero un opositor en su búsqueda por influir en el proyecto de LGB, orientaron sus acciones siguiendo como criterio la posibilidad de colaborar mientras ciertas demandas fundamentales pudieran ser atendidas como resultado de tal esfuerzo. Tal ejercicio de alternativas permitió explicar la forma en que la interacción socioestatal influyó en el proyecto de LGB finalmente aprobado en el pleno del Senado de la República. Asimismo, consistió en uno de los argumentos más importantes para explicar por qué la relación entre el GTLGB y la COMARN no ocurrió por medio de arenas de participación institucionaliza: gracias a que le permite a las OSC enfocarse en todo momento en los actores y medios de interacción que más asocia a la satisfacción de sus demandas. Más el principal argumento que se ofreció en este análisis para explicar la preferencia por el recurso al par protesta-política de proximidad en contraposición al de instituciones participativas fue la percepción del GTLGB de estos espacios como intermediarios con respecto a los actores de interés: la COMARN del Senado de la República.

No obstante, la investigación –al igual que mucha de la literatura sobre repertorios de interacción socioestatal– también reporta haber encontrado que la negociación con el Estado implica costos reputacionales para los actores involucrados, de manera que el ejercicio de los repertorios de interacción socioestatal propicia la colaboración con agentes estatales, al mismo tiempo que puede representar una pérdida de la capacidad colaborativa con actores provenientes de la sociedad civil. En consecuencia, se observó una aptitud diferenciada para la colaboración de las OSC estudiadas: mientras fueron capaces de establecer acuerdos fundantes entre sí que duraron a lo largo de todo el proceso legislativo, estas OSC únicamente mantuvieron su colaboración con la bancada PVEM-PRI en la COMARN durante una porción del proceso legislativo. E incluso, en medio de su colaboración con la COMARN, no en todas las ocasiones de interacción se mantuvo dicha capacidad, pues durante el Foro en torno al Análisis de la Iniciativa que expide la Ley General de Biodiversidad los miembros de las OSC que conformaron el GTLGB, al igual que el resto de los activistas, únicamente tuvieron cinco minutos para exponer sus propuestas en torno al proyecto legislativo. Además, estos grupos fueron criticados por otras OSC debido a su colaboración en el GTLGB, lo mismo que rechazaron ofertas para participar en otros grupos de organizaciones por fallar en la construcción de acuerdos.

Por otro lado, la tematización de la influencia del sistema político mexicano en la aplicación de repertorios de interacción socioestatal resultó en la obtención de datos que permiten cuestionar que la experiencia de las OSC mexicanas en ejercicios de democracia participativa sea idéntica a las experiencias de movimientos sociales en Brasil. Dado que la implementación de instituciones participativas en México ocurrió en pleno régimen priísta – más de treinta años antes de la victoria de López Obrador– el desarrollo histórico de las interacciones socioestatales parece haber tenido consecuencias interesantes en la conformación de OSC, pues algunas desarrollaron el carácter de consultoras para el gobierno, en oposición a la experiencia brasileña, donde las dependencias se convirtieron en “espacios de militancia”. Con todo, es notable que en ambos países la interacción socioestatal haya sido más estrecha en consecuencia: tanto en México como en Brasil han surgido casos de interdependencia entre organizaciones estatales y OSC, lo mismo que tal experiencia devino en un factor que propicia la implementación de políticas de proximidad.

En resumen, la presente investigación esclareció los medios de los que se valieron un grupo de OSC para influir en la legislación y, en el proceso, aportó evidencia que permite cuestionar supuestos provenientes de la literatura sobre interacción socioestatal, lo mismo que de la literatura sobre asociaciones. El análisis reporta que, si bien estas OSC se valen del repertorio de interacción socioestatal para lograr sus objetivos de incidencia, los términos en que ello ocurre distan mucho de lo que cabría suponer bajo el sistema político brasileño – país donde se originó el concepto y donde se concentra la gran mayoría de los estudios que emplean este concepto– donde la influencia sobre la legislación ocurre de manera distinta. Además, dado que los casos analizados emplean este repertorio y no únicamente el propuesto por Tilly, queda claro que las relaciones entre OSC y Estado no se limitan al conflicto, sino que pueden estar orientadas hacia la consecución de objetivos sujetos a ser negociados.

Referencias

- Abbott, A. (2016) *The Processual Sociology*, Chicago: Chicago University Press.
- Abers, R.N., Serafim, L. y Tatagiba, L. (2014). Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. En *Revista de Ciências Sociais*, 2 (57), 325-357.
- Abers, R. N., y Tatagiba, L. (2016). Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy. In *Social movement dynamics* (pp. 72-101). Routledge.
- Abers, R. N., & Keck, M. E. (2008). Representando a diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores. En *Caderno CRH*, 21(52), 99-112.
- Aguilar, D. (2018, 06 de marzo). Investigadores dan visto bueno a ley que prohibiría pesquería de tiburón y raya. Sexenio. <http://www.sexenio.com.mx/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=23936>
- Almeida, D. R., Vieira, A. K. R., y Kashiwakura, G. T. (2020). Instituições participativas e repertórios de interação: os Conselhos Nacionais de Saúde e Assistência Social no contexto de impeachment. *Revista do Serviço Público*, 71(1).
- Alvarado, E. y Melgoza, A. (2017, 05 de octubre). Semarnat abre camino a privatización en Reservas de la Biosfera. Aristegui Noticias. <https://aristeginoticias.com/0510/mexico/semarnat-abre-camino-a-privatizacion-en-reservas-de-la-biosfera/>
- Álvarez, R. (2018). Democracia y lobby: un marco teórico. En *Nueva Sociedad*, Núm. 276, julio-agosto, Pp. 62-72. (10)
- Alves de Albuquerque, M. D. C. (2015). O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: Repertórios de interação socioestatal. *Política & Sociedade*, 14(29), 31-66.
- Andrade Echeverría, M. (2010). De la serpiente tecnológica a la mariposa de las secuoyas: El proyecto OCP y la ecología política de un conflicto. Ecuador, FLACSO Ecuador.
- Asamblea constitutiva de CeIBA. (2001, 25 de abril). *Estatutos de CeIBA*. Estatutos de CeIBA. http://ceiba.org.mx/publicaciones/Protocolizados/180803_Estatutos.Ref.SAT_171207.pdf

ASD. (s.f.). *Francisco Serrano Orozco*. ASD. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://asd.com.mx/socio/francisco>

Ávila Bello, C.H. (2016, 01 de diciembre). México: Nueva herramienta de despojo a la nación. *Bio Diversidad LA*. http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Mexico_Nueva_herramienta_de_despojo_a_la_nacion

Biegner, J. (2019, 05 de noviembre). *Environmental defenders under threat around the world*. Global Witness. <https://www.globalwitness.org/en/blog/environmental-defenders-under-threat-around-world/>

Benet, R. (2017, 04 de octubre). Avances significativos en la ley forestal, artículo de @RaulBenet. *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/0410/mexico/avances-significativos-en-la-ley-forestal-articulo-de-raulbenet/?fbclid=IwAR26PLzQQw7zxAVoHXyBvLTWHj-Gzk7puuv4GaWXVdaHMQPrkiyuJLKqoQ>

Biagini, H. E. (2011). Hacia una ética ambiental alternativa en América Latina. En Santana, A. (coord.) *Energía, medio ambiente y política en América Latina*. México, CIALC, FIEALC y SNUILAS.

BID. (1996). Anales de la Sexta Reunión de consulta con organizaciones no gubernamentales de América Latina y el Caribe vinculadas con el medio ambiente urbano. Estados Unidos, BID.

C6. (s.f.). Conectando personas compartimos bienestar. c6. Consultado el 08 de junio de 2020. <http://www.c6.org.mx/>

Cadena Roa, J. (2004). *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Cámara de Diputados (2018, 01 de febrero). Resumen de la Sesión No. 02 de la Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/servicios/datorele/LXIII_LEG/II_POS_IIIANO/01_FEB_18/Resumen.pdf

Canto Chac, M. (2015). La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico. En Cadena Roa, J. (Coord.) *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, UNAM.

Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. En *Nueva Sociedad*, Núm. 276, julio-agosto, Pp. 48-61. (13)

CEMDA. (2016). *Ley General de Biodiversidad Análisis del Proyecto*. CEMDA. https://www.cemda.org.mx/ley-general-de-biodiversidad-analisis-del-proyecto/#_ftn8

_____. (2018^a, 11 de febrero). *Cemda se mantiene en la lista de los Think Thanks ambientales más importantes del mundo*. CEMDA. <https://www.cemda.org.mx/cemda-se-mantiene-en-la-lista-los-think-tanks-ambientales-mas-importantes-del-mundo/>

_____. (2018^b, 25 de febrero). *Balance del proceso legislativo para la Ley General de Biodiversidad*. CEMDA. <https://www.cemda.org.mx/balance-del-proceso-legislativo-para-la-lgb/>

_____. (s.f.^a) *Acerca del CEMDA*. CEMDA. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://www.cemda.org.mx/acerca-del-cemda/>

_____. (s.f.^b) *Portafolio Ley Marco LGEEPA*. CEMDA. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://ceiba.org.mx/category/oculto/portafolio-proyecto-lgb/>

Centro de Cooperación Española en México. (2019). *Mujeres y medio ambiente: Conversatorio*. CCEMX. <http://ccemx.org/evento/mujeres-en-la-ciencia/>

Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN. (s.f.). *Equipo: Alejandra Rabasa Salinas, Investigadora*. SCJN. Consultado el 8 de junio de 2020. <https://www.ucentral.edu.co/sites/default/files/inline-files/guia-normas-apa-7-ed-2019-11-6.pdf>

Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial CONACyT (2017, 13 de julio). *Yosu Rodríguez Aldabe*. Centrogeo. <https://www.centrogeo.org.mx/index.php/areas-profile/yosu>

CEMEFI, CIVICUS. (3 de noviembre de 2015) «A Snapshot of Civil Society in Mexico. Analytical Report on the CIVICUS Civil Society Index. » marzo de 2011. *CIVICUS Civil Society Index*. Disponible en: http://civicus.org/images/stories/csi/csi_phase2/mexico%20acr.pdf

CeIBA. (s.f.^a). *Proyectos*. CeIBA. Consultado el 8 de junio de 2020. <https://ceiba.org.mx/que-hacemos/proyectos/>

_____. (s.f.^b). *Publicaciones*. CeIBA. Consultado el 8 de junio de 2020. <https://ceiba.org.mx/que-hacemos/publicaciones/>

_____. (s.f.^c). Germán González Dávila. Consultado el 8 de junio de 2020.
<http://ceiba.org.mx/quienes-somos/miembros/name/german-gonzalez-davila/>

Charlin, M., & Rojas, S. (1994). Organizaciones sociales y medio ambiente. Flacso. CIBIOGEM. *Acerca de la CIBIOGEM*. gob. Consultado el 29 de junio de 2020.
<https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/index.php/cibiogem/acerca-de-la-cibiogem>

Citi Banamex. (s.f.). *Curriculum Vitae de Pablo Ruiz Limón*.
<https://www.banamex.com/es/empresa-familiar/pdf/semblanza-pablo-ruiz-limon.pdf>

Collins, R. (2005). *Interaction Ritual Chains*, Princeton: Princeton University Press.
COMARN. (s.f.^a). Informe de actividades: Tercer año de la LXIII Legislatura. Senado de la República. Senado. Consultado el 08 de junio de 2020
http://www.senado.gob.mx/comisiones/medio_ambiente/

_____. (s.f.^b) Consulta pública de la iniciativa de Ley General de Biodiversidad. Senado. Consultado el 08 de junio de 2020.
https://www.senado.gob.mx/comisiones/medio_ambiente/encuesta.php

