



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

"LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO A LA CONVENCION
SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES)"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A
JOSÉ OCTAVIO VELÁZQUEZ GOMAR

DIRECTOR DE TESIS
DR. ANDRÉS AVILA-AKERBERG

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2008





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Para todas aquellas personas que han creído en mí y han compartido conmigo sus conocimientos y enseñanzas.

Agradezco en especial al Dr. Andrés Avila-Akerberg por haber dirigido este trabajo, y al Dr. Juan Pablo Prado Lallande por sus valiosas observaciones y aportaciones al mismo.

ÍNDICE

Acrónimos	6
Introducción	9
1. Esferas de influencia en las políticas ambientales de los países en desarrollo	18
1.1 Política ambiental y esferas de influencia.....	18
1.1.1 Trasnacionalización de la política ambiental.....	27
1.1.2 Vinculación de las esferas de influencia doméstica e internacional en el marco del proceso de formulación de políticas ambientales.....	34
1.2 Actores internacionales y problemática ambiental en el mundo en desarrollo.....	41
1.2.1 Procesos históricos y actores internacionales relevantes.....	41
1.2.2 El papel de las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas.....	49
1.3 La dimensión trasnacional de la política ambiental en México.....	54
1.3.1 Trasnacionalización de las políticas domésticas en México.....	55
1.3.2 Política ambiental mexicana y procesos de trasnacionalización.....	59
2. México y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres: Antecedentes	64
2.1 Antecedentes y estructura de la CITES.....	64
2.1.1 Acuerdos internacionales en materia de vida silvestre anteriores a la CITES.....	65
2.1.2 El surgimiento de la CITES.....	67
2.1.3 Estructura y organización de la CITES.....	70
2.2 México en el contexto de adopción y consolidación de la CITES.....	73
2.2.1 Evolución del marco normativo nacional en materia	

de vida silvestre.....	73
2.2.2 La indiferencia de México ante la CITES durante la década de 1970.....	83
2.2.2.1 La política ambiental de los gobiernos de Echeverría y López Portillo.....	83
2.2.2.2 La regulación y administración de la vida silvestre en México en los años setentas.....	88
2.2.3 Hacia un acercamiento discreto.....	90
2.2.4 México y la CITES desde una perspectiva histórica: Una primera síntesis.....	96
3. Del acercamiento discreto a la incorporación progresiva.....	101
3.1 El medio ambiente durante el gobierno de Miguel de la Madrid.....	101
3.1.1 Contexto internacional.....	101
3.1.2 Política ambiental.....	103
3.2 México y la CITES en la administración de Miguel de la Madrid.....	110
3.2.1 Los problemas administrativos en el manejo de los recursos silvestres y el Seminario CITES de 1983.....	110
3.2.2 Políticas en materia de vida silvestre.....	117
3.2.3 Las discusiones oficiales sobre una posible adhesión a la CITES.....	123
3.2.4 Las primeras negociaciones.....	136
3.2.5 La CITES en la agenda ambiental mexicana al final de la administración de Miguel de la Madrid.....	152
3.2.6 La apuesta por una incorporación progresiva.....	155
4. Las presiones ecologistas, el TLCAN y las políticas CITES en México.....	157
4.1 El gobierno de Carlos Salinas y la política ambiental.....	157
4.2 Iniciativas ambientales emprendidas por la administración de Carlos Salinas entre 1989 y 1991.....	163
4.3 El fracaso de las políticas de conservación.....	167
4.3.1 La administración de los recursos silvestres y el comercio de especies en México en los primeros años	

del gobierno de Salinas.....	168
4.3.2 Los grupos ecologistas frente a la matanza de tortugas y delfines en México.....	176
4.4 CITES y el TLCAN.....	187
4.4.1 El debate ambiental en el marco de las negociaciones del TLCAN.....	187
4.4.2 El TLCAN y el comercio de vida silvestre.....	198
5. El ingreso de México a la CITES.....	206
5.1 El impulso final: los compromisos del 1 de mayo.....	206
5.2 México se incorpora a la CITES.....	215
5.2.1 El proceso de adhesión.....	216
5.2.2 Las repercusiones internas e internacionales tras la firma de la CITES.....	228
5.3 Evaluación general del proceso de incorporación de México a la CITES.....	244
Conclusiones.....	248
Anexo	
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.....	259
Fuentes consultadas.....	285

ACRÓNIMOS

CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CFTA	Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONABIO	Comisión Nacional para el Estudio y Uso de la Biodiversidad
CONADE	Comisión Nacional de Ecología
COP	Conferencia de las Partes
DGCERN	Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales
DGFFS	Dirección General de Flora y Fauna Silvestres
DOF	Diario Oficial de la Federación
EAVS	Estaciones de Aprovechamiento de la Vida Silvestre
EDF	Environmental Defense Fund
EPA	Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional

FoE	Friends of the Earth
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
INE	Instituto Nacional de Ecología
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MODTLE	Mobilización para el Desarrollo, el Comercio, el Trabajo y el Medio Ambiente
MSI	Modelo de Sustitución de Importaciones
NAS	National Audubon Society
NRDC	Natural Resources Defense Council
NWF	National Wildlife Federation
ONGAs	Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SMA	Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salubridad y Asistencia
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TNC	The Nature Conservancy
TRAFFIC	Trade Records Analysis of Fauna and Flora In Commerce
UICN	Unión Mundial para la Naturaleza
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
USFWS	Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos
USTR	Representante Comercial de los Estados Unidos
WWF	World Wildlife Fund

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto analizar las transformaciones que experimentó la posición de México ante la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) desde que ésta es adoptada en 1973, hasta el momento en que nuestro país se incorpora al tratado en 1991. Se estudiará el desarrollo de las políticas relacionadas con el aprovechamiento de la vida silvestre en México durante el período de estudio, poniendo especial atención en los factores internacionales que estuvieron detrás del proceso de toma de decisiones.

Este trabajo plantea que las políticas que los distintos gobiernos mexicanos en turno adoptaron frente a una posible adhesión de nuestro país a la CITES, son resultado de la conjunción de factores internos e internacionales que presionaron a favor o en contra de tal decisión. Sin embargo, se advierte también que el cambio en la estrategia nacional de desarrollo que inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), propiciará que la variable internacional ejerza una influencia cada vez mayor sobre la política ambiental mexicana.

Las políticas de apertura y liberalización impulsadas por las autoridades nacionales durante la década de 1980, impactarían directamente en los niveles de comercio de especies silvestres en México, lo que gradualmente obligaría al gobierno mexicano a asumir una posición mucho más consistente frente a la posibilidad de suscribir la CITES.¹ Las administraciones en turno, no obstante, se mostrarán reticentes a adoptar un tratado cuya instrumentación suponía establecer controles al movimiento de mercancías en el marco de un proceso de reestructuración neoliberal que requería de la eliminación de todo tipo de barreras al comercio.

La hipótesis particular de este estudio sugiere que la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) concibió el ingreso a la CITES como una acción simbólica destinada a mejorar la imagen de nuestro país en el marco del debate ambiental transnacional que tendría lugar tras conocerse la intención de los Presidentes de México y Estados Unidos de firmar un acuerdo de libre comercio. Se pretende demostrar que la adhesión a la CITES fue parte del paquete de iniciativas ambientales que el gobierno mexicano se comprometió a emprender entre 1990 y 1991, a cambio de que las organizaciones ambientalistas y el Congreso de la Unión Americana no

¹ A grandes rasgos, la Convención se encarga de regular el movimiento internacional de especies amenazadas enlistadas en tres Apéndices de acuerdo a su categoría de riesgo.

utilizaran el mal desempeño ambiental de nuestro país como argumento para bloquear el inicio de las negociaciones formales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Aún cuando esta investigación destaca la influencia de actores, factores y procesos internacionales en la elaboración de políticas CITES en México, no pretende negar la importancia de la esfera de influencia doméstica como elemento esencial en el proceso de formulación de políticas. Es innegable que, en última instancia, fueron factores domésticos los que retrasaron la incorporación de México a la Convención por más de 18 años.

Las relaciones entre México y la CITES atravesaron por tres etapas entre 1973 y 1991, las cuales se resumirán brevemente a continuación como adelanto del trabajo desarrollado en esta investigación.

En una primera fase, que se extendería desde la apertura a firma de la CITES en 1973 hasta la primera mitad de la década de 1980, las condiciones en la esfera doméstica mantuvieron a México alejado de la CITES o, en su defecto, en un acercamiento discreto. La Convención aparentemente resultaba demasiado avanzada para un país que históricamente había centrado sus políticas de conservación en la regulación del aprovechamiento cinegético y la explotación forestal. La administración de los recursos silvestres en México no reconocía entonces la multiplicidad de usos de las especies nativas. Aunque desde finales de la década de 1960 funcionarios mexicanos advirtieron que el uso diversificado de las especies podía contribuir positivamente a su preservación, la legislación nacional en la materia se mantuvo prácticamente inalterada hasta finales de 1982.

En septiembre de ese año fue publicado el primer reglamento oficial en materia de comercio de especies, cuya similitud con las normas de la CITES revela una incipiente aproximación de las autoridades nacionales a los temas del dominio de la Convención. El gobierno mexicano, no obstante, apostó por adoptar medidas más estrictas que las dispuestas por el tratado, buscando mostrar a los grupos ecologistas que las leyes mexicanas ofrecían una mayor protección a las especies nativas que la propia CITES, y que en tal virtud el ingreso de México a la Convención no era necesario.

El interés de las autoridades de nuestro país en desarrollar controles especiales al movimiento de especies silvestres a través de las fronteras nacionales coincidió con la preocupación del gobierno de Estados Unidos por mejorar la aplicación del Acta Lacey, la cual prohibía la importación de especímenes de especies silvestres que hubieren sido

comerciadados en violación de las leyes del país exportador. La influencia de la Unión Americana parece haber sido un elemento esencial en la inserción de la CITES dentro de la agenda ambiental mexicana. Al ser uno de los principales artífices del tratado, nuestro país vecino tenía especial interés en que los países exportadores de vida silvestre reconocieran estándares de regulación mínimos a fin de fortalecer los esfuerzos de conservación en los países importadores.

Estados Unidos fue uno de los principales promotores del Seminario CITES de los países del Hemisferio Occidental, celebrado en agosto de 1983 y durante el cual los Estados del continente americano intercambiaron información sobre las leyes locales que regulaban el tránsito de especímenes silvestres. Por primera vez, las políticas nacionales relacionadas con el aprovechamiento de la vida silvestre serían objeto de observación internacional. Asimismo, el foro habría sido testigo de los primeros contactos oficiales entre funcionarios mexicanos y autoridades de la CITES.

La participación de nuestro país en el Seminario de 1983 y las crecientes protestas de diferentes grupos de la sociedad civil por el aparente incremento en el tráfico de especies en México, llevarían al gobierno de Miguel de la Madrid a considerar la posibilidad de firmar la CITES. En febrero de 1984 y en noviembre de 1985, reportes no publicados de la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres (DGFFS) y de la Comisión Nacional de Ecología (CONADE), ambas dependencias adjuntas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), coincidieron en que México no debía incorporarse a la Convención en tanto no se resolvieran los problemas administrativos, legales y operativos que enfrentaban las autoridades nacionales encargadas de regular el movimiento de especies silvestres. Las principales dificultades incluían un marco legal inadecuado, una infraestructura insuficiente para asumir los compromisos que supondría una apertura diferencial de fronteras, ausencia de mecanismos administrativos para controlar eficazmente el comercio de vida silvestre, débil coordinación intersectorial y ausencia de un órgano de monitoreo y vigilancia.

Aún cuando la DGFFS y la CONADE reconocieron la importancia de la CITES como instrumento de conservación, no habrían estado plenamente convencidas de su efectividad. Dos razones explicarían esta posición. Por un lado, las autoridades nacionales habrían encontrado cierta afinidad con la filosofía del "reverse listing", la cual proponía enlistar sólo a aquellas especies que eran objeto de aprovechamiento comercial y no a todas las especies que se encontraban en peligro de extinción o amenazadas. Por diversos motivos, el gobierno mexicano no habría querido que otros

países conocieran el estatus de riesgo de algunas especies nativas. Por otro lado, funcionarios de la CONADE observaban con preocupación que muchas especies silvestres originarias de países en desarrollo que eran miembros de la CITES, seguían siendo objeto de una explotación indiscriminada, debido a la incapacidad para aplicar las provisiones de la Convención de manera efectiva.

La posición del gobierno de Miguel de la Madrid frente a la posibilidad de firmar la CITES se mantendría firme entre 1982 y 1985: México no suscribiría la CITES en tanto no se resolviera la problemática interna. En última instancia, la postura asumida por la DGFFS y la CONADE dejaba entrever que a México no le resultaba incómodo mantenerse como Estado no Parte de la Convención. Para entonces, las preocupaciones domésticas prevalecían sobre la imagen exterior del país.

Una segunda etapa en las relaciones entre México y la CITES tiene lugar a partir de 1986, cuando las fuerzas domésticas que operaban a favor del ingreso de México a la CITES habrán de complementarse con los esfuerzos internacionales que presionaban en la misma dirección, para forzar al gobierno mexicano a definir una política más clara respecto a la incorporación de nuestro país a la Convención. Ya en noviembre de 1985 la CONADE había reconocido que el gobierno mexicano estaba siendo presionado por la Unión Americana y autoridades de la CITES para que firmara la Convención.

En el transcurso de 1986, las denuncias de grupos ecologistas y las molestias de los gobiernos de Estados Unidos, Guatemala y Belice por el fracaso de las autoridades mexicanas para controlar el tráfico ilegal de vida silvestre, habrían propiciado que por primera vez en la historia política del país, un Presidente abordara el tema del comercio de especies silvestres en su Informe de Gobierno. Aunque de manera escueta, en septiembre de 1986 Miguel de la Madrid resaltó los esfuerzos de su gobierno en el combate a la exportación ilegal de especímenes, una declaración que habría mostrado que el movimiento incontrolado de especies comenzaba a recibir atención política de alto nivel.

En enero de 1987 un documento oficial publicado por la CONADE aseguraba que México se incorporaría a la CITES en el transcurso del año, un compromiso que resultaba desconcertante considerando que un año antes la misma dependencia había manifestado que nuestro país carecía de los instrumentos necesarios para implementar la Convención de manera efectiva. El repentino cambio de estrategia habría reflejado las presiones de grupos que actuaban fuera de las estructuras partidistas.

Durante 1987 el Secretariado de la CITES proporcionaría asistencia técnica a nuestro país, con objeto de adaptar la estructura operativa nacional que regulaba el comercio de especies silvestres a las necesidades de la Convención. A partir de entonces, el gobierno comenzaría a implementar políticas CITES que no estaban contempladas dentro del Programa Nacional de Ecología, un indicio más de que la postura inicial del gobierno mexicano frente a la posibilidad de firmar la Convención se había modificado.

El mes de abril, tras un encuentro con funcionarios de la organización World Wildlife Fund (WWF) para tratar asuntos relacionados con la incorporación de México a la CITES, el gobierno de Miguel de la Madrid inició las gestiones de ingreso a la Convención. Sin embargo, tal resolución fue más bien producto de la coyuntura que de una decisión planeada; prueba de ello es que las negociaciones tuvieron que detenerse casi de manera inmediata al enfrentar obstáculos burocráticos derivados de un conflicto de intereses entre las Secretarías de Estado involucradas en la regulación del tráfico de vida silvestre.

En febrero de 1988, el Secretariado de la CITES invitó a México a unirse a los trabajos de la Convención. Para entonces, las relaciones con autoridades de la CITES comenzaban a generar compromisos que restringían el margen de maniobra del gobierno mexicano, por lo que la posición de nuestro país frente a la CITES comenzaba a depender menos de los intereses domésticos y más de las preocupaciones extranjeras. Aun así, el gobierno mexicano trataría de aplazar el ingreso a la Convención el tiempo que fuera necesario para desarrollar la estructura operativa que permitiría a México implementar las disposiciones de la Convención.

Hacia el final de la administración de Miguel de la Madrid, los progresos para mejorar la vigilancia y monitoreo del tráfico de especies parecían insuficientes para soportar los compromisos que implicaba la adhesión a la CITES. El gobierno mexicano, por lo tanto, no tendría intención de firmar la Convención en el corto plazo, y mantendría su postura de no establecer un vínculo jurídico con la CITES sin antes consolidar una integración *de facto*.

El ingreso a la CITES aparentemente ya habría estado considerado como un objetivo formal de la administración de Salinas al inicio del sexenio. En 1989 las autoridades nacionales presentaron un documento marco para la adhesión a la Convención, el cual habría establecido los mecanismos nacionales de coordinación para aplicar los controles comerciales CITES y las condiciones bajo las cuales México se incorporaría a la Convención. Aún así, el gobierno de Salinas habría pensado postergar la adhesión

algunos años más, toda vez que para 1989 autoridades de la SEDUE pensaban que nuestro país aún no estaba preparado para firmar la Convención.

Finalmente, una última etapa en las relaciones entre México y la CITES durante nuestro periodo de estudio se desarrolla en los primeros años de la década de 1990, cuando el entorno internacional se convertirá en el catalizador del proceso que llevará a México a unirse a la CITES.

A partir de 1989, el gobierno mexicano enfrentará el embate de grupos ecologistas extranjeros por la débil aplicación de las políticas de conservación en nuestro país. Dos hechos en particular atraerán la atención de las Organizaciones No Gubernamentales Ambientales (ONGAs) estadounidenses y serán motivo de una inusitada movilización ambientalista, a saber, la matanza de tortugas marinas y la muerte de delfines en las redes de los pescadores locales. Las autoridades nacionales encontrarán serias dificultades para manejar las protestas extranjeras, debido a que las tácticas tradicionales de cooptación y represión empleadas por el régimen político para acallar las críticas domésticas, resultarán altamente impracticables con las ONGAs foráneas.

Las presiones obligaron al gobierno de Salinas a asumir importantes compromisos en materia de conservación, uno de los cuales fue el inicio de las gestiones para acceder a la CITES. El anuncio formal se realizaría en junio de 1990, el mismo mes en que los Presidentes de México y Estados Unidos declaraban su intención de acordar un tratado de libre comercio.

La posibilidad de que las barreras al movimiento de mercancías en América del Norte fueran eliminadas, generó inquietud entre los ambientalistas, dando pie a un debate transnacional sobre los vínculos entre comercio y medio ambiente. En particular, se temía que la débil aplicación de las regulaciones ambientales en México ocasionara una presión a la baja sobre los estándares ambientales de la región. La negativa inicial de las administraciones de Bush y de Salinas a discutir asuntos ambientales vinculados al TLCAN generó airadas protestas entre los grupos ecologistas estadounidenses, los cuales habrían de dirigir campañas mediáticas para presionar por la inclusión de provisiones ambientales en el acuerdo comercial. Aunque las movilizaciones ambientalistas se produjeron paralelamente en México y posteriormente en Canadá, fue en Estados Unidos donde adquirieron suficiente fuerza política como para orquestar una amenaza creíble al éxito de las negociaciones del TLCAN.

Dado que el desempeño ecológico de México fue el centro del debate ambiental del TLCAN, el gobierno de Salinas trabajaría activamente para mejorar la impresión que las

ONGAs estadounidenses tenían de nuestro país. En los primeros meses de 1991 se producirían varios contactos informales entre funcionarios mexicanos y representantes de agrupaciones ambientalistas estadounidenses. El Presidente Salinas habría buscado pactar compromisos con las ONGAs que estaban dispuestas a moderar sus demandas a cambio de una participación formal en las negociaciones del TLCAN. Estas organizaciones, además de contar con una poderosa influencia en el Congreso de su país, comulgaban con la filosofía de la administración de Salinas, en cuanto aceptaban que el crecimiento económico y la protección al medio ambiente son procesos paralelos.

La amistad personal que vinculaba a Carlos Salinas con algunos dirigentes de las ONGAs moderadas, sumado al interés de su gobierno en limitar el impacto de las demandas ambientalistas durante las discusiones del TLCAN, sugieren que los encuentros informales entre ambas partes habrían generado puntos de acuerdo, siendo el ingreso de México a la CITES uno de los asuntos discutidos. El gobierno de Salinas habría accedido a instrumentar un conjunto prioritario de acciones ambientales a cambio del respaldo de las ONGAs durante las negociaciones del TLCAN. En el mismo sentido, los grupos ambientalistas reconocerían la legitimidad del acuerdo comercial a condición de que México observara un mejor desempeño ambiental.

Como se señaló en párrafos anteriores, esta investigación pretende demostrar que el ingreso a la CITES fue una de las acciones que el gobierno de Salinas habría de emprender a fin de mostrar a las organizaciones ambientalistas estadounidenses que la participación de México en el TLCAN no impactaría negativamente en el medio ambiente de América del Norte; estando conscientes las autoridades nacionales del peso político de dichos grupos en los centros de decisión de Estados Unidos. El objetivo último era construir una imagen ambientalmente positiva que acallara las críticas ecologistas que amenazaban con minar el éxito del acuerdo comercial, objetivo central y prioritario de la agenda de desarrollo de la administración de Salinas.

Este trabajo está compuesto por cuatro capítulos. En el primero abordamos el marco teórico que nos permite explicar cuáles son las dos esferas de influencia que originan un cambio en la conducta de un actor, analizando la relación mutuamente complementaria de ambas esferas. Se estudian los procesos que han dado a la política ambiental un carácter transnacional, provocando que problemas ecológicos locales asuman una nueva perspectiva global cuya solución demanda la cooperación entre los Estados. Asimismo, se examina cuál ha sido el impacto de actores internacionales sobre las políticas ambientales de los países en desarrollo, destacando de manera especial la influencia de

las organizaciones no gubernamentales. Finalmente, se estudia cómo es que la política ambiental en México asume una nueva dimensión internacional a partir del cambio del modelo de desarrollo.

El segundo capítulo inicia con un repaso histórico de los procesos que condujeron a la adopción de la CITES en 1973, haciendo una revisión paralela de la administración de los recursos silvestres en México durante los dos primeros tercios del siglo XX. Se describen la estructura y el funcionamiento de la CITES, observando cuáles son las responsabilidades de los Estados miembros de la Convención. Por otro lado, se analiza el estado de la política ambiental mexicana durante el período de creación y afirmación de la CITES, resaltando, en particular, las iniciativas en materia de conservación que los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo impulsaron durante sus respectivos mandatos. Se discuten cuáles fueron las razones por las que ninguna de las dos administraciones decidió firmar la Convención.

Las primeras discusiones oficiales sobre la posibilidad de ingresar a la CITES son objeto de estudio en el tercer capítulo de este escrito. Se inicia haciendo una evaluación general de la política ambiental del gobierno de Miguel de la Madrid, observando cuáles eran los principales problemas que enfrentaba la administración de los recursos silvestres en México. Se analiza el entorno en el que se producen las demandas de grupos ecologistas nacionales para que México se incorpore a la Convención. Se estudia cómo se producen los primeros contactos de funcionarios mexicanos con autoridades de la CITES en un Seminario regional auspiciado por la Secretaría de la Convención en 1983, y se revisan los primeros documentos oficiales en donde se analiza la posibilidad de que México se adhiera a la CITES. Se examina el entorno doméstico e internacional que conducirá al gobierno mexicano a entablar las primeras negociaciones para ingresar a la Convención, así como las causas que provocan que las gestiones fracasen. En un último apartado se hace una evaluación de la posición de México ante la CITES a finales de la administración de Miguel de la Madrid.

Nuestro cuarto capítulo analiza las condiciones políticas que habrán de determinar el ingreso de México a la CITES durante el gobierno de Carlos Salinas. Se estudian las iniciativas ambientales que la administración de Salinas emprendió entre 1989 y 1991, advirtiendo el carácter simbólico de las medidas adoptadas. Se observará cómo es que la incapacidad de las autoridades ambientales para implementar políticas de conservación efectivas, se traducirá en un incremento de las presiones locales e internacionales en demanda de la incorporación de México a la CITES. Se analiza la relevancia de los

temas ambientales en el marco de las discusiones preliminares del TLCAN, y el interés particular que despertaba el desempeño ambiental de México entre los ecologistas.

En un último capítulo se discute cómo influyó el debate ambiental del TLCAN en la decisión del gobierno de Salinas de firmar la CITES. Se hace un análisis de las gestiones finales que llevarán a México a unirse a la Convención y una evaluación de las repercusiones internas e internacionales del ingreso de nuestro país a la CITES.

Esta investigación pretende lograr que el lector reconozca la complejidad de estudiar la problemática ambiental en un entorno globalizado en el que actores y factores internos y externos confluyen y se influyen mutuamente. Aunque este trabajo destaca de manera particular el componente internacional de un problema ecológico, también advierte que es la interacción de las esferas de influencia doméstica e internacional la que mejor explica las transformaciones de la política ambiental.

CAPÍTULO 1

ESFERAS DE INFLUENCIA EN LAS POLÍTICAS AMBIENTALES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Conocer los factores que inciden en la toma de decisiones en materia ambiental en los países en desarrollo, es de suma importancia para comprender la naturaleza de las políticas ambientales que adoptan sus gobiernos. Al ser una de las áreas más jóvenes dentro de la administración pública de este grupo de países, el sector ambiental refleja, desde sus orígenes, la tensión derivada del choque entre las necesidades de la política interna y las presiones emanadas del exterior. En el proceso de elaboración de políticas ecológicas, factores internos y externos se interrelacionan para influir en el resultado final. Las acciones en materia ambiental no pueden entenderse sin una adecuada identificación del entorno complejo a partir del cual son formuladas.

Tratando de penetrar en el intrincado proceso de formulación de políticas ambientales en los países en desarrollo, el objetivo de este primer capítulo es analizar las dos grandes esferas que influyen en las acciones gubernamentales en materia ambiental, y observar, de manera particular, cómo es que elementos de índole doméstica y externa han influido en la evolución de las políticas ambientales en México desde sus orígenes.

1.1 Política ambiental y esferas de influencia

En palabras de Caldwell, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 marcó un hito para las relaciones internacionales. Siendo el primer gran foro internacional para discutir cuestiones ambientales, la Conferencia "legitimó la política ambiental como una preocupación universal entre las naciones, y de esta manera abrió un espacio para los asuntos ambientales en muchas agendas nacionales donde antes no habían sido reconocidos."¹

Antes de Estocolmo, las políticas ambientales tenían un fundamento esencialmente local o nacional. Aunque ya existían acuerdos ambientales multilaterales para la preservación de las especies migratorias o para el control de las pruebas nucleares, en la

¹ Citado en Elizabeth Economy, Miranda A. Schreurs, "Domestic and international linkages in environmental politics", en Miranda A. Schreurs y Elizabeth Economy. *The Internationalization of Environmental Protection*. Cambridge, Cambridge University, 1997, p. 1.

mayoría de los casos la toma de decisiones en materia ambiental estaba determinada por actores internos.²

En Estocolmo los problemas y las soluciones se plantearon en términos globales. Contra el interés de los países en desarrollo que demandaban el reconocimiento de las preocupaciones locales y regionales, el Plan de Acción de Estocolmo privilegió la importancia de lo global frente a lo nacional.³ Así, prevaleció el interés de los países industrializados que, preocupados por los efectos de la contaminación industrial transfronteriza, veían en la cooperación internacional el medio ideal para enfrentar las expresiones locales de una crisis ambiental universal.

La Conferencia institucionalizó el deterioro del medio ambiente como una preocupación global que habría de ser atendida por la sociedad internacional en su conjunto. Prado Lallande apunta que

...el tema de la protección al Medio Ambiente con relación al desarrollo económico y social fue el primer asunto asumido por los países del mundo como tema de amplia dimensión sectorial y poblacional, asunto que la cooperación internacional comenzaría a trabajar de manera cada vez más integral e integradora.⁴

En los años posteriores a Estocolmo el mundo será testigo de una gradual internacionalización o transnacionalización⁵ de la política ambiental, problema que será abordado en el próximo apartado. Al menos a partir de la década de 1970, actores, factores y procesos internacionales se sumarán a las variables domésticas para incidir en el cambio político de los países en desarrollo, de manera que las acciones de los Estados

² *Ibidem*, p. 2.

³ Véase José Lizárraga, Jaime Hurtubia, "Los asuntos ambientales en América Latina y el Caribe durante el decenio 1972-1982", en *Diez años después de Estocolmo. Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia*. Madrid, Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, 1983, p. 148.

⁴ Juan Pablo Prado Lallande, "La cooperación internacional y la protección medioambiental. Reflexión en torno a su contexto, ejecución y proyección", en *Química e Industria*. Revista de la Asociación Nacional de Químicos de España y del Consejo General de Colegios Oficiales de Químicos. QUIBAL, Vol. 48, Año XLVIII, No. 525, Madrid, Noviembre-Diciembre de 2001, p. 65.

⁵ El uso del concepto depende del énfasis que quiera darse al impacto de los procesos que tienen lugar en la esfera internacional sobre el ámbito doméstico. A nuestro parecer, un tema se internacionaliza cuando escapa al control de la esfera doméstica y se inserta en los debates y negociaciones globales entre Estados. En cambio, se habla de transnacionalización cuando un tema no sólo se incorpora a la agenda internacional, sino que se ve imbuido por un conjunto de actores, factores y procesos que actúan fuera de las fronteras nacionales y que inciden directa o indirectamente en el proceso de formulación de políticas domésticas. En ambos conceptos, la variable internacional es el factor relevante, pero ésta adquiere una connotación distinta al emplear o privilegiar uno u otro concepto. Para efectos de esta investigación, la variable o esfera internacional se entiende en su acepción más amplia, no limitándose al componente estatal y las relaciones intergubernamentales, sino abarcando el conjunto de flujos, interacciones y procesos que emergen en una sociedad global.

en materia ambiental ya no podrán entenderse sin una obligada referencia al entorno internacional en el cual están insertas.

El número de actores que intervienen en la formulación de políticas ambientales es amplio, e incluye a organizaciones internacionales, corporaciones multinacionales, grupos ambientalistas internacionales, grupos de expertos internacionales (algunas veces conocidos como "comunidades epistémicas"), bancos multilaterales y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Es cada vez más cierto que el proceso de establecimiento de agendas, la formulación de políticas y la implementación de las mismas se han internacionalizado en forma creciente.⁶

La dinámica de la política interna, no obstante, sigue siendo una variable fundamental dentro del análisis. Los procesos domésticos que determinan el cambio político interactúan con el conjunto de factores internacionales que buscan provocar ciertas respuestas dentro del sistema. En última instancia, la función de las variables internas se ha vuelto más compleja (y no menos importante) en el marco de procesos internacionales más amplios que inciden sobre las políticas ambientales.

De manera entonces que para entender el proceso de elaboración de políticas ambientales es necesario partir de un eje de análisis que considere tanto los elementos internos que inciden sobre la formulación de políticas, como el marco internacional en el cual están insertas. Aún cuando para objeto de esta investigación la variable internacional sea el elemento relevante, no es posible entender su impacto sin hacer referencia a los componentes domésticos del problema.

Ahora bien, antes de abordar los factores domésticos e internacionales que intervienen en los procesos políticos en materia ambiental, es necesario empezar por definir el concepto de influencia. Si bien es cierto que "influencia es una noción fundamentalmente elusiva desde el punto de vista conceptual", Pacheco y Vega apuntan que "la idea de que un actor pueda modificar el comportamiento de otro es el meollo de la definición de influencia. Un actor A 'influye' sobre un actor B cuando es capaz de alterar el comportamiento de B (quien de otra manera hubiera tomado una decisión distinta)."⁷

En las relaciones internacionales, la influencia de un actor está determinada por sus capacidades y vulnerabilidades (sean de carácter económico, tecnológico, militar o

⁶ Cfr. Elizabeth Economy, Miranda A. Schreurs, *op. cit.*, p. 2.

⁷ Obdulia Vega, Raúl Pacheco. "Relaciones intergubernamentales, actores emergentes y mecanismos de influencia", en *Espiral*, Vol. X., No. 30, Universidad de Guadalajara, México, Mayo-Agosto de 2004, p. 117.

diplomático). Así, un actor será más influyente cuanto mayores sean sus capacidades y ejercerá menor influencia cuanto mayores sean sus vulnerabilidades.⁸

Rosas equipara el concepto de influencia con la noción de poder, planteando que los actores más influyentes son también los actores más poderosos. "Hacer que otros cumplan la voluntad de un país (u otro actor) es la esencia del poder. Y los mecanismos que posibilitan que un país (u otro actor) dicte las pautas del comportamiento a los demás, son los recursos del poder."⁹

En términos generales, de acuerdo con Pacheco y Vega, hay tres factores principales que inciden en el cambio de comportamiento del actor objetivo: 1) la amenaza de una sanción, 2) la oferta de un incentivo económico, y 3) la persuasión de una nueva norma moral.¹⁰ En un sentido similar se expresa Morgenthau al señalar que el impacto de quienes ejercen el poder sobre las acciones de aquellos que no lo ejercen se deriva de tres fuentes: "la expectativa de beneficios, el temor a las desventajas y el respeto o amor hacia los hombres o instituciones."¹¹

Las estrategias empleadas para incidir en las decisiones de un actor varían en función del actor que las aplique. En el caso de los Estados, las prácticas más recurridas desde el término de la Guerra Fría han sido las acciones económicas. En un mundo donde la interdependencia económica se percibe como un mecanismo de solución de conflictos que inhibe (aunque no cancela) la posibilidad del empleo de la fuerza, los Estados han hecho de las medidas económicas un medio para castigar o premiar conductas de otros actores.¹²

Las acciones económicas como instrumento de poder pueden clasificarse en sanciones e incentivos. "Las primeras constituyen un castigo contra quien ha asumido una conducta contraria a los deseos e intereses del *sancionador*. Los incentivos, en

⁸ María Cristina Rosas. *La economía política de la seguridad internacional: Sanciones, zanahorias y garrotes*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, 2003, p. 54.

⁹ *Ibidem*, p. 54. La autora plantea que los recursos del poder son "cambiantes, finitos y perecederos", y pueden ser tangibles (el territorio y las fuerzas armadas) o intangibles (la habilidad diplomática y la influencia ideológica).

¹⁰ Obdulia Vega, Raúl Pacheco. "Relaciones intergubernamentales...", *op. cit.*, p. 118.

¹¹ Citado en Juan Pablo Prado Lallande. *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional*. Tesis doctoral. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, 2005, p. 47.

¹² Cfr. María Cristina Rosas, *op. cit.*, pp. 49-50.

cambio, son concesiones que se dan a un *beneficiario* que acepta comportarse conforme a los designios del *otorgante*."¹³

Las sanciones tienen por objeto penalizar en términos comerciales y financieros al actor sancionado, y abarcan medidas como limitación de las exportaciones a la entidad sancionada; limitación de las importaciones procedentes de la entidad sancionada; restricción de las inversiones en la entidad sancionada; prohibición de transacciones privadas entre los ciudadanos del país sancionador y aquellos del país sancionado; recortes a los programas para promover el comercio y la inversión en la entidad sancionada; entre otras.

Los incentivos, por otro lado, actúan en el marco de una vinculación constructiva, la cual "comprende una serie de medidas cooperativas de un país u otro actor internacional con su contraparte, con el fin de incentivar la colaboración entre ambos sin fricción alguna y de valorar y retribuir los esfuerzos de una parte tras aceptar las condiciones impuestas por la otra."¹⁴ Drezner plantea que las demandas exigidas por quien otorga la ayuda son claramente definidas, por lo que los incentivos no pueden influir en el comportamiento de un actor más allá de la coyuntura. Dentro de estas medidas destacan las concesiones comerciales y la transferencia de tecnología.

La ayuda al desarrollo, que consiste en "la transferencia de recursos económicos, tecnología, o capacitación técnica de un país a otro en condiciones más atractivas que las que se ofertan en el mercado convencional"¹⁵, es otro de los recursos utilizados por los Estados para influir en la conducta de otros actores. Como instrumento de coerción, puede adoptar una modalidad negativa (en forma de sanciones al país beneficiario por conductas catalogadas como reprobables por el país donante) y una modalidad positiva (como "recompensa" a una actitud del Estado receptor afín a los intereses del país donante).¹⁶

Los Estados pueden optar también por acciones persuasivas de índole no económica, cuyo objetivo es "deslegitimar y dañar el prestigio de quien es sancionado"¹⁷. En este rubro están incluidas las sanciones político-diplomáticas (cancelación de encuentros ministeriales con el país sancionado, retiro del embajador del país sancionador), las sanciones de viaje (negación de visas), las sanciones militares (embargo de armas o

¹³ *Ibidem*, p. 50.

¹⁴ Juan Pablo Prado Lallande. *La condicionalidad política...*, *op. cit.*, p. 56.

¹⁵ Véase *Ibidem*, pp. 80-87.

¹⁶ *Ibidem*, p. 80.

¹⁷ María Cristina Rosas, *op. cit.*, p. 82.

suspensión de la asistencia militar al país sancionado) y las sanciones culturales y deportivas (boicot a eventos internacionales visibles auspiciados por el país sancionado).¹⁸

Además del Estado, actores de la sociedad civil como las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han instrumentado diferentes tácticas de persuasión. Pacheco y Vega clasifican estas estrategias, a las que denominan mecanismos de transmisión de presión, en dos tipos: 1) mecanismos directos o de primer orden, y 2) mecanismos indirectos o de segundo orden.¹⁹ En el primer caso, se trata de "aquella influencia que ejerce un actor presionante (A) sobre un actor objetivo (B) para modificar su conducta."²⁰ Estos mecanismos, en la arena ambiental, incluyen actividades directas de cabildeo (interacciones personales con hacedores de políticas en el gobierno), formación de redes y socialización, participación en las mesas redondas donde se toman las decisiones y en los órganos intergubernamentales, monitoreo y aplicación de la regulación ambiental (actividades de control), entre otras.²¹

Los mecanismos indirectos, por otra parte, "son aquellos en los cuales un actor influyente (A) transmite información a un actor intermediario (B) para que éste a su vez influya sobre un determinado actor objetivo (C)"²² En política ambiental, los mecanismos más representativos de esta categoría incluyen educar al público por medio de la información, realizar campañas de concientización, presionar a las instituciones ambientales internacionales en campañas de cabildeo, etc.²³

En su análisis de la influencia que ejercen las Organizaciones No Gubernamentales Ambientales (ONGAs) sobre el comportamiento de otros actores, Pacheco y Vega proponen dos dimensiones que deben tomarse en cuenta al evaluar la capacidad de influencia de un actor. "En primer lugar, que exista la transmisión intencional de información por parte del actor influyente sobre el actor (o los actores) objetivo. En segundo lugar, que exista un cambio de comportamiento en el actor objetivo."²⁴

¹⁸ Véase Juan Pablo Prado Lallande. *La condicionalidad política...*, *op. cit.*, p. 63; María Cristina Rosas, *op. cit.*, p. 82.

¹⁹ Raúl Pacheco, Obdulia Vega. "Cooperación internacional para la protección ambiental: la formación de coaliciones en perspectiva", en *Foro Internacional*, Vol. XLIII, No. 2, El Colegio de México, México, Abril-Junio de 2003, p. 424.

²⁰ *Idem.*

²¹ Raúl Pacheco-Vega. "Democracy By Proxy. Environmental NGOs And Policy Change In Mexico", en Aldemaro Romero y Sarah E. West (eds.) *Environmental Issues in Latin America and the Caribbean*. Dordrecht, Países Bajos, Springer, 2005, p. 235.

²² Raúl Pacheco, Obdulia Vega. "Cooperación internacional...", *op. cit.*, p. 425.

²³ Raúl Pacheco-Vega. "Democracy By Proxy...", *op. cit.*, p. 235.

²⁴ *Idem.*

Aunque en primera instancia pudiera parecer sencillo identificar tanto al actor influyente como al flujo de información que recibe el actor objetivo, no lo es tanto el dilucidar hasta qué punto estos elementos son responsables de un cambio de comportamiento en el actor objetivo. En efecto, múltiples variables pueden incidir simultáneamente en las decisiones de los agentes objetivo, de manera que en ocasiones es este conjunto de variables y no sus elementos tomados por separado, lo que propicia la modificación en la conducta del actor que recibe la presión.

Entender el concepto de influencia y las diferentes estrategias que emplean los actores que buscan impactar en el comportamiento de otros, es fundamental para identificar y dimensionar los factores que motivan el cambio político en la arena ambiental en los países en desarrollo, tema central de este capítulo. En este intento, recurrimos al modelo de esferas de influencia propuesto por Steinberg.

Para comprender la naturaleza de las políticas ambientales de los países del Sur, Steinberg parte de la noción de que tanto actores y factores domésticos como actores y factores externos inciden en las decisiones ambientales de los gobiernos de los países en desarrollo. Su explicación se basa en dos observaciones. Por un lado, advierte que la influencia exterior sobre las políticas e instituciones domésticas es innegable.

Los principales grupos ambientalistas reciben la mayor parte de su financiamiento del extranjero, y los fondos extranjeros frecuentemente comprenden el 50 por ciento o más del presupuesto de las agencias gubernamentales de conservación. Los ecologistas investigadores y funcionarios de vida silvestre también mantienen estrechos vínculos con instituciones científicas extranjeras y recurren constantemente a los recursos técnicos y al *expertise* extranjero.²⁵

Por otro lado, sin embargo, las habilidades políticas necesarias para provocar el cambio institucional – el conocimiento del sistema político o la capacidad de forjar alianzas con la sociedad civil – corresponden a actores internos, y están fuera del alcance de grupos de presión extranjeros.²⁶

Steinberg apunta atinadamente que, en un contexto de preocupaciones globales y soberanías nacionales, la política ambiental se encuentra vinculada tanto a un sistema

²⁵ Paul F. Steinberg, "Understanding Policy Change in Developing Countries: The Spheres of Influence Framework", en *Global Environmental Politics*. Vol. 3, No. 1, The MIT Press, Cambridge, MA, Febrero de 2003, p. 16.

²⁶ *Idem*.

político determinado como a una "dinámica productiva" internacional.²⁷ Así pues, los países en desarrollo tienen la posibilidad de rechazar aquellos influjos que se consideren negativos desde el punto de vista del interés nacional, pero no pueden evitar ser objeto de influencias exteriores dado que se encuentran insertos dentro de una red global de producción e intercambios. La complejidad de la relación entre los ámbitos político-interno y económico-externo no puede pasar desapercibida dentro del análisis de la política ambiental de los países en desarrollo.

