



CRV-VIII-07-15



SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-agosto 2015

Ponencia presentada por

Martha Cristina Daniels Rodríguez

INTERÉS PARTICULAR VS. INTERÉS GENERAL EN LA CREACIÓN DE LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y SU REGLAMENTO

Marzo 2015

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
Correo electrónico: redipal@congreso.gob.mx

INTERÉS PARTICULAR VS. INTERÉS GENERAL EN LA CREACIÓN DE LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y SU REGLAMENTO

Martha Cristina Daniels Rodríguez^{*}

Resumen

Esta ponencia presenta un ejemplo de la pugna entre el interés particular y el interés general en la creación, discusión y aprobación de leyes. En México, la ley de bioseguridad y su reglamento intentan conciliar los intereses de los actores involucrados, en donde cada uno tiene argumentos y razones específicas y válidas para buscar que su visión sea la que se refleje en el producto final. La tarea del legislador, en este sentido, requiere conocimiento, tacto, visión, prudencia y un enorme sentido de responsabilidad.

^{*} Doctora en Derecho Público. Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana. Correo electrónico: mdaniels@uv.mx

INTRODUCCIÓN

El hecho de que las leyes respondan a un interés general en oposición a uno particular, resulta especialmente importante cuando se trata de legislación relacionada con la protección ambiental y de la salud humana, como es el caso de la ley y el reglamento que se analizan en estas líneas. La creación de leyes de orden público responde, o debiera responder, a esta directriz estatal. En el caso específico de la regulación de la bioseguridad, el legislador ha intentado conciliar una diversidad de derechos involucrados, entre los que destacan el derecho a la salud, al ambiente y al desarrollo.

1. INTERÉS GENERAL E INTERÉS PARTICULAR

Cuando se redactan las leyes, el legislador busca responder a un interés general o un bien común, por encima de intereses particulares, pero ¿qué es el interés general?, ¿la suma de intereses particulares?, ¿o es acaso un interés diferente que se encuentra por encima de los beneficios individuales? Cuando decidimos convivir en sociedad bajo disposiciones normativas (morales, jurídicas, religiosas, etcétera), aceptamos, en cierta medida, poner de lado nuestros intereses particulares para contribuir al bienestar general, que puede o no coincidir con nuestras inclinaciones o deseos.

Rousseau señala que “el orden social constituye un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. Sin embargo, este derecho no es un derecho natural: está fundado sobre convenciones”¹; es decir, nosotros lo buscamos, lo creamos y lo aceptamos voluntariamente. Al referirse al pacto social, el mismo autor señala que “cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo”².

Al redactar, discutir y aprobar las leyes que tendrán vigencia en una sociedad determinada, el legislador no toma en cuenta, necesariamente, el beneficio de la mayoría; algunas veces responde a intereses de minorías bien identificadas con cierto poder, generalmente económico. Es por ello que los ciudadanos nos preguntamos si las leyes

1 ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social o principios de derecho político*, 7a. ed., Porrúa, México, 1982. pp. 4-5.

2 *Ibidem*, p. 9.

vigentes responden efectivamente al bien común o son resultado de negociaciones que nada tienen que ver con el bienestar del país.

Como señalamos, el fin del derecho es la realización del bien común y, de acuerdo con Louis Le Fur, esta cuestión “implica el sostenimiento de una justa medida entre la tradición y el progreso, y, en consecuencia, el simultáneo rechazo de la rutina y de las variaciones demasiado bruscas”³. Es decir, la labor del legislador debería ser la modificación gradual de la legislación, de manera que vaya modernizándose de acuerdo con las tendencias existentes, sin que esto implique un rompimiento total con las normas establecidas.

Esta cita me parece importante porque, en el caso que a continuación se aborda, la legislación en materia de bioseguridad en México busca responder a intereses internacionales contraídos por el Estado mexicano, al mismo tiempo que trata de ubicar al país en el contexto global, intentando el menor perjuicio posible a aquello que se debe proteger: la diversidad biológica, la cultura y la economía nacionales.

Se ha dicho que la regulación de la bioseguridad en nuestro país no responde a un interés general, sino a los intereses particulares de compañías transnacionales bien identificadas, que pretenden adueñarse de recursos y crear dependencia tecnológica e incluso alimentaria. A continuación se anota el recorrido legislativo que siguieron, tanto la ley como el reglamento de bioseguridad, principales instrumentos legales en esta materia, para identificar la veracidad de tal aseveración.

³ LE FUR, Louis *et al.* *Los fines del derecho. Bien común, justicia, seguridad*, Daniel Kuri Breña (trad.), Reimpresión de la 4ª ed. en español, UNAM, México, 1975, p. 16.

2. LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS

En México, derivado del compromiso adquirido con la firma del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, se creó la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), a través del proceso legislativo que a continuación se anotará.

En noviembre de 2002, diecisiete senadores del PRI, PRD y PAN presentaron al Pleno de la Cámara de Senadores la iniciativa de LBOGM, que se turnó a las Comisiones Unidas de Ciencia y Tecnología; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; y de Estudios Legislativos⁴. Durante el proceso de construcción de la iniciativa, así como en su revisión, se contó con el apoyo de un grupo de expertos de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM⁵. Después de las discusiones, el Senado lo aprobó en el mes de abril de 2003, por 87 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones⁶. La iniciativa estuvo en estudio por cinco meses, durante los cuales se llevaron a cabo consultas públicas con las organizaciones civiles, campesinas, productores y demás sectores interesados en el tema.

La iniciativa de ley aprobada por el Senado se turnó como minuta a la Cámara de Diputados, según se establece en el artículo 72 constitucional, y cumplidos los requisitos de cuórum que marca el artículo 63 de la carta magna, fue turnada para su estudio, discusión y dictamen, a las comisiones correspondientes. Poco más de tres meses después, la cámara revisora realizó un foro de consulta de la minuta de ley de bioseguridad de organismos genéticamente modificados, en el cual participaron los presidentes de las Comisiones de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Senadores, así como diputados locales, representantes de dependencias del ejecutivo federal, de instituciones de educación superior y de investigación, de organizaciones de productores agrícolas y campesinos, de

⁴ *Iniciativas de ciudadanos Senadores*, Legislatura LVIII, año 3, primer periodo ordinario, gaceta no. 76, 12 de noviembre de 2002. En: <http://www.senado.gob.mx>

⁵ *Dictámenes de primera lectura*, Legislatura LIX, año 2, segundo periodo ordinario, gaceta no. 88, 08 de febrero de 2005. En: <http://www.senado.gob.mx>

⁶ *Dictámenes a discusión*, Legislatura LVIII, año 3, Segundo periodo ordinario, gaceta no. 101, 24 de abril de 2003. En: <http://www.senado.gob.mx>

organizaciones no gubernamentales y representantes de la cadena agroalimentaria nacional⁷.

La minuta no fue discutida en la siguiente sesión ordinaria, sino que se continuó con la organización de seminarios, simposios y foros, y fue hasta diciembre de 2004 cuando se expidió el dictamen aprobatorio con modificaciones a la referida minuta, votada de manera nominal con 319 votos a favor, 105 en contra y 17 abstenciones⁸.

Fueron necesarios veinte meses desde que la Cámara de Diputados recibió la minuta y la turnó a comisiones hasta la expedición del dictamen, pasando por el análisis del documento, realización de consultas y decisión sobre las modificaciones que se consideraron importantes.

Dándole continuidad al proceso legislativo, una vez aprobada la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, ésta se devolvió a la Cámara de Senadores el 14 de diciembre de 2004 para que se analizaran las modificaciones planteadas por los diputados.

Las comisiones unidas correspondientes coincidieron en las modificaciones planteadas en la minuta y presentaron el decreto para su aprobación a la Cámara de Senadores el 15 de febrero de 2005, en donde, después de que varios senadores se expresaran públicamente a favor y en contra del ya citado proyecto de ley, éste fue aprobado en lo general y en los artículos no reservados con 87 votos a favor, 16 en contra y 6 abstenciones; y en lo particular de los artículos 2, 9, 90, 101 y 121, con 73 votos en pro, 23 en contra y 1 abstención. En vista de lo anterior, la iniciativa de ley fue enviada al Ejecutivo Federal para su sanción.

El 18 de marzo de 2005 fue finalmente publicada, en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, que entró en vigor en mayo del mismo año. Lo más interesante es que la normativa introduce

⁷ *Dictámenes de primera lectura*, Legislatura LIX, *Op. Cit.*

⁸ *Idem.*

la obligación de otorgar permisos para la utilización de organismos vivos modificados, sobre los principios de “caso por caso” y “paso a paso”.

Lo anterior significa que se debe expedir un permiso para el manejo de organismos modificados en la etapa de contención, otro para su liberación experimental, otro cuando se trate de prueba piloto y uno más cuando se pretenda su comercialización. Por supuesto, cada permiso expira y puede ser revocado.

El principio de “caso por caso” se refiere al otorgamiento de permisos después de un análisis específico del asunto en particular, lo cual es bastante acertado, ya que no se puede asegurar la inocuidad de todos los transgénicos bajo cualquier circunstancia, como tampoco su peligrosidad en todos los casos.