COMARN y Comisión de Estudios Legislativos, primera. (2017^a, 19 de abril). *Dictamen de las comisiones unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Estudios Legislativos, primera a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Biodiversidad; se abroga la Ley General de Vida Silvestre; y se reforman las fracciones iii y xxxvi, y se adiciona una fracción v TER al artículo 3o; se adiciona el Capítulo I Principios generales rectores de la Política Nacional de Biodiversidad del Título segundo denominado Biodiversidad y se reforma el artículo 44; se derogan los artículos 45 al 75 y del 76 al 87 bis; y se mantienen los artículos 75 bis, 87 bis 1 y 87 bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Senado de la República, LXIII legislatura.
https://ceiba.org.mx/publicaciones/Leyes&Normas/170419_DictLGBio_FINAL_comarnat.pdf

_____. (2017^b, 11 de septiembre). *Dictamen de las comisiones unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Estudios Legislativos, primera a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Biodiversidad; se abroga la Ley General de Vida Silvestre; y se reforman las fracciones iii y xxxvi, y se adiciona una fracción v TER al artículo 3o; se adiciona el Capítulo I Principios Generales Rectores de la Política Nacional de Biodiversidad del Título segundo*

denominado Biodiversidad y se reforma el artículo 44; se derogan los artículos 45 al 75 y del 76 al 87 bis; y se mantienen los artículos 75 bis, 87 bis 1 y 87 bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Senado de la República, LXIII legislatura.
<https://ceiba.org.mx/dictamen-lgb-del-11-de-septiembre-2017/>

Comisión de Fomento de las Actividades de la Sociedad Civil. (2020). *Registro Federal de las OSC.* Buscador de OSC.
http://www.sii.gob.mx/portal/?cluni=&nombre=&acronimo=&rfc=&status_osc=1&status_sancion=&figura_juridica=&estado=&municipio=&asentamiento=&cp=&rep_nombre=&rep_apaterno=&rep_amaterno=&num_notaria=&objeto_social=&red=&actividad%5B%5D=12&advanced=1

CONAGUA. *Los consejos de cuenca.* gov. Consultado el 29 de junio de 2020.
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110940/Generalidades_Consejos.pdf

CONAFOR. (2018, 16 de enero) Consejo Nacional Forestal. gov.
<https://www.gob.mx/conafor/documentos/consejo-nacional-forestal>

CONAPESCA. Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura 2016. CONAPESCA. Consultado el 29 de junio de 2020.
https://conapesca.gob.mx/wb/cona/consejo_nacional_de_pesca_y_acuicultura_2016

Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. (1976, 29 de diciembre). *Ley orgánica de la Administración Pública Federal.* Diario Oficial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_220120.pdf

_____. (2001, 07 de diciembre). *Ley de desarrollo rural sustentable.* Diario Oficial de la Federación.
<https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/vigente/SAGARPA/LDRS.pdf>

_____. (2010, 4 de junio). *Reglamento del Senado de la República.* Diario Oficial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_290319.pdf

_____. (2014, 11 de agosto). *Ley de hidrocarburos.* Diario Oficial de la Federación.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf

Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. (2017, 23 de noviembre). Mayor participación ciudadana en el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura. *Boletines*, 453. <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/39461-mayor-participacion-ciudadana-en-el-consejo-nacional-de-pesca-y-acuicultura.html>

_____. (2018, 17 de abril). Asevera García Pérez que minuta que expide la Ley General de Biodiversidad no fue sometida a consulta a los pueblos indígenas y por ello PVEM solicitó su retiro. Notilegis. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Abril/17/9781-Asevera-Garcia-Perez-que-minuta-que-expide-la-Ley-General-de-Biodiversidad-no-fue-sometida-a-consulta-a-los-pueblos-indigenas-y-por-ello-PVEM-solicito-su-retiro>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (1992) *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. UN. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Dourojanni, A., Parrado, S., Sancho, T., Cardenas, B. y González, M. (2003). Perspectivas para la consolidación de los Consejos de Cuenca y creación de los organismos de Cuenca de México. Informe OMM/PROMMA No. 171. México: CNA: OMM

Dra. Cristina Cortinas de Nava. (s.f.). *Currículum Vitae: Dra. María Cristina Cortinas Durán*. Cristina Cortinas. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://cristinacortinas.org/sustentabilidad/curriculum/>

Earth Rigths International. (2018). *Fighting back: A global protection strategy for earth rights defenders*. Earth Rights International. https://earthrightsdefenders.org/wp-content/uploads/2018/12/ERD_Report_Web.pdf

El Ojo de Iberoamérica. (s.f.). Amanda Brerenstein, presidente del jurado de El Ojo PR. El Ojo de Iberoamérica. Consultado el 08 de junio de 2020.

Excell, C. y Rodríguez, A. (2018, 26 de febrero). *4 Enviromental activists are murdered every week. A new agreement could help in Latin America and the Caribbean*. World Resources Institute. <https://www.wri.org/blog/2018/02/4-environmental-activists-are-murdered-every-week-new-agreement-could-help-latin>

FMCN. (s.f.^a). *Nuestra historia*. FMCN. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://fmcn.org/es/nosotros/historia>

_____. (s.f.^b). *Bosques y Cuencas*. FMCN. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://fmcn.org/es/programas-proyectos/bosques-y-cuencas>

_____. (s.f.^c). *Áreas Naturales Protegidas*. FMCN. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://fmcn.org/es/programas-proyectos/areas-naturales-protegidas>

_____. (s.f.^d). *Mares y Costas*. FMCN. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://fmcn.org/es/programas-proyectos/mares-y-costas>

_____. (s.f.^e). *Proyecto C6*. FMCN. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://fmcn.org/es/programas-proyectos/proyecto-c6>

_____. (s.f.^f). *Proyectos Especiales*. FMCN. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://fmcn.org/es/programas-proyectos/proyectos-especiales>

Folch, R. (1997). Socioecología y gobernabilidad: La subversión posindustrial. En Grasa, R. y Ulied, A. (eds.) *Medio ambiente y gobernabilidad: Diagnóstico y sostenibilidad en el Mediterráneo*. España, Icaria e ICM.

Gamson, W.A. (1975). *The strategy of social protest*. Wadsworth.

Goldstein, A. (2016). La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rousseff. En *Análisis Político* vol. 29, no 88: 90-104.

Gómez Magaña, E. y Varela Mattute, A. (coords.). (2012). *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales materia agropecuaria y ambiental*. INDESOL; IDIP. https://consejosconsultivos.mx/consejo-consultivo-nacional-para-el-desarrollo-sustentable.html?fbclid=IwAR1h4UsCtZoMlfw37WN2VAZuSPBNpX3pBkithc5snLYC_akpMNECpoiQKLY

González Dávila, G. (2016, 11 de noviembre). 1ª Carta solicitando consulta pública previa al posible decreto de Ley General sobre la Biodiversidad. CeIBA. <https://ceiba.org.mx/carta-legisladores-lgb-11-11-2016/>

_____. (2017^a, 29 de septiembre). Ley General de Biodiversidad, ¿Qué está mal?: Entre temblores, aprueban la Ley General de Biodiversidad. CeIBA. <https://ceiba.org.mx/ggd-lgb-aprobada-entre-temblores/>

_____. (2017^b, 24 de diciembre). *Ley General de Biodiversidad, balance preliminar: LGB, legislar con o sin consensos*. CeIBA. <https://ceiba.org.mx/ggd-leygeneraldebiodiversidad-con-sin-consensos/>

GTLGB. (2016, 11 de noviembre). *Carta del 11 de noviembre de 2016 a legisladores sobre iniciativa LGB: 1ª Carta solicitando consulta pública previa al posible decreto de Ley General de Biodiversidad*. CeIBA. <https://ceiba.org.mx/carta-legisladores-lgb-11-11-2016/>

_____. (2017^a, 25 de enero). *Carta del 25 de enero 2017 a legisladores sobre iniciativa de LGB: 2ª Carta solicitando consulta pública previa a la aprobación de Ley General de Biodiversidad*. CeIBA. <https://ceiba.org.mx/carta-legisladores-lgb-25-01-2017/>

_____. (2017^b, 04 de abril). *Propuestas del 4 de abril 2017 para iniciativa de LGB: Comunicado a Comisiones de senadores y diputados sobre contenidos de la Ley General de Biodiversidad y del Título II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. CeIBA. <https://ceiba.org.mx/propuestas-a-legisladores-lgb-04-04-2017/>

_____. (2017^c, 04 de abril). *Opiniones y propuestas de modificaciones a la iniciativa de Ley General de Biodiversidad del Grupo de Trabajo de Áreas Naturales Protegidas*. GTLGB.

https://ceiba.org.mx/publicaciones/Leyes&Normas/170405_Observ&Prop_ANP_GrupoLGB.pdf

_____. (2017^d, 04 de abril). *Propuesta para LGB, Título IV, Diversidad de Especies*. GTLGB.

https://ceiba.org.mx/publicaciones/Leyes&Normas/170404_Propuesta_VidaSilvestre_GrupoLGB.pdf

_____. (2017^e, 20 de junio). *Propuestas del 20 de junio de 2017 sobre ANP, para la LGB: Propuestas para la LGB, subgrupo de trabajo sobre Áreas Naturales Protegidas*. GTLGB. <https://ceiba.org.mx/rdlm-propuestas-anp-lgb-13-06-2017/>

_____. (2017^f, 12 de septiembre). *Comunicado del 12 de septiembre 2017 ante dictamen LGB: Ante inminente aprobación del decreto para Ley General de Biodiversidad. Comunicado a legisladores, de especialistas del GT-LGB, sobre importantes omisiones y equívocos en el dictamen sujeto a aprobación*. GTLGB. <https://ceiba.org.mx/comunicado-legisladores-lgb-12-09-2017/>

_____. (2017^g, 25 de septiembre). *Nuevo comunicado, 25 de septiembre 2017, ante dictamen LGB: Ante posible aprobación del Dictamen para Ley General de Biodiversidad. Nuevo comunicado a legisladores, de especialistas en el conocimiento y uso de la*

biodiversidad, sobre importantes omisiones y equívocos en Dictamen sujeto a aprobación. GTLGB. <https://ceiba.org.mx/nuevo-comunicado-legisladores-lgb-25-09-2017/>

_____. (2017^h, 26 de octubre). *Modificaciones relevantes LGB respecto de LGVS: Modificaciones, re arreglos y novedades de la LGB. Modificaciones más relevantes entre la legislación actual y el contenido de la iniciativa de LGB.* GTLGB. <https://ceiba.org.mx/ggd-modificaciones-lgb-lgvs/>

_____. (2017ⁱ, 26 de octubre). *LGVS – LGB: Ley General de Biodiversidad, avances y retrocesos.* GTLGB. https://ceiba.org.mx/publicaciones/FMCN/171008_Comparativo&Balance_LGB-LGVS.pdf

_____. (2017^j, 6 de noviembre). *Mensaje a legisladores del 6 de noviembre 2017: Ante la aprobación del Dictamen por el que se decreta una Ley General de Biodiversidad.* GTLGB. <https://ceiba.org.mx/mensaje-legisladores-ley-general-biodiversidad-06-11-y-28-09-2017/>

_____. (2017^k, 23 de diciembre). *Cuadro comparativo: Propuestas grupo de especialistas (GTLGB) versus texto aprobado LGEEPA.* GTLGB. https://ceiba.org.mx/publicaciones/Leyes&Normas/171222_Cuadro.LGB.LGEEPA_GTLGB.pdf

_____. (2017^l, 23 de diciembre). *Cuadro comparativo: Propuestas CONAP (sic.) versus texto aprobado LGB.* GTLGB. https://ceiba.org.mx/publicaciones/Leyes&Normas/171222_Cuadro.LGB.CONANP_GTLGB.pdf

_____. (2018, 25 de febrero). *Ley General de Biodiversidad: Balance del GTLGB. Balance de resultados sobre la Ley General de Biodiversidad.* GTLGB. <https://ceiba.org.mx/balance-del-gtlgb/>

Gurza Lavalle, A., Houtzager, , Acharya, A. (2006). Representação política e organizações civis: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. En *RBCS*, vol. 21, n. 60, fev.