Reconociendo esta interacción, Steinberg identifica dos esferas de influencia que afectan el desempeño ambiental de estos países: una esfera internacional y una esfera doméstica. "Aquellos que tienen acceso a los recursos de la esfera internacional afectan a las políticas nacionales por medio del despliegue de recursos financieros y técnicos, mientras que aquellos con acceso a los recursos de la esfera doméstica impactan las políticas nacionales con sus amplios recursos políticos."²⁸

El mismo autor subdivide los recursos de las esferas de influencia doméstica e internacional en recursos institucionales y recursos para la creación de ideas ("ideational resources"). Los primeros incluyen tanto a los recursos financieros y técnicos como a los recursos políticos, pues se trata de elementos indispensables para la creación y operación efectiva de las instituciones y agencias ambientales. Los recursos para la creación de ideas, en cambio, tienen que ver con el flujo de ideas que dan pie al cambio político. Aquí, la esfera internacional ha jugado un papel relevante como fuente de ideas normativas, evaluativas y prescriptivas para los participantes en los debates ambientales domésticos. El impacto de los recursos para la creación de ideas usualmente está mediado por actores internos que cuentan con los recursos políticos para adaptar las ideas internacionales a la realidad nacional. Al hacerlo, estos actores promueven una cultura política ambiental, concepto que Steinberg usa "para describir una expectativa pública perdurable de acción gubernamental en un área temática particular."²⁹

La diferenciación entre recursos institucionales y recursos para la creación de ideas resulta importante para identificar los diferentes medios y mecanismos por medio de los cuales actores internos e internacionales pueden influir en las políticas ambientales. Es posible que un actor que sepa hacer uso de una idea dominante entre la comunidad ambiental internacional, pueda propiciar el cambio político con mayor eficacia que un

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Ibidem*, p. 17

actor con amplios recursos financieros. Contar con amplios recursos financieros y técnicos no necesariamente conduce al éxito, más aún cuando no se cuenta con el respaldo social que una idea internacional bien encauzada puede garantizar.

Para Steinberg, "la distinción entre las esferas de influencia nacionales e internacionales es producto de las condiciones estructurales comunes en todo el Sur."³⁰ Los países en desarrollo seguirán dependiendo de los recursos financieros y técnicos del Norte en tanto se mantengan las asimetrías en el sistema económico mundial. Sin embargo, la creación de instituciones en el Sur depende de aquellos actores internos que cuentan con los recursos políticos necesarios para impulsar el cambio. Es posible decir, entonces, que los recursos financieros y técnicos pueden resultar insuficientes si no se cuenta con los recursos políticos indispensables para producir el cambio institucional.

La complejidad de la interacción entre las esferas de influencia nacional e internacional es claramente expuesta por Mumme, *et. al.*, en su análisis de las políticas ambientales de los países de América Latina durante el periodo comprendido entre las décadas de 1970 y 1980. Aquella fue una época en la que los países del Sur desarrollaron políticas ambientales "a razón de un 'efecto demostración' y en respuesta a los requerimientos impuestos por las naciones industrializadas."³¹ No obstante, preocupados por atraer inversión doméstica y extranjera en comunión con el proyecto de industrialización nacional, los países latinoamericanos carecieron de la capacidad para implementar tales políticas.

En este caso, aún cuando las naciones industrializadas tuvieron acceso a los recursos políticos necesarios para influir en el cambio político de los países latinoamericanos – a través de las élites gobernantes –, la insuficiencia de recursos técnicos y financieros en dichos países impidió que la adopción de políticas tuviera una aplicación real. De manera entonces que las presiones internacionales, por sí mismas, fueron insuficientes para propiciar transformaciones efectivas en materia de gestión ambiental. No se logró el balance adecuado entre recursos financieros, técnicos y políticos para promover cambios institucionales de largo plazo.

Antes de finalizar este apartado, es importante acotar, partiendo del enfoque aquí propuesto, que la esfera de influencia internacional abarca el conjunto de actores, factores y procesos que operan en una sociedad internacional-global y que inciden en el

³⁰ *Ibidem*, p. 27

³¹ Stephen P. Mumme, *et. al.*, "Political Development and Environmental Policy in Mexico", en *Latin American Research Review*. Vol. 23, No. 1, Latin American Studies Association, Pittsburgh, PA, 1988, p. 8.

cambio político en los países en desarrollo. De manera entonces que al hablar de esfera internacional, en realidad se hace referencia a la totalidad de acciones e interacciones *transnacionales* que rebasan los márgenes de acción del sistema interestatal y que pueden influir en las políticas domésticas de los Estados. La esfera de influencia internacional no es, por lo tanto, internacional en el sentido estricto del término, sino más bien una esfera de naturaleza transnacional.³²

Una vez que ha sido presentado el marco general a partir del cual se intentan contextualizar los procesos de toma de decisiones en materia de política ambiental, es importante analizar ahora las características de los procesos de internacionalización-transnacionalización de las políticas ambientales y las respuestas nacionales frente a este contexto.

1.1.1 Transnacionalización de la política ambiental

Se señalaba en el apartado anterior que la política ambiental adoptó un sesgo internacional después de la Conferencia de Estocolmo, cuando los problemas ambientales globales fueron incluidos dentro de las preocupaciones de la comunidad internacional. Se sugirió también que la internacionalización y transnacionalización del tema ambiental comenzó a operar a partir de entonces. Ahora bien, ¿en qué consisten realmente estos procesos? ¿De qué manera impactan a las políticas ambientales nacionales? En los siguientes párrafos se abordan estas interrogantes.

Para entender el impacto de la esfera internacional sobre el entorno doméstico, es inevitable referirnos a los procesos de globalización. El flujo de mercancías, personas, ideas, símbolos e información a través de las fronteras nacionales ha hecho de nuestro planeta un mundo cada vez más uno, donde las esferas doméstica e internacional se superponen e interactúan una con la otra. La separación tradicional entre ambos campos, propia de la escuela realista de Relaciones Internacionales, corresponde cada vez menos a una realidad que no se presenta en forma fragmentada.

³² Las raíces etimológicas de los términos internacional y transnacional permiten una mayor clarificación de ambos conceptos. El término "internacional" literalmente significa "entre naciones", mientras que la palabra "transnacional" quiere decir "a través de las naciones". El término transnacional abarca, por lo tanto, un conjunto más amplio de actores, interacciones y procesos que trascienden el ámbito del Estado-Nación. Para efectos prácticos, en el presente trabajo respetamos el concepto de esfera de influencia internacional, en el entendido, no obstante, de que la palabra internacional se concibe en su acepción más amplia (ámbito transnacional).

En este marco, la estructura y las funciones tradicionales del Estado han cambiado, con todas las implicaciones que ello supone para la política ambiental. A este respecto, la llamada perspectiva "transformacionalista" de la globalización nos ofrece un primer acercamiento. Al abordar el problema del medio ambiente en el contexto de un orden internacional "globalizado", Gil Villegas sintetiza en cinco puntos las modificaciones radicales que ha experimentado el Estado como resultado de los procesos de globalización, y que han impactado la naturaleza de la política ambiental:

1. La interconexión global tiende a disminuir los instrumentos políticos que permitían al Estado controlar diversas actividades dentro y fuera de sus fronteras.
2. La expansión de las fuerzas transnacionales reduce la influencia de los Estados sobre las actividades de sus ciudadanos.
3. Muchas de las funciones tradicionales del Estado (defensa, política ambiental, comunicaciones y administración) no se pueden llevar a cabo sin recurrir a diversas formas de cooperación con otros Estados y otros actores internacionales.
4. El crecimiento de organizaciones, acuerdos comerciales e instituciones ha sentado las bases de un nuevo orden internacional que implica procesos de toma de decisiones multiburocráticas, nuevas formas de integración entre los Estados, y políticas impulsadas por agencias, empresas y fuerzas transnacionales.
5. La problemática ambiental en un orden globalizado demanda nuevos mecanismos de control que rebasan el ámbito exclusivo del Estado y que suponen la colaboración con otros actores.³³

De lo anterior se desprende que el Estado es cada vez más sensible y más dependiente del entorno internacional en el cual está inserto y en el cual participa. Los procesos de globalización han marcado el surgimiento de preocupaciones globales, en torno a las cuales se ha constituido una comunidad global de intereses y aspiraciones comunes. Ello ha provocado que las diferentes áreas de la administración pública de un Estado adquieran una nueva dimensión internacional.

Aunque genéricamente se habla de internacionalización para caracterizar este fenómeno, el cual se podría definir como la incorporación en la agenda internacional de

³³ Cfr. Francisco Gil Villegas M., "La política de protección al medio ambiente en México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", en Antonio Yúnez-Naude (comp.) *Medio Ambiente: Problemas y Soluciones*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 1994, pp. 130-131.

asuntos tradicionalmente manejados por el Estado en el ámbito de sus fronteras nacionales, este trabajo se apoya en el concepto de transnacionalización, tal como lo define Hogenboom. Según esta autora,

la transnacionalización política tiene lugar cuando los debates políticos superan cada vez más el ámbito nacional y los actores políticos expanden sus actividades y relaciones hacia actores estatales y no-estatales en otros países. La transnacionalización de un determinado campo político conlleva un proceso en el cual la elaboración de la política se basa más en las ideas, intereses y presiones externas que antes.³⁴

Nye y Keohane, por su parte, definen a las relaciones transnacionales como los "contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras estatales, que no son controlados por los órganos centrales encargados de la política exterior de los gobiernos"³⁵

Partiendo de estas definiciones, la presente investigación pretende llamar la atención sobre el conjunto de procesos globales que rebasan el campo de acción de los Estados e intervienen en la formulación e implementación de las políticas nacionales. Sin pretender exagerar la importancia de estas vinculaciones transnacionales, es importante reconocer su complejidad a fin de comprender el modo de respuesta en el ámbito doméstico, factor que se estudiará en el próximo apartado.

Al ser parte de las discusiones académicas y políticas de la comunidad internacional y haber superado la estrecha esfera del debate doméstico, el tema ambiental ha estado imbuido por los procesos de transnacionalización. Las formas en que estos procesos impactan en las políticas ambientales nacionales son variadas y han evolucionado con el transcurso del tiempo.

Aunque sin referirse directamente a los fenómenos de transnacionalización, Economy y Schreurs apuntan que "la internacionalización de la política ambiental es una respuesta a la emergencia de nuevos tipos de asuntos ambientales."³⁶ Asimismo, muchos problemas ambientales de antaño ahora se ven desde nuevas perspectivas. En este sentido, la manifestación de una nueva faceta de la crisis ambiental, producto del

³⁴ Barbara Hogenboom. *Mexico and the NAFTA Environment Debate: the transnational politics of economic integration*. Utrecht, International Books, 1998, p. 13.

³⁵ Citado en Sidney Tarrow, "Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics", en *Annual Review of Political Science*. Vol. 4, Annual Reviews, Palo Alto, CA, Junio de 2001, p. 4.

³⁶ Elizabeth Economy, Miranda A. Schreurs, *op. cit.*, p. 5.

propio desarrollo de las sociedades humanas, está en el origen de la transnacionalización del tema ambiental.

Aunque problemas como la contaminación, la eliminación de desechos, la transmisión de enfermedades y la deforestación son tan antiguos como el surgimiento de las primeras ciudades en China, Egipto y Mesopotamia³⁷, no es sino en el período comprendido entre la última década del siglo XIX y la década de 1960, cuando la explotación del entorno natural por parte del hombre alcanzó una escala sin precedentes en la historia. A ello contribuyeron procesos como la urbanización, la transición hacia una economía basada en los combustibles fósiles, el rápido incremento de la población y el compromiso de los Estados con el crecimiento económico y el fortalecimiento del poder militar. Así, la destrucción de ecosistemas, la contaminación de los mares y del agua para consumo humano, la contaminación del aire y la erosión de los suelos, entre otros problemas, fueron comunes alrededor del planeta.

De particular importancia para efectos de este trabajo, son las implicaciones de tales procesos sobre la conservación de la biodiversidad. Las elevadas tasas de deforestación registradas en el período señalado ocasionaron la pérdida de numerosas especies de plantas y animales que habitaban los ecosistemas forestales, entre ellas la paloma migratoria, el tilacino (tigre de Tasmania) y una serie de coloridas aves y mariposas hawaianas.³⁸

A pesar de que los síntomas del deterioro ambiental ya eran evidentes a principios del siglo XX, al menos hasta la década de 1960 la ecología no sólo no contaba con un amplio reconocimiento en la esfera pública, sino que ni siquiera se había llegado a un consenso científico sobre los conceptos y métodos propios de la disciplina.³⁹

Será hasta finales del siglo XX cuando los temas ambientales adquieran la visibilidad política necesaria para trascender las fronteras científicas y locales dentro de las cuales habían estado insertos. En efecto, en este período se volvió evidente que los problemas ambientales afectaban a todo el planeta, con lo cual se superaba la percepción concebida en décadas anteriores en el sentido de que el daño ambiental era causado localmente y tenía impactos locales.⁴⁰ Se adquirió conciencia de que el estado del medio ambiente local estaba intrínsecamente ligado a la situación ecológica global, por lo que la

³⁷ Véase J. Donald Hughes, *An Environmental History of the World: Humankind's Changing Role in the Community of Life*. Londres, Routledge, 2001, pp. 30-33.

³⁸ *Ibidem*, p. 144.

³⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 147-148.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 174.

superación de la crisis ambiental ya no podía pensarse exclusivamente en términos locales. Es posible percibir entonces la emergencia de procesos de transnacionalización de la política ambiental.

Se trata de un período en el que la crisis ecológica adquiere tintes casi dramáticos. Para esta época, prácticamente todos los ecosistemas naturales del planeta presentaban cierto grado de degradación. La deforestación, especialmente en los trópicos, se volvió más severa con la intervención de poderosos corporativos transnacionales que demandaban grandes cantidades de madera a países pobres que difícilmente podían exigir un precio justo que tomara en cuenta los costos de regeneración de los bosques. Asimismo, problemas como la sobreexplotación de las zonas pesqueras y el comercio ilegal de especies animales y vegetales alcanzaron niveles preocupantes.⁴¹

Por otro lado, surgieron problemas ambientales que hasta entonces habían sido desconocidos. La concentración de gases contaminantes como el dióxido de carbono en la atmósfera, alcanzó niveles sin precedentes, provocando un incremento anormal en las temperaturas promedio en diferentes puntos del planeta. Estudios científicos demostraron que el uso industrial de sustancias químicas conocidas como clorofluorocarbonos había ocasionado un agujero en la capa de ozono, cuya función como escudo protector contra los rayos ultravioleta que emanan del Sol es vital para el equilibrio ecológico del planeta. La liberación de isótopos radiactivos a la atmósfera producto del desarrollo de la tecnología nuclear, así como la diseminación de pesticidas, también contribuyeron al surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad ambiental.

En este marco, los cambios ambientales a los que anteriormente se les atribuía un origen natural, fueron percibidos de una manera distinta, señalándose a la actividad humana como una de las causas fundamentales de tales transformaciones. A nuestro juicio, las implicaciones de este cambio de perspectiva serían trascendentales. Al reconocerse que los procesos ecológicos de la naturaleza son afectados negativamente por el hombre, la crisis ambiental encuentra responsables. Es el individuo, la comunidad, y en última instancia el Estado quien está detrás de la degradación ambiental. De manera entonces que se construyen las bases éticas y científicas que permiten a un actor exigir un cambio en la conducta de otro actor cuyo desempeño ambiental esté dañando el ecosistema global.

⁴¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 179-181.

También es necesario apuntar que durante este período de transnacionalización de la política ambiental, emergió una amplia conciencia ecológica alrededor del mundo, principalmente en América y Europa. A diferencia de las primeras inquietudes de principios de siglo, las preocupaciones expresadas al interior de los países (desarrollados) rebasaban el ámbito de lo local. Aquí también opera un cambio de enfoque. "El 'conservacionismo', que consideraba el uso sustentable de los recursos naturales como tema central de análisis, dio paso al 'ambientalismo', que reconocía un amplio número de asuntos globales."⁴²

Así, los problemas ambientales adquieren una importancia mundial. La desaparición de especies en una determinada región del mundo, por ejemplo, se considera hoy un asunto de preocupación global por las consecuencias aún desconocidas de la pérdida de biodiversidad a gran escala.⁴³ El interés internacional en el medio ambiente incrementa tanto el grado de cooperación como la posibilidad de que un actor pueda ser sancionado por una conducta ambiental contraria a los objetivos de la comunidad, factor que no debe perderse de vista al momento de evaluar la política ambiental internacional de un Estado.

Ahora bien, una vez que se ha hecho referencia a los procesos históricos que dieron como resultado la integración del tema ambiental a la agenda internacional, es pertinente analizar, en forma particular, las implicaciones de los procesos de transnacionalización ambiental sobre las políticas ecológicas de los Estados.

En primer lugar, es importante comentar que la globalización de la economía y el interés de ciertos actores e instituciones internacionales en adentrarse en los Estados e influir sobre sus agendas políticas domésticas, han contribuido a que el manejo político del tema ambiental escape del control de los gobiernos nacionales. En el primer caso, la competencia por los mercados ha provocado mayores presiones sobre los sistemas ecológicos locales, lo cual ha generado reacciones entre la comunidad ambientalista internacional. Por otro lado, organizaciones ambientalistas, grupos de interés, científicos, medios de comunicación y foros internacionales han contribuido a difundir información sobre los problemas ambientales y se han convertido en promotores del cambio en las políticas ambientales.

Gracias a estos vínculos transnacionales, ha existido un flujo de recursos de carácter científico y financiero desde el ámbito internacional hacia el ámbito doméstico. En el

⁴² *Ibidem*, p. 181.

⁴³ Elizabeth Economy, Miranda A. Schreurs, *op. cit.*, p. 5.

primer caso, es importante notar que muchos de los países en desarrollo no cuentan con programas de posgrado en ciencias biológicas, de manera que la mayor parte de los investigadores en ecología reciben su educación en las universidades de Europa Occidental y Estados Unidos. Puesto que muchas veces los gobiernos de los países en desarrollo carecen de la información suficiente para hacer evaluaciones ambientales adecuadas, el papel de los científicos entrenados en el extranjero puede ser sumamente útil para dilucidar las incertidumbres políticas. Esto es particularmente importante en el caso de las políticas sobre biodiversidad, las cuales involucran amplias cuestiones técnicas debido a la diversidad de sistemas naturales implicados.⁴⁴

La transnacionalización de la política ambiental, a su vez, ha permitido que ideas y valores concernientes al medio ambiente sean reconocidos en el ámbito nacional. Así, temas como la sustentabilidad, la equidad entre el Norte y el Sur o la responsabilidad intergeneracional han ganado espacio en las agendas de desarrollo nacionales.⁴⁵ Asimismo, se ha argumentado que la creación de instituciones ambientales en algunos países durante la década de 1970, en el contexto de un inusitado interés de la comunidad internacional por los temas ecológicos, fue más un intento por cubrir apariencias y "estar a la moda", que una iniciativa consciente y responsable de los gobiernos locales.⁴⁶

Risse observa que "entre mayor sea el grado de institucionalización internacional en un área temática determinada, mayor será el impacto político de los actores transnacionales."⁴⁷ Éste parece ser el caso de la agenda ambiental internacional, siendo posible advertir que la posición de los actores internacionales involucrados en las políticas ambientales globales se ha fortalecido con el paso del tiempo, a medida que el tema ambiental ha ganado mayores espacios en el marco de foros de negociación internacionales. Podría pensarse incluso que el margen de discrecionalidad de los Estados en materia ambiental se ha reducido conforme la problemática ambiental se ha institucionalizado.

Tratando de comprender la respuesta doméstica a los procesos transnacionales que buscan incidir sobre las políticas ambientales de los países en desarrollo, el siguiente

⁴⁴ Paul F. Steinberg, *op. cit.*, pp. 18-19.

⁴⁵ Véase Elizabeth Economy, Miranda A. Schreurs, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁶ Cfr. Arnoldo José Gabaldón. "Incorporación del tema ambiental en la administración del Estado", en *Diez años después de Estocolmo. Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia*, *op. cit.*, p. 82.

⁴⁷ Citado en Sidney Tarrow, *op. cit.*, p. 15.

apartado analiza la respuesta de la esfera ambiental doméstica frente a las presiones emanadas de la esfera ambiental internacional.

1.1.2 Vinculación de las esferas de influencia doméstica e internacional en el marco del proceso de formulación de políticas ambientales

Risse-Kappen afirma que "en condiciones internacionales similares, las diferencias en las estructuras domésticas determinan la variación en el impacto político de los actores transnacionales."⁴⁸ Debe entenderse, por tanto, que ningún sistema político reacciona igual frente a procesos transnacionales semejantes. Reconociendo la complejidad que ello supone, a continuación se delinearán algunas características generales de la vinculación entre las dos esferas de influencia que intervienen en el proceso de establecimiento de agendas ambientales.

De entrada es importante entender cuáles son los factores internos que inciden en el cambio político en la arena ambiental en los países en desarrollo. Como señalan Morell y Poznanski, las políticas ambientales de los países pobres se insertan dentro de la dinámica propia de sus sistemas políticos. Así, los temas ecológicos adquieren relevancia política y son resueltos en el contexto de tensiones élite-masas, conflictos urbano-rurales, coexistencia de conceptos autoritarios centralizados con estructuras políticas descentralizadas, y la necesidad de obtener una ventaja económica en el corto plazo a expensas de un serio daño ambiental a largo plazo.⁴⁹

Los mismos autores apuntan que las opciones políticas desarrolladas por los gobiernos de países en desarrollo para resolver la degradación ambiental, difícilmente parten de criterios ecológicos. "En lugar de ello, un amplio rango de restricciones políticas, institucionales y burocráticas..., limitan drásticamente el alcance de las opciones políticas disponibles para atender la gestión ambiental."⁵⁰ De acuerdo con esta interpretación, no es el deterioro ecológico *per se* lo que mueve a los gobiernos de los países en desarrollo a tomar medidas ambientales correctivas, sino más bien las implicaciones políticas que supondría no revertir tal deterioro.

La politización doméstica del tema ambiental es claramente percibida en la relación élite-masas. Debido a su poder económico y político, las élites tienen la capacidad de

⁴⁸ Citado en *Ibidem*, p. 6.

⁴⁹ David Morell, Joanna Poznanski. "Rhetoric and Reality. Environmental Politics and Environmental Administration in Developing Countries", en H. Jeffrey Leonard. *Divesting Nature's Capital: The Political Economy of Environmental Abuse in the Third World*. Nueva York, Holmes & Meier, 1985, p. 137

⁵⁰ *Ibidem*, p. 163.

definir la agenda ambiental nacional, llamando la atención sobre problemas que les resultan más visibles, aún cuando no necesariamente sean los más importantes. Así, aspectos como la protección de especies y áreas naturales pueden llegar a recibir una mayor atención por parte de las autoridades ambientales, en detrimento de otros problemas que afectan a una parte de la población más amplia⁵¹, como la erosión de los suelos y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. En última instancia, no obstante, las élites tienden a ocuparse de la degradación ambiental sólo cuando ésta afecta directamente al desarrollo industrial (la falta de agua para propósitos industriales, por ejemplo).⁵²

Por otro lado, también debe tenerse en cuenta que para la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo las preocupaciones de los habitantes de las ciudades pesan más que las propias de los residentes del campo. La importancia económica y política de las ciudades y la capacidad de movilización de sus ciudadanos son las principales razones del mayor grado de atención que reciben las urbes. Los gobiernos de estos países suelen atender problemas con mayor visibilidad política como la contaminación del aire y del agua producto de la actividad de las industrias, dejando de lado temas como la conservación de los suelos, los bosques y los recursos minerales, que son del interés directo de las poblaciones que trabajan en el sector rural.

En el ámbito institucional, las agencias encargadas de la administración ambiental no sólo carecen de recursos financieros suficientes, sino también de especialistas que puedan organizar la información recabada y controlar la ejecución de los programas ambientales. Desde su creación, estas instituciones fueron una copia mal adaptada de las instituciones propias de los países desarrollados, con costos administrativos demasiado elevados y una pobre capacidad para comprender los problemas ambientales lo suficientemente bien como para tomar las decisiones apropiadas.⁵³

Pues bien, una vez presentada esta exposición general sobre los factores internos que inciden en la formulación de políticas ambientales de los países en desarrollo, es posible analizar la vinculación entre las esferas de influencia doméstica e internacional en los procesos de toma de decisiones en la arena ambiental.

Como se ha comentado, dentro de la esfera doméstica, los recursos políticos son elementos esenciales para provocar el cambio político en los países en desarrollo.

⁵¹ Cfr. *Ibidem*, p. 143.

⁵² Cfr. *Ibidem*, p. 154.

⁵³ Cfr. *Ibidem*, p. 156.

Puesto que se trata de recursos cuya acumulación requiere de muchos años de residencia en un país determinado, difícilmente los actores externos pueden tener acceso a ellos. Tales recursos pertenecen a activistas de los países del Sur que cuentan con las habilidades sociales y políticas necesarias para incidir en el cambio institucional. Los contactos personales con individuos en posiciones de influencia, el conocimiento de las estructuras políticas y la capacidad de aprovechar las pocas ventanas de oportunidad que se presentan, se cuentan entre los recursos políticos que hacen que un individuo o grupo esté en posición de influir sobre las políticas ambientales.

El papel de estos actores internos es todavía más importante cuando no sólo están involucrados en los procesos políticos de su país de origen, sino cuando se encuentran en posición de acceder a los recursos técnicos y financieros del extranjero. Al moverse en las esferas de influencia doméstica e internacional, estos individuos o grupos, que Steinberg denomina activistas bilaterales, tienen más posibilidades de incidir en los procesos de reforma institucional que aquellos que sólo cuentan con los recursos de una u otra esfera.

Los activistas bilaterales ejercen, además, una notable influencia en los movimientos transnacionales de ideas políticas, que involucran un conjunto de conceptos y filosofías que se difunden por todo el mundo. En este tipo de intercambios, los activistas bilaterales desempeñan una función relevante al tratar de asegurar que las ideas importadas del pensamiento ambientalista dominante en la comunidad internacional, sean adaptables a las condiciones ambientales y necesidades sociales de cada país. No obstante, siempre existe el riesgo de que el proceso de "traducción" de las ideas ambientalistas escape al control de los activistas bilaterales, debido a que las agencias domésticas y las organizaciones de la sociedad civil pueden intentar adaptar el pensamiento ambientalista a sus preocupaciones tradicionales, provocando que la idea original pierda su esencia.⁵⁴

Las instituciones domésticas, por lo tanto, también actúan como mediadoras del impacto de los procesos transnacionales ambientales. Al canalizar la forma en que las ideas internacionales influyen en los procesos domésticos de toma de decisiones, por ejemplo, las instituciones "pueden mitigar la efectividad de los esfuerzos internacionales para alterar las prioridades y regulaciones políticas domésticas."⁵⁵ Ello no significa, sin embargo, que las instituciones nacionales sean inmunes a las presiones internacionales.

⁵⁴ Véase Paul F. Steinberg, *op. cit.*, pp. 22-29.

⁵⁵ Elizabeth Economy, Miranda A. Schreurs, *op. cit.*, p. 4.

Las instituciones, lejos de ser estáticas, presentan un carácter dinámico, por lo que los cambios en las estructuras institucionales pueden afectar la manera en que la agenda ambiental internacional impacta en la política nacional. En última instancia, los factores exógenos tendrán mayor capacidad de influencia ahí donde las instituciones domésticas son endebles.

Los intereses de los actores políticos en el ámbito estatal también influyen en las respuestas nacionales a las presiones internacionales. Si los objetivos que persigue la comunidad internacional pueden ser vinculados con los objetivos de actores subestatales poderosos, la cooperación tendrá lugar sin mayores problemas. No obstante, si los actores relevantes al interior del Estado perciben que los objetivos de la comunidad internacional no son compatibles con las prioridades políticas del momento, la cooperación resultará limitada.⁵⁶

El compromiso ambiental de un Estado no estaría exento de esta dinámica. Bryant y Bailey plantean que "la conservación ambiental es raramente vista por los Estados como un fin en sí mismo, y más bien como un medio para lograr varios fines políticos y económicos"⁵⁷. De acuerdo con esta interpretación, los gobiernos sólo estarán dispuestos a realizar concesiones ambientales – tanto a actores nacionales como internacionales – a cambio de un beneficio o incentivo político o económico, punto al que regresaremos más adelante.

Dado que la soberanía nacional sigue siendo un tema sensible para los países menos desarrollados, sus gobiernos no aceptarán compromisos internacionales que impliquen ceder autoridad a un poder central internacional. Esto es especialmente evidente en el marco de la gobernanza ambiental y la participación de los países en desarrollo en los acuerdos ambientales multilaterales. Como bien señalan Pacheco y Vega, muchos gobiernos "temen que, al entrar en acuerdos que sean legalmente válidos (jurídicamente vinculantes) y que tengan consecuencias de obligatoriedad en su cumplimiento, su capacidad de dirigir los destinos de la sociedad se vea minada."⁵⁸ Sobra apuntar que en países que enfrentan amplios desafíos sociales y económicos, el mantenimiento del control político se asume como un punto de partida indispensable para impulsar el desarrollo.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 8.

⁵⁷ Raymond L. Bryant, Sinead Bailey. *Third World political ecology. An Introduction*. Nueva York, Routledge, 1996, p. 65.

⁵⁸ Raúl Pacheco, Obdulia Vega. "Cooperación internacional...", *op. cit.*, pp. 407-408.

Pacheco y Vega afirman que "al obligarse a cumplir convenios de protección al medio ambiente, las naciones se ven forzadas a seguir estrategias de conservación de los ecosistemas que probablemente no formen parte de su agenda política más inmediata o de los objetivos más urgentes de su plan de desarrollo."⁵⁹ Por ende, como apunta Hurrell, "hay una marcada preferencia por lineamientos / objetivos no vinculantes que los Estados son libres de implementar al ritmo que crean conveniente, en lugar de aceptar firmar obligaciones claras."⁶⁰

En este sentido, los países en desarrollo pueden ser receptivos a los principios y políticas emanados de la comunidad ambiental internacional, pero no estar supeditados jurídicamente a determinados acuerdos o arreglos. Puede suceder, entonces, que la vinculación entre las preocupaciones ecológicas internas y las discusiones ambientales globales conduzca a mejoras domésticas en la protección ambiental, sin que ello se traduzca en una postura más cooperativa sobre un tema ambiental.⁶¹

Los países en desarrollo, no obstante, pueden aceptar adoptar políticas ambientales promovidas por agentes externos y asumir una participación más activa en los foros ambientales internacionales, cuando las relaciones con los países del Norte se sustentan en una vinculación constructiva, en el marco de la cual se reconocen tanto los diferentes grados de desarrollo de los Estados como las necesidades especiales del Sur para hacer frente a la degradación ambiental. La cooperación de los países en desarrollo tenderá a ser mayor cuando el Norte otorgue incentivos (en forma de asistencia financiera, técnica o de otra índole) que permitan a los gobiernos del Sur impulsar políticas de protección ambiental compatibles con las metas nacionales en materia de progreso social.

El éxito de las políticas de incentivos depende en gran medida del grado de vinculación entre el remitente y el destinatario de la ayuda. En general, los incentivos tenderán a ser más efectivos cuando existe escasa o nula interdependencia entre las partes, pues en este marco "una oferta de determinados incentivos será percibida positivamente por el receptor debido a su inusual existencia (y valor real y potencial), lo que puede animarle a aceptar determinadas concesiones de carácter coyuntural."⁶² Ello no anula la posibilidad de que los incentivos surtan efecto entre aliados o socios comerciales, particularmente cuando la expectativa de beneficios es alta.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 408.

⁶⁰ Citado en Raymond L. Bryant, Sinead Bailey, *op. cit.*, pp. 71-72.

⁶¹ Elizabeth Economy, Miranda A. Schreurs, *op. cit.*, p. 9.

⁶² Juan Pablo Prado Lallande. *La condicionalidad política...*, *op. cit.*, p. 61.

Rosas plantea, por otro lado, que la vinculación constructiva será más exitosa cuando se produce entre regímenes democráticos donde la distribución de poderes impide que las élites políticas actúen de mala fe o de manera arbitraria. Sin embargo, existen gobiernos formalmente constituidos como democracias que en la práctica actúan de manera autoritaria. Puede suceder, por ejemplo, que un Estado que espera obtener algún tipo de asistencia foránea, ponga en marcha acciones y medidas políticas encaminadas a obtener la aprobación del remitente, las cuales no necesariamente cuentan con el respaldo popular.⁶³

Antes de concluir este apartado, es importante considerar las oportunidades que ofrece la transnacionalización del tema ambiental para los actores domésticos. Los países en desarrollo no necesariamente tienen que asumir una postura pasiva ante influjos externos, pues los mismos espacios y mecanismos de los cuales hacen uso los actores internacionales en su intento de influir en las políticas ambientales de terceros Estados, pueden representar puntos de enlace para que el mundo en desarrollo introduzca sus preocupaciones en la agenda ambiental internacional. En otras palabras, el mundo en desarrollo no tiene porqué padecer la globalización de los asuntos ambientales. Así por ejemplo, los países del Sur han logrado que las cuestiones relacionadas con el desarrollo sean incluidas dentro de los debates políticos internacionales en materia ambiental.⁶⁴

De la misma forma, la participación en acuerdos ambientales multilaterales puede resultar positiva para los países en desarrollo. Aunque bien pueden ser un mecanismo institucional por medio del cual los países industrializados influyen sobre las políticas domésticas de los países en desarrollo, los acuerdos ambientales pueden contener las bases e instrumentos con los cuales pueden defenderse los intereses domésticos. Más aún, existe la posibilidad de que, una vez dentro, los países en desarrollo puedan influir en la estructura de los acuerdos ambientales internacionales.⁶⁵

Como podrá observarse, la interacción dinámica entre las esferas de influencia doméstica e internacional en el marco de los procesos de formulación y ejecución de las políticas ambientales, dista de ser sencilla. Entender la complejidad que envuelve a las decisiones políticas en materia ambiental, es el primer paso para evitar caer en simplificaciones absurdas. Economy y Schreurs apuntan atinadamente que

⁶³ Cfr. María Cristina Rosas, *op. cit.*, p. 75.

⁶⁴ Véase Elizabeth Economy, Miranda A. Schreurs, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁵ Véase *Ibidem*, p. 14-15.

el impacto de los vínculos entre la política internacional y la política doméstica debe ser entendido en el contexto de las estructuras políticas domésticas, procesos políticos y prioridades políticas tradicionales de un determinado Estado. Es esta interacción entre los niveles doméstico e internacional la que mejor aclara por qué y cómo es que las naciones cooperan o no en los temas ambientales transnacionales y globales.⁶⁶

En sentido similar se expresan Morell y Poznanski, para quienes la política ambiental de los países en desarrollo es resultado de la conjunción de factores internos y externos.

La experiencia indica que los gobiernos, muy pocas veces si no es que nunca, emprenden políticas ambientales serias en ausencia de una fuerte presión política por parte de grupos al interior de la sociedad (o de gobiernos extranjeros)... La estrategia natural de cualquier gobierno es esperar y ver cuáles son las presiones que logran avanzar, para entonces actuar como corresponda... En el mundo en desarrollo, la retórica ha sido la principal respuesta a la primera fase de presiones políticas – internacionales y domésticas –, para la acción ambiental; mayores presiones se necesitarán para impulsar una implementación agresiva de las nuevas leyes y regulaciones.⁶⁷

De las explicaciones anteriores se desprende que la vinculación entre las esferas doméstica e internacional en los procesos de formulación de políticas ambientales genera una respuesta en el gobierno receptor de la influencia de ambas esferas. Tal respuesta, como se ha visto, procura ser la mejor a la luz de los intereses del régimen, y, por lo tanto, es más que una respuesta reactiva. Podría llamarse una respuesta preventiva, por cuanto su objetivo principal es superar los desafíos del momento, asegurando la estabilidad política de los grupos de poder y canalizando las presiones de tal manera que el cambio político se realice en forma gradual y controlada.

Con todo, la respuesta preventiva no es siempre favorable a los fines políticos del gobierno. Puede incluso fortalecer a los grupos de presión en las dos esferas de influencia, provocando que una nueva respuesta se vuelva necesaria. No obstante, lo importante aquí es entender que la toma de decisiones en materia ambiental, independientemente de que sea el resultado de la interacción entre dos esferas de

⁶⁶ *Ibidem*, p. 15.

⁶⁷ David Morell, *op. cit.*, pp. 71-72.

influencia, no se realiza sin la complicidad del gobierno. En otras palabras, el gobierno no es solamente el objeto de las presiones ni un simple administrador de las demandas, sino un actor que trata de canalizar las presiones según su propia conveniencia.

No puede descartarse, no obstante, la posibilidad de que un país en desarrollo reaccione de manera positiva a las demandas del exterior cuando existen incentivos de por medio. Como ya se ha señalado líneas arriba, a través de la vinculación constructiva los países del Sur pueden obtener beneficios políticos, económicos y sociales a cambio de una mayor cooperación en materia ambiental.

Estas últimas observaciones son importantes a fin de no exagerar el impacto de los procesos de transnacionalización sobre las políticas ambientales de los países en desarrollo.

1.2 Actores internacionales y problemática ambiental en el mundo en desarrollo

Una vez que ha sido reconocida la compleja relación entre las esferas de influencia en la política ambiental, y en el entendido de que el objeto de esta investigación es analizar la influencia de elementos exógenos en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental, es necesario contextualizar los procesos transnacionales que inciden en el cambio de las políticas de los gobiernos del mundo en desarrollo. En este apartado se identifican los actores internacionales que históricamente han ejercido una influencia directa o indirecta en las políticas ambientales de los países del Sur.

1.2.1 Procesos históricos y actores internacionales relevantes

La pobreza y el atraso se han erigido como los mayores obstáculos de los países en desarrollo al momento de hacer frente a la problemática ambiental. Expoliados por un mercado capitalista global que demanda una producción intensiva para sostener los altos niveles de consumo, los países del Sur han enfrentado dificultades para vincular el desarrollo productivo con la sustentabilidad ambiental. Las condiciones de inequidad y competencia desleal propias del sistema económico internacional, han provocado que los gobiernos del Sur sean presos de una ideología que privilegia las soluciones a corto plazo y que difícilmente reconoce las implicaciones ecológicas y sociales que supone un desarrollo sin rumbo.

El tema ambiental no fue prioridad para los gobiernos de los países en desarrollo en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Preocupados por afirmar el control político sobre sus ciudadanos y afianzar la estabilidad del régimen frente a las amenazas de desintegración social, las administraciones centrales de estos países concibieron al medio ambiente como un asunto secundario, supeditado a los imperativos económicos.

Los planes de desarrollo en los países del Sur, que fueron elaborados en colaboración con asesores de países occidentales, tenían como objetivo central la industrialización nacional. En su intento por alcanzar los niveles de desarrollo de los países del Primer Mundo, los gobiernos de los países del Sur se dieron a la tarea de incrementar las exportaciones de materias primas a fin de obtener las divisas necesarias para pagar los bienes de capital que eran indispensables para el proyecto de industrialización. En el proceso, la contaminación ambiental y la sobreexplotación de los recursos naturales fueron una constante. Sin embargo, al menos durante las décadas de 1950 y 1960, las políticas sobre conservación ambiental estuvieron ausentes en las agendas de desarrollo de los países pobres.

Durante la década de 1970, el tema ambiental comenzó a ganar terreno en la arena internacional. Fue la época de la Conferencia de Estocolmo y de la creación, en 1972, del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la primera agencia internacional encargada de asistir a los países en la planeación ambiental y en la elaboración de la legislación en la materia. Asimismo, en el transcurso de este decenio, instituciones como el Banco Mundial y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional comenzaron a considerar las ventajas económicas de incorporar controles ambientales en los proyectos de desarrollo que estos mismos organismos financiaban.

Así, en aquellos años, los países en desarrollo comenzaron a mostrar una mayor conciencia de las consecuencias económicas negativas de una planeación que no tomaba en cuenta el impacto ecológico.⁶⁸ En este contexto, y en respuesta a presiones internas y externas, gran parte de estos países aprobaron estatutos ambientales. Diferentes estudios realizados durante esta década mostraban que los marcos legales para regular la protección ambiental estaban bastante extendidos en el mundo en desarrollo.⁶⁹

Si bien la Conferencia de Estocolmo contribuyó a un cambio de perspectivas sobre los modelos de desarrollo altamente contaminantes, en la práctica los países del Sur tendieron a evadir su responsabilidad ambiental en aras de impulsar el crecimiento

⁶⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 140.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 145.

económico, de manera que, lejos de mejorar, el estado del medio ambiente mostraría signos de deterioro en el transcurso de la década.

Para mediados de los años ochentas la crisis ambiental que afrontaban los países en desarrollo comenzó a ser objeto de preocupación entre la comunidad ambientalista internacional. Los países desarrollados demandaron a los países pobres encontrar un "equilibrio" entre el desarrollo económico y la protección ambiental. Bryant y Bailey plantean que "tal presión estaba asociada en última instancia con las preocupaciones ambientales de las sociedades del Primer Mundo, las cuales, para mediados de los 80s habían crecido hasta abarcar asuntos 'globales', como la deforestación tropical, que, en la práctica estaba relacionada primordialmente con el Tercer Mundo."⁷⁰

A la par de estos procesos, la crisis de la deuda que golpeó a gran parte de los países en desarrollo durante aquella década, tuvo serias repercusiones ambientales. Por un lado, los programas de ajuste estructural impulsados por instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), requirieron recortes en los programas sociales, siendo un tema común entre los países en desarrollo la reducción de los presupuestos de las agencias ambientales. Por otro lado, esos mismos programas impulsaron actividades económicas consonantes con la "ventaja comparativa" de un determinado país. Vinculada al pensamiento neoliberal promovido por los países industrializados desde finales de los 70s, "la insistencia en la ventaja comparativa también ha sido sinónimo de presiones para incrementar la producción de recursos naturales."⁷¹

Hacia finales de los 80s, y en buena medida como resultado del activismo de grupos ambientalistas que acusaban a las instituciones financieras multilaterales de agravar los problemas ambientales de los países en desarrollo financiando grandes proyectos de infraestructura que carecían de una adecuada evaluación del impacto ambiental, el Banco Mundial y otros grupos acreedores comenzaron a establecer cláusulas de tipo ecológico en el otorgamiento de ayuda y préstamos a los países menos desarrollados (la denominada "*green conditionality*"⁷²). Asimismo, la comunidad internacional comenzó a reconocer que el desarrollo económico sin desarrollo ecológico no contribuía al mejoramiento de la calidad de vida, y con frecuencia resultaba en una mayor

⁷⁰ Raymond L. Bryant, Sinead Bailey, *op. cit.*, p. 58.

⁷¹ *Ibidem*, p. 60.

⁷² De acuerdo con Davis (1992), la condicionalidad verde o *green conditionality* "consiste en vincular la ayuda al desarrollo y el comercio de bienes agropecuarios respecto al cuidado ambiental y la calidad de este tipo de productos en terceros países." Citado en Juan Pablo Prado Lallande. *La condicionalidad política...*, *op. cit.*, p. 133.

desigualdad en la distribución de la riqueza.⁷³ En estas circunstancias, la revalorización del tema ambiental en las agendas de desarrollo de los países del Sur se convirtió en un imperativo.