La Ley de Bioseguridad incluye los lineamientos generales en la utilización de organismos modificados, excepto cuando se trata de medicamentos, células troncales humanas y aspectos relacionados con la propiedad intelectual, entre otros, por ser materia de otras disposiciones legales.

La ley en mención contiene algunas cuestiones controvertidas, como el etiquetado de productos que contengan organismos genéticamente modificados, la declaración de zonas libres de estos organismos, la protección a los maíces criollos, el análisis de riesgos, y la responsabilidad y compensación por la utilización de organismos genéticamente modificados.

En el artículo 101 se establece la obligación de etiquetar productos destinados al consumo humano directo, en el caso de que sus propiedades nutrimentales o su composición alimenticia sean sustancialmente diferentes a las de los productos convencionales. Esto significa que, independientemente del proceso que se utilice en su producción, lo que se toma en cuenta es el producto final obtenido.

En el caso de las semillas, de acuerdo con el mismo artículo, es obligatorio “consignar en la etiqueta que se trata de organismos genéticamente modificados, las características de la combinación genética adquirida y sus implicaciones relativas a condiciones especiales y requerimientos de cultivo, así como los cambios en las

características reproductivas y productivas". Esto, en principio, podría evitar la contaminación a cultivos vecinos y la mala utilización de la semilla modificada, además de, por supuesto, evitar el uso de estas semillas cuando no se desee hacerlo.

La ley señala, en su artículo 90, la posibilidad de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados (OGM), particularmente para proteger cultivos orgánicos. Por otra parte, aunque el artículo 2 menciona como una de las finalidades del ordenamiento, el establecimiento de un régimen de protección especial para el maíz, dado que México es centro de origen de este producto, no es sino hasta el año 2009 que el reglamento incluye este régimen, como se verá en el apartado siguiente.

En relación con el análisis de riesgos, la principal crítica que se le haría a la ley es que incluye solamente un análisis de riesgo a la biodiversidad, sin tomar en cuenta otros factores también importantes; este análisis es elaborado por los interesados y lo presentan ante Sagarpa, Semarnat o la Secretaría de Salud en el momento de solicitar el permiso o autorización de liberación de organismos genéticamente modificados.

En cuanto a responsabilidad y compensación, la ley establece sanciones administrativas para quien incumpla las disposiciones jurídicas para el manejo de organismos modificados; además, remite a la legislación civil federal para efectos de reparación de daños causados a la salud o al patrimonio, y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para la reparación del daño ambiental. En este último caso, es SEMARNAT, a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) quien ejerce la acción de responsabilidad, pudiendo obrar de oficio o por denuncia.

3. REGLAMENTO DE LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS

El 19 de marzo de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados⁹, casi tres años después de que entrara en vigor la ley que le dio origen.

El reglamento en cuestión contiene 73 artículos en los que, en términos generales, se establecen los requisitos para solicitar permisos de liberación de organismos genéticamente modificados a nivel experimental, comercial o en programa piloto. Entre estas condiciones se incluye el estudio de los posibles riesgos ambientales, así como las medidas de monitoreo y bioseguridad que se pondrían en práctica.

El ordenamiento contiene los plazos y términos en los que la autoridad deberá conceder o negar los permisos¹⁰ de liberación de organismos genéticamente modificados, así como la vigencia de los mismos. La importación de OGM que pretendan liberarse al ambiente, también deberá contar con estos permisos.

La ley preveía la existencia de una comisión interna de bioseguridad que definiera reglas para el manejo de OGM en contención, cuando se utilicen con fines de enseñanza o investigación. El reglamento especifica la manera de integrar dichas comisiones, así como sus obligaciones. Igualmente, establece los requisitos para la integración de los comités técnicos científicos que actúan como peritos en apoyo a las secretarías que deben otorgar los permisos para el manejo de organismos genéticamente modificados.

Este reglamento establece las características que deben contener los acuerdos (de Semarnat o Sagarpa) que determinen los centros de origen y diversidad genética del país, toda vez que México es centro de origen de varias especies y éstas, así como las áreas geográficas en las que se encuentran, requieren de medidas de protección adecuadas, con base en lo que decreta la Ley de Bioseguridad.

⁹ Puede consultarse en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LBOGM.pdf

¹⁰ Ya sea que la solicitud se autorice o se niegue, el dictamen debe estar debidamente fundado y motivado.

El título noveno del reglamento en cuestión fija los términos relativos a la información sobre bioseguridad. La Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) es la entidad encargada de hacer pública esta información, que va desde los permisos otorgados o negados, las zonas libres de OGM, los centros de origen y diversidad genética y otra información relevante en materia de bioseguridad.