Gurza Lavalle, A y Szwako, J. (2015). Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate. *Opinião Pública*, 21(1), 157-187.

Gutiérrez Parada, O. (2012; enero-agosto). Qué caracterizamos bajo la locución “leyes generales” tratados internacionales de derechos humanos y estructura jerárquica del sistema jurídico mexicano [Ponencia]. Congreso REDIPAL, virtual. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-19-12.pdf>

Jiménez Sandoval, A. (2019). La incidencia de las redes de los movimientos sociales en los procesos legislativos: los casos del “Movimiento Anulista” y “Candidato Transparente”. *Revista Mexicana de Estudios de los Movimientos Sociales*, 3(2), 5-31.

Julia Carabias Lilo. (02 de junio de 2020). En *Wikipedia*. https://es.wikipedia.org/wiki/Julia_Carabias_Lilo

Kashiwakura, G. T. (2017). A relação Estado-sociedade civil e seus múltiplos repertórios de interação: uma análise a partir do Conselho Nacional de Assistência Social.

Keck, M.E. y Sikkink, K. (2000). *Activistas sin fronteras*, México, Siglo Veintiuno.

La Redacción. (2017, 19 de diciembre). Organizaciones ambientales denuncian madrugete del Partido Verde en el Senado. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/515699/organizaciones-ambientales-denuncian-madrugete-del-partido-verde-en-el-senado>

La Verdad. (2018, 26 de febrero). Consideran un riesgo la aprobación de la Ley de Biodiversidad en México: Grupos civiles mexicanos critican proyecto de Ley de Biodiversidad. La Verdad. <https://laverdadnoticias.com/mexico/Consideran-un-riesgo-la-aprobacion-de-la-Ley-de-Biodiversidad-en-Mexico-20180226-0037.html>

Lira, I. (2017^a, 17 de febrero). El Partido Verde promueve Ley que alienta maltrato y crueldad contra animales advierten activistas. Sin Embargo. <https://www.sinembargo.mx/17-02-2017/3153533>

_____. (2017^b, 12 de septiembre). Activista fue echado del Senado por órdenes del equipo de la Senadora Ninfa Salinas, acusa Greenpeace. Sin Embargo. <https://www.sinembargo.mx/12-09-2017/3306043>

Leff, E. (2004). *Racionalidad Ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. México, Siglo Veintiuno.

Lin, A. C. (1998). Bridging Positivist and Interpretivist Approaches to Qualitative Methods. En *Policy Studies Journal*. 26 (1), 162-180.

Lutz Ley, A. N. y Salazar Adams, A. (2011). Medio ambiente y organizaciones de la sociedad civil: análisis de las redes civiles ambientalistas en Hermosillo, Sonora. En *Región y sociedad*, 23(51), 5-41.

Martínez Gómez, J. E. (2017, 05 de septiembre). Consideraciones para una Ley General de Biodiversidad. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/consideraciones-una-ley-general-biodiversidad/>

Martos, A. (2019). Trayectorias de interacción Estado-Movimientos Sociales y resultados políticos: pensando la política luego del giro a la izquierda en Argentina y Brasil. *Publicación digital*.

McAdam, D. (1996). Political Opportunities: Conceptual Origins. *Current Problems, Future*.

Molina, J. L. (2001). El análisis de redes sociales. Barcelona: Bellaterra.

Mora, I. (2018, 2 de enero). Senadores aprueban ambigua Ley General de Biodiversidad. *El Sol de Puebla*. <https://www.elsoldepuebla.com.mx/doble-via/ecologia/senadores-aprueban-ambigua-ley-general-de-biodiversidad-550655.html>

Natal Martínez, A. (2010). El entorno organizacional de las OSC: Una aproximación a su estudio. En Luna, M. y Puga, C. (Coords.) *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*. España/México, Athropos/IIS-UNAM.

No afectan recortes a Iniciativa Mérida, asegura Osorio Chong. (2017, 25 de febrero). *Hora Cero*. <http://www.horacero.com.mx/nacional/afectan-recortes-a-iniciativa-merida-asegura-osorio-chong/>

North, D. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, CFE.

Olson, M. (1999), *La lógica de la Acción Colectiva*. México: FCE.

O'Brien, T. (2009). Shifting views of environmental NGOs in Spain and Romania. En *Southeast European and Black Sea Studies*, 9(1-2), 143-160

O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. En *Política y Gobierno*, 3(2), 219-244

_____. (2003), "Horizontal Accountability: The legal Institutionalization of Mistrust" en Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford Press, EEUU, Pp. 34-54. (20)

Pacheco Vega, R. (2006). Ciudadanía ambiental global: Un recorte analítico para el estudio de la sociedad civil transnacional. *Espiral (Guadalajara)*, 12(35), 149-172.

Peruzzotti, E. (2010), El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina. En *Journal of Democracy en español*, Vol. 1,

Pierson: (2004). *Politics in time*. Princeton University Press.

Posgrado en Urbanismo UNAM. (s.f.). *Antonio Azuela de la Cueva*. <http://www.posgrado.unam.mx/urbanismo/Doc/tutores/AntonioAzueladelaCueva.pdf>

¿Qué es la Ley de Biodiversidad y por qué es tan polémica?. (2018, 10 de abril). Noticias Televisa. <https://noticieros.televisa.com/historia/ley-biodiversidad-que-es-protege-medio-ambiente-pueblos-indigenas/>

Ramos dos Santos, M. (2019). A interação Sociedade-Estado na produção e extinção da Política de valorização do salário mínimo. *Áskesis*, 8(1), 23-39.

Redacción ADN40. (2017, 30 de marzo). Ley de Biodiversidad es ejemplo para el mundo: Conabio. ADN40. <https://www.adn40.mx/noticia/poder/notas/2017-03-30-16-41/ley-general-de-biodiversidad-es-ejemplo-para-el-mundo-conabio>

Redacción. (2018, 3 de marzo). Necesaria Ley de Biodiversidad que proteja e impulse sector pesquero nacional. Noticias Chihuahua. <https://noticiaschihuahua.mx/2018/03/03/necesaria-ley-biodiversidad-proteja-e-impulse-sector-pesquero-nacional/>

Revista Uno. (s.f.). *Juan Francisco Torres-Landa*. Revista Uno. Consultado el 08 de junio de 2020.

Ribeiro: F., Vizoná, A. y Cassota: L. (2016). Brasil: Un país en compás de espera. En *Revista de Ciencia Política* (Santiago) Vol. 36, no. 1: 51-74.

Ricardo, J. (2017, 25 de febrero). Esperará Semarnat muro para actuar. El Heraldo de Aguascalientes. <https://www.heraldo.mx/esperara-semarnat-muro-para-actuar/>

Rivera, A. (2017, 22 de febrero). Piden frenar iniciativa de Ley de Biodiversidad. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/02/22/piden-frenar-iniciativa-de-ley-de-biodiversidad>

Rojas Rueda, A. (coord.). (2019). *Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre: una revisión desde la*

perspectiva de la participación ciudadana. SEMARNAT, PNUD.
https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/environment_energy/consejo-tecnico-consultivo-nacional-para-la-conservacion-y-aprov.html

SADER. CMDRS. cmdrs. Consultado el 29 de junio de 2020.
<https://www.cmdrs.gob.mx/integrantes>

Saldaña, I. E. (2017, 29 de marzo) Ley General de Biodiversidad podría el ejemplo a Trump: Conabio. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/29/1154836>

Salinas Sada, N. (2016, 25 de octubre) *Iniciativa que expide Ley General de Biodiversidad y se reforman diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y se abroga la Ley General de Vida Silvestre.* Página de Internet del Senado de la República.
https://www.senado.gob.mx/comisiones/medio_ambiente/encuesta.php

SEMARNAT. (2018^a, abril). Informe 2017: Índice de Participación Ciudadana del Sector Ambiental (IPC Ambiental).
http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/transparencia/IPC/IPC_Informe_2013_vs_2017.pdf

_____. (2018^b, 16 de octubre). *La LGEEPA, eje rector del sistema jurídico ambiental en México.* SEMARNAT. <https://www.gob.mx/semarnat/es/articulos/la-lgeepa-eje-rector-del-sistema-juridico-ambiental-de-mexico?idiom=es>

_____. Estructura de los consejos consultivos regionales. SEMARNAT. Consultado el 29 de junio de 2020.

Senado de la República. (s. f.). *Proceso Legislativo.* Consultado el 08 de junio de 2020. https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/proceso_legislativo

_____. (2016, 25 de octubre). *Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.* Senado. http://www.senado.gob.mx/64/diario_de_los_debates/documento/2858

_____. (2017, 14 de diciembre). *Votaciones: LXIII legislatura. Tercer año de ejercicio. Primer periodo Ordinario. Jueves 14 de diciembre de 2017.* <https://www.senado.gob.mx/64/votacion/2985>

SHCP. Organos administrativos concentrados. SHCP. Consultado el 27 de agosto de 2020.

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion/asignacion_inde.html

Sobrinho, C., y de Oliveira, J. E. (2019). Regimes, subsistemas e repertórios de interação: as relações do movimento sindical com o Executivo federal nos governos Lula e Dilma.

Suárez García, O. (2018, 16 de enero). Conservación comunitaria: resistencia ante la depredación ambiental. Contralínea. <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/01/16/conservacion-comunitaria-resistencia-ante-la-depredacion-ambiental/>

Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: A case for non-probability sampling." En *PS: Political Science and Politics*, Volume 40, No. 4. 765-772

Telles, S. D. O. S. (2018). Repertórios de interação dos movimentos de mulheres e feministas com o governo Dilma Rousseff.

Tirado, R. (2010) De la asociación: Características y problemas. En Luna, M. y Puga, C. (Coords.) *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*. España/México, Athropos/IIS-UNAM.

Tilly, C. (1993). Contentious Repertoires in Great Britain, 1758-1834. En *Social science history*, 17(2), 253-280.

Universidad del Medio Ambiente. (s.f.^a). *Victoria Haro*. Universidad del Medio Ambiente. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://umamexico.com/team/victoria-haro/>

_____. (s.f.^b). *Roberto De la Maza Hernández*. Universidad del Medio Ambiente. Consultado el 08 de junio de 2020. <https://umamexico.com/team/roberto-de-la-maza-hernandez/>

Verduzco Chávez, B. (2001). Contribuciones del ambientalismo a la movilización de la sociedad civil: Un modelo interpretativo de la experiencia en la frontera México-Estados Unidos. En *Región y sociedad*, 13(22), 3-48.

Villespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.

Wallis, J.J. y North, C.C. (1986). Measuring the transaction sector in the american economy, 1870-1970. En Engerman, S. L. y Gallman, R. E. (eds.) *Long-term factors in american economic growth*. Estados Unidos, University of Chicago Press.

Wiemman, E. K., y Hess, F. (1991). *Política Ambiental en México: El papel de las organizaciones no gubernamentales*. México, Instituto Alemán de Desarrollo

Zaremborg, G.; Guarneros-Meza, V. y Gurza Lavalle, A. (2017). Introduction: Beyond elections: Representation circuits and political intermediation. En Zaremborg, G., Guarneros-Meza, V., Gurza Lavalle, A. (Coords.) *Intermediation and Representation in Latin America*. Suiza, Springer Nature.

Zaremborg, G., y Guzmán Lucero, Á. F. (2019). Aborto, movimientos y femocracias: un análisis relacional. *Revista mexicana de sociología*, 81(1), 145-177.

Zaremborg, G. y Torres Wong, M. (2018). Participation on the edge: Prior consultation and extractivism in Latin America. En *Journal of Politics in Latin America*, 10 (3), 29-58. <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/1141/1148.html>

Zaremborg, G. y Welp, Y. (2020). Beyond Utopian and Dystopian approaches to democratic innovation. En *Recerca. Revista de Pensament I Anàlisi*. 24, 1-16

Anexos

Anexo 1. Entrevista de enero de 2019.