En general, no obstante, el cambio fue de forma y no de fondo. Las leyes y regulaciones establecidas para hacer frente a la crisis ambiental contenían un amplio grado de retórica. Aunque los objetivos planteados eran ambiciosos y las normas sumamente estrictas, no existía un compromiso con la puesta en marcha de las políticas. Además, la mayoría de las instituciones ambientales de los países en desarrollo eran pequeñas y políticamente débiles, incapaces de competir con otros ministerios con mayor poder e influencia.⁷⁴

La preocupación ambiental observada desde principios de la década de 1970 entre los países del Sur, no se tradujo en sistemas efectivos para combatir los problemas ambientales más acuciantes de estos países, como la contaminación, la deforestación y la erosión del suelo.⁷⁵ Como ya se ha comentado, la crisis ecológica en los países en desarrollo generó la intromisión de los países del Norte en las políticas ambientales del Sur, situación que habría de encontrar una justificación moral e ideológica en el carácter del medio ambiente como bien público global.

Aunque la responsabilidad directa del deterioro ambiental en los países del Sur recaía en sus propios gobiernos, que desde entonces adoptaron políticas simbólicas que no estaban destinadas a producir efectos prácticos de trascendencia, los elevados niveles de consumo en los países del Norte habían contribuido en gran medida a agravar los problemas ambientales de los países pobres. En 1999, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) revelaba que el 20% de la población mundial (asentada en países desarrollados) consumía el 80% de los recursos naturales del planeta, generando niveles de contaminación equivalentes. A la inversa, el 80% de los seres humanos (instalados en los países en desarrollo) consumían apenas el 20% de la riqueza biótica de la Tierra, siendo su contribución a la degradación ecológica mundial altamente menor a la de los países del Norte.⁷⁶ Un año antes la misma agencia reconoció que:

⁷³ Dhirendra K. Vajpeyi, "External Factors Influencing Environmental Policymaking: Role of Multilateral Aid Agencies", en O.P. Dwivedi, Dhirendra K. Vajpeyi (edits.) *Environmental Policies in the Third World: A Comparative Analysis*. Westport, Greenwood Press, 1995, p. 24.

⁷⁴ David Morell, *op. cit.*, p. 138.

⁷⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 146.

⁷⁶ Citado en Juan Pablo Prado Lallande, "La cooperación internacional...", *op. cit.*, p. 64.

La geografía del daño ambiental indica que los ricos contribuyen más en el deterioro medioambiental, con mayor participación en la contaminación externa y en el recalentamiento mundial de la atmósfera (...), pero los pobres soportan la mayor parte de la pérdida de vidas y riesgos de salud derivados de la contaminación y de los productos tóxicos (...), como consecuencia de la desertización, la deforestación y la pérdida de la diversidad biológica.⁷⁷

Si la respuesta a la crisis ambiental global ha sido mucho más activa en el Norte, ello se debe a las ventajas comparativas que posee con relación al Sur. Los países desarrollados cuentan con la infraestructura y los servicios necesarios para hacer frente al deterioro ecológico, no así las naciones pobres, carentes de recursos económicos y técnicos para tomar acciones correctivas. Ante esta realidad, los países del Norte han tenido que reconocer, aún cuando sólo sea por la responsabilidad moral que implica ser los principales consumidores de los recursos naturales del planeta, la necesidad de asistir a sus contrapartes en el Sur para revertir el daño ecológico global.

La cooperación internacional para el desarrollo medioambiental se remonta a la década de 1950, cuando aquélla era canalizada a través de la ayuda asistencialista proporcionada por los países del Norte a los Estados más pobres, los cuales fungían como receptores pasivos de la ayuda, dependientes de la dirección y tutela del país donante. A partir de los años sesentas, el apoyo a proyectos ambientales se realizaría a través de la cooperación internacional al desarrollo, que a diferencia de la modalidad anterior, proponía la participación conjunta e incluyente de todos los involucrados.⁷⁸ Hasta entonces, no obstante, el medio ambiente se había mantenido como un tema marginal dentro de la agenda internacional, y no fue sino hasta 1972, en el marco de la Conferencia de Estocolmo, cuando los problemas ambientales con repercusiones sobre la salud humana fueron integrados a las preocupaciones más amplias del desarrollo.

A finales de la década de 1980, la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Informe Bruntland, introdujo el concepto de desarrollo sustentable, el cual daría paso a nuevas estrategias de colaboración Norte-Sur. El documento señalaba que el desarrollo sustentable consistía en

⁷⁷ Citado en *Ibidem*, p. 64.

⁷⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 65.

satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades... (la cual implica) el fomento de la cooperación que trascienda a las fronteras nacionales... (mediante) el otorgamiento de apoyo a los países en desarrollo en razón a sus propios planes de desarrollo, prioridades y objetivos.⁷⁹

El paradigma del desarrollo sustentable sería la base de la cooperación internacional medioambiental en los años posteriores a Brundtland. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, no sólo sentó las bases "para una colaboración mundial entre los países en desarrollo y los más industrializados, afincada en las necesidades mutuas y los intereses comunes", sino que también "asentó que la meta fundamental de la cooperación internacional para el Medio Ambiente consistiría en practicar los postulados del desarrollo sostenible"⁸⁰, que reconocen la estrecha vinculación entre la sociedad, la economía y el medio ambiente.

En términos generales, dos han sido los principales instrumentos internacionales que han favorecido el diálogo Norte-Sur en cuestiones ambientales. En primer lugar se encuentran las conferencias mundiales sobre medio ambiente, que iniciaron en Estocolmo en 1972 y que, no obstante su carácter no coercitivo desde el punto de vista del derecho internacional, se han convertido en importantes instancias para la construcción de acuerdos y la concertación de compromisos.

Una segunda modalidad de la colaboración internacional medioambiental es la denominada cooperación técnica, "la cual consiste en un flujo de conocimientos, experiencias y recursos económicos originados en las instituciones de un país u organismo internacional para ser asimilados por instituciones de otro país, a través de la instrumentación de proyectos específicos."⁸¹ Este tipo de asistencia ha resultado necesaria para que los países en desarrollo puedan cumplir los objetivos acordados en las convenciones ambientales internacionales.

Dados los límites de este estudio, no se profundizará en estos procesos. Suficiente es observar aquí que el contexto internacional ha jugado un papel fundamental en el origen y conformación de las políticas ambientales de los países en desarrollo. Así, partiendo de este contexto general, es posible identificar a los actores internacionales que, en el

⁷⁹ Citado en *Ibidem*, p. 66.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ *Ibidem*, p. 67.

marco de los procesos de globalización, se han convertido en referentes relevantes al momento de analizar las decisiones en materia ambiental de los gobiernos de países en desarrollo.

De entrada, es importante no desmeritar el papel que juega el Estado como agente del cambio político en los países en desarrollo. La intervención de los países desarrollados en los asuntos internos de los países pobres se mantiene aún hoy, a pesar de la emergencia de nuevos actores con mayores oportunidades de acceso a los sistemas políticos de los países en desarrollo. En el contexto de una crisis ambiental global, "los problemas del Tercer Mundo son ahora los problemas del mundo, y esta situación ha sido utilizada para justificar la creciente interferencia del Primer Mundo (vía mecanismos bilaterales y multilaterales) en los asuntos sociales y ambientales del Tercer Mundo."⁸²

No obstante, como afirman Bryant y Bailey, la globalización ha generado "una erosión más general de la habilidad de los Estados del Tercer Mundo para dictar el ritmo y la naturaleza del desarrollo económico, y por extensión, de la conservación ambiental."⁸³ En este marco, "la posición privilegiada del Estado pudiera estar amenazada como resultado del creciente poder de otros actores ligados a las fuerzas combinadas de la 'globalización' y la 'localización'."⁸⁴

Desde principios de la década de 1970, estos otros actores, en particular las agencias internacionales de cooperación al desarrollo, han prestado mayor atención a los problemas de contaminación, la degradación ambiental y los impactos ambientales de nuevos proyectos de creación de capacidades en los países en desarrollo.⁸⁵

Entre los principales actores internacionales promotores del cambio político en los países en desarrollo se encuentran las instituciones multilaterales. Estas organizaciones han impactado las políticas ambientales domésticas en al menos cuatro formas: 1) las instituciones multilaterales han operado sobre el principio básico de que el modelo capitalista es el sistema de producción adecuado para organizar las actividades económicas en el mundo, con las consecuentes implicaciones ecológicas que ello supone; 2) contar con el apoyo de estas instituciones fortalece políticamente al grupo gobernante frente a sus ciudadanos; 3) hay un creciente vínculo entre las instituciones

⁸² Raymond L. Bryant, Sinead Bailey, *op. cit.*, p. 80.

⁸³ *Ibidem*, p. 73.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ David Morell, *op. cit.*, p. 139.

multilaterales y los negocios en los países en desarrollo; y 4) las políticas de estas instituciones han contribuido a la marginación de actores de origen comunitario.⁸⁶

Dentro de este conglomerado de actores se encuentran las instituciones financieras internacionales y las organizaciones técnicas de Naciones Unidas. Ambas han estado involucradas en la crisis ambiental de los países en desarrollo. En el primer caso, han promovido una visión del desarrollo que en muchas ocasiones resulta incompatible con la equidad social o la protección ambiental. Tratando de impulsar el crecimiento económico en los países en desarrollo, estas instituciones financieras han proporcionado asistencia monetaria y operativa para el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura que con frecuencia ignoran el impacto ambiental asociado. Organismos como el Banco Mundial y el FMI han carecido de una visión integral capaz de conciliar el progreso económico con la conservación ambiental.

En el caso de organismos técnicos como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), habrá que señalar que su participación en la solución de los problemas ambientales de los países del Sur es ambivalente. Por una parte, se ha reconocido su contribución al alivio de la pobreza en el ámbito rural mediante la provisión de alimentos, insumos de producción y capacitación. Este tipo de organizaciones ha puesto el conocimiento científico y las aplicaciones tecnológicas a disposición de los países más pobres, promoviendo un concepto de desarrollo que promueve el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mejoramiento de las técnicas de cultivo, la creación de capacidades, etc. Sin embargo, también han sido criticadas por promover una visión de progreso de corte occidental que rechaza los conocimientos y prácticas tradicionales, al tiempo que fortalece la dirección política de los Estados frente a actores de la comunidad que demandan autonomía de gestión.⁸⁷ Siguiendo esta línea, podría decirse que la llamada "asistencia técnica", independientemente de los beneficios que pueda generar para el país que la recibe, no necesariamente está exenta de un trasfondo político.

En una línea similar se insertan las organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo. Actuando bajo la premisa de que la "asistencia técnica" conduce a una mejor gestión ambiental, estas organizaciones basan sus actividades en la diseminación del conocimiento, el envío temporal de expertos a países en desarrollo y el entrenamiento de técnicos de estos países. Su contribución a la superación de los

⁸⁶ Raymond L. Bryant, Sinead Bailey, *op. cit.*, pp. 77-80.

⁸⁷ Véase *Ibidem*, pp. 82-99.

desafíos ambientales de los países en desarrollo parece limitada, por el hecho de que la tecnología y el conocimiento son insuficientes cuando las restricciones políticas internas impiden el logro de una mejor calidad ambiental.⁸⁸

Antes de concluir este apartado, es importante acotar que la cooperación Norte-Sur nunca está exenta de una condicionalidad política. De acuerdo con Prado Lallande, la asistencia al desarrollo históricamente ha estado supeditada al cumplimiento de una serie de prerequisites de diversa índole.

Desde que la ayuda al desarrollo fue practicada de manera formal y sistematizada a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, esta actividad ha sido ejercida por parte de los donantes como una estrategia encaminada a incidir en la conducta de los receptores para que estos acepten cumplir determinadas disposiciones establecidas por aquellos.⁸⁹

1.2.2 El papel de las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas

Más importante quizá para efectos de esta investigación es el papel que han desempeñado las ONGAs en la problemática ambiental de los países del Sur. Posiblemente se trata de los actores con mayor influencia en las políticas ambientales de los países en desarrollo gracias a que "poseen un fuerte carácter 'moral' que parece ausente en la mayoría de los actores."⁹⁰ Princen sugiere que las ONGAs pueden distinguirse de otros actores en tanto sus actividades reflejan "cualidades de legitimidad, transparencia y transnacionalismo."⁹¹

En sentido amplio, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) "son organizaciones institucionalizadas, estructuradas y formalizadas, cuyo objetivo es, generalmente, representar y llevar adelante los intereses de un movimiento social más amplio."⁹² En el caso de las ONGAs, tales intereses están vinculados a prevenir y revertir la degradación ambiental. El surgimiento de las ONGs se da en razón de los limitados canales de participación que ofrecen las estructuras estatales, por lo que uno

⁸⁸ H. Jeffrey Leonard. "Political and Economic Causes of Third World Environmental Degradation", en H. Jeffrey Leonard, *op. cit.*, p. 125.

⁸⁹ Juan Pablo Prado Lallande. *La condicionalidad política...*, *op. cit.*, p. 87.

⁹⁰ Raymond L. Bryant, Sinead Bailey, *op. cit.*, p. 131.

⁹¹ Citado en *Idem*.

⁹² Jordi Díez. *Political change and environmental policymaking in Mexico*. Nueva York, Routledge, 2006, p. 28.

de los objetivos centrales de estas organizaciones es lograr ejercer influencia en las políticas nacionales.

Aunque una de las principales contribuciones de las ONGs ha sido el fortalecimiento de la sociedad civil, su capacidad para modificar las políticas públicas de los gobiernos nacionales no es del todo clara. Para autores como Fowler, las ONGs tienden a mantener el *statu quo*, mientras que para otros como Clarke, Jordan y Van Tuijl, estas organizaciones tienen como misión central modificar el actual estado de la situación.⁹³ Esta segunda interpretación parece más acertada, dado que, como se verá a continuación, las organizaciones ambientalistas han buscado diferentes mecanismos para propiciar el cambio político.

En términos generales, la influencia política que pueden ejercer las ONGAs se da a través de cuatro vías: 1) la presión directa sobre Estados, negocios e instituciones multilaterales; 2) el apoyo a los proyectos de conservación y desarrollo propuestos y operados por actores comunitarios; 3) el diseño de campañas de concientización sobre los asuntos ambientales; y 4) la participación en conferencias y foros globales sobre medio ambiente y desarrollo.⁹⁴

A fin de comprender el impacto político de estos actores en las políticas ambientales de los países en desarrollo, resulta útil distinguir entre las ONGAs con sede en los países desarrollados y las ONGAs con sede en los países en desarrollo. Mientras que las primeras tienden a reflejar las preocupaciones ambientales de los ciudadanos de los países industrializados, las segundas generalmente abordan cuestiones vinculadas al desarrollo y la promoción de la justicia y la equidad social.⁹⁵

La mayoría de las ONGAs de los países desarrollados surgieron en el marco de las protestas sociales y ambientales que se desarrollaron en varios países industrializados durante las décadas de 1960 y 1970. La preocupación inicial de estas organizaciones fue atender asuntos como la extinción de especies silvestres y la contaminación ambiental, temas sensibles entre la opinión pública de los países desarrollados. Es importante notar entonces que los temas de conservación – asuntos que hoy siguen siendo relevantes para algunas de las ONGAs más influyentes a escala internacional – estuvieron presentes desde los orígenes de estas organizaciones.

⁹³ Raúl Pacheco, Obdulia Vega. "Cooperación internacional...", *op. cit.*, p. 417.

⁹⁴ Véase Raymond L. Bryant, Sinead Bailey, *op. cit.*, pp. 132-133.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 130.

Es durante la década de 1980 cuando la actividad de las ONGAs de los países desarrollados comenzará a tener implicaciones directas en las políticas ambientales de los países en desarrollo. Por una parte, "estos actores comenzaron a tomar mayor interés en los problemas ambientales 'globales', tales como el calentamiento provocado por los gases de invernadero, la reducción del ozono o la deforestación tropical, lo que las llevó a tener un interés directo en los problemas ambientales del Tercer mundo."⁹⁶ Los problemas ambientales de los países en desarrollo fueron incluidos en las campañas de estas organizaciones, haciendo énfasis en ciertos aspectos de la crisis ambiental de los países del Sur por encima de otros. Así, temas como la pérdida de especies silvestres y la deforestación tropical, los cuales eran de especial interés para los ciudadanos de los países desarrollados, recibieron una atención desmedida en comparación con otros problemas que se consideraban más apremiantes.⁹⁷

Por otro lado, en el transcurso de la década, las ONGAs de los países desarrollados se volvieron más grandes y más profesionales en sus actividades, estando en posición de influir políticamente sobre los países en desarrollo. Organizaciones como el *World Wildlife Fund* y *Friends of the Earth* controlaban presupuestos millonarios que les permitieron contar con representaciones en países del Sur. A medida que estas organizaciones fueron creciendo, entraron en un contacto más cercano, y frecuentemente conflictivo, con Estados, corporaciones transnacionales e instituciones multilaterales alrededor del mundo.⁹⁸

La actividad de las ONGAs de los países desarrollados más allá de sus fronteras ha sido calificada como eco-imperialismo por algunos críticos. Como señalan Bryant y Bailey, su intento de atacar los problemas ambientales de los países pobres no siempre es honrado. A fin de propiciar el cambio político en los países en desarrollo, estas organizaciones han incurrido en prácticas unilaterales que no reconocen las preocupaciones de las sociedades del Sur. Se les ha acusado de impulsar políticas que ponen al medio ambiente por encima de la gente y de propiciar que los Estados industrializados sancionen económicamente a los países en desarrollo que no implementan las políticas ambientales que tales organizaciones consideran imperativas.⁹⁹

⁹⁶ *Ibidem*, p. 137.

⁹⁷ Véase *Ibidem*, pp. 137-138.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 138-139.

⁹⁹ Véase *Ibidem*, pp. 139-142.

Las ONGAs con sede en los países en desarrollo son comparativamente más jóvenes que sus contrapartes en el Norte. Su surgimiento a finales de la década de 1970 está vinculado a dos procesos que se influyeron mutuamente: 1) los problemas ambientales vinculados a un desarrollo económico irregular, comenzaron a ser objeto de preocupación entre la clase media, en el momento mismo en que los principios del ambientalismo eran difundidos por todo el mundo desde su centro en las naciones industrializadas: 2) la emergencia de una clase media "ambientalmente consciente" se da el momento en que regímenes de corte democrático o cuasi-democrático asumen el poder en diferentes países del Sur.¹⁰⁰

Sus orígenes de clase media y su vinculación con las ideas ambientales internacionales desde el momento de su creación, explican el hecho de que muchas de estas organizaciones colaboren con las ONGAs de los países desarrollados e incluso adopten sus mismos enfoques. Es por eso que muchas organizaciones conservacionistas del Sur están más preocupadas por las áreas y especies protegidas que por los problemas más amplios del desarrollo.

La relación de las ONGAs con el Estado es compleja y merece ser objeto de atención. Aunque, como afirma Rush, "una característica común del movimiento ambientalista en cualquier parte del mundo" es que éste ha sido "preparado contra el gobierno"¹⁰¹, lo cierto es que muchas organizaciones han cooperado con el Estado en temas específicos, y otras tantas dependen del mismo Estado para financiar sus operaciones.

Aún cuando la influencia de las ONGAs entre la sociedad civil es bastante considerable, el Estado se mantiene como un actor relevante cuya importancia es implícitamente reconocida por las organizaciones ambientalistas. Al respecto, Clark señala que las ONGAs "pueden oponerse al Estado, complementarlo o reformarlo – pero no pueden ignorarlo."¹⁰²

El riesgo de pérdida de autonomía que implica depender de los fondos del Estado, es una de las mayores preocupaciones de las ONGAs de los países en desarrollo. Tratando de hacer frente a esta dependencia, varias agrupaciones han recurrido a organizaciones ambientalistas de los países desarrollados en busca de financiamiento. El problema, no obstante, se mantiene. Livernash plantea que "muchos grupos del Sur creen que su

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 144-145.

¹⁰¹ Citado en *Ibidem*, p. 150.

¹⁰² Citado en *Ibidem*, p. 151.

dependencia de los grupos del Norte con relación a los fondos, ha exigido un precio demasiado alto que pagar [en términos de] pérdida de autonomía, prioridades comprometidas e identidad institucionalizada reducida."¹⁰³

Aunque en principio muchas de estas organizaciones prefieren actuar por separado, la naturaleza competitiva del negocio – en términos de obtención de recursos o de atracción de la atención pública – las ha llevado a cooperar en temas comunes con el objetivo de unificar y fortalecer una misma postura frente a gobiernos y otros actores transnacionales. Dado que "el aislamiento y la competencia con frecuencia sólo resultan en una vulnerabilidad política y económica cada vez mayor... ha habido un reconocimiento de que las ONGAs pueden beneficiarse en su conjunto juntando selectivamente sus recursos técnicos y financieros en un esfuerzo común."¹⁰⁴

Partiendo de esta lógica, las ONGAs de los países desarrollados y las ONGAs de los países en desarrollo han creado redes transnacionales con amplia influencia política. Estas redes, a las que Keck y Sikkink se refieren como redes de apoyo transnacional, incluyen a "aquellos actores que trabajan internacionalmente sobre un tema, que están vinculados por valores compartidos, un discurso común, y numerosos intercambios de información y servicios." Tales redes "son más frecuentes en áreas temáticas caracterizadas por su alto contenido de valores y su incertidumbre informativa."¹⁰⁵

Sin embargo, en relaciones asimétricas como las que se dan entre ONGAs de países desarrollados y ONGAs de países en desarrollo, no es el hecho de compartir valores y creencias lo que lleva a las organizaciones ambientalistas a crear redes de colaboración. Es más bien el reconocimiento de que la fusión de "capacidades clave"¹⁰⁶ puede contribuir a la consecución de una meta común, lo que lleva a las organizaciones ambientalistas a crear coaliciones transnacionales. Sobra señalar que los intereses detrás de esa meta común no son los mismos para las organizaciones que participan en tales redes. Por ende, el establecimiento de relaciones transnacionales entre dos grupos de actores asimétricos debe entenderse desde un punto de vista pragmático.

¹⁰³ Citado en *Ibidem*, p. 155.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 154.

¹⁰⁵ Citado en Sidney Tarrow, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁶ Las capacidades clave ("*core competencies*"), según las definen Pacheco y Vega, "son aquellos activos tangibles e intangibles que las organizaciones poseen y que las hacen únicas, al posicionarlas en un mapa global y permitirles ejercer sus actividades de manera efectiva." En otras palabras, las capacidades clave constituyen el conjunto de habilidades y recursos que hacen diferente a una organización o a un grupo de organizaciones frente al resto. Cfr. Raúl Pacheco, Obdulia Vega. "Cooperación internacional...", *op. cit.*, pp. 419-420.

En este sentido, una red trasnacional es tanto más fuerte e influyente cuanto mayores sean los recursos que las organizaciones que la integran puedan aportar. Es importante recalcar que los recursos técnicos y financieros con que cuentan las organizaciones de países desarrollados, son insuficientes por sí mismos para propiciar el cambio político, si no se complementan con los importantes recursos políticos exclusivos de las organizaciones domésticas.

Por lo anterior, parece más acertado emplear el término de coaliciones para referirnos a las alianzas establecidas entre ONGAs del Norte y ONGAs del Sur. Reconociendo las asimetrías entre las organizaciones que participan en redes de colaboración trasnacional, y al mismo tiempo excluyendo la parte ideológica como elemento clave en la conformación de tales redes, Pacheco y Vega definen una coalición como

...una red de organizaciones coaligadas en campañas más o menos formales, cuyo nivel de coordinación es alto y no se limita al puro intercambio de información. En estas redes la 'fuerza cohesiva' entre las organizaciones es grande debido a que buscan la 'complementariedad' a través de los recursos que intercambian, y crean 'sinergias' positivas para ejercer presión de manera más efectiva.¹⁰⁷

Como se observará en capítulos posteriores, las ONGAs jugarán un papel trascendental en el marco de los procesos que llevarán a México a incorporarse a la CITES.

1.3 La dimensión trasnacional de la política ambiental en México

Después de reconocer los complejos vínculos entre las esferas de influencia nacional e internacional en el marco de los procesos de elaboración de políticas ambientales en los países en desarrollo, y tras haber estudiado a los actores internacionales implicados en dichos procesos, es preciso ahora analizar la naturaleza de la política ambiental en México. Pretendiendo identificar y contextualizar el carácter trasnacional de la política ambiental mexicana, en este apartado se hace un breve repaso histórico de las condiciones internas e internacionales que marcaron el surgimiento y evolución de la administración ambiental en México.

¹⁰⁷ Raúl Pacheco, Obdulia Vega. "Cooperación internacional...", *op. cit.*, p. 420.

1.3.1 Trasnacionalización de las políticas domésticas en México

Indagar el origen del proceso de trasnacionalización de las políticas domésticas en México, requiere de un análisis del cambio de modelo de desarrollo que tuvo lugar a principios de la década de 1980, cuando México pasó de ser una economía tutelada por el Estado y de corte proteccionista, a una economía fundamentada en el libre mercado y orientada hacia el exterior. La transición impactó en todos los ámbitos de la vida política del país y supuso un replanteamiento de los vínculos internacionales de México. Se trató de un verdadero cambio estructural que merece una consideración especial en este estudio.

El proceso de reestructuración económica se introdujo en México después de que el anterior Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) dejara de producir los resultados registrados en el período de 1940-1970.¹⁰⁸ Como apunta Hogenboom, "la introducción del MSI había marcado el fin del período de la Revolución en México y el principio de un período dominado por los intereses de la burguesía."¹⁰⁹ La rectoría económica del Estado consistía en proteger a la industria nacional frente a la competencia extranjera y consolidar el mercado interno. En la consecución de este objetivo, las importaciones de mercancías de otros países debían limitarse a aquellos bienes de capital indispensables para impulsar el proyecto de industrialización nacional. Gradualmente, la producción de empresas mexicanas debía desplazar a las mercancías introducidas desde el exterior. En esta mecánica, los aranceles y las cuotas de importación jugaban un papel fundamental.

Si bien la adopción del modelo económico orientado "hacia adentro" puede atribuirse a la creciente influencia de una burguesía local que pretendía controlar el mercado interno en aras de la concentración y acumulación del capital nacional, es importante no perder de vista el entorno internacional en el cual surgió el MSI. A principios de la década de 1930, México, como muchos otros países en el mundo, resentían los efectos de la Gran Depresión de 1929, cuando la Bolsa de Valores de Nueva York se desplomó y arrastró consigo a otros sistemas financieros. La adopción de medidas proteccionistas en México en los años posteriores a la crisis habría sido también una respuesta a las condiciones adversas del mercado internacional.

¹⁰⁸ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 27.

¹⁰⁹ *Idem.*

El aparato burocrático-estatal constituido en el marco de un régimen de partido único se vio fortalecido con la implementación de un modelo de desarrollo centrado en el mercado interno. El MSI logró generar un crecimiento económico alto y sostenido entre 1940 y 1970, permitiendo a los gobiernos mexicanos consolidar la estabilidad política del régimen a través de las estructuras corporativistas y las redes clientelares creadas para tal fin. El "Milagro Mexicano" otorgaría al Partido Revolucionario Institucional (PRI) el poder político necesario para imponerse sobre los diferentes grupos de interés y solucionar los conflictos al interior del sistema.

Sin embargo, desde finales de la década de 1960 y principios de la década de 1970, el MSI comenzó a dar muestras de agotamiento. En el frente económico, las empresas nacionales comenzaron a perder competitividad, los subsidios gradualmente siguieron una dirección política y no una racionalidad económica, la producción agrícola decayó y la política macroeconómica se volvió altamente politizada. El panorama político no lucía mejor. La Masacre de Tlatelolco de 1968, en la que más de 200 estudiantes manifestantes fueron asesinados por militares del gobierno, restó credibilidad y legitimidad al régimen priísta.¹¹⁰

En pleno desmantelamiento del MSI, la economía mexicana logró repuntar cuando los precios internacionales del petróleo se fueron a la alza y los préstamos de instituciones financieras multilaterales fluyeron en grandes cantidades. Entre 1976 y 1981 el Producto Interno Bruto (PIB) nacional creció un 8.5% anual.¹¹¹ No obstante, una nueva caída en los precios del petróleo entre 1981-1982, y el consecuente incremento en las tasas de interés, terminarían muy pronto con el breve lapso de prosperidad.

En 1982 el gobierno mexicano se declaró incapaz de pagar los servicios de su deuda externa. Los recursos que ingresaban a México eran insuficientes, incluso, para realizar las importaciones esenciales para la industrialización del país. Muchos capitales salieron de México. Como afirma Díez, "la economía mexicana se colapsó, y lo que quedó del antiguo modelo económico se desmoronó. Tan sólo en 1982 el PIB cayó en 1.5%; la inflación alcanzó el 100%; el desempleo se duplicó a un 8%; y el déficit público se disparó al 18% del PIB."¹¹²

¹¹⁰ Cfr. Jordi Díez, *op. cit.*, p. 16.

¹¹¹ *Idem.*

¹¹² *Idem.*

A esta crisis económica "le siguieron años de renegociaciones de la deuda en combinación con ajustes económicos y préstamos adicionales, en todos los cuales el FMI jugó un papel central."¹¹³ Tanto el FMI como el gobierno de Estados Unidos presionaron a los bancos privados para que otorgaran préstamos a México. A cambio de recibir recursos frescos, el gobierno mexicano se comprometía a adoptar las reformas económicas pertinentes para sanear sus finanzas públicas. De esta manera, las mismas instituciones financieras que habían sembrado las raíces de la crisis mexicana al proporcionar créditos a nuestro país de manera desaforada y sin una adecuada supervisión, se encargarían entonces de "rescatar" a la economía nacional mediante la concesión de "créditos condicionados."

En este contexto se inserta el cambio en la estrategia de desarrollo nacional.

Entre 1982 a 1985 el gobierno mexicano no tuvo más opción que disciplinar su presupuesto. El prematuro recorte de subsidios y la venta de algunas compañías propiedad del Estado, conocidas como paraestatales, combinados con la relajación del régimen restrictivo de importaciones y exportaciones, implicó el desmantelamiento de las estructuras del MSI.¹¹⁴

Dados los compromisos asumidos por el Estado mexicano ante los organismos financieros multilaterales, las estructuras tradicionales del PRI se debilitaron y el régimen perdió capacidad de maniobra para dirigir los destinos de la nación. La imposición de medidas desde el exterior y la evidente incapacidad del Estado mexicano para rechazar un paquete de reformas estructurales que suponían grandes sacrificios sociales y altos costos políticos, dan cuenta del origen de la transnacionalización de la esfera política en México.

El cambio estructural se consolidaría hacia 1985, cuando el Banco Mundial y el FMI condicionaron el otorgamiento de un préstamo por 500 millones de dólares a la adopción de políticas de liberalización comercial en México. Ante las crecientes presiones externas de los organismos financieros, el cambio en la estrategia de desarrollo se planteó como inminente. Los grupos internos que rechazaban la reestructuración neoliberal fueron "convencidos" de la necesidad del cambio.¹¹⁵ Las reformas se aceleraron. Los aranceles y las regulaciones comerciales fueron

¹¹³ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 30.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 32.

¹¹⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 32-33.

gradualmente desmantelados. Se levantaron las restricciones a la inversión extranjera y se incrementó la privatización de empresas paraestatales. Las condiciones demandadas por los organismos financieros multilaterales serían satisfechas. Tanto en 1985 como en 1987 el Banco Mundial proporcionó a México préstamos por 500 millones de dólares.¹¹⁶

Para 1987, un año después del ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), prácticamente todos los permisos de importación habían sido eliminados.¹¹⁷ Pero el proceso de reestructuración neoliberal no se detendría ahí. El gobierno de Carlos Salinas apresuró las reformas. Buscando hacer de México un país de Primer Mundo, el Presidente concebiría las políticas de apertura, desregulación y liberalización como un paso necesario en esa dirección. En este sentido, una de las acciones más trascendentales de su gobierno sería la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, que marcaría el punto culminante de la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo.

Dados los fines de esta investigación, es pertinente hacer algunas observaciones sobre los procesos que condujeron al cambio estructural en la estrategia de desarrollo nacional.

Hogenboom apunta atinadamente que la crisis económica de 1982 marcó el fin definitivo del período del MSI en México.¹¹⁸ Para algunos autores, el fracaso del MSI obedeció a una producción ineficiente y a una asignación irracional de recursos por parte del gobierno. Ante esta realidad, algunos funcionarios de la época plantearon la necesidad de que el Estado fuera suplantado por el mercado como el agente rector de la economía. La liberalización resolvería los problemas de un mercado interno limitado y de elevados costos de importación de bienes de capital.

Sin embargo, para otros autores la crisis no era atribuible al modelo, sino a una mala gestión macroeconómica que inició durante la década de 1970. Partiendo de este enfoque, "la combinación de una política doméstica con poca visión de futuro y tendencias internacionales desfavorables, fue la razón principal de los problemas de México."¹¹⁹

Esta segunda opinión parece ser más atinada, dado que el cambio en la estrategia de desarrollo no puede atribuirse exclusivamente a los factores domésticos que propiciaron

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 33.

¹¹⁷ Jordi Díez, *op. cit.*, p. 19.

¹¹⁸ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 37.

¹¹⁹ *Ibidem*, pp. 37-38.

su adopción. De no haber sido por la poderosa influencia de organismos financieros internacionales en el proceso de transición, la adopción de políticas neoliberales habría enfrentado una seria oposición interna. Resulta imposible ignorar la dinámica de interacción entre la esfera doméstica y la esfera internacional en el marco de un cambio político de semejante trascendencia.

Partiendo de estas consideraciones, es posible observar que la adopción de un esquema de desarrollo neoliberal en México coincide con el creciente impacto de los procesos de transnacionalización sobre la política nacional. Podría incluso señalarse que se trata de procesos paralelos y complementarios. Tanto la influencia de actores transnacionales fue determinante en el tránsito hacia un nuevo modelo de desarrollo, como el establecimiento de políticas neoliberales fue un factor clave para que el Estado mexicano se insertara de lleno en los procesos de transnacionalización.

Siguiendo esta misma línea, podría argumentarse que en la medida en que se avanza en la instauración de un régimen de corte neoliberal, la transnacionalización del Estado se vuelve más evidente. Uno de los rasgos característicos de este proceso, de acuerdo con Hogenboom, es el creciente peso de los ministerios encargados de los asuntos económicos por encima de las instancias que atienden específicamente los asuntos internos. Hogenboom observa que las reformas impulsadas por el gobierno de Miguel de la Madrid y que continuará la administración de Carlos Salinas, otorgarán un mayor grado de discrecionalidad a las Secretarías vinculadas con la banca y el comercio, a costa de las Secretarías tradicionalmente "proteccionistas", como las de agricultura y trabajo.¹²⁰

Ahora bien ¿cuál es el impacto de los procesos de transnacionalización y cambio estructural sobre la política ambiental mexicana? En el siguiente apartado serán abordadas estas cuestiones.

1.3.2 Política ambiental mexicana y procesos de transnacionalización

Aunque la primera ley federal ambiental fue promulgada en 1971, no fue sino hasta principios de la década de 1980 cuando los temas ambientales comenzaron a ser considerados dentro de la agenda de desarrollo de los gobiernos mexicanos. Tratándose de un área relativamente nueva dentro de la administración pública, la gestión ambiental

¹²⁰ Cfr. *Ibidem*, pp. 33-34.

experimentará la tensión derivada del fin de un modelo de desarrollo de orientación interna y de corte cerrado, y el surgimiento de un nuevo modelo de crecimiento hacia fuera y de puertas abiertas. Se trata, como ya se ha mencionado, del desmantelamiento del MSI y la instauración de un sistema económico neoliberal.

En general, nos parece ilustrativa la esquematización de Micheli referente a los procesos que enmarcaron el surgimiento de una conciencia nacional sobre la problemática ambiental. El autor identifica tres factores fundamentales que llevaron a la incorporación del tema ambiental en la agenda política:

1) Un ciclo de catástrofes tanto naturales como generadas por la actividad productiva, que dejaron en claro la ausencia de una capacidad institucional de atención a estos fenómenos y a sus profundas consecuencias sociales. 2) La emergencia del modelo neoliberal en la estrategia de desarrollo económico y social del país, lo cual implicó una rápida pérdida de capacidad de intervención del Estado en los mecanismos de cohesión y legitimación social que eran tradicionales del sistema político mexicano, tales como el empleo y el salario. 3) El afianzamiento de tendencias internacionales de creación de un mercado ambiental.¹²¹

Esta propuesta es acertada al reconocer que el desarrollo temprano de la política ambiental mexicana fue resultado de la conjugación de factores internos e internacionales que intervinieron en su formulación y ejecución. En el plano doméstico, es imposible ignorar que el movimiento ambientalista surge en el marco de un gran descontento social por los efectos de la reestructuración neoliberal. La crisis económica de 1982, factor clave en la transición hacia una nueva estrategia de desarrollo, fue testigo de una movilización social sin precedentes. Si hasta entonces el gobierno mexicano había logrado controlar el disenso dentro de las estructuras del partido oficial, la marginación política y económica de amplios sectores de la población mexicana, más que evidente en medio de la crisis, propiciaría el surgimiento de grupos de ciudadanos que desafiaron directamente al Estado en demanda de nuevos canales de participación.

En el ámbito internacional, los organismos financieros multilaterales, actores clave en el cambio del modelo de desarrollo en México, comenzaron a incorporar criterios ambientales dentro de sus políticas de préstamos. Así, instituciones como el Banco Mundial y el FMI gradualmente incorporaron la realización de evaluaciones de impacto

¹²¹ Jordy Micheli. "Política ambiental en México y su dimensión regional", en *Región y Sociedad*. Vol. XIV, No. 23, El Colegio de Sonora, México, enero-abril de 2002, p. 138.

ambiental como prerequisite para el financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura en países en desarrollo.

En el marco del proceso de reestructuración neoliberal, la política ambiental mexicana expresará continuidades y experimentará transformaciones. Las primeras estarán dadas por el sistema político, en tanto que las segundas serán impulsadas por actores exógenos al sistema.

En el caso de la esfera política, un estudio de Mumme, *et. al.*, de 1988 revela que la liberalización económica no se había traducido en una mayor apertura política en materia ambiental. Al respecto, los autores señalaban que el sistema político mexicano exhibía "todas las características estructurales identificadas como obstáculos para el desarrollo y la implementación de una política ambiental exitosa."¹²² Planteaban que al interior del sistema la generación de políticas era altamente centralizada y elitista. La participación de la sociedad era limitada, y la formulación y aplicación de políticas padecían de "enfermedades burocráticas" como escasez de recursos, personalismo y corrupción.¹²³

Los autores acotaban que la política ambiental estaba inserta dentro de la categoría de políticas regulatorias, cuya implementación resultaba más que complicada debido a que, a diferencia de las políticas distributivas, no proveía incentivos para su cumplimiento. Las normas resultaban ser vagas y generales, y tendían a evitar confrontar intereses ligados a las esferas de poder. La política regulatoria era simplemente "formalista y simbólica, reflejando aspiraciones e ideales más que compromisos reales."¹²⁴

Las políticas gubernamentales en materia ambiental reflejaban, pues, las características propias del régimen autoritario emanado de la Revolución. En plena reestructuración neoliberal, las esferas económica y política parecían girar en órbitas distintas. Mientras que en el frente económico el programa de modernización neoliberal exigía la apertura y el intercambio, la esfera política retenía las inercias del sistema político tradicional. En definitiva, los impactos de los procesos transnacionales sobre la política ambiental mexicana serían contenidos por las estructuras institucionales del partido y manejados conforme a los intereses del régimen.

¹²² Stephen P. Mumme, *et. al.*, *op. cit.*, p. 9.

¹²³ *Ibidem*, pp. 9-10.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 10-11.

Las continuidades en la política ambiental se verán desafiadas por los cambios promovidos por agentes internos e internacionales fuera de las estructuras tradicionales del partido. En la esfera doméstica, las demandas del movimiento ambientalista se convertirán en un importante factor de presión sobre las estructuras gubernamentales. Eventos catalíticos como la explosión de una planta de gas cerca de la Ciudad de México en 1984, el terremoto de 1985 y el debate ambiental en el marco de las negociaciones del TLCAN, propiciaron el surgimiento de numerosas ONGAs¹²⁵, muchas de las cuales contaron con el respaldo técnico y financiero de sus contrapartes en países desarrollados. En este contexto, la capacidad de organización del movimiento ambientalista para hacer avanzar sus demandas, y la capacidad de respuesta del sistema político para contener o encauzar esas demandas, determinarán la naturaleza del cambio político en la arena ambiental.

Por otro lado, la incorporación del tema ambiental en la agenda internacional y las presiones de Estados Unidos para solucionar el problema de la contaminación en la frontera, serán factores que propiciarán el cambio en la arena política. La década de 1980 será testigo de una intensificación en la cooperación fronteriza con la Unión Americana en materia ambiental, y de una mayor influencia de actores externos como la Agencia de Protección Ambiental Estadounidense (EPA) y Japón sobre las políticas ambientales nacionales.¹²⁶

La problemática ambiental en la frontera con Estados Unidos es de especial relevancia, puesto que da muestra del conflicto derivado del choque entre procesos de continuidad y cambio en el marco de la formulación e implementación de la política ambiental mexicana. Una vez más, el análisis de Micheli es útil para entender esta dinámica. Si bien el autor asegura que "la contaminación ambiental en la zona fronteriza del norte se consolidó como un factor de internacionalización que impactó las orientaciones estratégicas del gobierno mexicano"¹²⁷; reconoce también las dificultades que enfrentaba la administración ambiental en México en "una etapa de tensiones en la cual se acrecientan las presiones estadounidenses para que México genere una política activa y eficaz en esa región [fronteriza], pero al mismo tiempo las autoridades

¹²⁵ Jordi Díez, *op. cit.*, p. 37.

¹²⁶ Cfr. Jordy Micheli, *op. cit.*, p. 143.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 144.

mexicanas, en un marco de recursos escasos, optan por privilegiar las problemáticas metropolitanas, que tienen un mayor impacto político."¹²⁸

En resumen, es posible señalar que la evolución de la política ambiental en México es resultado de la interacción de factores internos e internacionales en el marco de un proceso de reestructuración económica. La aportación de Hogenboom a este respecto no puede ser omitida. En 1998, la autora identificaba tres grandes procesos que daban sentido y coherencia al origen y desarrollo de la política ambiental en México:

"Primero, la elaboración de la política ambiental mexicana ha tenido lugar en el contexto de un sistema político autoritario", cuyas bases fueron fortalecidas durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994) y amenazaban en convertirse en un "obstáculo para las organizaciones ambientalistas que intentan presionar por mejoras en la política ambiental. Segundo, la creciente preocupación por el deterioro ambiental coincidió con los procesos de transnacionalización económica y política. Esto implicó la creciente influencia de actores, intereses y valores externos, incluyendo aquellos vinculados a los temas ambientales, en México. Tercero, la elaboración de la política ambiental en México ha tenido lugar en momentos de crisis económica y reestructuración neoliberal. Estas circunstancias limitaron no sólo los recursos del gobierno para la política ambiental, sino también hasta cierto punto la prioridad popular del tema."¹²⁹

Así pues, la presente investigación, si bien enfocada en el análisis de la esfera de influencia internacional en el marco de formulación de las políticas CITES en México, no omite el estudio de los actores, factores y procesos internos que desempeñaron un papel fundamental en la toma de decisiones en la materia.