En marzo de 2009 se adicionaron seis artículos relativos a la protección especial del maíz¹¹. Se trata de la solicitud de información adicional para el otorgamiento de permisos para liberación experimental de maíz modificado y enfatiza la prohibición de monopolios debido al desarrollo tecnológico que proponga el solicitante.

En el artículo 70, el reglamento obliga a Sagarpa y Semarnat a “promover la conservación *in situ* de razas y variedades de maíces criollos y sus parientes silvestres a través de los programas de subsidio u otros mecanismos de fomento para la conservación de la biodiversidad”, así como a incentivar el desarrollo de laboratorios para la detección de maíz genéticamente modificado, por parte de las autoridades competentes en materia de bioseguridad.

La ley y el reglamento de bioseguridad no son la única legislación aplicable en México para la utilización de organismos genéticamente modificados; sin embargo, son las principales disposiciones jurídicas al respecto, por lo que sirven perfectamente como ejemplo de la pugna entre interés particular e interés general al redactar las leyes relativas a un tema específico.

CONCLUSIONES

En principio, al crear las leyes, el interés general debería prevalecer sobre los intereses particulares. Actualmente, la insatisfacción ciudadana, aunada al sentimiento de coraje, incredulidad e incluso odio hacia los legisladores (a veces gratuito y otras bien ganado) por parte de los ciudadanos que representan, hace fácil la tarea de convencer de que los

¹¹ Ver: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, viernes 6 de marzo de 2009, p. 40.

intereses particulares de individuos y grupos muy bien identificados priman sobre el interés general que debiera guiar la creación de leyes; sin embargo, al analizar el proceso de creación de la legislación relativa al manejo de organismos genéticamente modificados, quizá por el tema tan polémico de que se trata, encontramos que fue importante la participación de los actores involucrados, que tenían argumentos sólidos para defender sus posturas.

¿Hay ciudadanos descontentos con la redacción de la legislación referida? Sin duda. Cada individuo tiene necesidades específicas que satisfacer; sin embargo, el objetivo de las leyes es plasmar la voluntad general. Conuerdo con lo establecido por Rousseau en cuanto a que “[f]recuentemente surge una gran diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general: ésta sólo atiende al interés común, aquélla al interés privado, siendo en resumen una suma de las voluntades particulares; pero suprimid de estas mismas voluntades las más y las menos que se destruyen entre sí, y quedará por suma de las diferencias la voluntad general”¹². A partir de esta aseveración, podemos señalar, para el caso de la legislación que nos ocupa, que, si bien, no satisface el interés de cada uno de los involucrados que se encuentran en los extremos, sí es coherente con la voluntad general entendida en el sentido señalado.

Anota Rousseau que para descubrir las mejores reglas sociales que convienen a las naciones, sería preciso una inteligencia superior capaz de penetrar todas las pasiones humanas sin experimentar ninguna; que conociese a fondo nuestra naturaleza sin tener relación alguna con ella; cuya felicidad fuese independiente de nosotros y que, por tanto, desease ocuparse de la nuestra; en fin, que en el transcurso de los tiempos, reservándose una gloria lejana, pudiera trabajar en un siglo para gozar en otro. Sería menester de dioses dar leyes a los hombres¹³.

Finalmente, la tarea del legislador consiste en, a pesar de sus propios deseos y opiniones, intentar encontrar el punto medio entre los diversos intereses involucrados para ocuparse de ellos, al mismo tiempo que cumplir con su parte en la responsabilidad de atender las necesidades de modernización del país. Después de ello, la tarea verdaderamente importante es velar por el cumplimiento cabal de la legislación aprobada.

¹² ROUSSEAU, Juan Jacobo. *Op. Cit.*, p.16.

¹³ *Ibidem*, p. 21.

FUENTES DE CONSULTA

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados. *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, viernes 6 de marzo de 2009, p. 40.

Dictámenes a discusión, Legislatura LVIII, año 3, Segundo periodo ordinario, Gaceta núm. 101, 24 de abril de 2003. En: <http://www.senado.gob.mx>

Dictámenes de primera lectura, Legislatura LIX, año 2, segundo periodo ordinario, Gaceta núm. 88, 08 de febrero de 2005. En: <http://www.senado.gob.mx>

Iniciativas de ciudadanos senadores, Legislatura LVIII, año 3, primer periodo ordinario, Gaceta núm. 76, 12 de noviembre de 2002. En: <http://www.senado.gob.mx>

Le Fur, Louis *et al.* *Los fines del derecho. Bien común, justicia, seguridad*, Daniel Kuri Breña (trad.), reimpresión de la 4ª ed. en español, UNAM, México, 1975.

Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social o principios de derecho político*, 7a. ed., Porrúa, México, 1982.