ENTREVISTADOR: Bueno, como te comentaba, estoy interesado en conocer cómo fue el trabajo de CEMDA en materia medioambiental durante la elaboración de los documentos que integran el portafolio del marco ley LEGEEPA y, (...) saber cómo fue tu involucramiento en el grupo de trabajo que analiza la propuesta de la ley de decreto de la Ley General de Biodiversidad.

REPRESENTANTE CEMDA: OK. Bueno, (...) desde (...) distintos medios, desde un año antes o dos, en distintas reuniones de grupos que (...) formamos parte y que me toca a mi atender –por ejemplo, me toca también atender redes de biodiversidad–, representantes de CONABIO habían dicho que estaban trabajando en hacer una ley de biodiversidad o un código de biodiversidad, porque la materia de biodiversidad está bastante dispersa, ¿no? Entonces, ya medio sabíamos que había intención de que en algún momento iban a sacar una iniciativa, y, revisando la gaceta, vimos que ya habían –o sea, años después–, (...) metido una iniciativa; entonces, (...) me puse a coordinar la postura de CEMDA y mandamos un documento, en aquel momento, (...) ¿al senado? sí, lo metió a la Cámara de Senadores (...); entonces, [a] la comisión de medio ambiente mandamos la postura de CEMDA y acostumbramos que también esas posturas las hacemos públicas; entonces, tanto las subimos tanto al portal de CEMDA, como la mandamos al secretario técnico de la Senadora Salinas. (...) Y, bueno, entiendo que varias organizaciones mandaban también sus comentarios y luego se abrieron foros en los que nos invitaron. Hubo un foro, de hecho, el viernes en el senado, en donde nos dieron como cinco para manifestar posturas ¿no?; entonces me enfoqué en tres temas de CEMDA, teníamos varios, pero uno era cómo mejorar el marco de áreas naturales protegidas, prohibiendo, por ejemplo, minería en ANP –la prohibición expresa–; el otro era que mencionamos (...) que faltaba la consulta libre previa informada de comunidades indígenas, este, pues porque toca ¿no? la ley me acuerdo; bueno, uno de los principales objetivos de esta iniciativa era aterrizar el protocolo de Nagoya sobre uso y exceso ¿de recursos genéticos y conocimientos tradicionales alrededor de eso. Entonces, obviamente tiene que ver con comunidades indígenas, entonces es super controversial ese protocolo, entonces señalamos que, independientemente de esa consulta, nosotros (...) estaba muy bien (...) hacerlo—; faltaba la consulta indígena y (...) había otros como aspectos —ahorita bien no me acuerdo, pero bueno— (...) como más ANP.

ENTREVISTADOR: Sí y ahí viene en el reporte que publicaron, porque hasta donde entiendo, hicieron también un grupo de trabajo junto con el FMCN que es el Fondo Mexicano para la Conservación...

REPRESENTANTE CEMDA: ¡Ah sí! más bien derivado de esa postura y de nuestra participación, nos invitaron a trabajar en un grupo más ampliado de ONG.

ENTREVISTADOR: Y con CeIBA me parece que también.

REPRESENTANTE CEMDA: Sí, estábamos... Era: el Fondo, CEIBA, bueno, miembros de CEIBA (no eran todos) algunos miembros de CEIBA; (...) iban representantes de Visto Bueno Consultores: Roberto de la Maza, que es abogado ambiental también (...) ¿Quién más iba? no me acuerdo; (...) pero bueno, el Fondo sí estaba.

ENTREVISTADOR: Y bueno, cuando mandan su postura por correo ¿cómo es más o menos? ¿Hay una respuesta? ¿No se enteran de nada hasta que los invitan a los foros?

REPRESENTANTE CEMDA: No, pues sí hay respuesta (...); de hecho, sí decían que varios de nuestros puntos (...) los iban a tomar en cuenta para mejorar la ley. (...) Me acuerdo que también hubo (...) bastantes divisiones de la sociedad civil, porque uno de los temas – que era también muy controversial– eran las prohibiciones absolutas (...). Actualmente, la Ley [General] de Vida Silvestre, (...) contempla muchas prohibiciones expresas del aprovechamiento de especies, por ejemplo, los psitácidos –que son los pericos–, tiburones, primates y varios más. Pero, en particular, (...) varias de esas modificaciones se hicieron – por ejemplo– (...) se aprobó una ley de biodiversidad y, con el tiempo, el Partido Verde metió todas esas modificaciones, que son todas las que anunciaban en sus spots de “ah ya prohibimos el circo con animales; ah ya prohibimos el tráfico” son esas. Entonces ahí hay una postura académica dividida que dice que las prohibiciones absolutas generan más tráfico ilegal (...); y hay otra postura, más radical, dentro de los mismos biólogos que dice que no (...), que en un contexto como México, más vale tener una prohibición absoluta, porque “más vale prevenir que lamentar” ¿no? Entonces ese fue un punto de quiebre, porque nosotros, hace muchos años en CEMDA (...), apoyamos la prohibición [del aprovechamiento extractivo] de los pericos. Y, por ejemplo, en este otro grupo –que nos invitaron a formar parte de ellos– son más de la postura de que quitaran las prohibiciones. Entonces ahí (...) no hubo un consenso y, más bien, nunca nos pronunciamos en eso, o sea, decidimos no entrar a ese tema; así de ‘si lo quitan o no, ese no va a ser nuestra pelea’, porque la iniciativa de la ley de biodiversidad, como salió, quitaba esas prohibiciones.

ENTREVISTADOR: OK. Entonces una vez como dejando ese tema de lado continuaron con...

REPRESENTANTE CEMDA: Sí, y (...) el otro tema es que, de alguna manera, había la intención que CEMDA, (...) en el Senado, por el trabajo que tenemos con comunidades, ayudáramos un poco a que fuera bien recibida la ley, sobre todo lo relacionado con Nagoya. O sea, como que esperaba que nosotros, (...), no lo decían de manera abierta, pero, como decir: “ustedes ayúdenos y vendan las cuestiones positivas de esta nueva ley con las comunidades”. Y entonces, ahí más bien nuestra postura fue: “la consulta la tienes que hacer tú, no nosotros, o sea, no es nuestro papel convencer a nadie, es tu papel, entonces, más bien tú has la consulta” –porque, aparte, por ley, lo tiene que hacer la autoridad–. Y entonces, como es un tema muy controversial, tampoco entramos al tema de Nagoya. En la postura individual de CEMDA, sí tenemos una crítica; pero el trabajo que ya hicimos después de incidencia con este grupo [el GTLGB], no entramos, porque el grupo igual se dio cuenta que era un tema que necesitas mucha más experiencia en campo para tener alguna propuesta. Entonces, más bien en lo que nos enfocamos, como grupo (...), era cambiar algunas definiciones que estaban mal; entrar al tema de principios –o sea, principios de la política ambiental que debieran estar en la (Ley General de) Biodiversidad– o sea, como

aspectos más generales (...) –que sirven para la gestión–; entramos al tema de ANP y la creación de un fondo para ANP para que funcione mejor ¿no?, todos los demás temas ya no. Y, de manera paralela, veíamos que para que funcione la ley de biodiversidad tenías que hacer cambio en la LGEEPA, entonces propusimos unos cambios mínimos, pero en la LGEEPA.

ENTREVISTADOR: También estoy muy interesado en conocer cuántas veces y en qué términos lograron comunicar a los senadores sus puntos de vista durante el periodo en el que evaluaron la LGB, que fue más o menos en octubre del 2016 a diciembre del ‘17.

REPRESENTANTE CEMDA: Pues fue muy estre... O sea, es que justo por el bloque con las... O sea, hay que reconocer que (...) el nombre de Azuela y, en particular, el nombre de Julia pues pesa mucho ¿no?; entonces, en ese grupo [el GTLGB], CeIBA, con integrantes como Julia Carabias, Antonio Azuela –que son como vacas sagradas, o sea, son bastante controversiales también– pero, en general, todos los conocemos ¿no? entonces, (...) la verdad es que sí fue muy cercana la comunicación, o sea, sí estaban abiertos a recibir nuestros comentarios, [aunque] no necesariamente se reflejaban en los borradores, hay que decirlo. Con la senadora Ninfa, o sea, con la gente y el equipo de Ninfa, (...) hubo un momento de quiebre, en donde, más bien, lo que tuvimos que hacer fue buscar aliados, entonces empezamos a buscar aliados en el PAN y MORENA –senadores–; y tuvimos muchas reuniones con distintos (...). Una vez organizaron, me acuerdo que me tocó ir de bomberazo, porque me acuerdo que nos daban reuniones de un día para otro. O sea, la verdad es que sí había apertura.

Entonces, como éramos un grupo medio ampliado pues íbamos dos o tres a manifestar lo que ya habíamos trabajado, teníamos trabajo casi cada semana como desde las diez de la mañana hasta las tres de la mañana, o sea, sí nos sentábamos(...).

A nivel personal sí aprendí mucho, también a nivel político, e institucional, pero sí era como complicado, pues (...) por un lado lo que te decía ¿no? (...); estar con estos actores nos permitió como CEMDA, posicionar nuestros temas y tratar de que quedaran, (...). Se oye como mal, pero podríamos decir que estamos como en un grupo de poder, de alguna forma, o sea, de influencia; pero hacia fuera no se entendía esto, entonces también teníamos aliados que nos cuestionaban por qué estábamos con CeIBA o por qué estábamos con el Fondo; entonces explicar eso también nos llevó un desgaste, pero (...) al final lo logramos. Y bueno, en esta reunión que fuimos —no me acuerdo qué día fue—, (...) en la que nos llamaron de un día para otro, había varios senadores, me acuerdo que estaba el Senador Zoé de Chiapas, el Senador Barbosa, (...) otro Senador que se me fue su nombre pero que es del norte (...), bueno, pero igual, oposición, y nos sentábamos con sus particulares a explicar una por una nuestras propuestas; como eran muchas, solo al final teníamos como ocho puntos bandera, siempre enfocados en mejorar el régimen de ANP; entonces era como sacar actividades extractivas, en particular minería, (...) hacer el fondo de ANP, los principios de política ambiental, me acuerdo(...), y otro que se me está yendo. Al final, por eso, en redes sociales, en algún punto, tuvimos campañas con bots en Twitter. Por ejemplo, a mí en lo personal decían que (...) yo tenía terrenos en Tajamar, entonces tenía una campaña que decía que yo era corrupta y que yo tenía terrenos en Tajamar; (...) igual Gustavo, el director de CEMDA, tenía una campaña; (...) a todos los de este grupo nos hicieron una campaña en Twitter de desprestigio, (...) hasta había memes donde por ejemplo a Roberto de la Maza, que es abogado ambiental, que estaba en este grupo, con él hasta se tomaron el cuidado de, con

Gustavo y con Roberto se tomaron (...) el tiempo y los ponían aventando dólares por ejemplo, caricaturas aventado dólares (...).

ENTREVISTADOR: Y este momento de quiebre que mencionas ¿a qué se debió? y ¿más o menos como en qué fecha fue?

REPRESENTANTE CEMDA: (...) Soy muy mala para fechas, pero digamos que fue a la mitad del proceso y me parece que se debió, si no mal recuerdo a que: (...) primero, en particular, en el equipo técnico, de la sendora (Ninfa Salinas) nos buscó mucho como aliados y estuvimos en la postura de: ‘ok, sí te ayudamos; mejóralo [la propuesta de ley]’, pero no veíamos que mejorara la iniciativa. Entonces nosotros empezamos a posicionarnos más fuerte, y también públicamente de: ‘la iniciativa está mal por equis, i griega y zeta y tiene que ir así’, entonces como que no les pareció (...) y entonces hubo una cerrazón (...), un poco pareció berrinche, o sea, como de “yo te busqué, te abrí las puertas, me diste tus comentarios, te estoy pidiendo de favor que me ayudes, no lo estás haciendo, entonces te cierro las puertas” y empezó la campaña de desprestigio y entonces comenzamos a buscarnos otros aliados. Y tenían varias luchas, (...) lo que pasa es que en algún punto, como justamente el tema corazón de esta ley era, bueno, había varios, pero el más importante era Nagoya, justo el equipo técnico, en ese momento, decía (...) que estaban recibiendo (...) –y no lo dudo– una presión muy fuerte de las farmacéuticas para no pasar la ley. Entonces, ellos nos decían –lo entiendo, pero no lo comparto–: ustedes están haciendo todavía más ruido, entonces deberíamos unirnos como bloque y pasarlo, porque es mejor tener un marco que regule el acceso a los recursos genéticos que no tenerlo, entonces si ustedes nos siguen además criticando y ya tenemos a la industria (...) y tenemos a los de los pericos por acá también presionando (...), se sentían (...) bastante debilitados –que sí lo estaban, (porque) tuvieron una mala estrategia–, entonces ahí hubo un poco...