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, pp. 59-60.

CAPÍTULO 2

MÉXICO Y LA CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES: ANTECEDENTES

La creación de la CITES y la aparente indiferencia del gobierno mexicano en el momento de su firma son objeto de estudio en este capítulo. En 1973, después de diez años de trabajos encaminados a lograr la redacción de una convención que se encargara de regular los preocupantes niveles de tráfico de especies en el ámbito internacional, fue firmada la CITES, un acuerdo ambiental que, al menos en primera instancia, parecía que debía ser del interés de México por la importancia mundial de nuestro país en términos de biodiversidad.¹ Sin embargo, nuestro país no sólo no participó en las negociaciones de la Convención, sino que al parecer tampoco se planteó la posibilidad de adherirse a la CITES una vez que ésta entró en vigor. ¿Qué pasaba en México durante la década de los setenta? ¿Cuál era la situación de la política ambiental mexicana entonces? ¿Existía un marco jurídico que permitiera abordar el problema del comercio de especies? En el presente capítulo se abordarán estas cuestiones.

2.1 Antecedentes y estructura de la CITES

Antes de proceder a analizar la normatividad nacional en materia de vida silvestre al momento en que se firma la CITES, es importante conocer tanto el marco en el que surge la Convención como los esfuerzos anteriores de la comunidad internacional encaminados a hacer frente al problema del tráfico de especies. Esto con el objetivo de vislumbrar en qué medida las políticas mexicanas en materia de vida silvestre fueron receptivas o no a la evolución del tema en el ámbito internacional. Más importante aún es conocer los objetivos, la estructura y el funcionamiento de la CITES a fin de entender las implicaciones técnicas, económicas y políticas que supone el ingreso a la Convención.

¹ De acuerdo con el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad en México, nuestro país es el segundo a nivel mundial en tipos de ecosistemas y el cuarto en riqueza de especies. Se calcula que en México existen alrededor de 500 especies de importancia pesquera, casi 600 especies que se utilizan para la reforestación, unas 4 000 especies con propiedades medicinales registradas, cientos de especies exóticas e invasoras y decenas de miles con potencial biotecnológico. Fuente: "El Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad de México", en <http://www.conabio.gob.mx/institucion/snib/doctos/acerca.html>; México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2008. Página actualizada al 3 de febrero de 2003.

2.1.1 Acuerdos internacionales en materia de vida silvestre anteriores a la CITES

A principios del siglo pasado, en el año 1900, cuando todavía no se había firmado ningún convenio internacional para la regulación de las especies en comercio, Estados Unidos adoptó una legislación nacional que de hecho establecía regulaciones al comercio internacional de especies. El Acta Lacey no sólo regulaba el movimiento nacional de especies animales originarias, sino que también prohibía la importación de productos de vida silvestre que hubieren sido tomados en violación de las legislaciones de los países de exportación.² De esta manera, la Unión Americana forzaba a los gobiernos de los países del área de distribución de las especies a tomar medidas más enérgicas contra el tráfico ilegal, a fin de que sus productos pudieran ingresar a Estados Unidos, uno de los principales países importadores de vida silvestre en el mundo.

También en 1900 los países coloniales con presencia en África firmaron la Convención de Londres diseñada para garantizar la conservación de varias especies de animales silvestres en África que son útiles para el hombre o inofensivos, la cual bien podría considerarse como el primer precursor de la CITES. La Convención establecía restricciones de caza para las especies listadas en sus anexos, preveía la confiscación de marfil adquirido ilegalmente y requería permisos de exportación para determinados productos de vida silvestre. Se exentaba de los controles comerciales a las especies objeto de investigación científica y a las especies adquiridas antes de la entrada en vigor de la Convención.³ Muchos de estos preceptos resultaban sumamente adelantados para la época, sobre todo considerando que serían retomados por la CITES años más tarde. La Convención de Londres, no obstante, nunca entró en vigor a falta de ratificación de todos los países signatarios.

En estos primeros años del siglo XX, se hizo especial énfasis en la protección de algunas especies de aves. En 1902, varios países europeos suscribieron la Convención para la protección de aves utilizadas en la agricultura, y en 1916 los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña, en representación de Canadá, adoptaron el Tratado de Aves Migratorias, el cual establecía restricciones a la caza de especies de aves

² Dilys Roe, *et. al. Making a killing or making a living?. Wildlife trade, trade controls and rural livelihoods*. International Institute for Environment and Development, TRAFFIC International, Marzo de 2002, p. 21 (Biodiversity and Livelihoods Issues No. 6)

³ Peter H. Sand, "Whither CITES?. The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment" en *European Journal of International Law*. Vol. 8, No. 1, European University Institute, Florencia, Italia, 1997, pp. 3-4.

migratorias originarias de ambos países.⁴ El aprovechamiento cinegético de las especies se contaba entonces como una de las principales preocupaciones en el marco de los esfuerzos de conservación.

En 1933 los países europeos con presencia en África, en un nuevo intento por crear un marco normativo para regular la caza y establecer áreas protegidas en dicho continente, acordaron el Convenio de Londres relativo a la conservación de la fauna y la flora en su estado natural. El objetivo de esta Convención era prevenir la extinción “o lesiones permanentes” de especies incluidas en sus dos anexos. En el primer anexo se incluían las especies cuya caza y comercio estaban prohibidos, mientras que en el segundo anexo se enlistaban las especies cuya caza y comercio estaban sujetos a regulación. Cualquier importación de las especies listadas requería de certificados de exportación emitidos por una autoridad competente en el territorio de origen. Como bien apunta Roe, “esta estructura y requerimientos no eran tan diferentes a los que subsecuentemente fueron incluidos dentro de CITES.”⁵ A diferencia de la Convención de 1900, este nuevo acuerdo sí entró en vigor y fue aplicable para gran parte de África.

En el continente americano uno de los primeros acuerdos regionales que incluyeron disposiciones sobre el tránsito internacional de especies fue la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, firmado el 12 de octubre 1940 en la ciudad de Washington D.C. El acuerdo, que constituyó “el primer intento a nivel continental por considerar el medio ambiente como un tema independiente y relacionado con el desarrollo”⁶, buscó impulsar una reglamentación al nivel de cada nación centrada en el control de las importaciones, exportaciones y tránsito de especies silvestres protegidas.⁷

En las décadas de 1940 y 1950 varias convenciones internacionales concernientes a mamíferos marinos fueron acordadas, la mayoría de las cuales se centró en regular el aprovechamiento de las especies. De entre los diferentes acuerdos convenidos en esta época, Roe destaca la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, adoptada en 1951, la cual “parece haber sido el primer acuerdo ampliamente implementado centrado en el control del movimiento internacional de especies silvestres.”⁸

⁴ Dilys Roe, *op. cit.*, p. 23.

⁵ *Idem.*

⁶ Carla Aurora Adame Bravo. *La participación de México en la regulación y vigilancia del comercio de especies amenazadas de flora y fauna silvestres*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. México, UNAM, Facultad de Derecho, 2004, p. 101.

⁷ *Idem.*

⁸ Dilys Roe, *op. cit.*, p. 23.

Será, sin embargo, hasta la década de 1960 cuando se discuta la posibilidad de acordar un convenio centrado exclusivamente en la regulación del comercio internacional de especies silvestres.

2.1.2 El surgimiento de la CITES

En 1960, debido a la gran escala de sobreexplotación comercial de ciertas especies de flora y fauna silvestres⁹, la 7ª Asamblea General de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales, denominada ahora Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), instó a los gobiernos a restringir las importaciones de animales de conformidad con las regulaciones de exportación de los países de origen, a fin de frenar el tráfico ilegal, especialmente en los países en vías de desarrollo.¹⁰ Como se podrá notar, las restricciones a la importación de especies silvestres tomadas en violación de las regulaciones locales, eran practicadas por Estados Unidos desde la aprobación del Acta Lacey en 1900.

La recomendación de la UICN encontraría limitantes en su aplicación. Por un lado, las normas nacionales para la exportación de especímenes distaban de ser uniformes; además, algunos gobiernos no disponían de los medios para conocer los ordenamientos jurídicos de otros Estados, o no contaban con los mecanismos jurídicos para apoyar su aplicación en caso de que los conocieran. Por ende, en 1963 la UICN aprobó una resolución "que invitó a que se crease una convención internacional para reglamentar la exportación, tránsito e importación de especies silvestres raras o amenazadas, o de sus pieles y trofeos."¹¹

⁹ En las décadas de 1950 y 1960 el comercio de especies silvestres alcanzó proporciones alarmantes, con las poblaciones rurales en los países en desarrollo viéndose obligadas a explotar sus recursos silvestres para venderlos en los mercados internacionales. Especies de fauna como rinocerontes, ballenas, elefantes, tigres, felinos moteados, cocodrilos y tortugas marinas, fueron gravemente amenazadas por la sobreexplotación comercial. Véase *CITES en el mundo. Boletín Oficial de las Partes*. Edición especial, Secretaría CITES, Centro Internacional de Medio Ambiente, Ginebra, Suiza, 3 de marzo de 2003, pp. 5-6. El uso irracional de los recursos silvestres, no obstante, no era un problema nuevo. Aunque no se cuenta con estadísticas precisas, algunas estimaciones indican que el comercio internacional de vida silvestre se incrementó al menos desde principios del siglo XX: entre 1900 y 1950, Costa Rica exportó unas 832 mil pieles de venados de cola blanca; 34 millones de pieles de liebres salieron de Argentina entre 1941 y 1960; en la década de 1950 se comerciaban anualmente entre cinco y diez millones de pieles de cocodrilo. Para mayores datos y cifras véase Kent H. Redford, John G. Robinson, "Usos comerciales y de subsistencia de la vida silvestre en América Latina", en Kent H. Redford, John G. Robinson, (comp.). *Uso y conservación de la vida silvestre neotropical*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 23-42.

¹⁰ María del Carmen Rivera García. *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre (CITES) y sus repercusiones jurídicas en México*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. UNAM, Facultad de Derecho, 1992, p. 73.

¹¹ *CITES en el mundo...*, op. cit., p. 2.

En 1964 fue circulado un primer borrador de la Convención propuesta, y a partir de 1967 la UICN remitiría proyectos oficiales a todos los miembros de la ONU. En 1969, la Asamblea General de la UICN presentó una lista de especies cuyo comercio debería ser controlado, al tiempo que restableció el Grupo de Especialistas de Comercio dentro de la Comisión para la Supervivencia de las Especies.¹² El Grupo elaboró una lista tentativa de especies que serviría de base para integrar los futuros Apéndices de la CITES. Por otro lado, se estableció la Red TRAFFIC (*Trade Records Analysis of Fauna and Flora In Commerce*), organización no gubernamental encargada de recopilar, organizar y analizar datos y estadísticas en materia de comercio de vida silvestre.

Es curioso que en diciembre de ese mismo año, después de una serie de enmiendas, el Acta para la Conservación de Especies Amenazadas, ley estadounidense encargada de la regulación del tráfico de especies, facultara al Departamento del Interior para promulgar una lista de las especies de vida silvestre "amenazadas de extinción mundial", cuyas importaciones serían prohibidas excepto para propósitos científicos o de crianza.¹³ Al mismo tiempo, el gobierno de Estados Unidos habría de promover la promulgación de leyes similares en otros países, e intentaría convocar a una reunión internacional para concluir "una convención internacional vinculante sobre la conservación de las especies amenazadas."¹⁴

En este punto es importante hacer un par de apuntes interesantes. Primero, el impulso original para elaborar una convención encargada de regular el movimiento internacional de especies no proviene de ningún gobierno, sino de una organización ambientalista internacional. Segundo, las decisiones adoptadas en el marco de la Asamblea General de la UICN en estos temas son casualmente coincidentes con las políticas unilaterales en materia de vida silvestre establecidas por Estados Unidos.

En 1972, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo, Suecia, fue aprobado el Plan de Acción para el Medio Humano. La recomendación 99.3 del documento propuso que "se celebre una conferencia de plenipotenciarios a la brevedad posible, bajo los auspicios gubernamentales o intergubernamentales apropiados, para preparar y adoptar una

¹² María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 74.

¹³ Peter H. Sand, *op. cit.*, p. 5.

¹⁴ *Idem.*

convención sobre la exportación, la importación y el tránsito de ciertas especies de fauna y flora silvestres."¹⁵

Para entonces, se habían hecho varias revisiones al borrador de la convención, "gracias a las contribuciones de 39 gobiernos y 18 organizaciones no gubernamentales."¹⁶ Los trabajos al interior de la UICN mostraban la contraposición de dos posturas. Por una parte, un grupo de países se mostraba a favor de la elaboración de listas globales de especies amenazadas, basadas en los Libros Rojos de la UICN, que se tomarían como base para regular el comercio de vida silvestre. Por otro lado, los países en desarrollo, apoyados por Estados Unidos, proponían que cada Estado elaborara su propia lista de especies comerciables. El proyecto final terminó por consolidar ambos enfoques, pues los Apéndices de la CITES actuarían como la base común a partir de la cual se normaría el movimiento internacional de especies, reservándose cada Estado el derecho de imponer regulaciones más severas al tráfico de ciertas especies consideradas amenazadas o en peligro en el ámbito nacional.

Un anteproyecto elaborado por la Unión Americana se utilizaría como base de las deliberaciones de la *Conferencia de plenipotenciarios para concluir una convención internacional sobre el comercio de ciertas especies de fauna y flora silvestres*, la cual tuvo lugar en Washington D.C., Estados Unidos, del 12 de febrero al 2 de marzo de 1973. Las negociaciones fueron atendidas por delegados de 80 países, y representantes de 8 países y 6 organizaciones internacionales en calidad de observadores. El 3 de marzo, después de tres semanas de discusiones, 21 países firmaron la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

El 1 de julio de 1975 la CITES entró en vigor tras haber transcurrido noventa días desde que se recibió el décimo instrumento de ratificación. Los primeros países en ratificar fueron Canadá, Chile, Chipre, Ecuador, Estados Unidos, Nigeria, Suecia, Suiza, Túnez y Uruguay. De entre ellos, sólo uno está considerado como país megadiverso.¹⁷

¹⁵ *CITES en el mundo...*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Se denomina megadiverso a cualquiera de los 17 países que albergan en conjunto más del 70 por ciento de la riqueza natural del planeta. Las naciones pertenecientes a este grupo son Bolivia, Brasil, China, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, Madagascar, Malasia, México, Perú, República Democrática del Congo, Sudáfrica y Venezuela.

2.1.3 Estructura y organización de la CITES¹⁸

La CITES, que fue considerada por los conservacionistas como la "Carta Magna para la Vida Silvestre"¹⁹, está integrada por 25 artículos y 4 apéndices. En este apartado se expone la forma en que opera la Convención.

Cabe señalar que aún cuando el objetivo de la CITES es proteger a las especies silvestres amenazadas por el comercio, uno de los principios que inspiran a la Convención es el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre como medida de conservación.²⁰ En otras palabras, la CITES no es ni un tratado para la preservación de las especies ni un acuerdo comercial en sentido estricto. Al emplear controles comerciales que procuran un uso racional de la vida silvestre, la Convención se convierte, de hecho, en un instrumento internacional que promueve el desarrollo sustentable.

En el preámbulo del tratado, además de reconocerse el valor estético, científico, cultural, recreativo y económico de la vida silvestre, se manifiesta la importancia de la cooperación internacional y la urgencia de adoptar medidas apropiadas para salvaguardar a las especies que son objeto de sobreexplotación comercial.

La CITES no sólo se ocupa de regular el componente comercial del movimiento internacional de especies amenazadas, sino la generalidad de los fines para los cuales una especie puede ser trasladada de un lugar a otro. Así, para la CITES la palabra "comercio" no tiene que ver con un intercambio mercantil, sino que "significa exportación, reexportación, importación o introducción procedente del mar."

Importante también, en materia de definiciones, es la distinción entre especie y espécimen. Especie significa "toda especie, subespecie o población geográficamente aislada de una u otra". Especimen, en cambio, es "todo animal o planta, vivo o muerto", y también "cualquier parte o derivado fácilmente identificable" de las especies incluidas en los Apéndices de la Convención.²¹

¹⁸ Para la elaboración de este apartado, se ha tomado como referencia el texto oficial del tratado. Véase *infra* Anexo "Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres", pp. 259-284.

¹⁹ Peter H. Sand, *op. cit.*, p. 6.

²⁰ Cfr. *Idem*.

²¹ Para una definición más amplia y específica de esta segunda acepción del concepto de espécimen, véase "Definitions in Article I", en Willem Wijnstekers. *The evolution of CITES. A reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Secretariado de CITES, Suiza, 2005. Dirección URL: <http://www.cites.org/esp/resources/publications.shtml>, [consulta: 5 de marzo de 2007].

La Convención divide a las especies que son objeto de regulación dentro de tres Apéndices. En el Apéndice I se incluyen todas las especies en peligro de extinción que pueden o no ser afectadas por el comercio, y cuyo movimiento internacional sólo es autorizado en circunstancias excepcionales. El Apéndice II enlista a todas aquellas especies que, aunque no se encuentran en peligro de extinción, pueden llegar a estarlo si su comercio no es estrictamente regulado. Dentro de este Apéndice también se incluyen aquellas especies que, no obstante no verse afectadas por el comercio, deben sujetarse a reglamentación debido a que presentan una apariencia similar a otras especies reguladas. Finalmente, en el Apéndice III aparecen todas las especies que son objeto de regulación especial dentro de la jurisdicción de alguna de las Partes, y que necesitan de la cooperación internacional a fin de que su comercio sea controlado.

El funcionamiento de la CITES se basa en un sistema de permisos y certificados que tienen que ser presentados cuando se importa, se exporta, se reexporta o se introduce desde el mar una especie. Cada Parte debe designar una o más Autoridades Administrativas responsables de la emisión de estos permisos, los cuales están sujetos a la opinión de una o más Autoridades Científicas designadas para tal propósito.²²

En el otorgamiento de los permisos de exportación, las autoridades deben asegurarse de que: a) la supervivencia del espécimen no se pondrá en riesgo; b) el espécimen no fue adquirido en contravención de la legislación del país de exportación; c) el transporte del espécimen se realizará en condiciones adecuadas; y d) en el caso de las especies del Apéndice I, que existe un permiso de importación de por medio.²³

La emisión de permisos de importación para especies incluidas en el Apéndice I sólo se realizará una vez que las autoridades competentes se hayan cerciorado de que: a) los fines de la importación no pondrán en peligro la supervivencia del espécimen; b) se cuenta con la capacidad para albergar y cuidar adecuadamente al espécimen; y c) el espécimen no será utilizado para fines primordialmente comerciales.

La CITES prevé ciertas exenciones con respecto a la presentación de permisos. Reglas especiales se aplican en los siguientes casos: a) tránsito o transbordo de especímenes; b) artículos personales o bienes del hogar; c) especímenes de especies

Siguiendo las pautas establecidas por el texto de la CITES, en este trabajo empleamos el concepto de espécimen para referirnos tanto a los ejemplares de especies silvestres como a los productos obtenidos a partir de dichas especies.

²² Véase "The Convention in a nutshell", en Willem Wijnstekers, *op. cit.*

²³ Cabe señalar que sólo las especies listadas en el Apéndice I requieren de un permiso de importación que debe presentarse antes de que se realice la exportación del cargamento. En el caso de las especies listadas en los otros dos Apéndices, es suficiente la emisión de un permiso de exportación.

listadas en el Apéndice I criados en cautividad para fines comerciales; d) préstamo, donación o intercambio no comercial entre científicos e instituciones científicas; y e) especímenes que formen parte de un parque zoológico, circo, colección zoológica o botánica ambulantes u otras exhibiciones ambulantes.

La Convención dispone de un Secretariado y una Conferencia de las Partes. Ésta se reúne al menos una vez cada dos años y tiene las siguientes atribuciones: a) adoptar las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de la Secretaría; b) considerar y adoptar enmiendas a los Apéndices I y II; c) analizar el progreso logrado en la restauración y conservación de las especies incluidas en los Apéndices de la Convención; d) recibir y considerar los informes presentados por la Secretaría y cualquiera de las Partes; e) Formular recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de la Convención.

La Secretaría de la CITES tiene a su cargo: a) organizar las Conferencias de las Partes; b) realizar estudios científicos y técnicos, de conformidad con los programas autorizados por la Conferencia de las Partes; c) estudiar los informes de las Partes y solicitar a éstas la información adicional que fuere necesaria; d) señalar a la atención de las Partes asuntos relacionados con la Convención; e) publicar periódicamente ediciones revisadas de los Apéndices de la CITES e información que pudiera facilitar la identificación de especímenes de las especies listadas; f) preparar informes anuales sobre las actividades de la Secretaría y de la aplicación de la Convención; g) formular recomendaciones que puedan contribuir al mejor desempeño de la CITES; h) cualquier otra función que puedan encomendarle las Partes.

La Convención sólo admite la formulación de reservas específicas con respecto a cualquier especie incluida en sus Apéndices. Reservas generales no pueden ser presentadas.

Se dispone de un Fondo Fiduciario que permite el financiamiento de las actividades del Secretariado y el logro de los objetivos de la Convención. El Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es el encargado de administrar el Fondo, el cual se integra con las aportaciones de los Estados Parte, así como con las contribuciones de Estados no Parte y entidades gubernamentales e intergubernamentales.²⁴

²⁴ El texto original del tratado disponía que el PNUMA se encargaría del financiamiento regular de la Convención. Sin embargo, a finales de 1970 el Consejo de Administración del PNUMA anunció que a partir de 1983 el organismo de Naciones Unidas dejaría de proveer fondos a la CITES, y que en tal virtud,

Finalmente, y de especial relevancia para los fines de este trabajo, cabe acotar que la Convención no sustituye la legislación nacional en materia de vida silvestre, sino que es más bien el marco a partir del cual los Estados deben adaptar, crear o modificar sus normas y reglamentos. Es pues, responsabilidad de cada Estado la efectiva implementación de la CITES en su país.

2.2 México en el contexto de adopción y consolidación de la CITES

México no participó en las negociaciones que condujeron a la firma de la CITES ni mucho menos se contó entre los países signatarios de la Convención. A fin de entender las razones por las que México parece no mostrar interés en la CITES en el momento de su creación, es necesario analizar cuál era la situación de la política ambiental mexicana durante la década de 1970. De manera específica, se vuelve necesario conocer cuáles eran las disposiciones normativas que regulaban el uso y aprovechamiento de la vida silvestre en México, y analizar hasta qué punto los enfoques de conservación que imperaban en la arena internacional estaban o no considerados dentro de la legislación mexicana.

2.2.1 Evolución del marco normativo nacional en materia de vida silvestre

La protección de la vida silvestre históricamente ha sido un tema de particular importancia para México debido a su gran variedad de especies y ecosistemas. Nuestro país está considerado dentro de los cuatro más ricos en diversidad biológica a nivel mundial, lo que hace de México un país megadiverso. Según datos de la Comisión Nacional para el Estudio y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), México ocupa el segundo lugar del mundo en diversidad de reptiles, el cuarto en anfibios, y el quinto en mamíferos y plantas vasculares.²⁵ Por si esto fuera poco, muchas de las especies que

el financiamiento de las actividades de la Secretaría de la Convención correspondería a los países miembros. En junio de 1979, en el marco de una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes celebrada en Bonn, Alemania, el texto de la CITES fue enmendado a fin de incluir una cláusula que permitiera a las Partes "adoptar disposiciones financieras" durante las reuniones ordinarias o extraordinarias de la Conferencia (Artículo XI, párrafo 3, inciso a). Asimismo, las Partes solicitaron que se estableciera un Fondo Fiduciario para ofrecer apoyo financiero a la Convención, el cual fue formalmente constituido en septiembre de ese año. Véase *CITES en el mundo...*, *op. cit.*, p. 4.; "A brief history of the financing of the Convention and of the Secretariat", en Willem Wijnstekers, *op. cit.*

²⁵ Presidencia de la República, SEMARNAP, CONABIO. *Estrategia nacional sobre biodiversidad de México*. México, Presidencia de la República, 2000, pp. 14-15.

habitan en los ecosistemas mexicanos son endémicas, es decir, no se encuentran en ningún otro lugar del planeta. Tan importante es la riqueza biológica de nuestro país que los temas de vida silvestre han sido objeto de atención gubernamental al menos desde finales del siglo XIX.²⁶

Las primeras leyes encargadas de velar por la conservación y el aprovechamiento de la vida silvestre en México, se remontan a las décadas de 1860 y 1870, con la expedición de las primeras disposiciones oficiales en materia forestal (1861) y las primeras medidas para regular la cacería y normar las temporadas cinegéticas (1870).²⁷ Melo Gallegos sugiere que la conciencia conservacionista que adquirieron diversos países después de la Revolución Industrial, habría influido en el establecimiento de tales medidas.²⁸

Sin embargo, no será sino hasta principios del siglo XX cuando surge propiamente la administración de la vida silvestre en México, entendida ésta como un conjunto particular de leyes e instituciones encargadas de regular el aprovechamiento de las especies. En 1910 fue creado el Departamento de Bosques, la primera entidad federal encargada de la administración forestal. Asimismo, con objeto de regular el aprovechamiento de las especies de importancia cinegética, el 1 de enero de 1916 fue establecido el Departamento de Caza y Pesca, y dos años después se creó la Dirección Forestal y de Caza y Pesca como dependencia de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Como parte de la estructura operativa de la Dirección, se estableció una Mesa de Caza, encargada de expedir las autorizaciones para cacería y las disposiciones sobre vedas.²⁹ El enfoque adoptado en materia de conservación se mostraba a tono con las tendencias internacionales de la época, pues al menos durante el primer tercio del siglo pasado, los esfuerzos internacionales encaminados a la conservación estuvieron centrados en el control de la caza.

²⁶ Al respecto, cabe apuntar que las primeras disposiciones sobre uso y aprovechamiento de la vida silvestre en México (1860-1870) son redactadas casi un siglo antes de que exista una política ambiental en nuestro país, entendida ésta como un conjunto distintivo de normas e instituciones encargadas del cuidado y la protección de la naturaleza, cuyos orígenes pueden trazarse en la década de 1970.

²⁷ Cfr. Javier Castañeda Rincón. "Las áreas naturales protegidas de México: de su origen precoz a su consolidación tardía", en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol. X, Núm. 218, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1 de agosto de 2006. Dirección URL: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-13.htm>, [consulta: 10 de noviembre de 2007]; y Carlos Melo Gallegos. *Áreas Naturales Protegidas de México en el siglo XX*. México, UNAM, Instituto de Geografía, 2002, p. 28.

²⁸ Cfr. Carlos Melo Gallegos, *op. cit.*, p. 28.

²⁹ Rodolfo Hernández Corzo. *La Administración de la Fauna Silvestre en México*. México, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables A.C., 1965, p. 21.

Una importante innovación en la materia se dio en 1924 durante el gobierno del General Álvaro Obregón, cuando el Ejecutivo Federal publicó, en forma de Acuerdo, quince "Disposiciones para las vedas de caza". El decreto, que introducía conceptos modernos sobre el aprovechamiento de los recursos renovables, señalaba, dentro de la exposición de motivos que

la Fauna cinegética del país es una fuente de riqueza natural de grandísima importancia que debe no sólo cuidarse sino fomentarse, con el propósito de obtener de ella el mayor rendimiento posible; que la mejor manera de proteger las especies es la de vedar su caza, por el tiempo necesario para su producción y cría de cada año; que el medio más eficaz para hacer efectiva esa veda, es el de prohibir la explotación mercantil de los animales cuya caza se vede, y de sus productos y despojos...³⁰

Disposiciones subsiguientes establecieron cuotas para el otorgamiento de permisos de caza a nacionales y extranjeros e incluso proyectaron tarifas para la exportación de animales vivos. En 1927, al transformarse la Mesa de Caza en Sección de Caza, las autoridades del ramo comenzaron a establecer una diferenciación entre caza deportiva y caza comercial para efectos de la emisión de permisos.³¹

Aparentemente, el factor internacional jugó un papel importante en el desarrollo de las políticas cinegéticas en México de aquella época. El 28 de noviembre de 1931, un decreto publicado por el gobierno de Pascual Ortiz Rubio reconocía que México tenía la "obligación imprescindible de proteger las especies de caza, en beneficio de toda la colectividad", pero su conservación era también importante "para no hacer aparecer a nuestro país como destructor de una riqueza natural en la cual están interesados otros países", lo cual, de acuerdo con Hernández Corzo, puede interpretarse como adelanto de los términos del convenio sobre aves migratorias que algunos años después México habría de firmar con Estados Unidos.³²

En efecto, el 7 de febrero de 1936 el gobierno mexicano del General Lázaro Cárdenas y el gobierno estadounidense de Franklin D. Roosevelt firmaron el Convenio para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos que cruzan la frontera entre ambos países. Con objeto de evitar la extinción de las aves migratorias, ambas Partes se comprometían a dictar las medidas necesarias para utilizar dichas aves

³⁰ *Ibidem*, p. 12.

³¹ Cfr. *Ibidem*, p. 25.

³² *Ibidem*, p. 15.

racionalmente, con fines deportivos, de alimentación, de comercio y de industria. Las leyes y reglamentos que al respecto dispusieran las Partes contratantes debían contemplar la fijación de vedas para la captura o comercialización de las aves migratorias, salvo para fines científicos, de propagación y para museos. Asimismo, se convino en que el tránsito comercial de dichas especies y sus productos a través de la frontera entre ambos países, debía contar con la autorización que para tal efecto expidiera el Gobierno de cada país.³³

Como ya se señalaba en un apartado anterior, la protección de las especies de aves había sido uno de los temas centrales en el marco de los primeros acuerdos internacionales en materia de conservación. Por otra parte, es importante señalar que el citado Convenio tiene lugar 20 años después de que Estados Unidos y Canadá firmaran un tratado similar, lo cual sugiere que el asunto era de mayor prioridad para la Unión Americana que para México. Conviene apuntar, no obstante, que se trata del primer acuerdo internacional firmado por México que incluye disposiciones sobre el comercio de especies silvestres.

Un año después de la firma del convenio con Estados Unidos, México publica el primer cuadro para las temporadas hábiles de caza, el cual, mediante el señalamiento de especies, temporadas y límites de captura, pretendía regular las actividades de los cazadores.³⁴ Más que elaborar políticas sobre manejo de la vida silvestre, las autoridades del ramo se inclinaban por el establecimiento de medidas coercitivas (vedas) concebidas en el sentido de dar tiempo a que la fauna se regenerara de manera natural.³⁵

Las debilidades de este enfoque se reflejaron en el fracaso del Departamento Autónomo Forestal y de Caza, creado en 1935 como un ente independiente de la Secretaría de Agricultura. La disposición gubernamental, que al menos en apariencia elevaba el grado de importancia de la vida silvestre a nivel administrativo, demostró ser ineficiente en la medida en que el enfoque adoptado por Miguel Ángel de Quevedo, titular de la dependencia, se dirigió hacia la conservación (entiéndase *intocabilidad*) de los recursos naturales, más que hacia su aprovechamiento. Por otra parte, y como preludio de los conflictos burocráticos que habrá de suscitar la asignación de funciones

³³ Cfr. "Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos" (6 de abril de 1937), México, Normateca de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. Dirección URL: <http://servicios.conade.gob.mx/djuridico/portaljuridico/>, [consulta: 10 de noviembre de 2007].

³⁴ Rodolfo Hernández Corzo, *op. cit.*, p. 16.

³⁵ Cfr. *Ibidem*, pp. 27-28.

ecológicas a los Ministerios de Agricultura en futuras administraciones, la Secretaría de Agricultura de la administración de Lázaro Cárdenas nunca estuvo de acuerdo en que hubieren sido retiradas parte de sus tradicionales atribuciones, ni mucho menos en que el nuevo Departamento se opusiera a los programas de reforma agraria que la Secretaría tenía a su cargo.³⁶ Fue así que en enero de 1940 el Departamento Autónomo Forestal y de Caza desapareció y fue reintegrado como Dirección Forestal y de Caza dentro de la Secretaría de Agricultura.

La primera Ley de Caza en México fue promulgada en agosto de 1940 por el gobierno de Cárdenas. El ordenamiento señala que se consideran de utilidad pública la conservación, restauración y propagación de los animales silvestres útiles al hombre, el control de las especies perjudiciales y la aclimatación de nuevas especies "que aumente en valor y mejoren las condiciones de la fauna silvestre del territorio nacional." Se percibe entonces que la administración de la fauna silvestre cubriría aspectos más amplios que el estrecho campo de la regulación de la caza. Hernández Corzo señala que con esta ley por primera vez se reconoce públicamente el valor de la fauna como recurso natural renovable.³⁷

Tres meses después de la expedición de la citada ley, México ratificó la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América; acuerdo que, como se indicaba en otro apartado, abordaba el problema del tránsito internacional de especies. De conformidad con su artículo IX, las Partes contratantes se comprometían a adoptar las medidas necesarias para regular la concesión de certificados que autorizaran la exportación de especies silvestres o de sus productos, al tiempo que convenían prohibir las importaciones que no estuvieran acompañadas por tal certificado.³⁸

Cabría preguntarse en qué medida la ley de caza de 1940 fue redactada pensando en las implicaciones que supondría para México incorporarse a una convención sobre vida silvestre que se firmaría en el transcurso de aquellos meses. A diferencia de la administración forestal³⁹, las políticas sobre conservación y aprovechamiento de la fauna silvestre se encontraban dispersas en una serie de disposiciones y decretos

³⁶ Véase *Ibidem*, pp. 29-36.

³⁷ *Ibidem*, p. 38.

³⁸ Cfr. "Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América" (12 de octubre de 1940), Washington D.C., Organización de los Estados Americanos, Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales, Oficina de Derecho Internacional. Dirección URL: http://www.oas.org/DIL/ESP/oficina_derecho_internacional.htm, [consulta: 10 de noviembre de 2007].

³⁹ México contaba con una Ley Forestal desde 1926.

oficiales en materia de cacería. Por ende, se habría intentado integrar un marco jurídico coherente de cara a las negociaciones de la citada convención, previendo incluso los compromisos que se derivarían para México.

En el período inmediato posterior a la ratificación de la convención de 1940, no se produjeron cambios en la administración nacional de la vida silvestre que nos lleven a pensar que el acuerdo referido hubiere ejercido un impacto real en las políticas de conservación en México. De manera particular, cabe señalar que los esfuerzos por regular el movimiento internacional de especies estuvieron virtualmente ausentes, limitándose acaso el gobierno a controlar el comercio de aquellas especies y productos protegidos por las disposiciones de caza.

Ahora bien, los vínculos con Estados Unidos seguirán ejerciendo cierta influencia en las políticas mexicanas sobre fauna silvestre. En 1949, al transformarse la Oficina de Caza en Departamento de Caza al interior de la Dirección Forestal y de Caza, se sistematizó e impulsó el trato con los servicios de fauna silvestre de la Unión Americana. El propio titular del Departamento estuvo cuatro meses en Estados Unidos observando las instalaciones y los métodos de propagación de la fauna silvestre desarrollados en aquel país.⁴⁰ Es probable que la creación del primer criadero mexicano en 1950 fuera resultado del trabajo de campo realizado por funcionarios de nuestro país en la Unión Americana.

Hasta aquí, es importante aclarar que la caza con fines comerciales y la venta de animales silvestres seguían siendo autorizadas. Esto cambió con la promulgación de la Ley Federal de Caza el 5 de enero de 1952. La nueva ley fue sumamente estricta en el sentido de que prohibía la caza para fines comerciales⁴¹, mientras que la caza deportiva quedaba sujeta a las zonas, al tiempo, a los límites y a los métodos establecidos en los calendarios cinegéticos. El ordenamiento disponía que la captura de ejemplares para fines científicos, culturales "o para retribución de otras tierras nacionales o extranjeras" podía ser autorizada.⁴² La ley fue elogiada en el extranjero, pues en muchos países la cacería comercial seguía siendo permitida e incluso deliberadamente organizada.⁴³

⁴⁰ Rodolfo Hernández Corzo, *op. cit.*, pp. 37-38.

⁴¹ Aranda afirma que antes de la promulgación de la Ley Federal de Caza de 1952, el comercio de especies silvestres y sus productos fue un problema grave en México, pues se llevaba a cabo sin ningún tipo de regulación. Cfr. Marcelo Aranda, "Comercio de pieles de mamíferos silvestres en Chiapas, México", en Kent H. Redford, John G. Robinson, (comp.), *op. cit.*, p. 215.

⁴² María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 114.

⁴³ Rodolfo Hernández Corzo, *op. cit.*, pp. 39-40.

La Ley Federal de Caza surge, a su vez, en el contexto de una reorganización administrativa que tuvo lugar en 1951 con la creación de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza dentro de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, lo cual supuso un importante paso para dar mayor categoría burocrática a tan importantes ramos.⁴⁴

Hacia finales de la década de 1950, como parte de una nueva reestructuración en el ramo, el Departamento de Caza fue elevado a la categoría de Dirección General de Caza (1959). Además, al interior de la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza operaron cambios importantes. Biólogos especializados se incorporaron a los trabajos de la dependencia, se creó el Departamento de Fomento del Deporte Cinegético y los temas de caza dejaron de ser tratados como asuntos derivados de los temas forestales, lo cual supuso otorgar mayor importancia a la fauna silvestre como recurso natural. Por otra parte, los estudios científicos sobre animales mexicanos se intensificaron, y de igual manera se fortalecieron las relaciones con los servicios de vida silvestre de Estados Unidos y Canadá. Según Hernández Corzo, es en esta etapa cuando se inicia una nueva doctrina en asuntos de vida silvestre fundada en la moderna concepción del aprovechamiento de los recursos renovables.⁴⁵

La nueva filosofía que se desarrolla al interior de la Subsecretaría parte del reconocimiento de que el empleo de vedas y disposiciones prohibitivas no necesariamente beneficia a las especies ni mucho menos a los sectores locales que hacen uso de los recursos de la fauna silvestre. Este tipo de medidas, a las que tanto recurrieron las autoridades del ramo hasta antes de 1959, comienza a ser objeto de debate en el momento en que

la conservación y restauración de la fauna... se interpreta... no como una orden de intocabilidad o situación ideal de veda continua, para que los animales permanezcan en su estado natural, sino como aprovechamiento regulado, de manera que las especies más útiles no sólo no disminuyan, sino se incrementen y diversifiquen en todas las regiones del país.⁴⁶

⁴⁴ Enrique Beltrán. *La Administración de la Fauna Silvestre*. Tomado de las Mesas Redondas sobre Problemas de Caza y Pesca Deportivas en México. México, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables A.C., 1966, p. 241.

⁴⁵ Rodolfo Hernández Corzo, *op. cit.*, pp. 43-44.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 44.

Partiendo de esta nueva concepción e impulsados por los nuevos estudios y trabajos de campo, las actividades de los criaderos se intensifican y se establecen refugios para la fauna silvestre.

Parte importante del nuevo reacomodo administrativo fue la creación del Consejo Consultivo de la Fauna Silvestre en 1961, integrado por tres representantes del sector privado (cazadores profesionales) y dos funcionarios oficiales. El Consejo intervenía en la elaboración del Cuadro de Épocas Hábles de Caza, en el programa de trabajo para las estaciones experimentales de fauna silvestre, en la planeación y diseño de los refugios de fauna, en las proposiciones para la colaboración internacional, en las relaciones con los clubes cinegéticos, entre otras facultades.⁴⁷

A partir de la década de 1960, por lo tanto, las concepciones sobre la conservación y el aprovechamiento de la fauna silvestre comenzaban a superar el estrecho ámbito de las actividades cinegéticas, y, no obstante, el ordenamiento administrativo para la gestión de la fauna silvestre estaba pensado para atender tales actividades en forma primordial, situación que fue reconocida durante la Primera Convención Nacional de Caza celebrada en junio de 1964. Buscando adaptar el marco administrativo a las nuevas realidades, el 30 de julio de 1964 se dictó un Decreto Presidencial por virtud del cual fueron ampliadas la jurisdicción de la Subsecretaría y la Dirección del Ramo. Como parte de este cambio operativo, la Subsecretaría de Recursos Forestales y de Caza cambió su nombre al de Subsecretaría Forestal y de la Fauna, mientras que, "considerando que sus funciones no deben limitarse al cuidado de los animales de interés cinegético, sino que deben ampliarse para abarcar la vigilancia, administración técnica, fomento, diversificación y control *de todos los animales silvestres del país*,"⁴⁸ la Dirección General de Caza fue reemplazada por la Dirección General de Fauna Silvestre.

Hasta este punto, vale la pena realizar una breve observación. Es posible advertir que el andamiaje institucional establecido en nuestro país para atender los asuntos de vida silvestre resultaba muy similar al de Estados Unidos. Tanto en México como en la Unión Americana, la administración de la fauna era independiente de la administración de la pesca, lo cual, al menos en el caso de nuestro país, impedía un manejo integral del sector fauna en su conjunto.⁴⁹ El problema era que en México ambos sectores estaban

⁴⁷ *Ibidem*, pp. 54-55.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 46-47.

⁴⁹ Véase Enrique Beltrán, *op. cit.*, p. 235.

bajo la tutela de dos distintas Secretarías, mientras que en Estados Unidos tales áreas se encontraban separadas dentro de la misma Dependencia, a saber, el Servicio de Pesca y Vida Silvestre (USFWS por sus siglas en inglés).

Esta institución, establecida en 1956, pudo haber influido en la creación de la Dirección General de Fauna Silvestre en México. Siguiendo el modelo estadounidense, la nueva Dirección partía de un enfoque operativo que reducía el concepto de vida silvestre a los mamíferos y las aves, lo cual resultaba absurdo en un país que se cuenta entre los Estados con mayor diversidad de especies de reptiles en el mundo. Por lo tanto, el proceso de adaptación y ajuste del modelo estadounidense a las realidades nacionales, si lo hubo, no habría sido sino una trasposición acrítica de las bases organizativas del USFWS.

Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) no hubo mayores avances en materia de legislación y administración. Castañeda Rincón asegura que la poca atención prestada por esta administración a los temas de vida silvestre, está relacionada con una concepción utilitarista que consideraba que la fauna silvestre no tenía un valor económico que justificara su conservación, siendo incluso un obstáculo para el desarrollo agrícola e industrial del país⁵⁰, visión que, como se verá en próximos apartados, pareció haber heredado la siguiente administración.