ENTREVISTADOR: OK y cuando hablas de posicionamiento público ¿cómo fue que externaron ésta...?

REPRESENTANTE CEMDA: Pues empezar, justo subían en CeIBA nuestra postura, se decía: “mandamos esto al secretario para su consideración”; en redes sociales, digo, CeIBA no (...) está tan posicionado como una organización que haga incidencia, pero como no lo está pero sí empezó un poquito, entonces, se subía eso; en entrevistas, –a mi no me tocó ir a entrevistas ni nada– pero sí distintos integrantes empezamos como a ... más bien redes sociales, eso.

ENTREVISTADOR: OK. Y bueno, acerca de la incidencia que tuvieron finalmente con lo que se aprueba en diciembre del 2017 me gustaría entender más o menos en qué términos se dio y, en ese sentido, me gustaría preguntarte si el Estado hizo pública la información que ustedes requirieron para la evaluación del proyecto de decreto de esta ley antes de que se pusieran incluso en contacto con ellos.

REPRESENTANTE CEMDA: O sea ¿En la gaceta?

ENTREVISTADOR: En la gaceta o por cualquier medio de difusión de ...

REPRESENTANTE CEMDA: Pues estaba, sí en la gaceta porque es parte del procedimiento legislativo.

ENTREVISTADOR: y ¿ahí viene toda la información que ustedes requieren como para empezar a hacer las recomendaciones?

REPRESENTANTE CEMDA: Sí, (...) eso sí.

ENTREVISTADOR: Me faltó preguntarte ¿más o menos como cuantas veces se reunieron con representantes de la Cámara de Senadores en esa época?

REPRESENTANTE CEMDA: Híjole. ¿En total? (...) Mira, yo en lo personal, pues por lo menos, tampoco fueron tantísimas, por lo menos diez, pero yo no fui a todas las reuniones del grupo ampliado, o sea ya con el grupo ampliado, o sea estoy hablando de las mías, tanto de CEMDA como del grupo ampliado, por lo menos diez; entre diez y veinte; entre diez y quince, pero yo digo que fueron más porque yo no pude ir a varias [reuniones con senadores], porque nos íbamos (...) turnando. Y, había otras donde solo recibían a dos personas, entonces mandábamos a los más... con más peso político ¿no?

ENTREVISTADOR: Y bueno ¿estas reuniones sirvieron para que obtuvieran un panorama más claro acerca de qué motivaciones habían detrás de los esfuerzos de la Comisión de Medio Ambiente por promulgar la Ley General de Biodiversidad?

REPRESENTANTE CEMDA: A mí, en lo personal, sí me quedó claro, (...) se repetían muy bien [bastante] y sí creo que había (...) una intención como genuina, por distintas razones, (...) sobre todo de reglamentar Nagoya, o sea, creo que eso era lo más importante; en ese momento dijeron: bueno, pues ya que vamos a hacer eso aprovechemos y mejorar el marco de biodiversidad. Bueno, (...) a mí sí me quedó claro.

ENTREVISTADOR: OK. ¿Cuáles dirías que fueron esas motivaciones?

REPRESENTANTE CEMDA: (...) Hay desde las muy institucionales, académicas de que tienes un tratado internacional que no puedes aplicar porque no tienes las reglas internas; o sea, eso es una realidad. El otro, es porque la verdad hay mucho dinero involucrado, o sea, si tú tienes reglas claras en Nagoya, recibes más fondos internacionales y recibes más gente y más recursos para implementarlo. (...) Recuerdo que había un proyecto muy importante de GIZ de mucho dinero, de cooperación internacional —¡había! ahorita no sé si exista—, pero hubo en SEMARNAT y CONABIO tratando de implementar Nagoya, entonces, mientras no tengas las reglas claras, es más difícil reportar, entonces, ese es otro. El otro que decían, que sí tienen razón en la práctica, pero no sé si genuinamente les importaba eso es que decían: bueno, es que si tu reglamentas a Nagoya, (...) ya no hay biopiratería, que tienen razón ¿no?, o sea, pero no sé si realmente era eso ¿sabes? (...).

ENTREVISTADOR: Y además suponiendo que lo pudieron implementar de la manera en que lo habían pensado ¿no?

REPRESENTANTE CEMDA: Exacto, suponiendo que hubiera una aplicación efectiva de la ley ¿no? pero esa era otra, (...) sí pues creo que esos eran. Esa es mi lectura

ENTREVISTADOR: ¿Cuáles consideras que fueron los propósitos primordiales de aquellas reuniones?

REPRESENTANTE CEMDA: Pues varios, (...) uno: sí creo que era legitimar el proceso, o sea, decir “pues sí, ya consultamos”; otro: yo creo que sí había, de algunos actores (...), como un interés, por ejemplo, de la secretaría técnica [de Salinas Sada], (...) o sea, antes de ese quiebre-berrinche, creo que sí hubo un interés genuino de saber cómo mejorar la ley, bueno, la iniciativa. Entonces sí lo creo, pues por las personas que aplican la ley que son los biólogos y demás, que tienen como más...; sin desconocer que querían legitimar un procedimiento, bueno, el proceso; y, pues supongo que negociar, de decir “te consigo este cambio pero tú ya no me digas nada de este cambio”.

ENTREVISTADOR: ¿Cuándo mencionas negociar te refieres como a no hacer más público algunos...?

REPRESENTANTE CEMDA: Sí, o sea, decir: no te vamos a cambiar esta propuesta, ésta no va a pasar, ésta sí, pero tú ya deja de criticar ésta (...).

ENTREVISTADOR: En estas reuniones ¿los representantes de la cámara solicitaron a los distintos sectores de la sociedad civil su opinión respecto a los pormenores del diseño de la propuesta de decreto?

REPRESENTANTE CEMDA: ¿Antes de la...?

ENTREVISTADOR: Durante las reuniones ¿eso era como parte importante de la relación entre ustedes y ellos?

REPRESENTANTE CEMDA: O sea que ¿si nos pedían insumos de manera periódica? (...) sí nos pedían insumos, pero supongo que porque es CEMDA. (...) también nos decían que ya tenían una nueva versión, “révisenla”, entonces sí nos decían; dudo mucho que haya sido así con todos los actores, honestamente, pero en lo individual sí.

ENTREVISTADOR: ¿Cómo evaluarías la calidad de aquellas reuniones?

REPRESENTANTE CEMDA: (...) Pues... no sé. Pues sí había apertura, o sea, bueno ¿Con quién? con el grupo de la senadora que presentó [Salinas Sada] o ...

ENTREVISTADOR: ¿Sentiste que fueron diferentes en algún aspecto?

REPRESENTANTE CEMDA: Lo que pasa es que yo ya no me reuní, o sea, yo mandé lo de la postura de CEMDA, hubo una reunión como para explicar dos, tres puntos antes de este grupo [GTLGB], después sé que hubo reuniones pero yo no puede asistir con el equipo de la senadora porque yo estaba de viaje, entonces ahí no sé cómo fueron ya las reuniones con el grupo ampliado con el equipo de la senadora. Pero cuando había uno sí había apertura, pero

hay que reconocer que (...) nos daba más tiempo la oposición, quizá porque era la oposición y no sé, pero las reuniones duraban más porque explicaban artículo por artículo o los que eran (...) los no negociables, o sea, explicamos nuestra postura y eso es lo que creemos que habría, pero de esos tres y les explicábamos porque esos tres , entonces estaban todos los senadores y sus equipos técnicos (...) y eso, en lo personal, a mí no tocó tan así con el equipo de la senadora [Salinas Sada].

ENTREVISTADOR: Durante aquellas reuniones en tu opinión ¿se lograron construir acuerdos entre los distintos sectores involucrados?

REPRESENTANTE CEMDA: (...) Me estoy acordando también que hubo otro foro donde los distintos sectores. Pues es que no, o sea (...), salvo ese foro que hubo un viernes que hubo representantes de distintos sectores, pero no era que formarás acuerdos, solo íbamos a decir lo que opinábamos. Había una metodología de: “el artículo tal es esto y ahora sí opinen todos”.

ENTREVISTADOR: OK. Se escuchaban puntos de vista pero...

REPRESENTANTE CEMDA: Ajá: y ya...

ENTREVISTADOR: En tu opinión ¿Cuál fue la aportación estas reuniones para la discusión de la legislación medioambiental?

REPRESENTANTE CEMDA: ¿Cómo?

Entrevistador: Si estas reuniones de hecho tuvieron algún impacto en lo que finalmente se aprueba en diciembre de 2017.

REPRESENTANTE CEMDA: (...) Sí hubo algunos cambios en el Texto que se aprobó, no todos los que esperábamos y bueno, al final la iniciativa no pasó, no hubo mayor cambio. Entonces, en lo formal, en lo escrito, no hubo mayor cambio, o sea, no pasó la ley, qué bueno, porque sí estaba bastante controversial, pero lo que creo que sí sirvió fue para fortalecer capacidades del sector de sociedad civil, bueno, al menos como en algunos grupos ¿no? Pero, así como cambio en la legislación, pues no.

ENTREVISTADOR: Y ¿Con capacidades te refieres a...?

REPRESENTANTE CEMDA: Pues, o sea, por ejemplo, (...) y yo voy a hablar del grupo del que nosotros formábamos parte (...). Pues creo que hubo mayor comunicación respecto, de entrada de agendas de la sociedad civil, de saber qué le interesa a cada uno, en dónde eres compatible y también entender por qué cierto tema es importante o no, por ejemplo, yo percibí que no les quedaba tan claro el tema de la consulta libre previa e informada y porque la relevancia y pues ahora ya lo saben. (...) en algún punto había temor a ese tema, porque creían que si yo decía tienen que consultar conforme al [artículo] 169 pensaba que nos iban a nosotros enrolar a consultar, y yo les decía: no, que yo lo pida no significa que nosotros lo vamos a hacer, lo tienen que hacer ellos, entonces como que eso ayudó. Pero (...) en lo formal, en lo escrito, no hubo mayor cambio.

ENTREVISTADOR: ¿Aquellas reuniones ocurrieron siempre en el marco de algún evento organizado por la Cámara o por la Comisión o cómo era el ...?

REPRESENTANTE CEMDA: Bueno, el foro que hubo sí, es en donde todos íbamos a hablar, que fue organizado por la Senadora Ninfa (Salinas Sada), ese sí (...) fue organizado por la comisión del medio ambiente; (...) y las otras (...) reuniones eran a petición de parte y otras nos llamaban, así de: “ya vimos su postura, queremos que nos la cuenten”.

ENTREVISTADOR: Aparte también existen todos estos consejos que contemplan las leyes medioambientales, que contemplan la creación, algunos se han implementado, otros no y mi pregunta es ¿si algunos de los miembros de CEMDA pertenecen a algunos de estos consejos constructivos como el consejo de cuenca, el consejo de estatal para el desarrollo rural(...)?

REPRESENTANTE CEMDA: este... bueno, son Gustavo, pero creo que es (...) parte del consejo de cambio climático, pero no le he preguntado nada de la ley de biodiversidad. Me parece, es que como tenemos oficinas regionales, creo que sí somos parte de consejos de cuenca en la península de Yucatán (...) y no sé si otros, pero federales (...) no. Hace mucho, pero ya no sesiona, por ejemplo, éramos parte del Consejo Nacional de Vida Silvestre, de CONAVIS, pero pues ya no sesionaron.