El abandono de la administración de la vida silvestre por parte del gobierno de Díaz Ordaz se habría reflejado en la apatía de las autoridades por hacer frente al comercio de especies silvestres. En 1965 Leopold advertía que la caza y la venta de productos de vida silvestre era una actividad generalizada en México, y alertaba que el tráfico de fauna silvestre se estaba convirtiendo en una importante fuente de ingresos.⁵¹

En este marco, en 1968 el *World Wildlife Fund* (WWF), organización internacional que dirigía los programas para América Latina y el Caribe desde sus oficinas en Washington D.C., inició sus primeros proyectos de conservación en México.⁵²

Aunque en esta sección se ha dado un mayor seguimiento a la evolución de las políticas sobre aprovechamiento de la fauna silvestre debido a que históricamente han

⁵⁰ Cfr. Javier Castañeda Rincón, *op. cit.*

⁵¹ Véase Marcelo Aranda, "Comercio de pieles de mamíferos silvestres en Chiapas, México", en Kent H. Redford, John G. Robinson, (comp.), *op. cit.*, p. 215.; José Francisco Hernández Baños. *El tráfico de la fauna silvestre en México: Análisis de los decomisos de fauna silvestre realizados por personal de la SEDUE, durante el período de enero de 1988 a diciembre de 1992, así como la revisión del marco legal existente en la materia*. Tesis de Licenciatura para obtener el título de Biólogo. México, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Iztacala, 1996, p. 6.

⁵² *Segundo Simposium Internacional de Vida Silvestre. Acapulco, Gro. 17-20 de mayo de 1988. Memoria*. México, The Wildlife Society, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1989, pp. 79-80.

recibido una mayor atención por parte de las autoridades nacionales encargadas de las políticas de conservación, no se debe perder de vista el desarrollo paralelo de la normatividad en materia de flora silvestre. El tema de los bosques había sido un asunto sensible entre los gobiernos de la inmediata posrevolución, debido a los altos niveles de explotación irracional a los que estaban sometidas las áreas forestales. En 1926 había sido promulgada la primera Ley Forestal en México desde 1861. Nuevas leyes fueron promulgadas en 1942, 1947 y 1960⁵³, todas las cuales generaron un conflicto de intereses entre empresarios y conservacionistas debido al alto valor económico de los bosques. A pesar de los avances legislativos, hasta finales de la década de 1960 no existía todavía una concepción amplia del concepto de flora.

Reconociendo la importancia de los procesos históricos que han sido analizados aquí, es importante situar el estado de la administración de la vida silvestre en México en el marco de la firma de la CITES. En este sentido, debe observarse que en el momento en que la comunidad internacional debatía la posibilidad de firmar una convención para la regulación del comercio de especies, en México apenas comenzaba a operar, no sin contratiempos, un cambio de enfoque en materia de conservación y aprovechamiento de la vida silvestre, el cual se expresa en una filosofía que reconoce que el uso sustentable de las especies puede contribuir a su preservación. Aunque tal concepción se desarrolla en el ámbito de la fauna silvestre, podría presumirse que también se extendió al campo de la flora, dado que ambas áreas estaban bajo la jurisdicción de la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

Asimismo, cabe señalar que aunque los cambios legales y administrativos operados desde la década de 1950 significaron un avance positivo en materia de manejo de la vida silvestre, en México no existía el marco normativo e institucional diseñado específicamente para controlar el movimiento nacional e internacional de especies. Las tendencias internacionales parecían avanzar a una velocidad mayor a la capacidad de adaptación de México, por lo que no podía esperarse que nuestro país respondiera de manera entusiasta al llamado de la comunidad internacional para participar en una convención que acaso era demasiado ambiciosa y compleja para un área que no estaba lo suficientemente desarrollada en el ámbito nacional. Si México decidía acercarse a la CITES, debía hacerlo por iniciativa propia, es decir, una vez que la institucionalización

⁵³ Véase Carlos Melo Gallegos, *op. cit.*, pp. 29-30.

del tema del comercio de especies fuera lo suficientemente sólida como para pensar en asumir compromisos internacionales.

Tal era la situación en aquellos años. De cara a firma de la CITES, no habrá mayores avances legislativos en materia de aprovechamiento de la vida silvestre. La legislación necesitaba ser adaptada a las nuevas circunstancias nacionales e internacionales. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo contribuyeron muy poco a superar los vacíos legislativos y las deficiencias administrativas en la materia.

2.2.2 La indiferencia de México ante la CITES durante la década de 1970

Desde que la CITES fue convenida en 1973 y al menos hasta principios de los años ochentas, México se mantuvo alejado de la Convención. Nuestro país no sólo no consideraría la posibilidad de suscribir el tratado, sino que ni siquiera habría un acercamiento a los temas del dominio de la CITES por parte de las autoridades nacionales. La protección ambiental no era entonces una prioridad en la agenda de desarrollo nacional, llegando a resultar incompatible con las políticas de industrialización.

En los próximos apartados se estudiará cuál era el estado de la administración ambiental en México durante el periodo de referencia, analizando en particular las acciones emprendidas por las autoridades nacionales para mejorar el manejo de los recursos silvestres del país, enmarcando así las condiciones que imperaban en el ámbito nacional en los años posteriores a la adopción del texto de la CITES.

2.2.2.1 La política ambiental de los gobiernos de Echeverría y López Portillo

En el momento en que se firma la CITES, la política ambiental mexicana es apenas un conjunto de insípidas leyes y ordenamientos enfocados en el control de la contaminación y los efectos negativos del deterioro ambiental sobre la salud humana. Las acciones en materia ambiental eran sumamente recientes y desde un principio estuvieron contempladas como un elemento accesorio o complementario de las políticas económicas. El tema ambiental no sería prioridad para los gobiernos mexicanos de la década de 1970.

Si bien ya en la década de 1950 la degradación ambiental había atraído la atención de un grupo de académicos mexicanos, no es sino hasta los setentas, durante las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, que el medio ambiente recibirá atención oficial por parte del gobierno mexicano. No obstante, las innovaciones en materia de legislación ambiental fueron resultado de factores internos e internacionales que reclamaron acción gubernamental inmediata. En otras palabras, fueron actores y factores fuera del sistema oficial los que propiciaron que el tema ambiental se insertara dentro de la agenda nacional.

En el plano doméstico, los problemas de urbanización y contaminación derivados del crecimiento exponencial de la población en la Ciudad de México, atrajeron la atención pública. Por otra parte, académicos e instituciones oficiales de investigación que estudiaban los efectos de la degradación ambiental en México, se mostraban sumamente influidos por los progresos en materia ambiental observados en el ámbito internacional. Después de que Estados Unidos aprobara el Acta Nacional de Política Ambiental (NEPA) en 1969, varias organizaciones de ese país encargadas de monitorear la calidad del aire, fueron examinadas por autoridades de la Ciudad de México, y en 1970 un grupo de funcionarios y académicos mexicanos visitaron las instalaciones de control ambiental en la Unión Americana, tras haber sido invitados por la propia Embajada estadounidense en México.⁵⁴

A principios de 1971, el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) aprobó una reforma al artículo 73 constitucional con el objetivo de incluir la prevención y control de la contaminación ambiental dentro de la Carta Magna, al tiempo que fue promulgada la Ley Federal para la Prevención y el Control de la Contaminación Ambiental, la primera en su género en México.⁵⁵ El Consejo de Salubridad General recibió la responsabilidad de la puesta en marcha de la nueva Ley, mientras que la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) recibió la encomienda de coordinar la política ambiental mexicana.⁵⁶ El medio ambiente, como puede observarse, fue considerado importante en la medida en que afectaba la salud pública, visión que, como podrá observarse a continuación, predominaba dentro de la comunidad ambiental internacional.

⁵⁴ Stephen P. Mumme, *et. al.*, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁵ Nótese que México y Estados Unidos lanzaron leyes para el control de la contaminación muy similares. Al respecto véase Lane Simonian. *La defensa de la tierra del jaguar: Una historia de la conservación en México*. Traduc. Enrique Beltrán G. México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, 1999, p. 208.

⁵⁶ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 74.

Aunque el tema ambiental apenas empezaba a despuntar dentro de la agenda nacional, el gobierno de Luis Echeverría tomó parte en las discusiones internacionales sobre la problemática ecológica global. Tras presidir el Seminario Regional de América Latina y el Caribe sobre Medio Ambiente y Desarrollo en septiembre de 1971, como parte de los preparativos de la Conferencia de Estocolmo⁵⁷, en enero de 1972 el gobierno de Luis Echeverría creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente (SMA) dentro de la SSA, el primer departamento oficial específicamente establecido para atender la problemática ambiental del país. La convocatoria misma de la citada Conferencia habría influido en esta decisión, pensando el gobierno mexicano en el reconocimiento internacional que supondría llegar a Estocolmo portando la bandera del ambientalismo.

Para el Presidente Echeverría era importante afirmar el proyecto de industrialización nacional ante los ojos del mundo, por lo que en junio de 1972, en Estocolmo, defendió el derecho de los países a ejercer la soberanía permanente sobre sus recursos naturales, afirmando veladamente que el medio ambiente debía subordinarse a las necesidades del modelo de desarrollo.

Salud humana y asentamientos humanos fueron los temas prioritarios de la Conferencia de Estocolmo, temas que venían siendo de la preocupación de México desde el inicio de la década. El gobierno de Echeverría se comprometió a asumir las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción de Estocolmo, aunque la realidad es que no habría voluntad política para implementar reformas de fondo en la administración pública nacional.

Salvo la creación del Grupo Intersecretarial de Asuntos Internacionales sobre el Medio Ambiente en 1973, que tenía por objetivo coordinar la participación de México en el marco de reuniones y programas ambientales internacionales⁵⁸, no se producirían mayores avances en el campo de la regulación ambiental en México durante los años posteriores a Estocolmo. A lo largo de su administración, Echeverría se empeñó en defender su programa económico ante las naciones desarrolladas que alertaban sobre los costos sociales y ambientales de los patrones de producción implementados por los países del Tercer mundo.

⁵⁷ José Lizárraga, Jaime Hurtubia, *op. cit.*, p. 143.

⁵⁸ Véase Raúl Brañes. *Manual de derecho ambiental mexicano*. México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 184.

El Presidente Echeverría no estaba dispuesto a permitir que la legislación ambiental se convirtiera en un obstáculo para los proyectos de desarrollo nacional, pero tampoco podía darse el lujo de evadir responsabilidades en materia ambiental si quería mantener el respaldo de la comunidad internacional en relación con el modelo de industrialización mexicano. Por ello, el gobierno de nuestro país habría apoyado iniciativas regionales del PNUMA, como el Simposio sobre "Modelos de utilización de recursos, medio ambiente y estrategias de desarrollo", celebrado en octubre de 1974 en Cocoyoc, Morelos.

En términos generales, el medio ambiente no fue un tema relevante para la administración de Echeverría. Mumme *et. al.* señalan tres elementos que apoyan esta tesis: 1) en ningún momento los problemas ambientales recibieron una atención presidencial de alto nivel, y por otro lado las iniciativas en la materia provinieron de la élite política; 2) las nuevas leyes ambientales eran extensas en alcance, generales en contenido, y sensibles al énfasis mexicano en el desarrollo económico; y 3) a pesar de la creación de la SMA, la administración permaneció fragmentada, y la vaguedad de la legislación impidió la aplicación de sanciones.⁵⁹ Estas características continuarán definiendo la política ambiental mexicana en la siguiente administración.

Los mismos autores consideran que gran parte de las iniciativas en materia ambiental adoptadas por el gobierno de José López Portillo (1976-1982), fueron resultado de las presiones de Estados Unidos. La misma creación de la Comisión Intersecretarial sobre Salud Ambiental en 1978, a la que se le encomendó la formulación de la política ambiental en México, tiene que ser entendida en este contexto.⁶⁰

La creciente preocupación por la contaminación ambiental en Estados Unidos condujo al gobierno de aquel país a poner mayor atención a los problemas sanitarios que tenían lugar en la región limítrofe con México. Fue así que, después de 1977, el tema de la calidad del aire en la frontera fue incluido dentro de la agenda binacional en el marco de las negociaciones del Mecanismo Consultivo México-Estados Unidos. Otros temas ambientales transfronterizos también serían atendidos. En 1979, en respuesta directa a la amenaza que supuso el enorme derrame de petróleo provocado por la explosión de un pozo petrolero de PEMEX localizado en la Bahía de Campeche, la Unión Americana presionó a México para acordar la gestión binacional de futuros

⁵⁹ Stephen P. Mumme, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 12-14.

⁶⁰ *Ibidem*, pp. 14-15.

derrames. Este tipo de iniciativas condujo a la firma de varios acuerdos de cooperación ambiental entre ambos países.⁶¹

Las presiones de Estados Unidos habrían sido un factor fundamental para que el gobierno mexicano adoptara nuevas disposiciones legales y administrativas en materia ambiental. Ante la inestabilidad económica que comenzaba a afectar al país desde finales de los setentas, no había recursos suficientes para atender la problemática ambiental. Por otro lado, la movilización social en demanda de una mejor calidad ambiental era bastante débil como para obligar al gobierno a emprender acciones más firmes en la materia. La política ambiental, como señalan algunos autores, asumió un carácter primordialmente simbólico, y estaba dirigida a un reconocimiento internacional más que nacional.⁶²

Al respecto, cabe señalar que el gobierno de López Portillo colaboró de cerca con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA, asumiendo incluso cierto liderazgo en la organización al convocar, en 1982, a la Primera Reunión Regional Intergubernamental con motivo del décimo aniversario de la Conferencia de Estocolmo (8-12 de marzo de 1982). Con ello, América Latina se convertía en la única región de países en vías de desarrollo que tuvo un encuentro previo a la sesión de carácter especial del Consejo de Administración del PNUMA, la cual se celebraría en mayo de ese año para conmemorar el citado acontecimiento.⁶³

Sin duda el mayor logro en términos de legislación ambiental durante el gobierno de López Portillo, fue la promulgación de la Ley Federal de Protección Ambiental en 1982, la cual significó un gran avance con respecto a la ley de 1971. La nueva ley cubría más problemas ambientales, tales como contaminación marina, desechos radioactivos, y contaminación del aire, la tierra y el agua. Las posibilidades de sanciones para quienes violaran la ley se extendieron, y se fortaleció la participación popular en la presentación de denuncias contra servidores públicos que incumplieran la ley.⁶⁴ Los temas de biodiversidad y recursos naturales, no obstante, siguieron permaneciendo al margen.

A pesar de las innovaciones legales y administrativas en materia ambiental puestas en marcha durante la década de 1970 y principios de los ochentas, la política ambiental siguió siendo limitada en términos de visión, alcance y aplicación. Los avances en este rubro parecen haber sido susceptibles a lo que Mumme, *et. al.* denominan un "efecto

⁶¹ *Ibidem*, p.15.

⁶² Véase Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 76.

⁶³ Véase José Lizárraga, Jaime Hurtubia, *op. cit.*, p. 160.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 77.

demostración" ante la opinión pública nacional e internacional. "La política ambiental mexicana en las administraciones de Echeverría y López Portillo fue en gran parte una política simbólica y orientada en busca del prestigio, dirigida al reconocimiento internacional, pero que careció de la capacidad y el compromiso para la implementación."⁶⁵

En síntesis, de acuerdo con Arroyo, *et. al.*, la política ambiental mexicana en este período enfrentó cuatro deficiencias serias: 1) la exclusión del medio ambiente de las estrategias de desarrollo; 2) la segregación de las normas ambientales dentro de la legislación; 3) bajos presupuestos para la prevención y el control de las acciones; y 4) falta de mecanismos que permitieran vincular la legislación y las políticas ambientales con los cuerpos judiciales y las políticas económicas, respectivamente.⁶⁶

Como se verá a continuación, las iniciativas en materia de vida silvestre puestas en marcha durante la década de 1970, no fueron ajenas al carácter marginal y fragmentario de la política ambiental mexicana en este período.

2.2.2.2 La regulación y administración de la vida silvestre en México en los años setentas

Poco se hizo en materia de conservación y aprovechamiento de la vida silvestre durante la década de 1970. Sin embargo, como se verá en el próximo apartado, hacia finales de la administración de López Portillo, México adoptó las primeras políticas que lo acercarían a la CITES, aunque sin considerar todavía una posible incorporación a la Convención.

Durante la administración de Echeverría, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos estuvieron a cargo de la explotación y regulación de los recursos naturales. La Subsecretaría Forestal y de la Fauna permaneció al interior de la Secretaría de Agricultura, aunque ocupó un lugar marginal dentro de la administración pública. Prueba de ello es que el tema de vida silvestre fue apenas

⁶⁵ Stephen P. Mumme, *et. al.*, *op. cit.*, p. 26.

⁶⁶ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.* "Developing Countries and the Implementation of CITES: The Mexican Experience", en *Journal of International Wildlife Law and Policy*. Vol. 8, No. 1, Taylor & Francis, Londres, 2005, p. 19.

mencionado en el Primer Informe de Gobierno de Echeverría, para no volver a ser considerado en ninguno de los Informes posteriores.⁶⁷

Quizá la acción más importante en este rubro durante la administración de Echeverría, fue la firma del Memorándum de la Primera Reunión del Comité Conjunto México-Estados Unidos de América para la Conservación de la Vida Silvestre, celebrada del 17 al 19 de Agosto de 1975, año en el que la CITES entró en vigor. El Comité jugará un papel importante en la coordinación de políticas binacionales en materia de comercio transfronterizo de especies durante la década de 1980.

En 1977, poco tiempo después de que López Portillo asumiera el cargo, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos se unificaron en una sola para crear la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), al interior de la cual quedó incluida la Subsecretaría Forestal y de la Fauna.

Entre 1978 y 1980, las acciones en materia de administración de la vida silvestre se redujeron al establecimiento de zonas de reserva y refugio faunístico.⁶⁸ Sin embargo, el hecho de que la administración de López Portillo creara las primeras reservas de la biosfera en México – áreas destinadas a la conservación de la naturaleza que no excluyen las actividades humanas –, es un paso adelante en las políticas nacionales sobre vida silvestre. Basadas en el programa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) denominado El Hombre y la Biosfera (1971), tales reservas promovían la protección de ecosistemas y especies endémicas, no creando refugios aislados del contacto del hombre, sino permitiendo que las comunidades locales hicieran un uso sustentable de los recursos.⁶⁹

En lo que respecta a legislación sobre vida silvestre, en 1979 fue publicado el Reglamento de la Ley de Sanidad Fitopecuaria de los Estados Unidos Mexicanos en materia de movilización de animales y sus productos. Al considerar las implicaciones fitosanitarias del movimiento de las especies de un lugar a otro, la nueva ley es, en realidad, una extensión de las preocupaciones oficiales respecto a los impactos que

⁶⁷ Cabe acotar que los capítulos ambientales de los Informes del Presidente Echeverría se referían brevemente al aprovechamiento de las especies de fauna acuática de importancia para la pesca. Sin embargo, en ninguna de sus intervenciones ante el Congreso Echeverría habló sobre medidas de protección y conservación de la vida silvestre. Cfr. Cámara de Diputados, LX Legislatura, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Informes Presidenciales. Luis Echeverría Álvarez*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura; 2006, 462 pp.

⁶⁸ Véase María del Carmen Carmona Lira, "Análisis de la legislación mexicana respecto a la flora y fauna" en *IV Reunión Regional sobre Legislación Ambiental. Bosques y Selvas; Fauna y Flora Silvestre*. México, Cámara de Diputados LII Legislatura, SEDUE, 1984, p. 43.

⁶⁹ Cfr. Javier Castañeda Rincón, *op. cit.*

puede generar la degradación del medio ambiente sobre la salud humana. En este sentido, es probable que para el gobierno mexicano pareciera más importante regular la propagación de infecciones contagiosas involucradas en el comercio de especies, que regular el comercio mismo.

2.2.3 Hacia un acercamiento discreto

Hacia finales de la década de 1970 no existían todavía disposiciones específicas que regularan el movimiento nacional e internacional de especies silvestres. Sin embargo, durante este periodo comenzaron a externarse algunas inquietudes por los altos niveles de comercio a los que estaban sujetas determinadas especies. El problema comenzaba a perfilar dos frentes. Por un lado, las pieles de ciertas especies nativas como el zorro tenían una muy buena cotización en el mercado estadounidense, lo cual había propiciado la formación de redes de comercio clandestinas donde los intermediarios obtenían la mejor parte. Por otro lado, las especies animales empleadas como mascotas comenzaron a adquirir una gran popularidad también en Estados Unidos, ocasionando un incremento en la demanda de especies nativas de México.⁷⁰

El tráfico de aves mexicanas era objeto de especial preocupación, pues al parecer las exportaciones a la Unión Americana aumentaron durante la década de 1970. Algunas estimaciones revelan que entre 1970 y 1972 México exportó al país vecino 62 704 aves silvestres de diferentes grupos como pericos, rapaces y aves canoras. Para principios de los años ochentas, el número se había incrementado sensiblemente, pues entre 1978 y 1980 se habrían exportado a Estados Unidos 71 854 aves, principalmente pericos,⁷¹ ello a pesar de que en 1976 un estudio de WWF había advertido que muchas poblaciones de estas especies en México se encontraban seriamente amenazadas por la sobreexplotación comercial.⁷²

Para entonces, México se encontraba entre los diez principales países exportadores de aves silvestres nativas en el mundo, con ventas a países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, Suecia, Francia, Italia, Suiza, Alemania Occidental y

⁷⁰ Cfr. Adolfo Jiménez Peña. *Propuesta de Ley Federal de Fauna Silvestre*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. México, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1984, pp. 67-70.

⁷¹ Mario A. Ramos. *El comercio y la explotación de aves silvestres vivas en México*. Xalapa, Veracruz, Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos, 1982, p. 8. (Serie Cuadernos de Divulgación No. 8)

⁷² *Idem*.

Japón.⁷³ En 1979 se exportaron legalmente 24 166 aves a la Unión Americana, siendo México el abastecedor latinoamericano más importante de aves silvestres a Estados Unidos durante ese año.⁷⁴ El negocio era altamente rentable, pues una cría de perico común que podía ser adquirida en 250 o 500 pesos en nuestro país, podía alcanzar un precio cincuenta veces mayor en la Unión Americana.⁷⁵

La expansión del mercado de aves silvestres en el país vecino del norte resultaba alarmante: entre 1974 y 1978 las ventas de aves en Estados Unidos se incrementaron en 70%.⁷⁶ Se calculaba que alrededor del 90% de los ejemplares importados por aquel país terminaba en las tiendas de mascotas y que aproximadamente 40 millones de estadounidenses poseían un ave como mascota en su casa.⁷⁷ Ante tal panorama, era natural pensar que la demanda de aves mexicanas se incrementaría. Por ello, en 1979, en un intento por controlar la captura y el comercio de dichas especies, el gobierno de López Portillo estableció un programa oficial para la captura y venta de aves silvestres.⁷⁸

Para entonces, el tráfico ilegal se había convertido en un problema particularmente grave. Se sabe que entre 1975 y 1979 el Departamento de Agricultura de la Unión Americana confiscó un total de 7 219 loros de México importados ilegalmente.⁷⁹ Sin embargo, algunas estadísticas revelaban que apenas el 1% de las aves contrabandeadas eran detenidas en la frontera entre ambos países.⁸⁰ Nilson y el Departamento de Justicia de Estados Unidos reportaban que cada año ingresaban ilegalmente a aquel país entre 50 000 y 100 000 pericos procedentes de México, obteniendo los traficantes ganancias de entre 10 y 20 millones de dólares.⁸¹

Se estimaba, además, que por cada ejemplar que llegaba con vida a su destino, ocho morían en el camino, lo cual sugería que anualmente se perdían entre 150 000 y 300 000 pericos mexicanos que eran capturados con la intención de exportarse ilegalmente a

⁷³ *Ibidem*, p. 6.

⁷⁴ Cfr. Eduardo E. Íñigo-Elías y Mario A. Ramos, "El comercio de psitácidos en México", en John G. Robinson, Kent H. Redford (comp.), *op. cit.*, p. 446; Francisco Ortiz Pinchetti. "Despluman al país con la incontrolada exportación de aves", en *Proceso*. Año 8, No. 373, CISA Comunicación e Información, México, 26 de diciembre de 1983, p. 19.

⁷⁵ Mario A. Ramos, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁶ Francisco Ortiz Pinchetti, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁷ Mario A. Ramos, *op. cit.*, p. 7, 9.

⁷⁸ Francisco Ortiz Pinchetti, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁹ Eduardo E. Íñigo-Elías y Mario A. Ramos, *op. cit.*, p. 453.

⁸⁰ Mario A. Ramos, *op. cit.*, p. 11.

⁸¹ *Idem*.

Estados Unidos.⁸² Estadísticas oficiales mostraban que entre 1978 y 1980 México exportó a aquel país 7 441 cotorras cabeza roja, 41% de las cuales llegó muerta a los centros de control de las aduanas estadounidenses.⁸³

Ante la aparente escalada del tráfico de especies en México, grupos ecologistas habrían comenzado a demandar la incorporación de nuestro país a la CITES, encontrado respuestas evasivas por parte del gobierno mexicano. Funcionarios de la administración de López Portillo habrían prometido una futura adhesión de México a la Convención,⁸⁴ sin asumir ningún compromiso claro al respecto. Hasta entonces, la CITES no había sido discutida de manera oficial al interior del gobierno mexicano,⁸⁵ y dado que el movimiento ambientalista no era todavía lo suficientemente fuerte como para motivar un cambio en la conducta del gobierno, el manejo del discurso político habría sido suficiente para evitar que las presiones ecologistas tuvieran un impacto mediático.

Aunque se requerían acciones inmediatas y efectivas, no fue sino hasta la segunda mitad de 1982 cuando dos eventos cruciales contribuirán a definir una política mexicana sobre comercio internacional de especies: 1) La celebración de la Primera Reunión Mexicana para la revisión de los Apéndices I, II y III de la CITES, en la que participaron instancias de gobierno, organismos no gubernamentales, institutos de investigación y universidades, y de la cual resultó la publicación de una lista de 300 especies nativas consideradas en peligro de extinción; y 2) La expedición de las "Bases para el Control y Regulación de Exportaciones e Importaciones de Fauna Silvestre y sus Productos Derivados".⁸⁶

La importancia de la reunión en la que se analizaron los Apéndices de la CITES es doble, pues, por una parte, por primera vez se elaboró una lista preliminar de las especies que requerían de protección especial, un paso significativo a fin de establecer controles más cuidadosos sobre el comercio de especies silvestres. Por otro lado, y más importante aún, es que tal acontecimiento introdujo a la CITES dentro de la agenda política mexicana⁸⁷, aunque aparentemente todavía no había ninguna discusión oficial referente a una posible adhesión a la Convención.

⁸² Cfr. *Idem*.

⁸³ *Ibidem*, p. 8.

⁸⁴ Cfr. "Mexican Ban Should Be Accompanied by Commitment to CITES", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 51, University of California-San Diego, La Jolla, California, Octubre de 1990.

⁸⁵ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al., op. cit.*, p. 20.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 21.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 20.

En cuanto al segundo evento, cabe decir que se trató de la innovación más importante en términos de legislación sobre vida silvestre durante las administraciones de Echeverría y López Portillo. El ordenamiento, publicado por la SARH en septiembre de 1982, estableció reglas sumamente estrictas a la entrada o salida del país de especies silvestres y sus productos. La ley no podía haber llegado en mejor momento, pues en el ámbito internacional, por un lado, la demanda de aves silvestres se había incrementado después de que algunos países cerraran sus fronteras a la exportación de especies nativas; y, por el otro, algunas naciones habían comenzado a operar como centros mundiales de reexportación, cuya función era importar especies que se consideraban amenazadas en el Estado de origen, pero que no se encontraban protegidas por las leyes locales, con el propósito de reexportarlas "legalmente" a otros países.⁸⁸

La disposición federal también buscaba regular la concesión de permisos de exportación e importación, una cuestión particularmente importante considerando que existían presuntas irregularidades en su emisión.⁸⁹

En concreto, la regulación prohibía la exportación o importación de animales vivos para propósitos comerciales. Las exportaciones o importaciones con fines científicos o de exhibición (especímenes que formaran parte de circos, espectáculos o zoológicos) eran permitidas, pero requerían de un permiso especial emitido por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) que hubiera sido previamente aprobado por la SARH. También podían importarse y exportarse especímenes de caza deportiva y de criadero, en este caso, siempre que el criadero o unidad de producción estuvieran debidamente registrados. La ley prohibía la importación y exportación de especies nativas que habrían de ser utilizadas como mascotas, pero permitía la exportación (no así la importación) de especies "exóticas" (originarias de otros países) con los mismos fines.⁹⁰

⁸⁸ Mario A. Ramos, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁹ Ornitólogos mexicanos acusaban a la Dirección General de Fauna Silvestre de la SARH de estar involucrada en negocios ilícitos relacionados con la emisión de los permisos de exportación. Al menos cinco empresas acapararon los permisos otorgados por las autoridades del ramo a principios de la década de 1980, dos de las cuales estaban vinculadas a funcionarios públicos de la administración de López Portillo: Beta Acuarim, S.A. de David Ibarra, hijo del Secretario de Hacienda y Crédito Público (en el cargo hasta marzo de 1982) y Animales y Accesorios, S.A. de Jorge Hank Rhon, hijo del Regente del Distrito Federal. Por otro lado, algunas críticas sugerían que los exportadores de especies silvestres utilizaban un mismo documento hasta ocho o diez veces para amparar diferentes cargamentos. Cfr. Francisco Ortiz Pinchetti, *op. cit.*, pp. 18-21.

⁹⁰ Cfr. Kathryn S. Fuller, Byron Swift. *Latin American Wildlife Trade Laws. Leyes del Comercio de Vida Silvestre en América Latina*. World Wildlife Fund – U.S., Julio 1984, pp. 223-224; y Carlos Alcérreca Aguirre, Hugo Rodríguez Uribe. *Análisis y opinión sobre la adhesión de los Estados Unidos Mexicanos, a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Silvestres en Peligro de*

Por otra parte, en cuanto a los productos de fauna, la ley permitía las exportaciones con fines científicos o criados en cautiverio debiendo presentar el exportador un permiso emitido por la autoridad correspondiente. Las exportaciones de productos de caza sólo requerían de un permiso de cacería. Las importaciones de productos de fauna para propósitos no comerciales e incluso como insumos de la "industria de la transformación", eran permitidas siempre y cuando se presentara tanto un permiso de importación como un permiso de exportación emitido por el país de origen del producto. Las importaciones de productos de caza también requerían la autorización de las autoridades nacionales y la presentación de un permiso de cacería emitido por el país exportador.⁹¹

Como puede observarse, los requisitos para la importación, al menos en lo que se refiere a productos de fauna, eran mayores que los requerimientos para la exportación. Por otra parte, es importante considerar hasta qué punto el aprovechamiento cinegético seguía siendo objeto de atención especial para el gobierno, toda vez que las exportaciones e importaciones de especímenes producto de actividades cinegéticas seguían rigiéndose por la Ley Federal de Caza, y por lo tanto suponían permisos de carácter distinto.

La ley, que puede no llegar a ser lo suficientemente clara en ciertos artículos, contenía dos disposiciones finales que parecen despejar su carácter hasta cierto punto ambiguo. Por una parte, el ordenamiento establecía que "se efectuarán exportaciones e importaciones de fauna silvestre terrestre nativa y de sus productos derivados en casos excepcionales..."; en otras palabras, los ejemplares de especies endémicas sólo entrarían o saldrían del país en circunstancias extraordinarias, aunque el decreto omite precisar cómo debe interpretarse esta cláusula. Por otro lado, la ley apuntaba que "queda estrictamente prohibida la exportación e importación de especies en peligro de extinción, a excepción de las que con carácter científico se intercambian."⁹² En síntesis, tanto el movimiento internacional de fauna silvestre nativa con fines comerciales, como el de fauna silvestre "exótica" en peligro de extinción para los mismos propósitos, estaban prohibidos.

Es posible observar que muchas de las disposiciones contenidas en el ordenamiento son claramente similares a las normas de la CITES. Las excepciones a los controles

Extinción, (CITES). México, SEDUE, Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Flora y Fauna Silvestres, Febrero 1984, pp. 12-15.

⁹¹ Carlos Alcérreca Aguirre, Hugo Rodríguez Uribe, *op. cit.*, pp. 12-15.

⁹² *Ibidem*, p. 15.

comerciales, por ejemplo, son particularmente coincidentes. Sin embargo, la ley mexicana, al igual que la estadounidense⁹³, era incluso más estricta que la CITES por cuanto prohibía completamente todo tipo de movimiento internacional de especies con fines comerciales.

La cuestión aquí es saber hasta qué punto el nuevo ordenamiento se vio influido por las normas de la CITES o fue más bien una adaptación del modelo estadounidense. Es innegable que la Convención era un referente en materia de regulación del comercio de vida silvestre, y como tal, habría sido considerada por las autoridades del ramo durante la redacción de la legislación nacional. Por otro lado, aunque tampoco puede negarse la influencia que Estados Unidos ejercía en el tema, las políticas estadounidenses sobre comercio de vida silvestre eran, en lo general, idénticas a las de la CITES, de manera que, aún cuando la legislación de 1982 hubiera estado basada en el modelo estadounidense, México habría adoptado el espíritu y la filosofía de la CITES.

Este hecho revelaría que la Convención habría sido discutida al interior del gobierno mexicano aún antes de que fuera elaborado el primer documento oficial donde se atendía específicamente la cuestión de la incorporación de México a la CITES, el cual, como se verá en el siguiente capítulo, aparecerá hasta 1984.

Ahora bien, a pesar de que en 1982 comienza un acercamiento discreto a la CITES, México estaba lejos de contar con los mecanismos operativos necesarios para implementar las provisiones de la Convención. En octubre de ese año, Mario A. Ramos, reconocido ornitólogo mexicano, advertía que para regular el movimiento de especies de manera efectiva, se requería mejorar la coordinación de las dependencias involucradas en el manejo de los recursos silvestres, legislar sobre comercio nacional e internacional de especies, seleccionar a personas capacitadas para ocupar los puestos directivos con responsabilidades en la materia, permitir que una autoridad científica se encargara de la emisión de los permisos de exportación e importación, combatir el monopolio y alteración de dichos permisos, capacitar al personal de aduanas, elaborar manuales para la identificación de especies en comercio, establecer puertos asignados para la entrada y salida de especímenes, entre otras medidas.⁹⁴

El propio Ramos, no obstante, aún siendo consciente de las debilidades operativas que impedían un adecuado control del comercio de especies en México, promovía "que

⁹³ El comercio de especies en Estados Unidos estaba regulado por el Acta de Especies En Peligro (ESA), promulgada en 1973.

⁹⁴ Véase Mario A. Ramos, *op. cit.*, pp. 17-18.

nuestro país ratifique la Convención Internacional para la Regulación del Comercio de Especies de Flora y Fauna en Peligro de Extinción (CITES), adhiriéndose a los preceptos en ella incluidos."⁹⁵

Aún cuando podría presumirse que esta demanda era compartida por los ornitólogos mexicanos, para finales de 1982 las voces de los ecologistas parecían carecer de la fuerza suficiente para llegar a oídos de las autoridades nacionales.

2.2.4 México y la CITES desde una perspectiva histórica: Una primera síntesis

Es posible señalar que los procesos que permiten que la CITES adquiriera visibilidad entre los hacedores de políticas en México, se producen en las dos esferas de influencia de la política ambiental que fueron identificadas en el Primer Capítulo de este trabajo. Como se ha podido constatar a partir de la sucinta esquematización de la evolución histórica de los temas de vida silvestre en México, la vinculación entre factores de orden doméstico y factores de carácter internacional han estado en el origen de las políticas mexicanas en materia de conservación y aprovechamiento de la vida silvestre.

En principio es importante observar que los temas de vida silvestre fueron objeto de atención por parte de los gobiernos nacionales, aún antes de que surgiera una política ambiental en México. Si bien esta preocupación por la conservación de las especies no era genuina de nuestro país, lo cierto es que se trata de uno de los primeros asuntos ecológicos que motivaron una respuesta por parte de las administraciones nacionales correspondientes. Dado que la pérdida de especies resulta ser un tema de alta sensibilidad entre el público, particularmente entre los estratos sociales de mayor poder económico, el establecimiento de medidas encaminadas a la protección de las especies pudo haber sido concebido como una apuesta política encaminada a obtener el reconocimiento ciudadano. En esencia, las evidencias sugieren que la preocupación por la vida silvestre nativa tiene su origen en factores de orden interno.

Como se señalaba en apartados anteriores, el enfoque de conservación adoptado por los gobiernos nacionales durante los primeros decenios del siglo XX, estaba a tono con las tendencias internacionales de la época, centradas en la preservación de la fauna silvestre y la regulación de las actividades cinegéticas. Sin embargo, la realidad es que el entorno internacional, aún cuando pudo haber ejercido una influencia sobre las

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 18-19

políticas de conservación en México, no resultó un factor determinante en la definición de acciones en la materia en estos primeros años. El enfoque adoptado partía, más bien, de una realidad nacional, dado que la caza era una actividad practicada desde tiempos de la Colonia.⁹⁶

Eventualmente el factor internacional se convertirá en un referente de las políticas nacionales sobre conservación y aprovechamiento de la vida silvestre. Un ejemplo claro es el Convenio para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos, firmado por México y Estados Unidos en 1936, el cual pudo haber contribuido a que los temas de vida silvestre adquirieran una dimensión internacional que hasta entonces no había sido plenamente considerada en nuestro país.

Se ha constatado que al menos desde la segunda mitad del siglo pasado, los cambios en la administración de la vida silvestre en México estuvieron acompañados de una mayor vinculación de las autoridades nacionales en el ramo con sus homólogos en Estados Unidos. Es posible afirmar que la asesoría técnica brindada por los servicios de vida silvestre estadounidenses influyó de manera positiva en el desarrollo de mecanismos e instrumentos para el manejo de las especies nativas. Sin embargo, resulta más complicado determinar hasta qué punto los cambios de enfoque en materia de gestión de la vida silvestre se dan a partir de los contactos con autoridades estadounidenses en la materia, o más bien respondieron a la propia evolución del tema en el contexto nacional. Una vez más, parece que la interacción entre los ámbitos doméstico e internacional estuvo detrás de los cambios políticos en el sector.

Aún cuando las políticas de conservación gradualmente transitaron desde un enfoque basado en la preservación de las especies en su entorno natural, a uno donde el aprovechamiento sustentable se convierte en la norma general, se ha visto que en el contexto de la preparación y negociación de la CITES, no existe todavía en México una ley ni mucho menos una estructura operativa encargada de regular el comercio de especies. El aprovechamiento de la vida silvestre siguió concibiéndose en términos de explotación cinegética, mientras que el comercio y el movimiento de las especies se mantuvo como un elemento accesorio de las políticas de caza.

Al parecer, la ideología nacionalista de los gobiernos posrevolucionarios sustentada en la defensa de la soberanía nacional y un modelo de crecimiento "hacia dentro", pudo haber tenido implicaciones sobre las políticas de vida silvestre, en tanto el intercambio y

⁹⁶ Véase Lane Simonian, *op. cit.*, pp. 47-63.

el flujo de información, recursos, ideas y pensamientos entre la esfera doméstica y la esfera internacional se mantuvo limitado. En última instancia, por lo tanto, e independientemente de la vinculación con Estados Unidos en los temas de vida silvestre, la evolución de las concepciones y políticas en el ramo, al menos hasta la década de 1970, estuvo fuertemente condicionada a las perspectivas, enfoques y prioridades de las autoridades nacionales.

La esfera de influencia doméstica en materia ambiental habrá de perder fuerza tras la celebración de la Conferencia de Estocolmo de 1972 y el compromiso de los países participantes de incorporar la variable ambiental dentro de sus agendas de desarrollo. A pesar de que el gobierno mexicano de Luis Echeverría no comulgaba con la idea de adoptar políticas ecológicas que frenaran el proceso de industrialización del país, la participación mexicana en el marco de dicha Conferencia habría incidido en la instauración de las primeras políticas ambientales en México.

Aunque la firma de la CITES se da precisamente un año después de la Conferencia de Estocolmo, cuando los asuntos ambientales han recibido un importante grado de atención política por parte de los gobiernos nacionales, los temas de la agenda verde – conservación de la biodiversidad, manejo y protección de ecosistemas, gestión de recursos forestales y suelos – no tenían la misma relevancia que las cuestiones vinculadas con la contaminación y sus implicaciones sobre la salud humana (tema central en las discusiones de Estocolmo). Desde este punto de vista, se podría asegurar que la CITES, uno de los acuerdos más importantes en materia de conservación, no necesariamente fue concebida como una convención relevante por muchos países, particularmente por los países en desarrollo. Considerando la naturaleza del primer ordenamiento jurídico ambiental mexicano y la estructura de la primera dependencia gubernamental encargada de los asuntos ambientales, podría pensarse que México estuvo incluido dentro de tal grupo de naciones.

Para entonces, las organizaciones internacionales conservacionistas no eran todavía lo suficientemente fuertes como para poder haber ejercido algún tipo de influencia en los países no signatarios de la CITES. Asimismo, no parece que los gobiernos de países desarrollados tuvieran el interés de presionar a aquellos que no firmaron la Convención, pues prevalecían fricciones en el campo más amplio de la relación entre desarrollo y ecología que había que resolver primero. Además, el medio ambiente como tema de la agenda internacional se encontraba eclipsado por temas coyunturales más relevantes como la crisis energética.

Así pues, no existían factores en el entorno internacional que impulsaran o promovieran la incorporación de México a la CITES. Aún cuando uno de los principales promotores de la Convención fue Estados Unidos, esta investigación no encontró evidencias de que el gobierno de la Unión Americana presionara a México a unirse al tratado. Como sea, el simple hecho de que el comercio de especies silvestres fuera importante para las autoridades estadounidenses, debió de haber generado preocupación entre las autoridades mexicanas encargadas de regular el tráfico de especies en la frontera norte del país.

Factores de mayor peso, en el plano doméstico, habrían incidido en la posición adoptada por el gobierno de México con relación a la CITES. Ante la necesidad de reactivar un modelo de desarrollo que parecía agotarse, los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo destinaron la mayor parte del presupuesto federal a impulsar el desarrollo del sector industrial nacional, con el consecuente recorte a programas sociales, incluidos los de carácter ambiental. Si en un determinado momento México consideró su adhesión a la CITES durante la década de 1970, la idea habría tenido que ser rechazada dado los costos que ello supondría en términos de pago de contribuciones.

Además, no se contaba con los mecanismos legislativos, administrativos y logísticos para regular el comercio de especies silvestres, y por lo tanto para instrumentar la CITES. Se trataba de un problema que no había recibido la atención debida por parte las autoridades, pues ya desde la década de 1960 existían preocupaciones por los niveles de tráfico de especies en México. Ingresar a la CITES habría supuesto un enorme esfuerzo operativo que el país no habría podido sufragar.

Por otra parte, no existía en México un movimiento ambientalista organizado capaz de incidir en las políticas ambientales nacionales. Aún cuando pudieron haber existido individuos o grupos locales conscientes de la importancia de la CITES como un instrumento de conservación, sus voces habrían carecido de la fuerza necesaria para llegar hasta las autoridades ambientales nacionales. Cabe destacar, no obstante, que a finales de la década de 1970, la existencia de grupos ecologistas que demandaban la incorporación de México a la CITES para contener el tráfico de especies, habría propiciado al menos que la Convención se integrara al discurso político, si bien como un elemento accesorio o marginal dentro de la "estrategia" gubernamental para controlar el comercio ilegal de vida silvestre.