ENTREVISTADOR: OK. (...) Y ¿Cómo calificarías la utilidad de estos consejos para impactar en la legislación medioambiental?

REPRESENTANTE CEMDA: Pues si lo usaran bien, creo que hay gran oportunidad, (...). De hecho entiendo (...) que el CNANP analizó en este caso la ley de biodiversidad y también tuvo algunos puntos y fueron consultados a nivel consejo, porque creo que hay mucho *expertise* ahí, – nosotros no somos parte– (...) entonces, pero como ese es un consejo como más articulado y como más institucionalizado, aunque no es representativo... (...) Creo que si usaran eso podría ser bueno porque hay muchas áreas de oportunidad. (...). Y bueno, el otro tema, (...) que sus opiniones no son vinculantes ¡para nada! en ningún consejo, que esa es siempre la gran crítica.

ENTREVISTADOR: Pero bueno, según entiendo por lo que me acabas de comentar, incluso no siendo vinculantes hay como un área de oportunidad de incidencia en ese aspecto.

REPRESENTANTE CEMDA: pues sí, eso sí.

ENTREVISTADOR: De manera general ¿Qué actividades lleva acabo CEMDA en materia medioambiental?

REPRESENTANTE CEMDA: No, pues muchas. La mayoría somos abogados, entonces es como buscar que se cumpla el derecho al medio ambiente sano a través de distintas actividades y una es través de... el litigio estratégico, otra es través de la investigación, otra es incidencia y otra área es capacitación. Entonces, lo que hacemos es que... buscamos por un lado que se aplique de manera efectiva el marco legal, pero cuando es insuficiente pues buscamos modificarlo ¿no?

ENTREVISTADOR: OK. y ¿como qué actividades están relacionadas con el área de incidencia?

REPRESENTANTE CEMDA: pues uno es, por ejemplo, trabajar en estos procesos legislativos; en los procesos de creación de instrumentos de política pública. (En) particular, trabajamos mucho con Normas Oficiales Mexicanas, en la creación y modificación de NOMS, también en la creación de los programas sectoriales, pero más el de medioambiente y los que bajan de medioambiente, en particular el de cambio climático, como que ese nos interesa mucho, porque tampoco nos alcanza (...) el tiempo, el de agua y la oficina de Veracruz trabaja más con temas de agroecología, también andaban metidos en el programa de saber, por ejemplo, y pues creo que esos.

ENTREVISTADOR: OK. ¿Y en el área de capacitación más o menos qué...?

REPRESENTANTE CEMDA: Bueno, ahí lo que hacemos es fortalecer las capacidades de distintos actores, casi siempre son comunidades indígenas y campesinas, pero también hemos dado (...) capacitaciones a funcionarios públicos en tema de agua Por ejemplo, tuvimos un proyecto de cuatro años: el derecho humano al agua, entonces, capacitábamos a organismos operadores y presidentes municipales en Veracruz sobre el entendimiento, (...) el alcance y contenido del derecho humano al agua; también nos toca de repente a legisladores y de manera no tan constante, pero nos ha tocado a jueces en temas de derecho ambiental. (...) Entonces ahí más bien es a quién nos pida de, digamos, queremos saber sobre tal, pues armamos un proyecto y ya se los capacitamos.

ENTREVISTADOR: Y, por ejemplo, durante este proceso de revisión de la LGB de octubre del 2016 a diciembre del 17 ¿CEMDA organizó o participó en alguna protesta o manifestación en contra de la forma en la que se estaba planteando la Ley General de Biodiversidad?

REPRESENTANTE CEMDA: Bueno, en protesta, protesta, no, solo decíamos (...) en los foros en los que yo participaba decía: gracias por invitarnos, pero les recuerdo qué tienen que hacer la consulta, y si no esto va a ser ilegal. Entonces, no era una protesta tal cual, pero sí recordábamos como que tenían que consultar más actores.

ENTREVISTADOR: ¿Durante ese mismo periodo de tiempo CEMDA llevó acabo algún litigio como forma de oponerse a los términos en los que se estaba buscando aprobar la LGB?

REPRESENTANTE CEMDA: No, pero sí lo contemplamos, o sea, porque (...) nosotros no podemos, porque hay constancia de que nosotros fuimos participativos; pero (...) si alguna de las comunidades nos pedía o nos hubiera pedido orientación o apoyo (...) acompañamiento a una acción, (...) por la falta al cumplimiento del artículo 169 también lo hubiéramos dado. Pero así, digamos, como haberlo preparado, no. Solo estábamos abiertos a que si hubiera pasado la ley...

ENTREVISTADOR: Esta forma de manifestar, que me comentabas de los foros de: “recuerden que no se está cumpliendo esto y esto”, lo que me comentabas también de la

actividad en redes sociales, en entrevistas... como todas estas actividades relacionadas con el proceso ¿Crees que influyeron en los cambios que fueron adoptando los legisladores hasta la versión final de la LGB?

REPRESENTANTE CEMDA: Pues no todos, pero algunos creo que sí, pero más honestamente más que por la actividad pública era más por las personas, o sea, sí hay que reconocerlo si tienes a Julia Crabias diciendo “eso está mal”, no es lo mismo que lo dice otra persona ¿no?

Entonces, (...) sí trabajábamos y teníamos un trabajo público y estaba transparente, siempre decía, a mí me preguntaban la postura y yo la decía, eso sí creo que fue de todos los miembros de ese grupo, pero honestamente no es que gastábamos mucho, por ejemplo, haciendo videos (...), no.

ENTREVISTADOR: Y en comparación con los resultados que obtienen como organización individual ¿Cómo calificarías los resultados que obtienen al actuar a través de una red de colaboración como la que me mencionas: el grupo...?

REPRESENTANTE CEMDA: Pues creo que los potencializa, (...) teniendo muy claro dónde hay afinidades y donde, por temas, donde no hay afinidad, o sea, creo que ahí fue, – yo percibí–, que fue una estrategia (...) muy respetuosa. O sea, decíamos: no hay consenso entonces como red no le entramos, para no dividirnos. Entonces, a mí no me había tocado esto: en otros grupos, en otros temas, como que siempre nos atorábamos en cosas donde no había consenso; y, aquí fue muy claro. (...) Por ejemplo, el tema (...) de los pericos: decían “es que yo sí creo que las prohibiciones expresas generan más ilegalidad, entonces, nos tenemos que pronunciar en que sí quiten las prohibiciones”, y todo el grupo decía que: “sí hay que quitarlas”, excepto nosotros. Y [yo] decía: “es que yo no puedo que CEMDA apoye esa prohibición, es que es esquizofrénico...” Y decían: ah, perfecto entonces no decimos nada” ¿Sabes? entonces, eso me gustó (...). Como red sí creo que potencializa donde sí hay afinidad esos resultados y creo que para que eso suceda sí tienes que tener como reglas de actuación muy claras y mucha transparencia.

ENTREVISTADOR: Y estas reglas de actuación ¿cómo se definen?

REPRESENTANTE CEMDA: Pues así, (...) nunca las escribimos, era conforme íbamos trabajando, como nos reuníamos muy seguido hubo momentos en los que cada semana nos reuníamos y eran jornadas de diez horas de trabajo, pues sí (...) como que te vas conociendo y generando más confianza y lo que genera más confianza es justamente que (...) éramos muy transparentes, decíamos: “oye, pues por acá me están presionando por esto y no lo voy a hacer pero ustedes lo deben saber”, pero no es que lo escribiéramos, simplemente...

ENTREVISTADOR: ¿Dirías que se fueron formando espontáneamente?

REPRESENTANTE CEMDA: Sí, de manera muy natural y creo que algo que (...) en este ejercicio en particular yo vi, era (...) como mucho respeto, (...) no tratabas de convencer al otro de tu punto de disentimiento, (...) yo decía (...): “CEMDA no va a apoyar esto por esta razón” “ah perfecto, entonces no vamos”. O ellos: “nosotros no podemos hablar de Nagoya porque no sabemos” y ya, no había que... O sea, no teníamos que convencer a nadie.

ENTREVISTADOR: ¿En tu opinión que sector social es el que le brinda más apoyo a CEMDA?

REPRESENTANTE CEMDA: Pues [la] misma sociedad civil, creo que tenemos una red de alianzas muy importantes, comunidades, actores locales y un poquito menos, pero lo estamos tratando de fortalecer más, la academia, (...). Donde creo que menos apoyo tenemos es el sector privado, por obvias razones. (...) Pues un poco de todo, pero donde yo veo más, trabajamos con la organizaciones y comunidades.

ENTREVISTADOR: ¿Tú dirías que este apoyo de estos diferentes sectores les permite tener (...) una mayor presencia en medios de comunicación?

REPRESENTANTE CEMDA: ¿En qué sentido?

ENTREVISTADOR: En el sentido de que alguna agencia noticiosa, sea periódico, sea noticiario, sea un programa de radio, etc. los consulte más a ustedes o trate de tenerlos cerca precisamente reconociendo que tienen este tipo de apoyo.

REPRESENTANTE CEMDA: Puede ser, pero creo que (...) se ha construido ¿no? (...) por un lado pues sí, porque CEMDA tiene 25 años; 26 y creo que CEMDA se percibe como un referente (...). No es como que vea el nexa tan directo, pero sí creo que podría abonar.

ENTREVISTADOR: OK. Creo que eso es todo, muchas gracias.

(...)

ENTREVISTADOR: ¿Más o menos cuál es el motivo de desconfianza?

REPRESENTANTE CEMDA: Pues son como cuestiones desde posturas académicas, el otro es que, al haber sido servidora pública Julia Carabias, pues no todos están de acuerdo con las cosas de su gestión, al final del día es un actor político, es academia, pero también político.

Anexo 2. Cuestionario.

Caracterización del Entrevistado

- Funciones desempeñadas en la OSC
 1. ¿Cuál es su puesto dentro de (nombre de la OSC)?
 2. ¿Qué funciones desempeña como (título del cargo)?

- Periodo de tiempo en el que ha desempeñado tales funciones en la OSC
 3. ¿Cuánto tiempo ha laborado en (nombre de la OSC)?
 4. ¿Desde cuándo empezó a desempeñarse como (título del cargo)?

- Participación en el grupo de trabajo que produjo Portafolio Marco Ley LGEEPA
 5. ¿Estuvo involucrado en el grupo de trabajo que analizó la propuesta de decreto de la Ley General de Biodiversidad (LGB)?
 6. ¿En qué años?
 7. ¿Cuáles fueron sus obligaciones dentro de ese grupo de trabajo durante aquel periodo de tiempo?

Clímax

Cantidad y Empleo de espacios de intermediación

- Cantidad y Espacios de intermediación empleados
 8. Durante el periodo en que evaluaron la LGB (de oct./16 a dic. /17) ¿Cómo lograron comunicarle a los Senadores sus puntos de vista?
 9. Entiendo que la Cámara de Senadores organizó, al menos una reunión, el Foro de Análisis a la Iniciativa de la LGB el 24/02/17 ¿asistió algún miembro de (nombre de la OSC)?
 10. ¿Antes del Foro de Análisis, ya se habían reunido con representantes de la Comisión de Medio Ambiente de la cámara de Senadores para discutir la LGB? ¿En cuántas ocasiones?
 11. Al final de 2017 ¿Cuántas reuniones habían ya celebrado con algún representante de la Cámara de Senadores para tratar el tema de la LGB?
 12. ¿Eso significa que además se reunieron con representantes de la Cámara de Senadores X²⁰ veces después del Foro para tratar el tema de la LGB?

Incidencia

- Transparencia
 13. ¿El Estado hizo pública la información que ustedes requirieron para la evaluación del proyecto de decreto de la LGB antes de las reuniones que llevaron a cabo?

²⁰ X = R 11 - # de veces que se reunieron antes del foro - 1

14. ¿Durante esas reuniones era común que los representantes de la Cámara de Senadores otorgaban información valiosa para uds.?