La aparente inclusión de la CITES en la agenda ambiental mexicana a principios de la década de 1980, se produce en el momento en que el comercio de especies silvestres en la frontera con Estados Unidos comenzó a adquirir una escala preocupante. Las reacciones en ambos países habrían propiciado una respuesta por parte del gobierno mexicano, la cual, como se señaló en otro apartado, llegó en 1982 con la celebración de la Primera Reunión Mexicana para la revisión de los Apéndices de la CITES y la expedición de las bases para regular el comercio de especies silvestres y sus productos.

El acercamiento a la CITES era inevitable desde el momento en que el tráfico de especies se convirtió en un problema que requirió atención política. La CITES era el referente internacional en la materia. Dado que el movimiento de las especies involucra a dos o más países, la colaboración internacional era más que necesaria, aún cuando por cuestiones de política interna las administraciones nacionales habrían preferido actuar por cuenta propia.

Con todo, el gobierno mexicano no habría tenido la intención de incorporarse a la CITES. El hecho de que el nuevo ordenamiento jurídico en materia de comercio de especies silvestres – aparentemente basado en la CITES –, fuera más estricto que el de la propia Convención, apuntaba a que México cooperaría con otras naciones en la materia, pero reservándose el derecho de aplicar leyes más severas y restrictivas al movimiento internacional de especies a través de las fronteras mexicanas. En otras palabras, las leyes mexicanas sobre comercio de vida silvestre estarían por encima de las reglas establecidas por la comunidad internacional.

El gobierno mexicano habría querido demostrar que no necesitaba ingresar a la CITES para controlar el tráfico ilegal de especies. El nuevo ordenamiento jurídico garantizaba una mayor protección para las especies silvestres objeto de comercio, que el que garantizaba la propia CITES. Así, el gobierno nacional habría adoptado una estrategia nacionalista y de carácter preventivo, que buscaba anticiparse a las demandas y presiones de grupos locales y extranjeros y a eventuales críticas por la postura neutral de México ante la CITES.

Al respecto, el gran reto para México de cara al arribo de Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República, sería lograr la efectiva aplicación del ordenamiento de 1982 sobre comercio de especies silvestres. El fracaso en esta tarea comprometería la posición y credibilidad de México frente a la comunidad internacional, particularmente frente a Estados Unidos y las autoridades de la CITES.

CAPÍTULO 3

DEL ACERCAMIENTO DISCRETO A LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA

En este capítulo se analizan las primeras posturas oficiales del gobierno mexicano con relación a la CITES, enmarcando el contexto en el cual dichas políticas son formuladas. Se estudiarán los motivos por los que en México no se discute oficialmente la incorporación a la CITES sino hasta más de diez años después de que la Convención fue firmada. Factores de orden interno confluieron para condicionar una posible adhesión a la CITES, entre otros, las deficientes estructurales legales, administrativas y operativas para el manejo de la vida silvestre. Consciente de estos problemas, la administración de Miguel de la Madrid no planteó dentro de sus objetivos la incorporación a la CITES. Como se verá más adelante, actores y factores externos al sistema llevarían a las autoridades nacionales a considerar la posibilidad de firmar la Convención.

3.1 El medio ambiente durante el gobierno de Miguel de la Madrid

Un conjunto de factores domésticos y extranjeros llevarán al gobierno mexicano a asumir un papel más activo en materia ambiental. La creciente atención internacional en problemas ecológicos que rebasaban el estrecho marco de la salud pública, sumada a un gradual incremento de las organizaciones ambientalistas en México, propiciarán que la administración de Miguel de la Madrid emprenda un conjunto de medidas políticas destinadas a prevenir y corregir los desequilibrios ecológicos que aquejaban al país. Aunque las autoridades nacionales no estaban dispuestas a comprometer su ambicioso programa de reestructuración económica en aras de la protección ambiental, los temas ambientales ganarían un espacio importante dentro de la administración pública durante el sexenio.

3.1.1 Contexto internacional

Para finales de 1982, momento en que Miguel de la Madrid asume la Presidencia, los temas de la agenda ambiental internacional comenzaban a adquirir un nuevo perfil. Si después de

la Conferencia de Estocolmo las preocupaciones ambientales giraron en torno a los efectos de la contaminación y los procesos industriales sobre la salud humana, a partir de los años ochenta se produce un cambio de enfoque de la problemática ambiental, ante las crecientes evidencias del proceso de calentamiento global, la desintegración de la capa de ozono y la pérdida de biodiversidad.¹ Los asuntos ambientales, por lo tanto, dejaron de plantearse exclusivamente en términos de salud pública.

A principios de la década, la preocupación por el deterioro ambiental prácticamente era global. En 1981, 132 países contaban ya con una agencia encargada de atender las cuestiones ambientales, un incremento exponencial con respecto a los 11 países que contaban con departamentos de esa naturaleza apenas una década antes, en los tiempos de la Conferencia de Estocolmo.² Por otro lado, comenzaba a extenderse la visión de que los problemas ambientales debían analizarse en el marco más amplio de los procesos de desarrollo.³

Con todo, el grado de prioridad dado a las cuestiones ambientales difería entre los países. En el Norte había recursos suficientes para invertir en proyectos y programas ambientales, no así en el Sur. Un estudio del Banco Mundial, por ejemplo, mostraba que entre 1978 y 1980, países como Estados Unidos destinaron anualmente el 2.5% de su Producto Interno Bruto (PIB) a acciones en materia ambiental, mientras que un grupo de cuarenta países menos adelantados cubiertos por el estudio, no aportó más del 0.3% de su PIB para el mismo propósito.⁴

Importante durante los años ochenta fue la creciente influencia de las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas (ONGAs) de los países desarrollados sobre sus propios gobiernos y sobre instituciones multilaterales, para evitar que siguieran financiándose proyectos de desarrollo ambientalmente irresponsables. Las estrategias que al respecto utilizaron estas organizaciones incluyeron: difusión de la información científica y de datos concretos sobre depredación ambiental, cabildeo en sus gobiernos, campañas de prensa que permitían acentuar la presión sobre sus congresos o parlamentos y el ejecutivo,

¹ Blanca Torres. "La protección del medio ambiente en la agenda internacional de México. ¿Nuevo tema o nueva arena?", en Ilán Bizberg (coord.) *La política exterior en el nuevo contexto internacional*. México, El Colegio de México, 1998, pp. 294-295.

² Véase David Morell, Joanna Poznanski, *op. cit.*, p. 138.

³ José Lizárraga, Jaime Hurtubia, *op. cit.*, pp. 174-175.

⁴ David Morell, Joanna Poznanski, *op. cit.*, p. 152.

para que éstos a su vez ejercieran presión sobre los países en desarrollo, entre otras.⁵ Con el propósito de dar mayor legitimidad a sus demandas, esas mismas organizaciones comenzaron a entablar alianzas transnacionales con las ONGAs de países en desarrollo, lo cual, a su vez, contribuyó al fortalecimiento de los movimientos ambientalistas locales.

En este marco, la política ambiental se verá gradualmente sujeta a un mayor escrutinio por parte de la comunidad internacional, y el gobierno de Miguel de la Madrid se verá obligado a actuar en consecuencia. Más aún, la crisis económica de 1982 y la necesidad de obtener créditos frescos del exterior provocarán que México se vuelva gradualmente más receptivo a las demandas ambientalistas.

3.1.2 Política ambiental

Con Miguel de la Madrid se inicia una nueva etapa dentro de la política ambiental mexicana, toda vez que "el manejo institucional del tema ambiental rebasó el limitado marco de la salud en el que surgió... Se dio un salto en su atención, ensanchando los horizontes de la temática ambiental al incluir, además del control y prevención de la contaminación, los temas de restauración ecológica, ordenamiento territorial, conservación, aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales y formación de una conciencia ambiental."⁶ En consonancia con las tendencias de la época, la administración ambiental mexicana comenzaría a asumir un enfoque más integral.

Aún siendo candidato a la Presidencia, Miguel de la Madrid presentó un interesante diagnóstico sobre la situación ambiental en México, el cual estaba incluido dentro del Plan Nacional que promovió durante su campaña. El análisis identificaba los siguientes problemas: incapacidad para evaluar adecuadamente el impacto ambiental de los proyectos de desarrollo; tecnología inadecuada para tratar con los diferentes sistemas ecológicos; explotación irracional de los recursos naturales; ausencia de una conciencia ambiental pública; falta de un régimen judicial claro; y falta de recursos financieros y administrativos

⁵ Blanca Torres, *op. cit.*, p. 295.

⁶ Julia Carabias, Enrique Provencio, "La política ambiental mexicana antes y después de Río", en Alberto Glender, Víctor Lichtinger (comp.) *La diplomacia ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 401.

para lidiar con los problemas ambientales.⁷ Evidentemente, las políticas sobre vida silvestre que hasta la fecha se habían venido instrumentando no eran ajenas a estas deficiencias.

El reconocimiento de estos problemas no implicaba necesariamente su incorporación a la agenda nacional, sobre todo considerando que el ecologismo comenzaba a ser utilizado como bandera política para ganar electores.⁸ Sin embargo, un conjunto de factores se conjugaron para obligar al gobierno a prestar una atención particular a los asuntos ambientales. En primer lugar, el activismo ambiental se intensificó, dando muestra de que el sistema era incapaz de atender las demandas por una mejor calidad ambiental. Segundo, la atención internacional a los problemas ambientales de México también se incrementó en la medida en que las instituciones financieras multilaterales comenzaron a incluir prerequisites ambientales como condición para otorgar financiamiento. Finalmente, se presentaron algunos casos graves de contaminación a los cuales el gobierno tuvo que dar atención urgente.⁹

Tan pronto como de la Madrid asumió el cargo, comenzó la reorganización de la administración ambiental. En diciembre de 1982 fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), el primer ministerio ambiental en México con rango de Secretaría de Estado. La nueva dependencia adoptó el mandato de su antecesora, la SMA, e incorporó unidades ambientales de otros ministerios como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH).¹⁰ Al interior de la SEDUE fue establecida la Subsecretaría de Ecología (SE), integrada por seis unidades encargadas de atender asuntos específicos: Prevención y Control de la Contaminación Ambiental; Prevención y Control de la Contaminación del Agua; Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental; Parques, Reservas y Áreas Ecológicas Protegidas; Protección y Restauración Ecológica; y Flora y Fauna Silvestres.

⁷ Stephen P. Mumme, *et. al.*, *op. cit.*, p. 18.

⁸ Dado que los problemas ambientales que enfrentaba el país comenzaban a ser objeto de mayor atención pública, algunos grupos acogieron la causa ambiental con fines particulares o partidistas. En las elecciones presidenciales de 1982, por ejemplo, candidatos de diferentes partidos emplearon a la ecología como plataforma política. Asimismo, gobernadores y presidentes municipales a lo largo del país habían integrado al medio ambiente dentro de sus campañas políticas. En la mayoría de los casos, no obstante, el compromiso con la ecología no era más que una lista de intenciones y promesas demagógicas. Véase "La Larga Marcha de los Ecológicos Mexicanos", en *Nexos*. Año VI, Vol. 6, No. 69, El Centro, México, Septiembre de 1983, pp. 25-29.

⁹ Véase Barbara Hogenboom, *op. cit.*, pp. 77-78.

¹⁰ Stephen P. Mumme, *et. al.*, *op. cit.*, p. 18.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 por primera vez incluyó consideraciones ecológicas, algo que aparentemente no habría sido del completo agrado del gobierno de Miguel de la Madrid, pues según afirma Hernández Baños, las políticas de conservación contempladas en el Plan Nacional pueden considerarse "como un logro de la presión que ejerció la comunidad conservacionista mundial, para que nuestro país se involucrara y comprometiera en la conservación de sus recursos."¹¹

Sea o no correcta la apreciación de Hernández Baños, lo cierto es que el inusitado interés del gobierno mexicano en la protección y mejoramiento del medio ambiente también se tradujo en cambios constitucionales. En 1983 fue reformado el artículo 25 de la Constitución a fin de incluir, además de la conservación de los recursos naturales, el cuidado del medio ambiente como una de las responsabilidades del Estado.

Ese mismo año tuvo lugar una importante iniciativa de movilización popular impulsada por la administración de Miguel de la Madrid. En marzo, funcionarios de la SEDUE iniciaron una gira por todo el país auspiciando una serie de foros de consulta popular sobre problemas ecológicos, cuyo objetivo era recoger las preocupaciones sociales en materia ambiental a fin de incluirlas dentro de los programas a corto, mediano y largo plazo que serían elaborados por la Secretaría. Los foros fueron acompañados por 27 conferencias estatales y cinco conferencias regionales entre 1983 y 1984. Los últimos foros fueron programados para concluir en vísperas de la Primera Reunión Nacional de Ecología, que tuvo lugar el 5 de Junio de 1984, coincidiendo con el Día Mundial del Medio Ambiente. La iniciativa de movilización llegaba así a su punto culminante.¹²

El resultado más importante de los Foros de Consulta Popular fue la elaboración del Programa Nacional de Ecología, el primero en su género en México. Por otro lado, la campaña nacional de movilización trajo consigo el incremento del número de ONGAs en México, las cuales habían comenzado a surgir como respuesta a la crisis económica de 1982. Si hasta antes de 1980 los pocos grupos de interés existentes se reducían principalmente a asociaciones profesionales, para 1984 centenares de grupos trabajaban en temas ambientales.¹³

¹¹ José Francisco Hernández Baños, *op. cit.*, p. 34.

¹² Stephen P. Mumme, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 18-19.

¹³ *Ibidem*, p. 20.

Las ONGAs nacionales se convertirían en un medio a través del cual las organizaciones ambientalistas de países desarrollados intentarían influir en los asuntos ambientales de nuestro país. Gran parte de las ONGAs mexicanas recibió financiamiento o asesoramiento por parte de sus contrapartes estadounidenses y europeas principalmente. Una investigación realizada entre 40 ONGAs mexicanas demostró que la mitad de ellas recibió recursos del extranjero.¹⁴ Otro estudio de Barkin y Mumme (1992) muestra que las organizaciones estadounidenses ejercieron una importante influencia, especialmente en el área de conservación.¹⁵

El incremento del activismo ambientalista en México demostraría que la iniciativa de movilización popular resultó, al parecer, contraria a lo que esperaba el gobierno. Los foros populares, de acuerdo con Hogenboom, buscaban prevenir que el creciente descontento que tuvo lugar a raíz de la crisis de 1982 se expresara fuera de las estructuras partidistas-estatales de consulta y representación.¹⁶ Sin embargo, como ya se señalaba, no sólo aumentó el número de organizaciones independientes, sino que gran parte de ellas recibió financiamiento de ONGAs extranjeras, estableciéndose así alianzas transnacionales que serían decisivas para el éxito de varias iniciativas promovidas por las ONGAs mexicanas.¹⁷

Algunos ecologistas, no obstante, desconfiaban de grupos extranjeros cuyo compromiso con la causa ambiental era discutible. En una entrevista publicada en septiembre de 1983, Arturo Gómez Pompa, especialista en ecología y creador del Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos, advertía que "hay intereses internacionales que escudándose en el ecologismo penetran en los sectores y regiones más conflictivos de nuestro país."¹⁸

A partir de 1984, una serie de eventos provocarían la expansión del movimiento ambientalista en nuestro país, entre ellos el deterioro de la calidad del aire en la ciudad de México, la explosión de una planta de almacenamiento y distribución de gases licuados de petróleo propiedad de PEMEX en la localidad de San Juanico, y el terremoto de 1985,¹⁹

¹⁴ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 93.

¹⁵ *Ibidem*, p. 94.

¹⁶ *Ibidem*, p. 84.

¹⁷ Véase *Ibidem*, p. 93.

¹⁸ "La Larga Marcha de los Ecólogos Mexicanos", *op. cit.*, p. 29.

¹⁹ Stephen P. Mumme, Roberto A. Sanchez, "New Directions in Mexican Environmental Policy", en *Environmental Management*. Vol. 16, No. 4, Springer New York, New York, Julio de 1992, p. 466.

acontecimiento que motivó que algunas ONGAs formaran "brigadas verdes" para ayudar a las personas que habían perdido sus hogares.²⁰

Este último evento habría fortalecido en particular a las agrupaciones ambientalistas. Díez observa que dos meses después de ocurrido el siniestro, buscando coordinar esfuerzos y compartir información, 300 grupos regionales y asociaciones civiles participaron en la Primera Reunión Nacional de Ecologistas, la cual dio como resultado la creación de la primera red mexicana de ONGAs, el Pacto de Grupos Ecologistas (PGE).²¹

El gobierno de Miguel de la Madrid no podía haber ignorado la creciente fuerza que adquiriría el movimiento ambientalista a lo largo del país. Se requerían acciones que permitieran a la administración mantener el control institucional del tema. Es posible que, en respuesta a esta necesidad, se creara, por decreto del 18 de abril de 1985, la Comisión Nacional de Ecología (CONADE), un organismo interministerial encargado de coordinar la política ambiental y que formalmente fue concebido como un foro de consulta popular para que la sociedad civil pudiera expresar sus demandas.

Como complemento al Programa Nacional de Ecología, en 1986 el gobierno federal emitió las "21 medidas", un conjunto de disposiciones en materia ambiental que las dependencias de la Administración Pública debían incorporar dentro de los programas y actividades a su cargo.²² Un año más tarde, el gobierno publicaba las llamadas "100 medidas", una serie de acciones ambientales cuya ejecución se consideraba prioritaria.

Para entonces, México había participado en importantes foros ambientales internacionales. En medio de una creciente presión de Estados Unidos en el tema de la contaminación fronteriza²³, el gobierno de Miguel de la Madrid comenzó a asumir un papel activo dentro de la diplomacia ambiental. En 1987, por ejemplo, México se convirtió en el primer país en firmar y ratificar el Protocolo de Montreal para la protección de la capa de ozono. Sin embargo, México no ejerció una postura plenamente independiente en el marco

²⁰ Jordi Díez, *op. cit.*, p. 30.

²¹ *Idem.*

²² Cfr. Raúl Brañes, *op. cit.*, p. 184.

²³ En 1983, México y Estados Unidos firmaron el Convenio para la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza, mejor conocido como el Convenio de la Paz. A pesar de ello, las tensiones en la región prevalecieron dada la incapacidad del gobierno mexicano para ejercer una política ambiental activa y eficaz en la región. Véase Jordy Micheli, *op. cit.*, p. 144.

de las discusiones ambientales internacionales, toda vez que la posición nacional tendió a alinearse con las propias de los países desarrollados.²⁴

Una nueva reforma constitucional tuvo lugar en 1987, cuando el artículo 27 fue modificado para incluir la responsabilidad del Estado en el mantenimiento y la restauración de la estabilidad ecológica. El cambio supuso, además, el reconocimiento de la vinculación entre medio ambiente y desarrollo. Como señala Hogenboom, "esta reforma puede ser vista como la primera concepción amplia del medio ambiente dentro de la legislación mexicana."²⁵ Ese mismo año, en un intento por descentralizar la gestión de la política ambiental, fue reformado también el artículo 73 constitucional a fin de otorgar a Estados y municipios mayores facultades en materia ambiental.

Sin duda, el mayor legado del gobierno de Miguel de la Madrid en el ramo que nos ocupa, fue la promulgación de una nueva ley ambiental en 1988, a escasos meses de que terminara su administración. Una primera revisión de la ley ambiental de 1982 ya se había producido en 1984, pero los cambios habían sido poco relevantes. Entre otras cuestiones, aquellas reformas buscaron fortalecer la posición de la SEDUE como dependencia encargada de la coordinación de la gestión ambiental, así como elevar las sanciones contra aquellos que violaran la ley. Sin embargo, no será sino hasta 1988 cuando la legislación ambiental será considerablemente fortalecida.

En efecto, la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) supuso un paso adelante en materia de normatividad ambiental. La ley, que fue redactada tratando de impedir que el sucesor de Miguel de la Madrid pudiera hacer a un lado los asuntos ambientales,²⁶ pretendía estar a la altura de los principales ordenamientos jurídicos ambientales en el mundo²⁷, cubriendo un amplio rango de temas: contaminación, conservación de los recursos naturales, impacto ambiental y evaluación de riesgo, y sanciones.

La ley establecía políticas específicas sobre regulación ambiental y era más clara sobre las relaciones entre las varias agencias gubernamentales involucradas en la política

²⁴ *Ibidem*, pp. 143-144.

²⁵ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 95.

²⁶ Muchos funcionarios de la SEDUE, preocupados por el futuro de la protección ambiental en México, pretendían crear un marco legal que dificultara a la siguiente administración ignorar los problemas ambientales del país. Véase Lane Simonian, *op. cit.*, p. 217.

²⁷ Véase Raúl Brañes, *op. cit.*, p. 78.

ambiental. El adjetivo "federal" fue suprimido en la denominación de la ley, haciéndose énfasis en la descentralización de funciones y el trabajo coordinado de los tres niveles de gobierno. La participación de la sociedad civil y la transparencia en asuntos ambientales fueron fortalecidas.²⁸ Asimismo, en lo que fue una de sus aportaciones más novedosas, la ley incluyó el concepto de "aprovechamiento racional", el cual definía como "la utilización de los elementos naturales, en forma que resulte eficiente, socialmente útil y procure su preservación y la del ambiente."²⁹

A pesar de los considerables avances legislativos y administrativos operados durante el gobierno de Miguel de la Madrid, el desempeño real quedó corto con respecto a las expectativas. Los recortes en el presupuesto como resultado de la crisis de 1982 afectaron en forma desproporcionada al área ambiental. Las iniciativas emprendidas, más que un intento genuino por atender la problemática ambiental, estuvieron pensadas para prevenir una movilización descontrolada.³⁰ En realidad, el medio ambiente no se contó entre las principales prioridades de la administración de Miguel de la Madrid.

La propia SEDUE, presentada como la primera Secretaría ambiental en México, habría sido creada para mejorar la imagen ambiental del gobierno mexicano a nivel interno e internacional. De acuerdo con Hogenboom, es probable que la SEDUE fuera concebida por el gobierno mexicano para ser algo menos que efectiva en la implementación de la nueva legislación.³¹

Para Mumme, la mayor aportación de Miguel de la Madrid en la materia fue el haber incluido a la política ambiental dentro de la agenda nacional. Sin embargo, la administración ambiental continuó enfrentando restricciones presupuestarias, ambigüedades reglamentarias y administrativas, fragmentación administrativa, y una débil integración política.³² El mismo autor señala que las reformas impulsadas por el gobierno

²⁸ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 95.

En materia de transparencia, destaca la institucionalización del informe sobre el estado del medio ambiente.

²⁹ Cfr. Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 26; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente" en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXII, No. 19, (México D.F., jueves 28 de enero de 1988), p. 24.

³⁰ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 78.

³¹ *Ibidem*, p. 81.

³² Stephen P. Mumme, *et. al.*, *op. cit.*, p. 28.

de Miguel de la Madrid no fueron más que una "lista de buenas intenciones" que no incluyó un compromiso serio con la implementación.³³

3.2 México y la CITES en la administración de Miguel de la Madrid

El nuevo manejo operativo e institucional del tema ambiental en la administración de Miguel de la Madrid supondrá también una reorganización de los temas de vida silvestre. En los próximos apartados se analizan las políticas diseñadas para atender la conservación y aprovechamiento de las especies silvestres en México, con el fin de conocer cuáles eran los objetivos perseguidos por el gobierno de Miguel de la Madrid al inicio de su sexenio, tratando de indagar si el ingreso a la CITES se encontraba dentro de los planes de las autoridades nacionales. Por otra parte, se estudian los factores que condujeron al gobierno mexicano a considerar la posibilidad de adherirse a la CITES, así como los motivos que produjeron el rechazo del gobierno mexicano a firmar la Convención en el corto plazo.

3.2.1 Los problemas administrativos en el manejo de los recursos silvestres y el Seminario CITES de 1983

Desde su creación, la SEDUE recibió un amplio mandato en materia de conservación y aprovechamiento de la vida silvestre. A la SEDUE se le habían encomendado, entre otras, las siguientes funciones:

1. Normar el aprovechamiento racional de los recursos de vida silvestre, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos;
2. Decretar las vedas forestales y de caza o de explotación cinegética; otorgar contratos, concesiones y permisos de caza o de explotación cinegética; y organizar y manejar la vigilancia forestal y de caza;
3. Organizar y administrar reservas de flora y fauna terrestres, parques zoológicos, jardines botánicos y colecciones forestales;

³³ *Ibidem*, p. 23.

4. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de fauna y flora terrestres; etc.³⁴

De manera más específica, a la SEDUE le corresponderá la implementación de las "Bases para el Control y Regulación de Exportaciones e Importaciones de Fauna Silvestre y sus Productos Derivados" publicadas en septiembre de 1982 por la SARH. Este ordenamiento, que fue el primer código nacional explícitamente centrado en la regulación del tráfico de especies, habría de conferir a la SEDUE mayores facultades en términos de control y monitoreo del movimiento de especímenes de vida silvestre.³⁵

Sin embargo, la SEDUE habría de enfrentar los problemas operativos que históricamente habían afectado la administración de los recursos silvestres en México. Continuando la tendencia dominante en gobiernos anteriores, los funcionarios de la SEDUE prestarían mayor atención a las especies de fauna que a las especies de flora,³⁶ aún cuando ambos recursos serían administrados por una misma dependencia, a saber, la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres (DGFFS), una de las unidades operativas que habían sido creadas al interior de la SEDUE.

El manejo de los recursos de flora habría de ser una responsabilidad compartida de dos ministerios. La SARH recibió el encargo de administrar las especies maderables, mientras que a la DGFFS se le encomendó el manejo de las especies no maderables. El reparto de funciones habría de resultar problemático, pues no existía una diferenciación clara de los conceptos de "bosque" y de "flora", con la consecuente dificultad de precisar a qué Secretaría le correspondía otorgar los permisos sobre ciertas especies.³⁷

Algunos de los problemas que enfrentaba la administración de la flora silvestre en México se reflejaban en la estructura del Departamento de Flora Terrestre No Maderable al interior de la DGFFS. La dependencia contaba con un personal limitado y poco preparado. La elaboración del Inventario Florístico Nacional estaba incompleta y tampoco existían manuales de identificación. Las únicas especies protegidas eran las orquídeas y los

³⁴ María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, pp. 109-110.

³⁵ Cfr. Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 21.

³⁶ Véase *supra* Apartado 2.2.1 "Evolución del marco normativo mexicano en materia de vida silvestre", pp. 73-83.

³⁷ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 21.

cactus,³⁸ quedando excluidas varias especies de flora en peligro de extinción. Por otro lado, el intercambio de información entre académicos y funcionarios del gobierno era limitado debido a una mutua desconfianza.³⁹

En lo que compete a fauna silvestre, las responsabilidades de la DGFFS eran sumamente amplias y el presupuesto limitado. La Dirección tenía, entre otras, las siguientes competencias: aprovechamiento de especies de caza (cinegéticas) y de aves canoras y de ornato; expedición de permisos; inspección de circos y criaderos; colecta científica e investigación; registro de mascotas; permisos de entrenamiento de aves y perros de presa, registro y control de clubes cinegéticos en el país; control y organización de guías cinegéticas; y convenios internacionales para la preservación y conservación de la vida silvestre.⁴⁰ En medio de una reorganización administrativa de los temas ambientales en el nivel macro, parecían demasiadas atribuciones para una sola dependencia.

En el caso particular del comercio de especies silvestres, es interesante observar que las autoridades ambientales desarrollaron un marco operativo para regular las relaciones comerciales de México con los países miembros de la CITES. La SEDUE se encargaba de la emisión de los permisos de exportación que los Estados Parte de la CITES exigían presentar a un Estado no Parte de la Convención cuando se producía un intercambio comercial entre ambos.⁴¹ En la expedición de tales permisos, la SEDUE tomaba como base los diferentes instrumentos legales que México había adoptado para regular el comercio nacional e internacional de especies antes de la publicación del reglamento de septiembre de 1982.⁴² Dado que históricamente la administración de la vida silvestre se había centrado en regular los aspectos cinegético y forestal de los recursos de fauna y flora

³⁸ Con todo y que la exportación de cactus estaba estrictamente regulada desde 1940, al menos desde el punto de vista legislativo, para nadie era un secreto que México era uno de los principales exportadores de cactus en el mundo.

³⁹ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁰ Luis Palazuelos Platas, "La revitalización necesaria en el organismo normativo de la fauna silvestre en México", en *Segundo Simposium Internacional de Vida Silvestre...*, *op. cit.*, p. 563.

⁴¹ El Artículo X de la Convención dispone que "en los casos de importaciones de, o exportaciones y reexportaciones a Estados que no son Partes de la presente Convención, los Estados Partes podrán aceptar, en lugar de los permisos y certificados mencionados en la presente Convención, documentos comparables que conformen sustancialmente a los requisitos de la presente Convención para tales permisos y certificados, siempre que hayan sido emitidos por las autoridades gubernamentales competentes del Estado no Parte en la presente Convención."

⁴² Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 21.

respectivamente, parece poco probable que los permisos emitidos por la SEDUE cubrieran a cabalidad los requisitos que las Partes de la CITES demandaban.

Los problemas en materia de gestión y aprovechamiento de vida silvestre fueron puestos en evidencia en el marco del I Foro de Consulta Popular para Ecología, celebrado del 7 de febrero al 2 de marzo de 1983.⁴³ Las Mesas de Flora y Fauna Silvestre advirtieron que "la administración de estos recursos ha sido deficiente por razones de tipo legal, técnico y político. De ahí que nuestro patrimonio florístico y faunístico se encuentre en un estado de franco deterioro."⁴⁴ Se reconocía la necesidad de tomar medidas inmediatas para corregir la situación.

Las ponencias presentadas en las Mesas referidas coincidieron en que el manejo de los recursos naturales del país se realizaba en forma anárquica, que los proyectos de planeación buscaban obtener el mayor beneficio económico en el menor tiempo posible, y que no existía coordinación entre las instancias encargadas de la gestión de la flora y la fauna. La legislación en la materia fue considerada deficiente e inadecuada; en materia de aprovechamiento, por ejemplo, eran muy pocas las especies que la ley contemplaba para su uso regulado. Problemas de incumplimiento y de interpretación agravaban aún más el panorama.

En términos administrativos, la síntesis obtenida de las Mesas tampoco fue halagadora. Centralización de las funciones, burocratismo en los trámites, y lentitud en la ejecución de las acciones se contaban entre los principales problemas. Por otra parte, los elementos técnicos y operativos necesarios para una correcta gestión de los recursos de vida silvestre eran insuficientes: no existían apoyos para la investigación, el valor de los conocimientos tradicionales para el uso y manejo de los recursos de vida silvestre parecía estar olvidado, no existían inventarios y colecciones científicas completos, el personal encargado del manejo y protección de la vida silvestre no se encontraba plenamente capacitado para ejercer sus funciones, entre otras carencias.

Los retos y desafíos parecían demasiado complejos para ser resueltos en el corto plazo. Las propuestas emanadas de I Foro de Consulta Popular para Ecología incluían, entre otras, la creación de un órgano rector de la flora y la fauna silvestres encargado de coordinar el

⁴³ SEDUE, Subsecretaría de Ecología. *Ecología. Síntesis de la consulta popular*. México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Junio de 1983, 79 pp. (Serie Planeación Democrática), pp. 5-6.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 9.

trabajo de las diferentes dependencias involucradas en la materia, la descentralización del manejo de los recursos de vida silvestre, la agilización de los procesos de otorgamiento de permisos y licencias, el apoyo a programas de investigación sobre vida silvestre, la promoción de estudios de etnobiología que permitieran rescatar el conocimiento tradicional, la elaboración de inventarios de especies, el desarrollo de programas de capacitación para la formación de técnicos y científicos, la actualización de los instrumentos legales, y la creación de una Ley de Recursos Naturales.⁴⁵

También importante en el marco de estas discusiones, fue el hecho de que se reconociera la importancia de "celebrar convenios internacionales para el intercambio de información, materiales, investigaciones y formación de recursos humanos para el manejo de la flora y fauna silvestres."⁴⁶ Aunque no se menciona explícitamente a la CITES, es muy posible que la Convención estuviera considerada como uno de estos convenios.

Es difícil ponderar hasta qué punto los Foros de Consulta Popular para Ecología ejercieron mayor o menor influencia sobre las iniciativas ambientales del gobierno mexicano, y, particularmente, sobre las políticas oficiales con relación a la CITES. Sin embargo, es importante notar que a escasos cinco meses de haber concluido el I Foro de Ecología, México habría establecido los primeros contactos oficiales con funcionarios de la CITES, como se verá a continuación. No podría asegurarse que este acercamiento fue alentado por las aportaciones y opiniones que emergieron de las Mesas de Flora y Fauna Silvestre. Sin embargo, es innegable que los problemas que la sociedad civil percibía en la administración de los recursos silvestres demandaban una mayor atención y un mayor compromiso del gobierno en la materia, situación que pudo haber contribuido, al menos en forma indirecta, a la adopción de una postura oficial frente a uno de los acuerdos internacionales más importantes en materia de conservación.

Independientemente de este análisis, lo cierto es que 1983 fue un año importante para las relaciones entre México y la CITES. En ese año, México participó en el Seminario CITES de los países del Hemisferio Occidental, el cual habría de ser un foro para que las naciones del continente compartieran información sobre las disposiciones legales que regulaban el comercio de especies silvestres en sus Estados. La importancia de analizar este evento es

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 9-13.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 13.

doble. Por un lado, durante el Seminario México habría establecido los primeros contactos formales con funcionarios de la CITES. Por otra parte, es probable que las políticas nacionales sobre vida silvestre desarrolladas a partir de 1984 reflejaran los posibles compromisos adquiridos por México en este foro.

La iniciativa para impulsar un Seminario donde se expusieran y discutieran las diferentes legislaciones en materia de vida silvestre vigentes en el continente americano, provino de Estados Unidos. La débil aplicación del Acta Lacey era la motivación principal. Como se apuntaba en el capítulo anterior, la disposición prohibía la importación de vida silvestre que hubiere sido capturada en contravención de las leyes de vida silvestre del país exportador. Esta restricción comercial se justificaba apelando a principios de cooperación internacional: siendo Estados Unidos uno de los principales países consumidores de especies silvestres y sus productos, el gobierno tenía la obligación de asegurar que sus importaciones no debilitasen los esfuerzos de conservación en otros países.⁴⁷

Para que el Acta Lacey se aplicara de manera efectiva, las autoridades de la Unión Americana consideraban necesario compilar las leyes extranjeras sobre vida silvestre, a fin de que funcionarios de gobierno, comerciantes y conservacionistas estadounidenses contaran con una mayor información sobre el estatus de las especies en sus países de origen. Fue así que en septiembre de 1982, misma fecha en que en México fueron adoptadas las primeras disposiciones legales sobre comercio de vida silvestre, la organización conservacionista TRAFFIC U.S.A. inició un estudio sobre las leyes de vida silvestre en América.⁴⁸

El proyecto se inició formalmente en abril de 1983 con la colaboración del *World Wildlife Fund* (WWF) y el Secretariado de la CITES, coincidiendo con la Cuarta Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención. En junio, WWF elaboró resúmenes de las leyes de vida silvestre de los países del continente, entregándolos a cada gobierno de la región en preparación del Seminario CITES de los países del Hemisferio Occidental.⁴⁹ Es precisamente en junio, en el marco de este intercambio de información, cuando en México se crea, por medio de la figura de Acuerdo, el Comité para la Preservación y Protección de la Flora y Fauna Silvestre (24 de junio de 1983).

⁴⁷ Kathryn S. Fuller, Byron Swift, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 4.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 4-5.

El Seminario CITES fue celebrado en Washington D.C. en agosto de 1983 con una duración de dos semanas. Ahí, los países explicaron cómo se aplicaba la CITES al interior y cuáles eran las leyes nacionales encargadas de regular el comercio de especímenes silvestres. Los países exportadores estuvieron de acuerdo en que las naciones importadoras decomisaran aquellos productos de vida silvestre que hubieren sido exportados en violación de las leyes locales, posición que, evidentemente, legitimaba la aplicación del Acta Lacey en Estados Unidos. También se reconoció que el proyecto permitiría fortalecer la cooperación entre los países del continente para el control del comercio de vida silvestre.⁵⁰

A raíz del Seminario, WWF comenzó un proceso de revisión. A partir de los comentarios realizados por los Estados que asistieron al Seminario, WWF elaboró las versiones finales del conjunto de leyes que en cada país regulaban el movimiento de especies silvestres. Los documentos se enviaron a todos los países del continente, acompañados de listas de especies CITES y listas de las especies protegidas por cada país.⁵¹

Para entonces, las leyes mexicanas encargadas de regular el comercio de especies consistían, básicamente, en las disposiciones de 1982 publicadas por la SARH, la Ley Federal de Caza y los calendarios anuales de aprovechamiento cinegético y de aves canoras y ornamentales. También existía una lista preliminar de especies que había sido elaborada a mediados de 1982 durante la Primera Reunión Mexicana para analizar los Apéndices de la CITES. WWF reconoció entonces que "las leyes mexicanas controlan estrictamente las importaciones y exportaciones de vida silvestre."⁵²

Cuatro meses después de haber sido celebrado el Seminario CITES, México y Estados Unidos firmaron el Acuerdo sobre Cooperación para la Conservación y el Desarrollo de la Vida Silvestre, entre cuyos objetivos se promovía el fortalecimiento de los controles de exportaciones e importaciones de especies mediante el intercambio de información.⁵³ Tales disposiciones resultan sumamente importantes. Dado que México no era todavía un Estado Parte de la CITES y por lo tanto no estaba obligado a observar los parámetros internacionales en materia de comercio de vida silvestre, el gobierno de Estados Unidos,

⁵⁰ *Ibidem*, p. 5.

⁵¹ *Idem*.

⁵² *Ibidem*, p. 223.

⁵³ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 22.

como uno de los principales promotores de la Convención, habría buscado asegurar que los compromisos asumidos por nuestro país durante el Seminario de 1983 tuvieran un carácter vinculante, a efecto de lograr un control efectivo del movimiento de especies que operaba a través de la frontera entre ambas naciones.

Ahora bien, no hay evidencias de que México hubiere sido invitado a adherirse a la CITES durante el Seminario, pero lo que parece indiscutible es que después de 1983 las políticas sobre vida silvestre se transformaron notablemente, cuestión que se abordará en el siguiente apartado. Muchas de las medidas de conservación que se incluirán en el Programa Nacional de Ecología de 1984 resultarán bastante compatibles con las políticas promovidas por la CITES. En apariencia, el comercio de especies silvestres paulatinamente comenzará a convertirse en un tema sensible para la agenda ambiental mexicana.

3.2.2 Políticas en materia de vida silvestre

Para ubicar el marco operativo en el cual se insertarán las políticas sobre vida silvestre a partir de 1984, es necesario remitirnos a los objetivos que perseguía el Programa Nacional de Ecología. El documento, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de septiembre del mismo año, señala que la acción ecológica del gobierno estaría orientada por dos líneas de acción: las de orden correctivo, dirigidas a la reordenación económica, y las de carácter preventivo, orientadas hacia el cambio estructural.⁵⁴

Los objetivos de carácter correctivo eran: 1) el control y disminución de la contaminación ambiental, y 2) la restauración ecológica en zonas deterioradas. Por otra parte, los objetivos de carácter preventivo consistían en: 1) el ordenamiento ecológico del territorio, y 2) la conservación, aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales. Puede notarse, entonces, que el gobierno de Miguel de la Madrid pretendía impulsar un cambio estructural en las políticas de conservación de los recursos silvestres.

El comercio de especies, aunque breve y escuetamente, por primera vez fue abordado dentro de un programa de gobierno. En el diagnóstico de la problemática que enfrentaban la flora y fauna silvestres en el país, se identificaba a la cacería furtiva y al comercio ilegal

⁵⁴ Presidencia de la República, Poder Ejecutivo Federal, SEDUE. *Programa Nacional de Ecología 1984-1988*. México, Presidencia de la República, 1984, p. 47.

como dos de las causas que ponían en riesgo la supervivencia de algunas especies. De igual forma, se reconocían otros problemas que dificultaban una adecuada gestión de la vida silvestre, a saber, falta de información, marco jurídico inadecuado, falta de recursos presupuestales e insuficiencia de personal calificado,⁵⁵ deficiencias todas, como ya se ha visto, que también se suscitaban a nivel macro, es decir, en el ámbito más amplio de la política ambiental.

Como parte del cambio estructural en las políticas de aprovechamiento de los recursos renovables, se hacía énfasis en la necesidad de diversificar el manejo de la flora y fauna silvestres. Dentro de esta estrategia, el programa señalaba la necesidad de establecer una clasificación de las especies silvestres, la cual se bosquejaba en el documento. El Programa establecía tres categorías para catalogar a las especies: 1) especies de atención especial, 2) especies de uso actual, y 3) especies de uso potencial.⁵⁶

Dentro del primer grupo (especies de atención especial), las especies se subdividían en endémicas, amenazadas, en peligro de extinción y exóticas. En el segundo grupo (especies de uso actual) las especies eran clasificadas en alguno de los siguientes subgrupos: cinegético y pesca deportiva, científico cultural, recreativo ornamental, alimenticio, industrial y artesanal, y medicina y químico-farmacéutico. Finalmente, en el último grupo (especies de uso potencial) se establecía la división entre especies de importancia económica y especies de importancia cultural.⁵⁷

La elaboración de esta lista, que al parecer era sólo un marco y una guía para el establecimiento de un catálogo mucho más depurado y exhaustivo en términos científicos, demostraba que para entonces existía un mejor conocimiento del estatus de conservación de la vida silvestre de nuestro país, así como de los diferentes usos que se le daban a las especies. Si bien ya desde la década de los sesenta se había superado el limitado enfoque que identificaba el aprovechamiento de la fauna silvestre con la explotación cinegética de sus productos, no es sino hasta la administración de Miguel de la Madrid cuando un programa de gobierno reconoce explícitamente la variedad de usos de la vida silvestre.

Aunque esta lista de especies silvestres apenas puede considerarse como un inventario preliminar, podía contribuir a mejorar la regulación del movimiento de vida silvestre nativa

⁵⁵ *Ibidem*, p. 42.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 56-57.

⁵⁷ *Idem*.

a través de las fronteras nacionales. Cabe señalar, en este mismo sentido, que todo país que pretenda ingresar a la CITES debe remitir una lista de las especies que son objeto de protección especial dentro de su jurisdicción.

El Programa Nacional de Ecología contemplaba cinco diferentes alternativas de manejo de las especies silvestres: preservación, conservación, desarrollo, aprovechamiento y promoción. El aprovechamiento de la vida silvestre se entendía en sentido amplio, rebasando el limitado campo de las actividades cinegéticas. El aprovechamiento se refería ahora a las "medidas relacionadas con la captura, posesión, apropiación, recolección, caza o pesca, intercambio, comercio nacional e internacional y uso de las diversas especies, según corresponda, así como a las actividades que pretenden de ellas beneficio o utilidad."⁵⁸

La filosofía en materia de gestión de la vida silvestre recogía y sistematizaba las ideas que se venían generando desde la década de los sesenta, pero que difícilmente se tradujeron en planes de acción gubernamental. El Programa claramente establecía que

la promoción de un manejo adecuado de la fauna silvestre requiere de acciones concertadas que la conviertan en elemento importante de autoconsumo y captura comercial y que no se la limite a propósitos exclusivamente cinegéticos. La misma política será aplicada para los recursos florísticos silvestres, por medio de orientación hacia criterios de aprovechamiento para su explotación comercial, previa evaluación ecológica y económica.⁵⁹

Partiendo de esta nueva orientación, el gobierno reconocía que el aprovechamiento comercial de las especies puede ser un factor positivo para su conservación, más aún, que su uso comercial es incluso necesario para explotar las potencialidades ecológicas reales del recurso. Aunque el Programa no señalaba nada al respecto, la comercialización de la vida silvestre también pudo haber sido pensada de manera pragmática como una oportunidad de satisfacer una demanda internacional que iba en aumento.⁶⁰

Entre los proyectos estratégicos que desarrollaba el Programa Nacional de Ecología, destaca, para efectos de este trabajo, el de "Aprovechamiento Integral de la Vida Silvestre",

⁵⁸ *Ibidem*, p. 57. Las comillas son mías.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 111-112.

⁶⁰ Véase la opinión del entonces Director del Instituto de Ecología a este respecto, en Pedro Reyes Castillo, "Comentarios a la legislación de la fauna silvestre", en *IV Reunión Regional sobre Legislación Ambiental...*, *op. cit.*, p. 164.

cuyos objetivos eran tres: 1) Detener el deterioro y sentar las bases para la recuperación de las especies silvestres amenazadas o en peligro de extinción; 2) Incorporar la flora y fauna silvestres al aprovechamiento racional, integral y sostenido en el desarrollo regional; y 3) Corresponsabilizar e involucrar a todos los sectores de la población en el manejo de la flora y fauna silvestres.⁶¹

Las metas de resultado que perseguía este proyecto consistían en: 1) Conformar un marco jurídico-administrativo congruente con la problemática actual de la flora y fauna silvestres; 2) Generar la infraestructura básica indispensable para una mejor administración de la flora y fauna silvestres; 3) Establecer la coordinación y articulación de acciones, obras y servicios de los sectores público, social y privado en materia de flora y fauna silvestres; 4) Rescatar e instrumentar el manejo y uso del acervo etnobiológico tradicional; y 5) Regular en el tiempo y en el espacio el aprovechamiento deportivo de las especies.⁶²

Aún cuando pudiera pensarse que las metas no eran lo suficientemente específicas para poder evaluar el desempeño de la administración de Miguel de la Madrid en la materia, tanto el Programa como otros documentos posteriores de la SEDUE señalaban cuáles eran las acciones prioritarias a realizar en el transcurso del sexenio, las cuales eran mucho más concretas y precisas que las anteriormente mencionadas. En el cuadro 2.1 se muestran las principales acciones planeadas, divididas por rubro de operación.

Es importante notar que el programa ecológico sobre aprovechamiento integral de la vida silvestre incluía objetivos legales, operativos e institucionales que, de cumplirse, podían permitir un mejor control del comercio internacional de vida silvestre y un mayor acercamiento al régimen de la CITES.

Aunque los objetivos de conservación del cuadro 2.1 no están directamente relacionados con la CITES, el hecho de que una de las acciones normativas prioritarias sea establecer el marco jurídico para regular la importación y exportación de vida silvestre, es un claro indicativo de la importancia que el asunto ha venido a significar para México. En este marco, el establecimiento de Estaciones de Aprovechamiento de la Vida Silvestre

⁶¹ Presidencia de la República, Poder Ejecutivo Federal, SEDUE. *Programa Nacional de Ecología...*, op. cit., p. 143.

⁶² *Ibidem*, pp. 143-144.

(EAVS)⁶³, la creación de centros de decomiso, o la construcción de viveros y criaderos, habrían de contribuir a desarrollar y mejorar los mecanismos de control y regulación del movimiento de especies silvestres, y eran, además, políticas compatibles con la filosofía de la CITES.

Cuadro 2.1 Flora y Fauna Silvestres. Acciones prioritarias
<p>Operativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de Estaciones de Aprovechamiento de la Vida Silvestre – 1 por Entidad Federativa • Programa Nacional Cinegético • 14 Centros de Decomiso • Expedición de permisos • Vigilancia y recuperación de especies endémicas, amenazadas y en peligro de extinción.
<p>Conjuntas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proponer las épocas y zona de veda de las especies acuáticas • Construcción y operación de jardines botánicos y viveros • Campamentos Tortugeros • Construcción y operación de criaderos
<p>Normativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Calendario Cinegético • Calendario de aves canoras y de ornato • Promover la expedición del reglamento de la Ley Federal de Caza • Adición, y en su caso, creación del instrumento jurídico para: a) Normar las colecciones de flora y fauna silvestres (zoológicos, jardines botánicos, viveros, acuarios y criaderos); b) Normar la importación y exportación de flora y fauna silvestres; c) Normar el aprovechamiento de vegetación arbustiva, herbácea y arbórea no industrializable; d) Normar la restauración y aprovechamiento de la fauna silvestre; e) Normar la pesca deportiva; f) Normar la investigación científica realizada por extranjeros. • Prever el establecimiento de zonas protegidas como reservas de flora y fauna silvestres.

Fuente: Elaboración propia, con base en la información contenida en el documento Política ambiental SEDUE 1985 – 1988. México, SEDUE, Subsecretaría de Ecología.

Los proyectos eran sin duda ambiciosos, por lo que cabría preguntarnos si las autoridades encargadas de elaborar el Programa estuvieron conscientes de las limitantes

⁶³ Las Estaciones de Aprovechamiento de la Vida Silvestre, de acuerdo con el Programa Nacional de Ecología, tenían por finalidad "difundir y crear conciencia ecológica en términos de la necesidad de aprovechar racional e integralmente el recurso flora y fauna silvestres; promover el desarrollo de especies no utilizadas e impulsar la organización de actividades tales como artesanales, recreativas, cinegéticas y etnobiológicas" *Ibidem*, p. 86.

financieras para implementar las acciones planeadas. Es importante observar que para septiembre de 1984, cuando el Programa fue publicado, México comenzaba a salir de una fuerte crisis económica, y los presupuestos para muchos programas sociales, incluidos los programas ambientales, habían sido recortados. Es cuestionable, pues, que en ese mismo año el Programa tuviera contemplado poner en marcha una cantidad de acciones que ni en todo un sexenio se habían llevado a cabo. El plan de acción para 1984, tan sólo en materia de vida silvestre, contemplaba: la construcción y operación de 12 EAVS; la expedición de un calendario de aprovechamiento cinegético; la formulación, expedición, seguimiento y control de permisos de aprovechamientos cinegéticos; la expedición de un calendario para la captura de aves canoras y de ornato; la formulación del ordenamiento jurídico relativo a flora y fauna silvestres; elaborar una guía de especies cinegéticas; elaborar el catálogo de especies de flora y fauna acuáticas; entre otras acciones.⁶⁴

Ahora bien, es importante considerar que, si bien el Programa Nacional de Ecología surge como resultado de las aportaciones recogidas en los Foros de Consulta Popular, también es presentado un año después de la participación de México en el Seminario CITES para los países del Hemisferio Occidental, que tuvo lugar a mediados de 1983, como se comentó en el apartado anterior. La cuestión aquí es saber hasta qué punto las políticas sobre vida silvestre desarrolladas en el Programa Nacional de Ecología pudieron haber estado influidas por las discusiones que tuvieron lugar en el Seminario, y en qué medida México pudo haber sido presionado para adaptar su legislación y sus instituciones a las normas de la CITES. Podría pensarse que la premura del gobierno mexicano por emprender en el corto plazo un conjunto de acciones prioritarias para la conservación de la fauna y flora silvestres, encontraría una explicación en los compromisos (formales o no) que México pudo haber adquirido en el Seminario.

Como sea, lo que sí debe considerarse aquí es que para el momento en que fue elaborado el Programa Nacional de Ecología, ya se había dado un contacto entre autoridades mexicanas y autoridades de la CITES. Sin embargo, el Programa no sólo no sugiere la incorporación a la Convención, sino que ni siquiera menciona a la CITES. Esto es de especial relevancia porque nos permite observar que la Convención no estaba dentro de la

⁶⁴ Véase Presidencia de la República, Poder Ejecutivo Federal, SEDUE. *Programa Nacional de Ecología...*, *op. cit.*, p. 75.

agenda ambiental mexicana, al menos no de manera formal. Aún cuando las políticas sobre vida silvestre pudieron haber reflejado el influjo proveniente del Seminario CITES de 1983, oficialmente México no estaba interesado en acceder a la CITES.

Es, pues, sumamente importante conocer cuáles fueron las razones que motivaron un cambio de postura del gobierno mexicano frente a la CITES; en otras palabras, la cuestión central aquí es descifrar cómo es que la CITES se convirtió en un tema relevante para la política ambiental mexicana.

3.2.3 Las discusiones oficiales sobre una posible adhesión a la CITES

Como se apuntaba en el capítulo anterior, los niveles de explotación comercial de especies silvestres nativas comenzaron a ser preocupantes al menos desde finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980. Para finales de 1983, nuevas evidencias sobre la escalada del tráfico de especies en México fueron denunciadas por ornitólogos mexicanos. A su parecer, el problema radicaba en la ineficacia de las medidas adoptadas y la corrupción y la complicidad de las autoridades encargadas de regular el movimiento internacional de vida silvestre.

Los números en materia de comercio de especies en México distan de ser homogéneos. En el primer tercio de la década de 1980, algunas estadísticas señalaban que entre 1970 y 1982, al menos 133 299 ejemplares de psitácidos – loros, guacamayas, cacatúas, aratingas y pericos – habrían sido exportados legalmente desde México con destino a Estados Unidos.⁶⁵ Sin embargo, otras estimaciones aseguraban que 100 000 pericos eran vendidos *cada año* a la Unión Americana.⁶⁶ Aunque la fuente de donde se obtuvo esta última cifra no es clara al respecto, es posible suponer que los datos expresados incluirían el comercio ilegal.

Por otro lado, se estimaba que el tráfico de aves mexicanas representaba un negocio de alrededor de 30 000 millones de pesos al año.⁶⁷ Una sola empresa podía obtener ingresos

⁶⁵ Eduardo E. Íñigo-Elías, Mario A. Ramos, *op. cit.*, p. 449.

⁶⁶ Francisco Ortiz Pinchetti, *op. cit.*, p. 18.

⁶⁷ *Idem*. Considerando que en 1983, año de la fuente, la paridad real de la moneda mexicana frente a la estadounidense era de 197.45 pesos por dólar, la cifra aludida sería equivalente a casi 152 millones de dólares. Véase Aguirre Botello, Manuel, "Devaluación – Inflación. México – U.S.A. 1970-2008", en

de entre 450 y 600 millones de pesos anuales por la venta a Estados Unidos de pericos legalmente autorizados.⁶⁸ De acuerdo con el Dr. Mario A. Ramos, entonces Director del Programa de Ornitología del Instituto Nacional de Investigación sobre Recursos Bióticos, el tráfico de aves se había convertido en un negocio muy lucrativo inclusive para las autoridades de la Subsecretaría de Ecología.⁶⁹

Según estudios realizados por ornitólogos nacionales, México se encontraba entre los diez países exportadores de aves silvestres más importantes del mundo, siendo Estados Unidos el principal mercado de destino, el cual, con más de un millón de ejemplares importados cada año, sólo se encontraba por debajo de Japón en este renglón. Entre 1981 y 1982, la Unión Americana importó 19 470 aves mexicanas de las 63 000 que autorizó el gobierno de nuestro país para el mismo periodo, lo que representaba alrededor del 31% del total. Eduardo E. Íñigo-Elías y Mario A. Ramos hallaron que dentro de este flujo comercial, "cuatro especies cuya exportación estaba prohibida por el gobierno de México fueron importadas 'legalmente' por los Estados Unidos."⁷⁰

Cabe recordar que a partir de septiembre de 1982, con la expedición de las "Bases para el Control y Regulación de Exportaciones e Importaciones de Fauna Silvestre y sus Productos Derivados", la salida de aves con fines comerciales estaba prohibida. Sin embargo, investigaciones efectuadas por la organización TRAFFIC-USA en fechas posteriores a la publicación del reglamento citado, encontraron que pericos, guacamayas, águilas, gavilanes y muchas otras especies mexicanas eran vendidas en las tiendas de aves de Estados Unidos, lo cual arrojaba indicios de un importante comercio ilegal en la frontera norte del país. Algunos ornitólogos mexicanos aseguraban que el tráfico de aves alcanzaba proporciones similares a las del tráfico de drogas.⁷¹

A pesar de estos indicios, a finales de 1983 la Subsecretaria de Ecología, Alicia Bárcena, sugirió la posibilidad de reabrir la frontera para permitir la exportación legal de aves. Funcionarios de la SEDUE reconocían que los grandes exportadores habían estado

mexicomaxico.org, Sección de Economía. Tabla actualizada hasta el 31 de enero de 2008. Documento obtenido el 25/Febrero/2008 de <http://www.mexicomaxico.org/Voto/SobreVal02.htm>

⁶⁸ Francisco Ortiz Pinchetti, *op. cit.*, p. 21. Si convertimos las cifras en dólares, estaríamos hablando de ingresos anuales de entre 2 y 3 millones de dólares aproximadamente. Véase *supra* Nota 67, p. 123.

⁶⁹ Cfr. *Ibidem*, p. 18.

⁷⁰ Eduardo E. Íñigo-Elías, Mario A. Ramos, *op. cit.*, p. 450.

⁷¹ Francisco Ortiz Pinchetti, *op. cit.*, p. 18.

presionando al gobierno mexicano para que tomara semejante medida. Ante tal situación, ornitólogos mexicanos demandaron la incorporación "urgente" de nuestro país a la CITES, temiendo quizá que una eventual reautorización de los permisos de exportación incrementara el tráfico de especies. Ortiz Pinchetti advertía entonces que "México es uno de los tres países latinoamericanos que no ha ingresado en el CITES"⁷², aún cuando grupos ecologistas insistían en que nuestro país formara parte de la Convención.⁷³

En vísperas de 1984, las presiones internas sobre el gobierno mexicano se habrían incrementado. En el marco del II Congreso Iberoamericano de Ornitología, celebrado en Xalapa, Veracruz, del 4 al 10 de diciembre de 1983, se adoptó una resolución para instar al gobierno mexicano a ingresar a la CITES. La demanda de los ornitólogos, no obstante, habría carecido de un análisis a profundidad sobre los compromisos que México asumiría como Estado Parte.

Al parecer, el problema pasaba menos por ingresar a la CITES que por hacer aplicables las normas y disposiciones sobre comercio internacional de especies. El propio Dr. Mario Ramos, que presidió el citado Congreso, apuntaba que Estados Unidos, a pesar de ser signatario de la CITES, no cumplía con las disposiciones de la Convención. Las mismas críticas habría de enfrentar México si ingresaba a la CITES sin antes contar con una organización administrativa y operativa capaz de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Convención.

Aunque el Congreso habría pasado por alto una evaluación a este respecto, del evento emanaron una serie de recomendaciones para regular el "tráfico indiscriminado de aves", entre ellas: prohibir la exportación por tiempo indefinido, mejorar la vigilancia en las fronteras, establecer un consejo nacional para el aprovechamiento racional de las aves silvestres, y realizar campañas de sensibilización entre el público sobre la importancia de las aves para el equilibrio ecológico.⁷⁴

Si bien el Congreso posiblemente carecía del impacto mediático para influir en la opinión pública, sus recomendaciones pudieron haber provocado cierta inquietud en la

⁷² *Ibidem*, p. 19.

⁷³ *Idem*. Véase también Diana M. Liverman, "Seguridad y medio ambiente en México", en Sergio Aguayo Quezada, Bruce Michael Bagley (comp.) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo Veintiuno, 1990, p. 251.

⁷⁴ Francisco Ortiz Pinchetti, *op. cit.*, p. 21.

administración de Miguel de la Madrid, sobre todo considerando que no eran precisamente grupos ecologistas los que presentaban las demandas, sino expertos con un amplio conocimiento científico del tema. En cuanto a la CITES, era hasta cierto punto preocupante el hecho de que un asunto de implicaciones internacionales para México saliera de los círculos oficiales.

Sin embargo, no habría sido la primera vez que México se enfrentaba a actores que demandaban su ingreso a la CITES. Nuestro país pudo haber sido invitado a unirse a la Convención durante el Seminario CITES para los países del Hemisferio Occidental de 1983.

La participación de México en dicho Seminario pudo haber llevado al gobierno de Miguel de la Madrid a discutir por primera vez la posición de México ante la CITES. Si bien no hay pruebas concluyentes en este sentido, el hecho es que seis meses después de llevarse a cabo el Seminario, la DGFFS, unidad especializada de la Subsecretaría de Ecología, presentó un documento oficial no publicado donde se expresaban la opinión y la postura de las autoridades del ramo respecto a una posible incorporación de México a la CITES. Cabe acotar que uno de los autores del documento, Carlos Alcérreca Aguirre, fue parte de la delegación mexicana que asistió al Seminario CITES de 1983.⁷⁵

Un conjunto de factores internos habría incidido también en la decisión del gobierno mexicano de elaborar el documento que será analizado a continuación. Para febrero de 1984, fecha en la que la DGFFS presentaría el "Análisis y opinión sobre la adhesión de los Estados Unidos Mexicanos, a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Silvestres en Peligro de Extinción", no sólo los ornitólogos habían expresado su punto de vista sobre una posible adhesión de México a la CITES. En diferentes ocasiones, instituciones públicas, universidades y otros institutos de investigación habían opinado a favor o en contra de que México firmara la CITES.⁷⁶ El análisis realizado por la DGFFS en 1984, por lo tanto, habría reflejado la influencia de las variables doméstica e internacional en la formulación de las políticas nacionales sobre vida silvestre.

⁷⁵ Véase Kathryn S. Fuller, Byron Swift, *op. cit.*, p. 353.

⁷⁶ Carla Aurora Adame Bravo, *op. cit.*, p. 146.

En el citado documento, la DGFFS reconocía que los niveles de comercio de ciertas especies habían alcanzado niveles preocupantes y que el uso comercial de las especies ya se había convertido en la tercera causa de desaparición de las especies. Se reconoce a la CITES como un esfuerzo loable en materia de conservación y aprovechamiento de las especies, y aunque en ningún momento el documento se detiene a señalar cuáles fueron las razones fundamentales que llevaron a México a considerar por primera vez su incorporación a la CITES⁷⁷, ya desde la misma introducción la DGFFS planteaba que México debía postergar su adhesión a la Convención.

El documento empezaba por analizar sucintamente el marco jurídico encargado de regular el comercio de vida silvestre en México. Resulta interesante observar que la única ley encargada de regular el aprovechamiento de la flora silvestre, era la Ley Forestal, lo cual contrastaba con las numerosas disposiciones relacionadas con la explotación de la fauna silvestre.⁷⁸ La DGFFS reconocía que las políticas sobre uso comercial de la vida silvestre eran sumamente estrictas, pues prácticamente prohibían la exportación con fines comerciales de especies nativas y especies exóticas en extinción.⁷⁹

Como medidas complementarias para regular el comercio de especies, la DGFFS destacaba los programas desarrollados de manera conjunta con la Unión Americana en el marco del Comité Conjunto México-Estados Unidos para la conservación de la fauna silvestre. A través del proyecto "Aplicación de la ley", por ejemplo, la DGFFS y la *Division of Law Enforcement* del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos (USFWS), llevaban un control estricto de los movimientos de especies gracias al intercambio recíproco de información. Como parte de estos esfuerzos, se contaba con un registro de las personas autorizadas para exportar productos de vida silvestre de México a la Unión Americana.⁸⁰

Otro punto importante en esta primera parte del reporte de la DGFFS es el referente a la postura de México frente al sistema de *Reverse Listing* o listado inverso, un sistema para

⁷⁷ Es importante señalar que en ninguna parte del documento se hace referencia a la participación mexicana en el Seminario CITES de 1983.

⁷⁸ Las leyes encargadas del aprovechamiento de la fauna silvestre eran la Ley Federal de Caza; el Calendario Cinegético Oficial en Vigencia; el Calendario de Captura, Transporte y Aprovechamiento Racional de las Aves Canoras y de Ornato; la Ley Federal de Derechos; y las Bases para el Control y Regulación de Exportaciones e Importaciones de Fauna Silvestre y sus Productos Derivados.

⁷⁹ Carlos Alcérreca Aguirre, Hugo Rodríguez Uribe, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 16.

regular el comercio de especies silvestres propuesto por Inglaterra en 1982. México parecía encontrar interesante una filosofía que proponía que los listados de especies incluyeran sólo a aquéllas que eran objeto de explotación comercial, sin enunciar a las especies amenazadas o en peligro de extinción, buscando así otorgar mayor protección a estas últimas. El hecho de no revelar el estatus de riesgo de una especie impedía que su cotización internacional se elevara o disminuyera en función de la escasez o abundancia de sus ejemplares. Por otro lado, la DGFFS opinaba que a medida que los Apéndices de la CITES crecieran, habría una menor capacidad para regular el comercio de las especies listadas.⁸¹

La opción del *Reverse Listing* habría sido concebida como un contrapeso a la opción de la CITES. Plantear al listado inverso como una posibilidad alternativa a la CITES podría haber dado al gobierno de Miguel de la Madrid un mayor margen de maniobra frente a actores nacionales, y quizá internacionales, que promovían la incorporación de México a la CITES. Por medio de esta estrategia, las autoridades nacionales demostrarían que la negativa a firmar la Convención no se debía a la indisposición del gobierno mexicano a suscribir un acuerdo internacional de conservación, sino más bien a la posible existencia de un instrumento de conservación más efectivo que la CITES.

Al analizar las variables internas que debían ser tomadas en cuenta antes de considerar la posibilidad de la incorporación a la CITES, la DGFFS identificaba una multiplicidad de dificultades. En principio, las legislaciones sobre fauna y flora silvestres resultaban ambiguas. Por un lado, la falta de una definición clara del término "vegetación forestal" ocasionaba conflictos entre la Subsecretaría Forestal (parte de la SARH) y la DGFFS (dentro de la SEDUE) con relación a la rectoría del recurso.⁸² Por otra parte, la legislación sobre aprovechamiento de la fauna silvestre se circunscribía fundamentalmente a las actividades de caza y de comercio nacional de aves canoras y de ornato; aspectos como la posesión de mascotas, la colecta científica y el comercio internacional estaban descuidados.⁸³

El documento reconocía que México no estaba preparado para asumir los compromisos que se derivarían de la apertura diferencial de fronteras al ingresar nuestro país a la CITES. La infraestructura en los puertos de entrada de las aduanas y los mecanismos

⁸¹ *Ibidem*, p. 21.

⁸² *Ibidem*, p. 18.

⁸³ *Ibidem*, p. 19.

administrativos para el manejo de la vida silvestre, resultaban insuficientes para controlar el tráfico ilegal. No existía personal capacitado en las aduanas para supervisar adecuadamente los permisos y las especies en tránsito, no habían manuales de identificación de especies, los recursos para crear centros de decomiso y llevar a cabo labores de vigilancia estricta eran escasos y no había un control estadístico de los movimientos de especies. Además, un sinnúmero de autoridades intervenía en la emisión de los permisos, a saber, la DGFFS dentro de la SEDUE; la Dirección General de Sanidad Animal, la Dirección General de Sanidad Vegetal, la Dirección General de Economía Agrícola y la Subsecretaría Forestal dentro de la SARH; la Dirección General de Aduanas dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; y la Secretaría de Pesca.⁸⁴

En síntesis, los factores que llevaban a la DGFFS a concluir que México no debía adherirse a la CITES eran los siguientes:

1. No se cuenta con los suficientes instrumentos legales (leyes, acuerdos, etc.) para sustentar los compromisos que supone la adhesión a la CITES.
2. Se carece de la infraestructura mínima necesaria para respaldar una apertura diferencial de fronteras, aspecto implícito en la CITES.
3. No se dispone de mecanismos administrativos eficaces y eficientes que permitan un buen control del comercio internacional de especies silvestres.
4. No existe la suficiente coordinación intersectorial para el control de autorizaciones y del propio comercio.
5. Es necesario una consulta pública exhaustiva dado que la adhesión a CITES no compromete aisladamente a dependencias públicas, sino a los intereses de la nación en su conjunto.
6. Ausencia de un cuerpo de control y vigilancia y su respectiva estrategia capaces de respaldar las disposiciones administrativas y legales que implica una apertura diferencial de fronteras.⁸⁵

La DGFFS consideraba que era indispensable resolver primero la problemática interna antes que la externa, lo cual no debía preocupar a otras naciones integrantes de la CITES, pues las leyes mexicanas encargadas de regular el comercio internacional de especies "son

⁸⁴ *Ibidem*, p. 20.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 24.

respetuosas y afines a la armonía entre las naciones."⁸⁶ En otras palabras, la DGFFS opinaba que México debía tratar de superar las deficiencias legales, administrativas y técnicas que afectaban el manejo de la vida silvestre, para posteriormente estudiar la pertinencia de suscribir la Convención. Entretanto, las autoridades encargadas de la aplicación de los controles comerciales CITES en otros países, debían tener la certeza de que las normas empleadas por México para controlar el movimiento internacional de especies silvestres, no se contraponían a las disposiciones de la CITES.

Esta posición es interesante, pues al parecer existía cierta inclinación a mejorar las estructuras operativas a partir de las cuales se regulaba el comercio de especies silvestres en México, sin que ello implicara necesariamente la incorporación a la CITES. La propia DGFFS insinuaba que ciertas voces habían propuesto que México asumiera la "responsabilidad de intentar el control de tal actividad [la regulación del comercio internacional de especies] como país no parte de multicitada convención, a la vez que como país respetuoso y atento de los acuerdos de la comunidad internacional."⁸⁷

En otro apartado, se llega a sugerir que, en tanto no fueran desarrollados los mecanismos jurídicos, administrativos y operativos apropiados, deberían establecerse políticas de control del comercio mucho más estrictas, "consistiendo fundamentalmente en la prohibición de la exportación e importación de cualquier ejemplar de especies cuya distribución abarque a nuestro territorio."⁸⁸ Aunque esta regla general estaría sujeta a excepciones, lo importante aquí es destacar que la propuesta alternativa de la DGFFS no implicaba la adhesión a la CITES.

Otra de las razones que explicaban el rechazo del gobierno mexicano a firmar la CITES tenía que ver con la posición de Estados Unidos como uno de los principales socios comerciales de México. Un alto porcentaje de los productos de vida silvestre exportados por nuestro país se dirigía a la Unión Americana, y por lo tanto era más importante para México suscribir acuerdos bilaterales que convenciones multilaterales.

No sería desatinado señalar, de acuerdo a estas últimas líneas, que México no sólo no estaba capacitado para ingresar a la CITES, sino que al parecer tampoco estaba interesado en formar parte de la Convención. Las evidencias mostradas aquí sugieren que las primeras

⁸⁶ *Ibidem*, p. 20.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 22-23.

discusiones oficiales sobre la posibilidad de firmar la CITES no necesariamente fueron propuestas por las autoridades nacionales en materia ecológica, y en cambio posiblemente fueron promovidas por actores externos al sistema. Como se señalaba líneas arriba, tanto variables domésticas como internacionales habrían llevado al gobierno de Miguel de la Madrid a desarrollar una postura frente a la CITES. Se ha observado, no obstante, que el impacto de actores internacionales sobre las políticas CITES en México es menos claro que el ejercido por actores domésticos.

Si bien el informe de 1984 no reconoce que México hubiere sido objeto de presiones internacionales para discutir un posible ingreso a la CITES, e incluso asegura que la relación de México con los Estados Parte de la Convención es excelente,⁸⁹ un documento posterior, esta vez elaborado por la CONADE, parece arrojar mayor luz sobre el contexto internacional en el que fueron elaboradas las primeras políticas CITES en México.

En efecto, en noviembre de 1985, la CONADE elaboraba un nuevo análisis sobre la posibilidad de que México suscribiera la CITES. Aquel año sería sumamente importante en el giro que gradualmente daría la posición de nuestro país frente a la CITES. La Quinta Conferencia de las Partes de la CITES se había celebrado en Buenos Aires, y las políticas sobre comercio de vida silvestre de los países latinoamericanos que no habían ratificado la CITES (México y El Salvador), se volvieron objeto de escrutinio internacional. Para entonces, nuestro país parecía haber apostado por el fortalecimiento de los vínculos bilaterales con Estados Unidos para la aplicación efectiva de la legislación de vida silvestre.⁹⁰

En el plano nacional cundían voces de alerta por los preocupantes niveles de comercio de ciertas especies. La organización PRONATURA aseguraba que "se ha disparado un tráfico ilegal cuyas cifras tanto de número de aves como de por ciento (*sic*) de mortandad y monto de ganancias para los traficantes, sobrepasan en forma espectacular las del comercio legal en el pasado."⁹¹ Esa misma organización había comenzado a establecer contactos con organizaciones conservacionistas estadounidenses como *National Audobon Society* y *Defenders of Wildlife*, "para concienciar (*sic*) al público en general e instar ante las

⁸⁹ Véase *Ibidem*, p. 25.

⁹⁰ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 23.

⁹¹ "Cooperación Internacional para la Conservación", en *Pronatura*. Vol. II, No. 3, Asociación Mexicana Proconservación de la Naturaleza, México, Mayo-Junio 1985.

autoridades norteamericanas por un control más estricto del comercio de aves silvestres importadas."⁹² PRONATURA era partidaria de una "intensa cooperación internacional" para hacer frente al problema del tráfico de especies silvestres.

Por otro lado, también en 1985, la Secretaría de la CITES presentó un documento en el que externaba sus principales preocupaciones con respecto a la implementación de la Convención. La Secretaría estudiaba ejercer acciones en contra de países como Kenya, Guayana Francesa, Macao y Emiratos Árabes Unidos por su incapacidad para hacer aplicable la Convención. México también estaba en el centro de atención, debido a que existían indicios de que nuestro país estaba exportando ilegalmente productos de tortugas marinas hacia Japón.⁹³

Así pues, en el momento en que la CONADE presentaba su informe, ya el entorno internacional desempeñaba un papel importante en el diseño de las políticas mexicanas relacionadas con la CITES. En el documento señalado, la CONADE reconocía que el gobierno mexicano enfrentaba "el influjo de ciertas naciones desarrolladas (fundamentalmente de los Estados Unidos), de la UICN, del PNUMA y de la propia Secretaría de la CITES que promueven la adhesión de México a la multicitada Convención."⁹⁴ Esta realidad revelaría que el acercamiento a la CITES no fue precisamente una genuina iniciativa mexicana. Como se apuntaba en el apartado anterior, la incorporación a la Convención no estaba dentro de los planes del gobierno de Miguel de la Madrid.

La CONADE señalaba que México enfrentaba un problema tripartita. De un lado, estaban las presiones internacionales que demandaban la incorporación de México a la CITES. Por otro lado, y una vez más atendiendo al entorno internacional, el gobierno mexicano observaba con preocupación la incapacidad de países de América Latina, Asia y África para controlar el tráfico ilegal de especies silvestres, aún cuando la gran mayoría de esos países eran Estados Parte de la CITES. Finalmente, frente a este panorama internacional, y considerando las "deficiencias legales, administrativas, financieras, de

⁹² *Idem.*

⁹³ Héctor Villegas Sandoval. *México como parte firmante de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. México, UNAM, Facultad de Derecho, 1997, pp. 41-43.

⁹⁴ Hugo Rodríguez Uribe. *Sobre la adhesión de México a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)*. México, Comisión Nacional de Ecología,

recursos humanos, de control aduanal y otras", el gobierno mexicano tenía el reto de asumir "una nueva perspectiva en cuanto a nuestra adhesión a la CITES."⁹⁵

México, entonces, parecía estar obligado a adoptar una posición más clara frente a la CITES. Para los grupos conservacionistas la incorporación de México a la Convención habría sido una necesidad insoslayable para mejorar los mecanismos de regulación del tráfico de especies en nuestro país. El ingreso a la CITES habría de darse tarde o temprano. Sin embargo, si era intención del gobierno mexicano posponer su adhesión en forma indefinida, era indispensable que el Estado expusiera los fundamentos legales, administrativos, políticos y logísticos que sustentaban tal decisión. Por esta razón, el documento de la CONADE adquiere especial relevancia.

Para el gobierno mexicano, la experiencia con la instrumentación de la Convención en América Latina resultaba de particular importancia. A pesar de que países como Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala y Perú contaban con leyes sobre comercio de vida silvestre mucho más restrictivas incluso que la CITES, eran incapaces de frenar la sobreexplotación comercial de las especies protegidas. En Bolivia, por ejemplo, la situación habría llegado a tal extremo que el Secretariado de la CITES emitiría una recomendación sugiriendo a las Partes suspender el comercio con dicho país, ante la incapacidad manifiesta de las autoridades locales para controlar el tráfico ilegal.⁹⁶

He aquí otro importante factor a considerar en la reticencia inicial del gobierno mexicano a firmar la CITES. Si nuestro país no contaba con los mecanismos legales, institucionales, y administrativos necesarios para aplicar las disposiciones de la CITES, el ingreso a la Convención podía resultar perjudicial para los intereses nacionales. México no sólo se exponía a ser objeto de sanciones comerciales, sino también a la posibilidad de que autoridades de la CITES realizaran una inspección técnica en el país con objeto de asegurar que los controles comerciales eran aplicados adecuadamente. Ambos escenarios debían causar inquietud en un régimen político completamente opuesto al escrutinio internacional de las políticas internas.

Noviembre de 1985.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ Véase Rosalind Reeve, "Wildlife trade, sanctions and compliance: lessons from the CITES regime", en *International Affairs*, Vol. 82, No. 5, Chatham House, Londres, Septiembre 2006, pp. 890-891.

En otro apartado del documento, la CONADE se refería a las limitaciones y constreñimientos de orden interno que condicionaban una posible adhesión a la CITES. La Comisión advertía que la definición y delimitación de las atribuciones legales de las dependencias públicas con actividades relacionadas con el comercio de especies, seguía siendo ambigua; la desarticulación administrativa persistía, principalmente en lo relativo a las autorizaciones comerciales; no se contaba con la infraestructura necesaria para albergar a los especímenes; los productos de vida silvestre se exportaban desde cualquier puerto o aduana; el control y la supervisión en las aduanas era mínimo; entre otros problemas.⁹⁷

El informe era innovador en muchos sentidos. Por una parte, proponía la elaboración de una nueva Ley de Fauna Silvestre que contemplara la conservación, la protección y el aprovechamiento de las especies, y que no se redujera a regular las actividades cinegéticas. Por otro lado, la CONADE creía conveniente la creación de un instituto de investigación de recursos bióticos que apoyara el trabajo de las autoridades encargadas de la expedición de los permisos comerciales. Finalmente, como bien señalan Arroyo, *et. al.*, se discutía la necesidad de vincular el desarrollo sustentable y el comercio de vida silvestre, pues a pesar de que las exportaciones y reexportaciones de México involucraban grandes cantidades de especímenes, las comunidades rurales que dependían del aprovechamiento comercial de la vida silvestre como fuente de ingresos sufrían de extrema pobreza.⁹⁸

La CONADE presentaba una serie de recomendaciones que debían considerarse antes de pensar en una posible incorporación a la CITES:

1. Contar con una institución o dependencia pública que intervenga como coordinadora de las actividades inherentes al comercio internacional de flora y fauna silvestres.
2. Creación y adecuación de la legislación vigente en la materia, y además de ello, la instrumentación de tales regulaciones.
3. Adecuación de las autorizaciones o permisos que para tales fines sean expedidos, es decir, que contengan información útil como lo sería: especie o subespecie concesionada, lugar de captura de los ejemplares, aduana de salida o entrada,

⁹⁷ Hugo Rodríguez Uribe, *op. cit.*

⁹⁸ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 23-24.

cantidad de especímenes, etc. A la expedición de autorizaciones debe preceder la emisión de un dictamen que formule una autoridad científica.

4. Control aduanal eficaz y eficiente, basado en la designación de un número limitado de puertos y aduanas, en la elaboración de guías de identificación de especies silvestres, en la capacitación del personal de aduanas y en la instauración de una infraestructura adecuada para contener especímenes silvestres decomisados.⁹⁹

Las políticas propuestas resultaban compatibles con los objetivos del Programa Nacional de Ecología en materia de vida silvestre, el cual, como se pudo observar en el apartado anterior, adoptaba un enfoque de conservación más cercano a la filosofía de la CITES. Más importante aún es notar que algunas de las acciones recomendadas por la CONADE podrían ser consideradas ya como políticas CITES en un sentido más específico. Ya se habla, por ejemplo, de la importancia de adecuar los permisos expedidos a partir de una serie de especificaciones. También se considera la necesidad de contar con una Autoridad Científica que asesore a las autoridades responsables del otorgamiento de los permisos.

Al parecer, las presiones internacionales influyeron positivamente para que el gobierno mexicano, más allá de que buscara aplazar su adhesión a la CITES o no, implementara políticas CITES al interior como un primer paso antes de ingresar a la Convención. Al menos en teoría y en enfoque, México parecía acercarse cada vez más a las políticas promovidas por la CITES. La cuestión aquí es saber hasta qué punto el gobierno mexicano desarrollaba este tipo de políticas como parte de los preparativos para ingresar a la CITES, o como parte de una estrategia política encaminada a disuadir las presiones internacionales.

Tan importante se volvía el contexto internacional en el desarrollo de una postura oficial de México ante la CITES, que el reporte de la CONADE terminaba señalando que

las limitantes precedentes [legales, administrativas, operativas] ponen de manifiesto la urgente necesidad de atender prioritariamente la problemática interna de México, antes de procurar su adhesión a un tratado internacional como es la CITES, que puede resultar en un 'descrédito', habida cuenta de la práctica imposibilidad para hacer efectiva su observancia y aplicatividad.¹⁰⁰

⁹⁹ Hugo Rodríguez Uribe, *op. cit.*

¹⁰⁰ *Idem.*

Además, "la experiencia en América Latina ha demostrado que signar la Convención para luego instrumentarla, no es la mejor vía de solución de esta problemática."¹⁰¹

De las conclusiones anteriores, se desprende que a México le preocupaban dos cuestiones. Primero, que la incapacidad de hacer efectiva la Convención al interior del país generara una reacción negativa en el ámbito internacional, que podía traducirse en críticas, presiones, recomendaciones por parte del Secretariado de la CITES, entre otras. Segundo, que al ratificar la Convención, México se encontrara con los mismos problemas de instrumentación que los países de América Latina.

Tomando en cuenta ambos factores, parecía más sensato para México permanecer como Estado no Parte de la CITES antes que formar parte de un tratado que incluía obligaciones que México no podría cumplir. La administración de Miguel de la Madrid, no obstante, sabía que la firma de la CITES era una responsabilidad ineludible para el Estado mexicano, particularmente por su amplia riqueza biológica. En última instancia, la estrategia del gobierno mexicano consistía en postergar la adhesión a la Convención en tanto no se resolvieran los problemas internos que afectaban la administración y regulación del comercio de especies.

Así pues, para 1985, inmerso en un contexto internacional que demandaba su incorporación a la CITES, México comenzaba a definir su posición frente a la Convención. Hasta este momento persiste la negativa del gobierno mexicano para adherirse a la CITES. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, a partir de 1986 México empieza a considerar seriamente la posibilidad de incorporarse a la CITES, aunque ciertamente con un manejo ambiguo de la situación.

3.2.4 Las primeras negociaciones

En 1986 algunos académicos mexicanos comenzaron a externar su preocupación por la incapacidad del gobierno para regular el comercio de especies silvestres. Entre las principales deficiencias observadas se encontraban una legislación inadecuada, falta de aplicación de la ley e incapacidad para controlar el tráfico ilegal de especies, inconsistencia

¹⁰¹ *Idem.*

de los programas gubernamentales, ausencia de beneficios para las comunidades que dependían de la vida silvestre como medio de subsistencia, altas ganancias de los comerciantes de especies, e incapacidad para lograr que parte de los recursos generados regresaran a las áreas rurales o ingresaran al gobierno.¹⁰² Al igual que la DGFFS y la CONADE, los académicos pensaban que México debía solucionar sus problemas legales, administrativos y operativos internos antes de considerar su adhesión a la CITES.

Como muestra de la incapacidad y acaso complicidad de las autoridades en la materia, aquel año de 1986 una empresa mexicana logró exportar a Europa una tonelada de pieles de ocelote (lo que representaba alrededor de 2 000 ejemplares), no obstante que el artículo 26 de la Ley Federal de Caza prohibía expresamente "la exportación de pieles de caza vivas o muertas, así como de sus productos o derivados."¹⁰³ Por otro lado, algunas voces de alerta aseguraban que al menos cinco especies endémicas y en peligro de extinción estaban siendo víctimas de la comercialización a gran escala.¹⁰⁴

El "lavado" de especies silvestres y sus productos en México era incontrolable. Nuestro país actuaba como un Estado puente entre los países de origen de las mercancías de vida silvestre y los mercados de destino. Un espécimen de una especie cuyo comercio estuviese prohibido en virtud de las leyes locales o internacionales, podía pasar tranquilamente por las aduanas mexicanas si la especie en cuestión no estaba protegida por el calendario cinegético o por las normas de aprovechamiento de aves canoras aplicables en el ámbito nacional. Así, la mercancía podía reexportarse "legalmente" desde México hacia el país de destino, dado que no contravenía las disposiciones locales en la materia. Algunas estimaciones señalaban que en 1985 cruzaron por la frontera mexicana alrededor de 250 mil pieles provenientes de África, Asia e incluso de otros países americanos.¹⁰⁵

A pesar de que existían presiones internas y externas que abogaban porque México firmara la CITES, aún no se había abierto un debate público sobre el asunto. Ni los reportes de la DGFFS y de la CONADE habían sido publicados, ni los trabajos de ecologistas mexicanos se habían dado a conocer en el país. Sin embargo, la CITES ya se había

¹⁰² Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 24.

¹⁰³ Véase "Premio Antiecológico", en *Pronatura*. Vol. III, No. 2, Asociación Mexicana Proconservación de la Naturaleza, México, Marzo-Abril 1986.

¹⁰⁴ Véase Leopoldo Paasch, "El Patrimonio de nuestros hijos", en *Idem*.