- Consulta

15. ¿Usted considera que aquellas reuniones se hicieron con el propósito de solicitarle a los distintos sectores de la sociedad civil su opinión respecto a los pormenores del diseño de la propuesta de decreto de la LGB? ¿Por qué?

- Diálogo

16. En su opinión ¿aquellas reuniones tuvieron el propósito de lograr un diálogo efectivo con los distintos sectores de la sociedad civil?

17. Independientemente de la lógica con que se pensaron esas reuniones ¿En su opinión se logró de hecho entablar un diálogo efectivo entre los distintos participantes?

- Decisión conjunta

18. ¿Usted estaría de acuerdo con la afirmación de que esas reuniones se planearon para construir acuerdos entre el Estado y distintos sectores de la Sociedad Civil? ¿Por qué?

19. En su opinión ¿Durante aquellas reuniones se lograron construir acuerdos entre los distintos sectores involucrados?

Reconocimiento de los espacios de intermediación

- Percepción de que los espacios de intermediación tienen consecuencias vinculantes.

20. En su opinión ¿los acuerdos a los que llegaron en las reuniones que sostuvieron con los representantes de la Cámara de Senadores fueron respetados por parte de todos los participantes? (Quizá adaptar esta pregunta para todas las reuniones)

21. En caso de que los representantes de la cámara no cumplieran dichos acuerdos ¿Cuál hubiera sido la respuesta de (nombre de la OSC)?

- Percepción de que se tratan temas relevantes en tales espacios de intermediación

22. En su opinión ¿durante las reuniones que sostuvieron con los representantes de la Cámara de Senadores se trataron temas importantes para la legislación medioambiental?

Modalidad de conflicto en los espacios de intermediación

23. ¿Cómo describiría usted el proceso de lograr acuerdos en esas reuniones? ¿Es sencillo llegar a dichos acuerdos?

24. En su opinión ¿En estas reuniones es probable que los miembros de las OSC y los representantes de la Cámara de Senadores tengan motivaciones comunes para lograr acuerdos?

25. ¿Y entre los representantes de distintas OSC? ¿Es probable que compartan algunos motivos para lograr acuerdos cuando participan en esas reuniones?

Formalidad de los Espacios de Intermediación Empleados

26. ¿Aquellas reuniones ocurrieron siempre en el marco de algún evento organizado por la Cámara de Senadores o la Comisión de Medio Ambiente?

27. Las leyes medioambientales en México contemplan muchas veces la creación de consejos donde pueden participar representantes de OSC ¿Alguno de los miembros de (nombre de la OSC) pertenece a alguno de estos consejos consultivos (Consejo de cuenca; consejo estatal para el desarrollo rural; los organismos de evaluación independiente de la ley general contra el cambio climático; Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas; consejos forestales; Consejo Técnico Consultivo Nacional para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre)? ¿A cuál?
28. ¿En alguna ocasión la participación en alguno de estos consejos le ha permitido a (nombre de la OSC) entablar diálogos con representantes del Estado sobre cuestiones relacionadas con las leyes medioambientales?
29. ¿En su opinión, la posibilidad de que se trate la legislación medioambiental en dichas reuniones es algo que ocurra constantemente?

Empleo del repertorio político contencioso

- Repertorio político empleado y número de veces que se emplearon las actividades que comprende el repertorio
30. ¿De octubre de 2016 a diciembre de 2017 (nombre de la OSC) organizó o participó en alguna protesta o manifestación en contra de la forma en que se estaba planteando la LGB? ¿En cuántas ocasiones?
 31. ¿En esas protestas tuvieron cobertura por parte de la prensa?
 32. ¿Durante aquel periodo de tiempo (nombre de la OSC) llevó a cabo algún litigio como forma de oponerse a los términos en que se estaba buscando aprobar la LGB? ¿En cuántas ocasiones?
 33. ¿Esos litigios tuvieron cobertura por parte de la prensa?
 34. ¿De octubre de 2016 a diciembre de 2017 algún miembro de (nombre de la OSC) concedió entrevistas a algún medio de comunicación masivo (televisoras, periódicos, estaciones de radio) donde se discutiera la LGB? ¿En cuántas ocasiones?

Percepción de la incidencia del repertorio político contencioso

35. En su opinión ¿las actividades discutidas en este apartado de la entrevista influyeron en los cambios que fueron adoptados por los legisladores en la versión que se aprobó en el pleno del Senado en diciembre de 2017?

Final

Acceso a Redes de colaboración

- Número y formalidad de las redes de colaboración a las que pertenecen
36. ¿A cuántas redes de colaboración pertenece (nombre de la OSC)?
 37. ¿Cómo se llaman las redes de colaboración a las que pertenece (nombre de la OSC)?
 38. ¿Todas las redes que me acaba de mencionar están legalmente constituidas?
-
- Número de miembros en las redes de intercambio
39. ¿Cuántas OSC participan en cada una de las redes que me acaba de mencionar?
-
- Número de miembros extranjeros en las redes de intercambio

40. ¿En cuáles de ellas participan OSC extranjeras?
41. ¿Cuántas OSC extranjeras participan en cada una?

Medios de Comunicación

- Q de apariciones en medios de comunicación masiva
42. ¿A lo largo del periodo entre octubre de 2016 a diciembre de 2017 cuántas apariciones tuvo (nombre de la OSC) en medios de comunicación masiva?
 43. ¿En qué redes sociales participa (nombre de la OSC)?

Anexo 3. Apartado Metodológico.

Para dar cuenta de la influencia que ejercieron las OSC que conformaron el GTLGB, tal como se menciona en la introducción, la presente investigación se construyó con la lógica de poder explicitar los mecanismos que la producen. Lo anterior implica que este proyecto se trata de un estudio exploratorio, aunque no de caso único pues, abordar el estudio de la modificación de un proyecto de ley a partir las tres OSC en cuestión, implica analizar no una, sino tres experiencias diferentes en la consecución de sus demandas y, por lo tanto, los resultados políticos que obtuvieron no fueron idénticos para los tres casos.

La presente investigación coincidió con la pandemia de COVID-19 de 2020, situación que –entre otros factores, como el perfil de las personas involucradas en el GTLGB– limitó la cantidad de fuentes de información disponibles para sustentarla; particularmente dificultó notablemente la realización del trabajo de campo que, en un inicio, contemplaba recurrir a otras técnicas. En consecuencia, se hizo una revisión bibliográfica extensa que permitiera identificar los datos indispensables para una investigación de este calibre. Así, en primer lugar, era necesario obtener información acerca del entorno institucional en el que ocurrió el fenómeno analizado. Esto implicó obtener información acerca del marco legal en que se insertaría la LGB; el procedimiento para que aquella inserción fuera posible; así como de la LGB misma.

En segundo lugar, fue preciso informarse acerca del entorno organizacional en que se inscribieron los distintos actores involucrados en el proceso legislativo al que se sometió la propuesta de LGB; no únicamente los estipulados en las instituciones formales, sino también aquellos que pertenecen al sector ciudadano; las distintas dependencias gubernamentales de la APF que interactúan con ellos y las instancias donde ocurren tales relaciones. Dicha información incluyó, además de las características constitutivas de cada uno de aquellos actores, las demandas de las OSC que integraron el GTLGB y, a fin de entender su especificidad, también se requirió conocer las demandas de otros sectores del ambientalismo en México.

En tercer lugar, resultó imperante la necesidad de obtener información acerca de qué tan amplia fue la inclusión de estas demandas en el proceso legislativo de su interés –es decir, en las distintas versiones del proyecto de LGB–; así como de los medios a través de los que éstas fueron comunicadas al sector legislativo, específicamente, a la COMARN de la LXIII legislatura.

La obtención de datos consistió en la revisión bibliográfica de las leyes de interés; de los documentos organizacionales que permitieron caracterizar las demandas y recursos de los que se valen las OSC para obtener los resultados políticos que desean, así como de una extensa revisión de notas periodísticas que permitió identificar tópicos clave en la discusión acerca de la LGB, así como aspectos más generales de su proceso legislativo.

Para llevar a cabo la recolección de datos se recurrió, entre otras fuentes, tanto a las páginas de Internet de las asociaciones involucradas (tanto de OSC como de la Cámara de Senadores); los documentos que expidieron a lo largo del proceso legislativo, así como las notas periodísticas que se publicaron a raíz de tal proceso.

La presentación de los datos obtenidos en este estudio está dispuesta según los objetos que describen. Así, documentos de las votaciones, el archivo estenográfico y el diario de los debates de la Cámara de Senadores; así como, reportes de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARN); además de algunos segmentos de las publicaciones

hechas por el GTLGB; las leyes que pertenecen al ámbito medioambiental y el primer documento del proyecto de LGB, componen la revisión de la legislación ambiental mexicana hecha en esta investigación. Por su parte, la contextualización de los casos revisados surge principalmente de la revisión de las notas periodísticas escritas en el periodo de interés; de algunos de los documentos que produjeron las OSC; así como de la base de datos del Registro Nacional de OSC. Más adelante, se emplea la información reunida en las páginas de Internet de las organizaciones (entre otras) para caracterizarlas y, en el caso de CEMDA, además se recurre a su primer análisis del proyecto de LGB para establecer cuáles fueron sus demandas antes de incorporarse al GTLGB. Asimismo, este apartado contiene información relevante de algunos de los actores que participan en estas OSC; concretamente, se reunió información de miembros del Consejo directivo de CEMDA y de la junta directiva de CeIBA a fin de exponer tres características de interés: su trayectoria académica, tanto en el área de derecho, como en la de ciencias naturales y afines, así como su trayectoria laboral –particularmente su ocupación de cargos dentro de la burocracia, lo mismo que cargos públicos–.

Para obtener los intereses del GTLGB a lo largo del proceso legislativo, se revisaron exclusivamente los documentos que produjeron en su análisis del mismo proceso y, al complementar la información expuesta hasta ese punto con la reunida en la entrevista que se realizó, se generó todo lo expuesto en el apartado “Incidencia del GTLGB en el proceso legislativo”.

Para la revisión de las notas periodísticas, así como la del resto de documentos que esclarecieron las demandas de los distintos grupos analizados, se creó una tipología de diecisiete temas recurrentes –con el objeto de simplificar el análisis de dichos documentos²¹ y de proveer de categorías que permitan compararlos– que se consideraron reflejaban las demandas más relevantes. Así, se cuantificaron las menciones hechas a estos tópicos en los distintos documentos de tal manera que, independientemente del número de veces que un mismo documento mencione un tema particular, el tópico únicamente se cuantifica como presente o ausente en el documento. En cambio, para el caso de las notas periodísticas, se incluyeron aquellas que fueron copias textuales de publicaciones anteriores en tanto lo que se busca explicitar no es la originalidad de los textos, sino su presencia en el debate público. Así, una misma nota, publicada por distintas agencias noticiosas puede alterar el número de veces que aparece un tema en la revisión hecha, pero un tema presente múltiples veces en una sola publicación, no.

A partir de los números obtenidos siguiendo esta metodología se generó un breve análisis estrictamente descriptivo con el que se busca complementar el resto de la información reunida en la investigación y, habiendo expuesto todo lo anterior, se prosiguió a elaborar el apartado que trata la incidencia del GTLGB sobre el proceso legislativo. En él, se hizo un recuento más interpretativo de los datos a fin de ofrecer la mayor cantidad de detalles acerca de cómo fue el proceso de incidencia de dicho Grupo de Trabajo en los cambios que se introdujeron en la versión del dictamen que finalmente aprobó el Senado de

²¹ Note quien lea estas líneas que, en tanto estos tópicos reflejan las demandas enunciadas, únicamente estarán presentes en documentos que critiquen o sugieran cambios en el proceso o en la propuesta legislativa. En efecto, dado que un texto que únicamente se pronuncie a favor del proyecto de LGB o de su proceso de promulgación no está necesariamente vinculado con dichas cuestiones –en el sentido de que lo que se afirme acerca de ellos puede no coincidir con su contenido sino con una volición publicitaria–, únicamente se considerarán los documentos que critiquen o propongan cambios en el documento o en el proceso.

la República a finales de 2017. Adicionalmente, en este apartado se presentan algunos detalles de lo que ocurrió posteriormente a esa fecha para darle mayor sustento a las conclusiones del análisis.

No obstante, la aproximación metodológica hacia esta investigación posibilitó mucho más que la mera recolección de datos. Tal como señala Lin (1998), un estudio cualitativo permite la inclusión de la lógica contrafáctica con la interpretativa. En otras palabras, lo anterior significa que, tanto la identificación de relaciones causales, como la caracterización de mecanismos causales son actividades complementarias, cuya relación difícilmente se puede jerarquizar debido a que los criterios que tienen para generar conocimiento responden a lógicas distintas. No obstante, ambas resultan necesarias para la comprensión de fenómenos sociales. Más aún, ambas son indispensables para la producción de conocimiento científico que tenga alguna relación con la dimensión política de las problemáticas sociales. En ese orden de ideas, es deseable que la producción científica abarque ambas tradiciones analíticas. En palabras de la autora:

“Positivist work can identify the existence of causal relationships that are present in data, with some degree of probability. What it cannot do is to explain how the mechanism implied by a causal relationship works. Interpretivist work, by contrast, can produce detailed examinations of causal mechanisms in the specific case, explaining how particular variables interact. Without positivist work, however, one does not know how widespread the existence of similar cases might be (...).

This combination does more than add substantive content that neither approach could create alone (...). In the absence of knowledge about how a mechanism operates, positivist work, which must “tell a story” about the significance of the causal relationships it identifies, easily falls back on intuitively plausible assumptions about the case at hand. When the case is one about which the researcher has intimate knowledge, such assumptions often are accurate, but when the researcher is an outsider (...) the researcher’s sense of the plausible can be tainted by prejudice, ignorance, or mistaken inferences. By contrast, interpretive work constructs categories that are organic to the context it studies, and thus is much less likely to be led astray preconceived notions that stem from inappropriate generalizations” (Lin, 1998: 163-164).

En la presente investigación, no obstante, resultó imposible complementar los aspectos cualitativos con la identificación causal. Principalmente, ello se debió a que los documentos que permitieron el análisis de la incidencia de las OSC sobre la legislación únicamente registraron las demandas de las tres que conformaron el GTLGB. Así, se construyó la investigación desde los casos que habían reportado incidencia sobre el proceso legislativo.

Tal diseño supone que la selección de casos se llevó a cabo a partir de la variable dependiente; en otras palabras, se determinaron actores relevantes según su éxito en el proceso de interés. Esta decisión metodológica implica que, aun tomando todas las precauciones que los métodos cualitativos implementan a fin de preservar la integridad de las conclusiones en un estudio, estas últimas no se siguen *necesariamente* del análisis realizado.

El cuestionamiento a los resultados así obtenidos puede ser planteado en dos niveles de agregación –validez interna y externa–. Así, es imposible garantizar la extrapolación de las conclusiones de este estudio para todos los casos de influencia de las OSC ambientalistas

en procesos legislativos; lo mismo que no se puede afirmar, con rigor formal, la posibilidad de que las explicaciones ofrecidas por este estudio sean las únicas que hayan influido en los resultados reportados. Más aún, pudiera ser que, por la misma lógica de la selección de casos, hubiera una característica exclusiva de ellos que fuera la explicación fundamental para dichos resultados: el consabido sesgo por autoselección. De hecho, Lin afirma lo anterior en los siguientes términos:

“Having uncovered specific manifestations of a general category, interpretivists can be led to two corresponding mistakes. One is to assume that the general case is always made specific in the way they describe, and thus to suggested solutions that are not appropriate for cases other than their own. The other error is to appreciate the complexity of the causal mechanism too much, and thus to forswear any possibility of policy reform that does not address all the layers of a particular problem²²” (Lin, 1998, 164).

Así, realizar únicamente un estudio casuístico no se explicaría de contar con los datos suficientes para hacer inferencias estadísticas; tampoco se entendería tal decisión de hallarse la literatura en la posibilidad de establecer cuáles son los factores que permiten la influencia en cuestión, y al mismo tiempo, existieran propuestas acerca de cómo medir, tanto las variables independientes, como la dependiente (lo que posibilitaría un análisis experimental).

El *quid* de esta cuestión es que no se cumplen ninguna de las características anteriores: no se cuentan con los datos, ni los medios para recogerlos; y la literatura, como se mostró a lo largo de esta tesis de maestría, puede beneficiarse todavía de investigaciones que señalen nuevas formas en que se relacionan los actores de la sociedad civil y el Estado.

Por lo tanto, a efectos de producir conocimiento que satisfaga las exigencias de complementar mecanismos con relaciones causales, el primer paso es identificar dichos mecanismos. En consecuencia, se requiere de un diseño mucho más flexible y, por ende, exploratorio. Más aún, dado el panorama en que esta investigación se inscribe, tal recurso se vuelve invaluable para comenzar una línea de investigación que tematice específicamente la relación entre OSC (consideradas como tales y no como parte de movimientos sociales) y el Estado, prescindiendo, al mismo tiempo, del supuesto de oposición irresoluble entre ambos sectores. De esta manera, una aproximación cualitativa es más que pertinente para la tarea que la presente tesis de maestría se propuso. En efecto, resulta indispensable.

²² Hay que tomar en cuenta que el artículo de Lin (1999) utiliza como ejemplos artículos acerca de mediciones de pobreza, tópico muy relacionado con la formulación de políticas públicas, de ahí que su argumento esté enunciado en términos de la resolución de problemas.

Anexo 4. Semblanza de los directivos de CEMDA y CeIBA

CEMDA

Amanda Berenstein: Mtra. en Política Pública por la Universidad de Chicago; Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana. Fue enlace de prensa durante la campaña presidencial de Fox y directora de prensa durante su gestión; posteriormente, fundó su propia consultoría de relaciones públicas y marketing de empresas. Pertenece tanto a CeIBA como a CEMDA (El Ojo de Iberoamérica, s.f.).

Gustavo Alanís Ortega: Licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana, socio del despacho de abogados Alanís, Serrano y Doblado (ASD, s.f.).

Juan Francisco Torres Landa: Socio en Hogan Lovells BSTL México (Reivsta Uno, 2029).

Pablo Ruiz Limón: Licenciado en derecho por la Universidad Iberoamericana; maestro en derecho internacional por el Washington College. Es miembro fundador CEMDA y se ha desempeñado como Secretario Técnico del Subsecretario de Gobernación; Subdelegado de Administración del ISSSTE en el Distrito Federal; Secretario Particular del Oficial Mayor en la SEP. Además, ha sido Director General de Administración de Recursos Humanos en el IFE; Director de Asuntos Internacionales en la PGR; Director General de Comunicación Social y Asuntos del Consumidor, COFETEL; así como Embajador de México en la República de El Salvador, entre otros cargos. (Citi Banamex, s.f.).

Victoria Haro: Licenciada en Derecho por el ITAM y Doctora en Economía por la Universidad de Columbia en Nueva York, con especialización en Análisis Económico del Derecho. Además, fue profesora de tiempo completo en el ITAM. Asimismo, gestionó la creación del Fideicomiso Valle de Bravo, uno de los primeros en México en reunir recursos privados y públicos para la conservación de predios forestales. Adicionalmente, participó en el gobierno municipal de Valle de Bravo y coordinó la elaboración del primer Plan de Desarrollo Urbano del municipio. Posteriormente, se incorporó al Gobierno del Estado de México como Coordinadora de Proyectos de la Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco, la cual tiene como objetivo la promoción y gestión de las políticas ambientales de la cuenca. Más adelante, participó en la fundación de la Universidad del Medio Ambiente y es actualmente la directora académica de dicha escuela de estudios superiores (Universidad del Medio Ambiente, s.f.³).

CeIBA

Alejandra Rabasa Salinas: Abogada de formación y maestra en Ciencias de la Sostenibilidad por la UNAM. Imparte la materia de Derecho ambiental en el CIDE y dirigió el Programa de Estudios sobre Jueces y Medio Ambiente en el Environmental Law Institute de Washington D.C.

Colaboró como asesora jurídica de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental en la SEMARNAT; donde también fue Directora Jurídica de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y Directora de Consulta Internacional en la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos.

y además de ser miembro de CeIBA, también trabaja con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN). Actualmente labora en el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, s.f.).

Antonio Azuela: Abogado por la Ibero, maestro en derecho por la Universidad de Warwick y doctor en sociología por la UNAM. Especialista en cuestiones urbanas y ambientales, Azuela ha sido profesor investigador en la UAM, el Colegio de México y la UNAM. Asimismo, ha ocupado cátedras en universidades estadounidenses como la Universidad de Texas y la Universidad de Chicago. Actualmente, es miembro del SNI, Nivel III.

Araceli Vargas Mena y Amezcua: Al igual que González Dávila, estudió biología en la Facultad de Ciencias de la UNAM; obtuvo una maestría en el Instituto Internacional de análisis Aero-espacial y Ciencias de la Tierra (ITC) de Holanda, y otra más en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Posteriormente, volvió a la Facultad de Ciencias de la UNAM como docente.

Además, fungió como Directora de Impacto y Riesgo ambiental en la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal; así como Directora de Ordenamiento Ecológico en la SEMARNAT; adicionalmente, es Coordinadora Nacional del Programa “Promoción del Manejo Sostenible de Tierras” en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), con financiamiento del GEF (Centro de Cooperación Española en México, 2019).

Cristina Cortinas Durán: Integrante del SNI, asesora de gobiernos y legisladores (tanto nacionales como extranjeros) en temas medioambientales. Ha colaborado con distintas dependencias y organizaciones internacionales como SEMARNAT, INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático), BID, GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) y JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón) (Dra. Cristina Cortinas de Nava, s.f.).

Germán González Dávila: Estudió la licenciatura en biología en la Facultad de Ciencias de la UNAM, la maestría y el doctorado en la Universidad de Montpellier. Además, se especializó en economía ecológica y medioambiental en la UNAM.

Fue profesor investigador en la Universidad Autónoma de Nuevo León, donde también coordinó un programa de manejo medioambiental centrado en la administración de desechos, uso de suelos, mitigación de emisiones y control del cambio climático. Además, ha colaborado con varios organismos estatales como la SEMARNAP y, posteriormente, con la actual SEMARNAT; el entonces IFE (ahora INE); la Secretaría de Pesca y Acuicultura (SEPECSA); la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Asimismo, ha escrito varias notas para el periódico Crónica como columnista. (CeIBA, s.f.º).

Julia Carabias Lilo: Bióloga mexicana por la UNAM; presidió el Instituto Nacional de Ecología y la Secretaría de Recursos Naturales y Pesca en el gobierno de Ernesto Zedillo. Además, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Colegio Nacional; estuvo casada con José Woldenberg y en diciembre de 2017, en medio del proceso legislativo que buscó promulgar la LGB, recibió la medalla Belisario Domínguez "por su distinguida contribución al cuidado del ambiente" que expide el Senado de la República (Julia Carabias Lilo, 2020).

Roberto de la Maza: Abogado de la UNAM, estudió un máster en Política y Gestión Ambiental en la Universidad Carlos III. Fungió como Secretario Técnico de la Comisión de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de la Cámara de Senadores y como Director General Adjunto de Bioenergéticos de la Secretaría de Energía. Además, pertenece al Colegio de Abogados por el Ambiente, de la Red de Expertos Jurídicos sobre Cambio Climático en México y es docente de la Universidad del Medio Ambiente. Actualmente, también es director de Vo.Bo. Consultores, asociación especializada en el asesoramiento en materia ambiental. (Universidad del Medio Ambiente, s.f.^b).

Yosu Rodríguez Aldabe: Es investigador en el Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo". Además, fungió como Director General de Estadística e Informática de la SEMARNAP y ha colaborado con organismos internacionales como la CEPAL y el PNUMA. (Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial CONACyT, 2017).