¹⁰⁵ Ramón Pérez-Gil Salcido, *et. al. Importancia económica de los vertebrados silvestres de México*. México, PG 7 Consultores S.C., Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1995, p. 82.

convertido en un asunto sensible para la política ambiental mexicana, y dada las implicaciones internas y externas que supondría la firma del tratado, el gobierno tenía que conducirse con cautela. Quizá se pensó que la participación de la sociedad civil en las discusiones relacionadas con la posición de México ante la CITES podía provocar que el asunto se desbordara y el gobierno perdiera la capacidad de manejarlo. Posiblemente la promoción de un debate nacional habría generado mayores presiones sobre el gobierno, obligando a un cambio de estrategia. Desde esta perspectiva, era importante, entonces, mantener el asunto dentro de los márgenes de maniobra del gobierno, o de lo contrario se tomarían decisiones precipitadas.¹⁰⁶

Como sea, lo cierto es que, en la medida en que el tráfico ilegal crecía y el gobierno mexicano se mostraba incapaz de controlarlo, las presiones internacionales se incrementaban. El mayor problema para las autoridades encargadas de regular el comercio de vida silvestre, era que las disposiciones legales en la materia, por más estrictas que pudieron haber sido, difícilmente se aplicaban. No había recursos suficientes para la instrumentación efectiva de las leyes ambientales, sobre todo a raíz de los recortes que sufrieron los programas sociales como parte de la reestructuración económica que tuvo lugar después de la crisis de 1982. En particular, la captación de fondos por concepto de permisos de captura y venta de especies reguladas era sumamente pobre.¹⁰⁷

Las dificultades que enfrentaban las autoridades responsables de regular el aprovechamiento de la vida silvestre sólo eran parte de un problema mayor que afectaba a la estructura misma de la administración ambiental en México. Así lo corroboraba un Informe sobre el estado del medio ambiente publicado por la SEDUE aquel año de 1986. El documento, "no obstante que fue concebido como un diagnóstico antes que como una evaluación de la política ambiental, permite afirmar, por la vía de la comparación de los diagnósticos, que entre 1984 y 1986 no hubo avances sustanciales en la ejecución del Programa Nacional de Ecología."¹⁰⁸ El Informe de 1986 habría confirmado lo que ya se

¹⁰⁶ Tratando de mantener el control político de los temas de vida silvestre, el gobierno mexicano habría buscado canalizar la participación social a través de los conductos oficiales. Para muestra, el decreto emitido por la SEDUE con fecha de 24 de enero de 1986, por virtud del cual "el Consejo Nacional de la Fauna, como Asociación Civil, será organismo de consulta oficial y apoyo de la SEDUE, en lo que se refiere al uso cinegético de la fauna." Véase Héctor Villegas Sandoval, *op. cit.*, p. 65.

¹⁰⁷ Véase Eduardo E. Íñigo-Elías, Mario A. Ramos, *op. cit.*, p. 455.

¹⁰⁸ Raúl Brañes, *op. cit.*, p. 195.

venía vislumbrando incluso desde el momento en que fue presentado el Programa referido: la mayoría de las metas, demasiado ambiciosas, no serían cubiertas dentro de los plazos establecidos. Todo parecía que indicar que el fracaso incluiría a las políticas sobre vida silvestre.

Entretanto, las aguas seguían agitándose. En Estados Unidos opinaban que el rechazo de México a firmar la CITES dificultaba el control del comercio de vida silvestre a lo largo de la frontera, así como la posibilidad de ejercer acción legal contra los traficantes. El tema era de la mayor importancia para la Unión Americana dado que las importaciones de especímenes de vida silvestre eran hasta 6.5 veces mayores a sus exportaciones.¹⁰⁹ Por otro lado, los países de Centroamérica, todos los cuales ya habían accedido a la CITES, mostraban su molestar porque en México la importación de las especies protegidas por la Convención no siempre contravenía las leyes nacionales, de manera que los traficantes podían introducir libremente a nuestro país especies protegidas por la CITES, para después mandarlas a Estados Unidos y a Europa.¹¹⁰

El tráfico ilegal a través de las fronteras norte y sur del país colocaba a México en una posición cada vez más desfavorable. De mantenerse la débil aplicación de los controles comerciales domésticos, el Secretariado de la CITES habría podido recomendar a las Partes de la Convención suspender todo el comercio de vida silvestre con México, aún a pesar de que nuestro país no era signatario de la CITES.¹¹¹ El mismo año de 1986, una decisión similar se tomó en contra de El Salvador, que para entonces tampoco era Estado Parte de la Convención, y que a raíz de la recomendación del Secretariado de la CITES se habría visto obligado a firmar el texto del tratado un año después.¹¹²

Frente a esta realidad, se presentaría un hecho inédito en la historia política de nuestro país. En septiembre de 1986, al presentar su informe anual ante el Congreso de la

¹⁰⁹ En 1986, el total de cargamentos de especímenes y productos CITES importados a Estados Unidos ascendió a 30 765, mientras que las exportaciones apenas alcanzaron los 4 717 cargamentos. Véase *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. 1986 Annual Report*. Washington D.C., Office of Management Authority, U.S. Fish and Wildlife Service, Department of the Interior, Noviembre de 1988, p. 280.

¹¹⁰ Véase Larry Rohter, "Mexico Becomes Hub for Wildlife Smugglers", en *The New York Times*. World Section, New York, 26 de julio de 1987

¹¹¹ La posibilidad de una sanción por parte de las autoridades de la CITES habría de preocupar al gobierno de Miguel de la Madrid. Una suspensión comercial en contra de nuestro país habría tenido un fuerte impacto sobre las comunidades locales que dependían del comercio de vida silvestre como fuente de ingresos.

¹¹² Cfr. Rosalind Reeve, *op. cit.*, pp. 888-891.

República, Miguel de la Madrid se convirtió en el primer Presidente de México en abordar explícitamente, si bien de manera escueta, el tema del comercio de especies silvestres durante su discurso. Posiblemente tratando de mostrar el compromiso de su gobierno en el combate al tráfico ilegal de especies a través de las fronteras nacionales, Miguel de la Madrid destacó los esfuerzos de su administración en la "prevención de actividades ilícitas en la exportación de especímenes."¹¹³ Semejante declaración habría fortalecido políticamente al gobierno frente a los grupos conservacionistas.

En enero de 1987, la CONADE anunció cien acciones que se tomarían para proteger el medio ambiente. En materia de vida silvestre, las medidas incluían la creación de santuarios y la protección de especies cuyo estatus de conservación era desfavorable, como los tucanes, la tortuga marina, el flamenco rosa, el águila real, el jaguar y el borrego cimarrón.¹¹⁴ Se aseguraba que tanto las sanciones contra el tráfico ilegal de especies como las normas que regulaban la caza serían reforzadas, lo cual implicaba reconocer que los controles comerciales no estaban funcionando. Más interesante aún es que el documento señalaba explícitamente que "en 1987 [México] se adherirá a la Convención Internacional para el Tráfico de Especies Silvestres (CITES), lo que permitirá obtener información y contar con apoyo internacional para regular la importación de estas especies en los países miembros."¹¹⁵

Sorprendente hasta cierto punto, pero cierto: México se comprometía a incorporarse a la CITES en el transcurso de 1987. Si en adelante los esfuerzos del gobierno federal en materia ambiental estarían enfocados a la aplicación de las cien medidas¹¹⁶ – dada la práctica imposibilidad de cumplir con la totalidad de los objetivos inicialmente contemplados dentro del Programa Nacional de Ecología –, incluso podría afirmarse que la adhesión a la Convención estuvo considerada dentro de las acciones prioritarias en la agenda ambiental de la administración de Miguel de la Madrid a partir de 1987. Así, una medida que no estaba contemplada dentro de los objetivos iniciales del gobierno mexicano, de pronto se convertía en un imperativo de la política ambiental.

¹¹³ Cámara de Diputados, LX Legislatura, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Informes Presidenciales. Miguel de la Madrid Hurtado*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura; 2006, p. 203.

¹¹⁴ Véase SEDUE, Comisión Nacional de Ecología. *Ecología. 100 acciones necesarias*. México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Enero de 1987.

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ Cfr. Raúl Brañes, *op. cit.*, p. 196.

La decisión es tanto más desconcertante cuanto que apenas en noviembre de 1985 la misma CONADE había recomendado que México no se adhiriera a la CITES hasta que no resolviera sus problemas internos. Resulta difícil comprender por qué la misma dependencia cambió de opinión en un lapso tan corto. Evidentemente, las dificultades legales, administrativas y operativas a las que hacía mención la CONADE en su informe de 1985 no podían haberse resuelto apenas en un año. Ni siquiera podía pensarse, siendo objetivos, que los problemas que afectaban la administración y aprovechamiento de la vida silvestre podían ser superados para finales del sexenio. De manera entonces que para enero de 1987 México no podía haber estado preparado para adherirse a la CITES.

En virtud de lo anterior, no sería desatinado pensar que la súbita decisión de firmar la Convención pudo haber reflejado las presiones internas y externas que enfrentó el gobierno mexicano durante 1986. Ahora bien, el hecho de que la administración de Miguel de la Madrid externara su compromiso de adherirse a la CITES no necesariamente significa que el gobierno tuviera la firme intención de hacerlo, más aún, pudiera haberse tratado de una estrategia política para ganar tiempo y atenuar las críticas de los grupos que demandaban la incorporación de México a la Convención.

Sin embargo, los acontecimientos que tuvieron lugar durante los primeros meses de 1987 hacían pensar que el compromiso de suscribir la CITES iba en serio. Entre el 30 de marzo y el 1 de abril de 1987, se llevaron a cabo reuniones al interior de la DGFFS con motivo de la visita de la Dra. Barbara J. Lausche, asesora legal en asuntos de conservación de vida silvestre del WWF, para tratar asuntos relacionados con la CITES y la adhesión de México a la Convención.

La Dra. Lausche señaló que era necesario contar con un mejor sistema de información de especies, debido a que la CITES exigía que los Estados Parte se sujetaran a un listado existente de especies y a reglas mínimas en materia de regulación. Sin embargo, cada Estado podía optar por el establecimiento de medidas más estrictas para el control del comercio de las especies enlistadas, e incluso podía proponer la inclusión de otras especies en los Apéndices de la CITES.¹¹⁷ El tema era especialmente sensible para el gobierno mexicano, pues, como ya se ha visto, las autoridades nacionales parecían no estar

¹¹⁷ María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 119.

plenamente dispuestas a hacer del conocimiento público el estatus de conservación de las especies nativas.

Durante la visita de la Dra. Lausche, el gobierno mexicano recibió una serie de recomendaciones encaminadas a preparar el camino para la eventual adhesión de México a la CITES:

1. Definir a la Autoridad Administrativa y a la Autoridad Científica responsables de la emisión de los permisos comerciales.
2. Elaborar manuales de identificación de especies.
3. Determinar un número limitado de aduanas para importación y exportación de los especímenes de especies silvestres.
4. Elaborar un programa de trabajo para el control del tráfico de especies que involucrara a las autoridades aduanales y sanitarias.
5. Capacitar al personal a fin de hacer efectiva la aplicación de la Convención.
6. Crear leyes domésticas para regular el tráfico de especies, acordes con los postulados de la CITES.
7. Hacer del conocimiento público la organización de la Convención y las reglas a las que se sujetaría el comercio de especies silvestres.
8. Desarrollar la infraestructura adecuada para mantener por tiempo determinado especímenes silvestres que hayan sido decomisados por traficarse en contravención de la CITES.
9. Destinar recursos para la implementación de la Convención y para el sostenimiento de la Secretaría de la CITES.¹¹⁸

Una vez más, como podrá observarse, varias de estas recomendaciones habían estado presentes en los informes previos de la DGFFS y la CONADE, lo cual sugiere que se había avanzado poco en la instrumentación de las medidas encaminadas a mejorar la aplicación de los controles al movimiento internacional de especies silvestres. Por otro lado, es importante notar que WWF promovía la incorporación de México a la CITES, aún cuando sus propios estudios de la situación, implícitos en las recomendaciones que remitían al

¹¹⁸ *Ibidem*, pp. 119-120.

gobierno mexicano, ponían en evidencia que nuestro país no estaba preparado para asumir los compromisos que implicaba suscribir la CITES.

En clara referencia a los conflictos que existían entre las diferentes dependencias que intervenían en la emisión de los permisos, WWF recomendó que fuera la SEDUE la encargada de su operación, y demandó que en el ámbito doméstico "exista organización de las autoridades involucradas en el tráfico de especies, para determinar el mecanismo idóneo de regulación."¹¹⁹ Al mismo tiempo se propuso "que la solución a corto plazo del ingreso de México al CITES dependa del consenso al respecto de los Secretarios de Estado involucrados y de su aprobación del mecanismo de trabajo."¹²⁰

La desorganización administrativa era claramente uno de los mayores desafíos para una regulación efectiva del comercio de especies. Era también uno de los mayores obstáculos para firmar la CITES, pues al parecer fue un factor determinante para que las negociaciones internas que definirían las condiciones del ingreso de México a la Convención, las cuales aparentemente iniciaron después de las reuniones a las que se ha hecho referencia, terminaran siendo interrumpidas.

En efecto, el mismo mes de abril de 1987 se había solicitado a la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) gestionar el ingreso de México a la CITES. La visita de la comitiva del WWF habría sido una influencia decisiva para que el gobierno de Miguel de la Madrid tomara esta determinación. Lo que importa resaltar aquí, no obstante, es que al poco tiempo de iniciadas las negociaciones, la SRE informó que los trabajos se habían detenido en virtud de la oposición manifiesta de la SARH y de la Secretaría de Pesca, con lo cual se procedería a pedir nuevamente el visto bueno de dichas autoridades.¹²¹

Así pues, los conflictos administrativos provocados por intereses sectoriales ligados a estructuras burocráticas tradicionales, habrían de frenar el proceso de adhesión de México a la CITES. Sin embargo, otros factores de índole económica y política habrían estado detrás de la reticencia del gobierno a firmar la Convención. En una entrevista que tuvo lugar a mediados de 1987, el entonces Subsecretario de Ecología, Sergio Reyes Luján, sugirió que la Convención "no era necesariamente el mejor mecanismo" para proteger a las especies

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 122.

¹²⁰ *Idem*.

¹²¹ *Ibidem*, p. 123.

amenazadas, y apuntó que el ingreso a la CITES podía vulnerar la soberanía nacional. Asimismo, señalando que la importancia económica de algunas especies variaba en cada país, Reyes Luján aseguraba que el hecho de que una especie estuviera amenazada en un país, no significaba que estuviera en peligro en otro.¹²²

Reyes Luján analizaba el ingreso a la CITES desde una perspectiva que los grupos de presión internos y externos no estaban considerando. Más allá de discutir si los problemas administrativos, logísticos y operativos que afectaban la regulación del comercio de especies se solucionarían con la adhesión de México a la CITES, el Subsecretario habría intentado exponer las implicaciones políticas y económicas que supondría la apertura de fronteras para México. Es probable que Reyes Luján entendiera que discutir el asunto en el terreno que los grupos ambientalistas querían, podría debilitar la capacidad de maniobra del gobierno mexicano.

Como sea, la realidad mostraba que la habilidad política del gobierno de Miguel de la Madrid para mantener el tema dentro de los círculos de discusión oficiales, se debilitaba. Durante el verano de 1987, once grupos conservacionistas mexicanos publicaron un manifiesto criticando la "inexplicable apatía" e "indiferencia de las autoridades competentes" para detener el comercio ilegal de especies, el cual, decían, había alcanzado "niveles escandalosos".¹²³ El desplegado aseguraba que "el espíritu de las leyes es burlado" por la emisión de "documentos apócrifos" y por la inadecuada supervisión de centros que han sido reportados por estar involucrados en el comercio ilegal. Además, se criticaba la duplicidad de funciones a nivel administrativo y el alto grado de corrupción de las autoridades.¹²⁴

Las denuncias extranjeras tampoco cesaban. Funcionarios estadounidenses aseguraban que el estatus de México como Estado no Parte de la CITES dificultaba la confiscación de cargamentos ilegales procedentes de nuestro país. Debido a que México no era miembro de la Convención, las aduanas estadounidenses no podían rechazar automáticamente los cargamentos mexicanos que no contaban con la documentación CITES requerida. Aún cuando el Acta Lacey prohibía la importación de vida silvestre que hubiere sido tomada en violación de las leyes del país de origen, resultaba sumamente complicado determinar si un

¹²² Larry Rohter, *op. cit.*

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ *Idem.*

envío procedente de México era legal o no, debido a que las autoridades mexicanas no proporcionaban evidencias e información suficientes.¹²⁵

Frente a un contexto interno e internacional cada vez más adverso, el gobierno mexicano habría de asumir un compromiso más claro y más consistente frente a la CITES.¹²⁶ En el extranjero, el gobierno mexicano expresó su firme compromiso de firmar el tratado, mientras que en el ámbito doméstico iniciaron nuevas gestiones interinstitucionales para establecer el marco legal que permitiría implementar la Convención en México. Por otro lado, autoridades nacionales comenzaron a trabajar con el Secretariado de la CITES en el desarrollo de prácticas de regulación del comercio de vida silvestre compatibles con las de la Convención, solicitando asesoría técnica en procedimientos CITES a fin de fortalecer la capacidad de aplicación del tratado en nuestro país. Así pues, "aún no siendo un Estado Parte, el gobierno mexicano comenzó a implementar medidas CITES."¹²⁷ Tan cercanas comenzaron a ser las relaciones con autoridades de la Convención, que observadores mexicanos asistieron a la Sexta Conferencia de las Partes de la CITES, celebrada en Ottawa, Canadá en julio de 1987,¹²⁸ la primera ocasión en que una comitiva mexicana asistía a una reunión de la Convención.

Es curioso que el período en el que la colaboración entre el gobierno mexicano y el Secretariado de la CITES es más activa, es también un período donde los decomisos realizados por autoridades aduaneras son comparativamente más numerosos que en períodos anteriores y posteriores. En efecto, analizando los decomisos realizados entre 1987 y 1988, se observa que el período durante el cual se produce la mayor cantidad de decomisos, comprende los meses de abril a septiembre de 1987.¹²⁹ Al parecer, la estancia de autoridades de la CITES en México habría alentado al gobierno de Miguel de la Madrid a incrementar momentáneamente las actividades de monitoreo del comercio de vida silvestre, con objeto de mejorar la impresión que funcionarios de la Convención tenían de nuestro país. Sin embargo, tampoco puede descartarse que la ayuda proporcionada por el

¹²⁵ *Idem.*

¹²⁶ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 25.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ Véase gráfica "Total de Organismos Vivos Decomisados", en José Francisco Hernández Baños, *op. cit.*, pp. 22-23.

Secretariado de la CITES haya influido de manera positiva en la detección de cargamentos ilegales.

La asesoría brindada por autoridades de la CITES sería complementada con la ayuda especializada ofrecida por Estados Unidos. En las primeras semanas de diciembre de 1987, a solicitud del gobierno mexicano, el USFWS ofreció seminarios de capacitación en materia de inspección, control y aplicación de las leyes sobre comercio de especies, los cuales fueron celebrados en la Ciudad de México. Los seminarios se enfocaron en el tráfico ilegal de peces y especies silvestres, las implicaciones internacionales de dicho comercio, y los métodos usados para evadir el cumplimiento de las leyes de vida silvestre.¹³⁰

En este punto cabría preguntarse si la celebración de los seminarios de capacitación puede ser atribuida a las crecientes presiones que enfrentaba el gobierno mexicano, más aún cuando fueron las propias autoridades nacionales quienes solicitaron la realización de dichos eventos. Se ha comentado que los grupos ambientalistas demandaban la pronta incorporación de nuestro país a la CITES; sin embargo, como ya se ha señalado también, el gobierno mexicano parecía inclinarse no por una adhesión inmediata a la CITES, sino por un proceso de incorporación gradual. Así pues, si la decisión de ingresar a la CITES no habría de tomarse en el plazo inmediato, el gobierno mexicano debía tomar acciones que contrarrestaran las críticas internas e internacionales. Una de estas medidas habría sido la realización de los seminarios mencionados.

Si bien es cierto que al solicitar el apoyo técnico y operativo de sus contrapartes estadounidenses el gobierno mexicano reconocía su incapacidad para controlar el tráfico ilegal a través de las fronteras nacionales, también externaba su disposición a enfrentar el problema recurriendo a los instrumentos de cooperación bilateral. Con ello, el gobierno mexicano mostraba a sus críticos que, aunque el ingreso de México a la CITES no se daría en forma inmediata, se estaba trabajando para lograr un mejor control del tráfico de especies.

Como sea, cabe decir que en la medida en que México recibía asesoría y apoyo por parte de Estados Unidos y el Secretariado de la CITES para desarrollar una infraestructura operativa que permitiera a nuestro país mejorar la regulación del comercio de especies

¹³⁰ U.S. Department of the Interior, U.S. Fish and Wildlife Service. *U.S. Fish and Wildlife Service Cooperative Programs With Mexico 1992-1993*. Washington D.C., U.S. Department of the Interior, p. 18.

silvestres, en esa misma medida México se acercaba más a la CITES. Ante esta realidad, el gran reto para el gobierno mexicano consistía en demostrar que las lecciones recibidas podían ser efectivamente llevadas a la práctica y que, en consecuencia, el tráfico ilegal podía ser contenido. No lograrlo podía comprometer la posición cautelosa que las autoridades nacionales habían asumido frente a la CITES.

El desafío parecía complicado. México habría terminado el año siendo el principal proveedor de especímenes de especies silvestres que se introducían ilegalmente a la Unión Americana, según informaron en su momento funcionarios del USFWS. Para entonces, se calculaba que cada año cruzaban ilegalmente la frontera de México alrededor de 150 000 aves, en su mayoría psitácidos.¹³¹ Los propios registros del Secretariado de la CITES y de la Unidad de Monitoreo del Comercio de Vida Silvestre de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) habían documentado el contrabando de aves desde México a Estados Unidos y a Europa.¹³²

Durante 1988, las políticas mexicanas en materia de vida silvestre continuarían reflejando la creciente importancia que adquiriría la CITES dentro de la agenda ambiental nacional. La publicación de la LGEEPA en enero de ese año fue un paso sumamente importante hacia el mejoramiento de los controles al movimiento de especies silvestres. La LGEEPA revocó las "Bases para el Control y Regulación de Exportaciones e Importaciones de Fauna Silvestre y sus Productos Derivados" de 1982, estableciendo, a su vez, el marco legal para reglamentar el comercio de vida silvestre.

El artículo 79 de la nueva ley planteaba que uno de los criterios para la protección y aprovechamiento de la flora y fauna en México sería el combate al tráfico ilegal de especies.¹³³ Se facultaba a la SEDUE para otorgar concesiones, permisos y toda clase de autorizaciones para el uso de la vida silvestre, así como establecer o modificar vedas a la explotación de especies de flora y fauna con fines de conservación. El artículo 85 disponía que

¹³¹ Eduardo E. Íñigo-Elías, Mario A. Ramos, *op. cit.*, p. 453. La familia de los psitácidos incluye loros, guacamayas, cacatúas, aratingas y pericos.

¹³² Cfr. *Ibidem*, p. 451.

¹³³ Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente", *op. cit.*, p. 40.

Cuando así se requiera para la protección de especies, la Secretaría promoverá ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el establecimiento de medidas de regulación o restricción, en forma total o parcial, a la exportación o importación de especímenes de la flora y fauna silvestres e impondrá las restricciones necesarias para la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del y destinadas al extranjero.¹³⁴

El ordenamiento permitía el uso comercial de la fauna silvestre, siempre y cuando los particulares garantizaran su reproducción controlada y desarrollo en cautiverio. Por otro lado, la ley establecía que "no podrá autorizarse el aprovechamiento sobre poblaciones naturales de especies endémicas, amenazadas o en peligro de extinción excepto en los casos de investigación científica."¹³⁵

Una vez más, como ocurriera con las disposiciones de 1982, las bases para regular el movimiento de vida silvestre en México parecían ser más estrictas que las establecidas por la propia CITES. Es importante observar también que por primera vez una ley ambiental federal incluía disposiciones sobre comercio de especies silvestres.¹³⁶

El mismo mes de enero fue reformada la Ley Federal de Pesca, promulgada en diciembre de 1986, para incluir medidas específicas relacionadas con el comercio de especies acuáticas. Las modificaciones a la ley dispusieron que se requerían permisos de importación emitidos por la Secretaría de Pesca para la importación de fauna y flora acuática, previa opinión y autorización de la SEDUE.¹³⁷

Curiosamente, la actualización del marco normativo para el control del comercio de vida silvestre se produce unas semanas antes de que autoridades de la CITES hicieran una petición formal al gobierno de Miguel de la Madrid para que México se adhiriera a la Convención. En efecto, en febrero de 1988 el Secretariado de la CITES "hizo una invitación a nuestro país, a fin de que se incorporara a los trabajos de la Convención"¹³⁸, en

¹³⁴ *Ibidem*, p. 41.

¹³⁵ *Idem*.

¹³⁶ Recordemos que las disposiciones de 1982 habían sido apenas un ordenamiento de carácter especial elaborado por la SARH.

¹³⁷ María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 116.

¹³⁸ SEDUE. *Informe de Labores 1987-1988 de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*. 1º de Septiembre de 1987 al 31 de Agosto de 1988. México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1988, p. 101.

respuesta de lo cual se habría preparado un nuevo catálogo preliminar de especies de flora y fauna silvestres nativas de México.¹³⁹ Aunque el gobierno de Miguel de la Madrid no tenía la intención de firmar la Convención en forma inmediata, es innegable que a medida que se fortalecían las relaciones de nuestro país con autoridades de la CITES, la posición de México como Estado no Parte de la Convención resultaba más difícil de sostener.

Para entonces, el manejo del tema comenzaba a depender menos de consideraciones domésticas y más de la vinculación de México con actores externos; en otras palabras, las políticas encaminadas a regular el comercio de vida silvestre parecían estar más determinadas por las exigencias que suponía una relación más estrecha con la Secretaría de la CITES, que por las necesidades y los vacíos que pudiera haber percibido el gobierno mexicano.

Lo anterior no quiere decir que las acciones emprendidas no eran necesarias para un mejor control del tráfico ilegal de especies – la elaboración del catálogo nacional de especies silvestres, por ejemplo, era una necesidad insoslayable y era una de las metas del Programa Nacional de Ecología. Sin embargo, cabría preguntarnos hasta qué punto las medidas adoptadas fueron apresuradas por la necesidad de mejorar la imagen de México ante las autoridades de la Convención. Como se apuntaba anteriormente, varias de las acciones que estaba realizando el gobierno de Miguel de la Madrid no estaban contempladas dentro de la agenda ambiental, y por tal motivo habrían carecido del diseño y la planificación institucional necesarias para producir un cambio efectivo.

En mayo de 1988 México fue anfitrión del Segundo Simposium Internacional de Vida Silvestre, convocado por *The Wildlife Society* y en el que participaron instituciones de gobierno y organismos privados y profesionales vinculados a los temas de vida silvestre. El objetivo del Simposium era realizar una evaluación del estado actual de los recursos silvestres y promover la aplicación de políticas de manejo racional y sustentable.¹⁴⁰

Las ponencias constataron que la administración de los recursos silvestres en México presentaba serias deficiencias. WWF advirtió que las Áreas Naturales Protegidas eran pequeñas, con escaso personal y bajo presupuesto. *The Wildlife Society* señaló que la elaboración de inventarios de vida silvestre en México, elemento indispensable para un

¹³⁹ *Ibidem*, p. 64, 101.

¹⁴⁰ *Segundo Simposium Internacional de Vida Silvestre...*, *op. cit.*, pp. XXI-XXII.

adecuado manejo del recurso, seguiría enfrentado dificultades en tanto no se promoviera la investigación de los recursos bióticos del país.

En otra de las mesas, el Dr. Luis Palazuelos Platas, investigador de la UNAM, aseguró que el conocimiento de las especies susceptibles de uso cinegético era precario, fijándose las cuotas de caza a partir de datos teóricos y no empíricos. *The Wildlife Society*, por su parte, propugnó porque el aprovechamiento de las especies generara un beneficio para las comunidades donde se producía la captura.

El mismo Palazuelos Platas llamó la atención sobre los constantes cambios del titular de la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres, afirmando que la dependencia era utilizada como un escalafón político, lo cual anulaba cualquier iniciativa o proyecto de conservación a largo plazo. Ante esta situación, el margen de maniobra del personal de carrera y altamente capacitado era limitado, reduciéndose sus funciones a la gestión de solicitudes y permisos.¹⁴¹

En materia de comercio de especies, uno de los representantes de *The Wildlife Society* de México apuntó que era urgente controlar el tráfico ilegal.¹⁴² En el mismo sentido se pronunció el Dr. Palazuelos Platas, advirtiendo que la venta de animales silvestres se estaba incrementando de manera alarmante en el Distrito Federal. El mismo ponente señaló que los especímenes decomisados eran destinados a zoológicos que no contaban con la infraestructura necesaria para darles albergue.¹⁴³

Dadas las dificultades que enfrentaba el gobierno mexicano para hacer frente al movimiento ilegal de especies silvestres a través de sus fronteras, el tema de la incorporación de México a la CITES se llevó a discusión en una de las sesiones del Simposium.¹⁴⁴ La oportunidad habría resultado propicia para que el gobierno mexicano demostrara a la comunidad internacional que aún cuando México todavía no era Parte de la CITES, se estaban tomando medidas para regular el tráfico de especies.

Como resultado del Simposium, se redactó el Manifiesto Acapulco, mediante el cual los participantes expresaron su compromiso de impulsar un conjunto de políticas y principios

¹⁴¹ Luis Palazuelos Platas, *op. cit.*, p. 564.

¹⁴² Jorge R. Villa Salas, "La administración del recurso flora y fauna silvestre como prioridad del desarrollo económico", en *Segundo Simposium Internacional de Vida Silvestre...*, *op. cit.*, p. 194.

¹⁴³ Véase Luis Palazuelos Platas, *op. cit.*, pp. 565-567.

¹⁴⁴ *Segundo Simposium Internacional de Vida Silvestre...*, *op. cit.*, p. 764.

en materia de conservación en sus países de origen. El documento planteaba que el aprovechamiento sustentable de las especies debía ser parte integral de las políticas de conservación ("no puede haber conservación sin producción"), y que la cooperación internacional es un elemento fundamental para un adecuado manejo de los recursos silvestres. En particular, se propuso que los ingresos obtenidos por concepto de actividades cinegéticas, fueran destinados a programas de investigación de las especies de flora y fauna.

Para efectos de este trabajo, el elemento 7 del citado Manifiesto resulta de especial relevancia, por cuanto abordaba, de manera explícita, la cuestión de la adhesión de México a la CITES. De manera sensata, el documento señalaba que "la incorporación al CITES podría en efecto ayudar a regular el comercio indiscriminado, pero también es cierto que esta decisión requiere un análisis más exhaustivo de las consecuencias y beneficios, así como los compromisos que se adquieran."¹⁴⁵

Esta declaración es importante en la medida en que reconoce implícitamente las dificultades internas que enfrentaría México de incorporarse a la CITES sin un estudio serio de las implicaciones que supondría para nuestro país ser un Estado Parte. Esta posición demostraba que el gobierno mexicano contaba con el respaldo de la comunidad científica frente a los grupos conservacionistas internacionales que presionaban por la firma inmediata de la CITES. De esta manera, la apuesta de las autoridades nacionales por una incorporación progresiva a la Convención habría ganado legitimidad, permitiendo a la administración de Miguel de la Madrid ganar tiempo antes de iniciar el proceso de adhesión a la CITES.

Entretanto, el gobierno mexicano habría de seguir mostrando su compromiso con la protección y conservación de las especies. En junio de 1988, seguramente como resultado de los conflictos que desde 1986 se habían suscitado en la frontera sur del país por la incapacidad de las autoridades mexicanas para controlar el tráfico ilegal, México y Guatemala firmaron tres convenios destinados a regular el movimiento de las especies a través de la frontera entre ambas naciones, a saber: 1) Convenio para la regulación de importaciones y exportaciones de flora y fauna silvestre y sus productos derivados, entre México y Guatemala; 2) Convenio México-Guatemala para la protección de especies de

¹⁴⁵ *Idem.*

flora y fauna, para la creación de áreas naturales protegidas en la zona fronteriza; y 3) Convenio para regular la colecta científica y la investigación de áreas naturales protegidas México-Guatemala.¹⁴⁶

A nivel doméstico, seguían instrumentándose las acciones encaminadas al logro de las metas del Programa Nacional de Ecología, al tiempo que la compatibilidad entre las políticas implementadas y el tipo de políticas que demandaba la CITES era cada vez mayor. Hacia finales de la administración de Miguel de la Madrid, la regulación del comercio de especies silvestres en México parecía reconocer las disposiciones de la Convención. Sin embargo, surge una pregunta obligada: ¿estaba México entonces preparado para asumir las responsabilidades que implicaría ser un Estado Parte de la CITES?

3.2.5 La CITES en la agenda ambiental mexicana al final de la administración de Miguel de la Madrid

La capacidad para instrumentar la CITES estaba en función directa del cumplimiento de los objetivos contenidos en el Programa Nacional de Ecología y de la operación de las recomendaciones que en su momento hicieron la DGFFS, la CONADE y el propio WWF. La tarea era sumamente ambiciosa y las metas parecían inalcanzables en el corto plazo. Se requerirían esfuerzos enormes y una importante movilización de recursos a fin de poner en marcha las acciones prioritarias en el menor tiempo posible. Aunque las metas no se cumplieron cabalmente, al término del sexenio de Miguel de la Madrid habían operado cambios favorables a un manejo más eficiente de los recursos silvestres.

Para sustentar esta opinión, nos remitimos al Informe General de Ecología publicado por la CONADE a finales de 1988, el cual daba cuenta del estado en que se encontraba la administración de los recursos de vida silvestre en el país hacia el final del gobierno de Miguel de la Madrid.

En materia de aprovechamiento de la vida silvestre, el Informe contiene información más precisa sobre las especies que son objeto de comercio y los usos hacia los cuales se destinan. De igual forma, ya existe un recuento estadístico de los movimientos de exportación e importación de especímenes de especies silvestres, así como del número de

¹⁴⁶ CONADE. *Informe General de Ecología*. México, Comisión Nacional de Ecología, 1988, p. 15.

permisos comerciales autorizados por las diferentes dependencias encargadas de su emisión. Sin embargo, la información estadística presentada incluye solamente los datos más recientes, basados en los informes anuales o trimestrales compilados particularmente a partir de 1986, por lo que no existe un balance sexenal estadístico de los progresos alcanzados en la regulación del tráfico de especies.

Al referir los problemas que enfrentaba la flora silvestre, el Informe denunciaba "la creciente demanda nacional e internacional" de ciertas especies como uno de los factores que estaban llevando a la extinción a un gran número de ellas, ante lo cual se estaban desarrollando técnicas de propagación masiva de algunas especies.

Los avances en el manejo de la fauna silvestre eran más notorios. De entrada, los calendarios para especies cinegéticas y para aves canoras y de ornato habían sido reforzados. El calendario que regulaba el aprovechamiento de las especies de caza partía ahora de una visión mucho más integral. Se enlistaban las especies susceptibles de ser aprovechadas, las épocas hábiles, el límite diario de posesión y las regiones permitidas por Estado. Se incorporaban criterios para la administración de las actividades cinegéticas y los tipos de permiso y medios de caza, y se incluían disposiciones para el control de especies perjudiciales para el hombre. Asimismo, se reconocía el empleo de vedas y la reducción de tasas de aprovechamiento sobre especies diezmadas para favorecer su reproducción.¹⁴⁷

Sin embargo, el mismo fortalecimiento de los calendarios cinegéticos daría cuenta de la importancia que seguían teniendo las actividades cinegéticas en el país, con todo y que la intención del gobierno era diversificar el manejo de la fauna silvestre. Esto se observa con mayor claridad en el número de permisos cinegéticos y no-cinegéticos otorgados para la temporada 1987-1988. Mientras que por un lado fueron emitidos 191 893 permisos de caza, apenas se autorizaron 3 952 permisos para actividades de captura, transporte y aprovechamiento de aves canoras y de ornato.¹⁴⁸

Para entonces se percibían importantes avances en el desarrollo de infraestructura operativa. Fueron construidos varios centros de decomiso y centros de reproducción controlada de las especies a lo largo del país. Al 31 de agosto de 1988 operaban 13 EAVS e igual número de criaderos en diferentes Estados de la República.¹⁴⁹ A pesar de ello, no se

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 47.

¹⁴⁸ Véase *Ibidem*, pp. 47-49.

¹⁴⁹ Cfr. SEDUE. *Informe de Labores 1987-1988...*, *op. cit.*, pp. 63-64.

había cumplido el objetivo inicial del gobierno de instalar una EAVS en cada entidad federativa del país.

A nivel administrativo, hay indicios de una mayor cooperación entre las Secretarías de Estado. El Informe de Labores 1987-1988 de la SEDUE indicaba que se había instrumentado a escala federal el Programa Nacional de Inspección y Vigilancia para la protección de la flora y fauna silvestres y acuáticas, cuyo principal objetivo era monitorear la aplicación de la legislación vigente en la materia. Como parte del Programa se realizaron 18 692 acciones, que comprendían decomisos de especímenes silvestres, armas de cacería, pieles y subproductos, implementos y vehículos. La instrumentación del Programa fue resultado de una estrategia conjunta en la que participaron, además de la SEDUE, las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como los gobiernos estatales y municipales.¹⁵⁰ Ya el solo hecho de que la SEDUE y la SARH hubieren trabajado de manera coordinada era un logro muy importante.

Ante la falta de instrucción técnica del personal encargado de supervisar las entradas y salidas de especímenes de vida silvestre en las aduanas, el Informe de la CONADE de 1988 apuntaba que estaban impartándose cursos y talleres de capacitación, una medida indispensable para mejorar el control y la vigilancia en las aduanas. Aquí, una vez más, podrá observarse la importante influencia de actores externos, pues los seminarios referidos contaron con el respaldo de instituciones internacionales como el USFWS, el *U.S. Game and Fish* de Nuevo México y la Fundación Brehm de la República Federal Alemana.¹⁵¹

Aunque es cierto que para finales de sexenio ya se percibían claros avances legislativos, administrativos y operativos que coadyuvarían a optimizar la regulación del comercio de vida silvestre en México, al parecer el tráfico ilegal seguía siendo motivo de preocupación entre las autoridades mexicanas. El Informe de la CONADE estimaba que "el aprovechamiento ilícito ha resultado más alto en comparación con el lícito" y acotaba también que en los últimos años el USFWS había reportado decomisos de especímenes de especies cuyo aprovechamiento comercial estaba prohibido por las leyes nacionales.¹⁵² La

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 63.

¹⁵¹ CONADE. *Informe General de Ecología*, op. cit., p. 50.

¹⁵² *Ibidem*, p. 47.

falta de aplicación de la ley, lastre de la política ambiental mexicana a nivel macro, también aquí parecía jugar un papel relevante.

3.2.6 La apuesta por una incorporación progresiva

Al menos a partir de la segunda mitad del gobierno de Miguel de la Madrid, la influencia de actores internacionales en el diseño de políticas CITES en México cobró fuerza. Como se ha podido observar, al producirse los primeros acercamientos directos con el Secretariado de la Convención, las autoridades nacionales habrían asumido el compromiso tácito de formar parte de la CITES, aún cuando nuestro país no se encontraba plenamente capacitado para asumir las responsabilidades que supondría la firma del tratado.

La situación no era nada cómoda para el gobierno mexicano. Nuestro país necesitaba más tiempo para resolver los múltiples pendientes al interior antes de adherirse a la CITES. La CONADE lo dejó entrever en su Informe de 1988: "México reconoce las ventajas de su adhesión a la CITES... [Actualmente] se concertan con las diferentes Secretarías de Estado las condiciones de la *incorporación progresiva* a la CITES."¹⁵³

En efecto, ante la imposibilidad práctica de asumir en el corto plazo las obligaciones que demandaba el ingreso a la Convención, las autoridades nacionales habían apostado por una "incorporación progresiva" a la CITES. Es evidente que México buscaba blindarse ante una "adhesión a ciegas". El gobierno de Miguel de la Madrid estaba consciente de las dificultades internas imperantes que condicionarían la posibilidad de aplicar la Convención de manera efectiva. El acercamiento a la CITES debía darse poco a poco; la incorporación primero tenía que darse *de facto* y después *de jure*. En otras palabras, la estrategia habría consistido en adoptar políticas CITES que convirtieran a México en un Estado Parte de facto, pero que no lo comprometieran jurídicamente. El vínculo legal con la Convención se establecería una vez que las políticas CITES se hubieren implementado de manera eficaz a lo largo del territorio nacional.

En el siguiente capítulo se analizarán las circunstancias que provocaron que el gobierno mexicano abandonara su apuesta por una incorporación progresiva a la CITES y apresurara el proceso de adhesión a la Convención. Como se podrá observar, las condiciones

¹⁵³ *Ibidem*, p. 50. Las comillas son mías.

internacionales desempeñaron un papel fundamental en el cambio de estrategia de las autoridades nacionales, llevando al gobierno de Carlos Salinas a asumir un compromiso para el que México no se encontraba plenamente preparado.

CAPÍTULO 4

LAS PRESIONES ECOLOGISTAS, EL TLCAN Y LAS POLÍTICAS CITES EN MÉXICO

Al inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) parecía inevitable que nuestro país asumiera un compromiso definitivo frente a la CITES. Grupos ecologistas nacionales y del extranjero habían estado presionando por la inmediata incorporación de México a la Convención para contener un comercio ilegal de vida silvestre que presentaba números alarmantes al menos desde principios de la década de 1980. En atención a estas demandas, el gobierno mexicano había estrechado los vínculos con el Secretariado de la CITES y había adoptado una legislación más estricta para regular el tráfico de especies en nuestro país. Persistían, no obstante, numerosas carencias administrativas y operativas que impedían una aplicación efectiva de las normas en la materia. La reticencia a una eventual adhesión a la Convención derivaba, en parte, del temor a enfrentar responsabilidades internacionales que México no habría podido asumir en el corto plazo. La posición del gobierno mexicano no era fácil, pues de por medio estaba una invitación de las propias autoridades de la CITES para unirse a los trabajos de la Convención.

Entre 1990 y la primera mitad de 1991 una serie de eventos y circunstancias internas y externas habrían de generar el momento político que marcaría el ingreso de nuestro país a la CITES. En el presente capítulo se analizan dos importantes eventos que impactarán el diseño de las políticas CITES en México, obligando al gobierno de Salinas a renunciar a su apuesta por una incorporación progresiva a la Convención. Estos dos acontecimientos son, por un lado, la movilización ecologista internacional que suscitó la matanza de tortugas marinas y delfines en nuestro país, y, por otro lado, el debate ambiental que tuvo lugar durante las negociaciones preliminares del TLCAN. Ahora más que nunca, la esfera de influencia internacional ejercerá una influencia decisiva en la posición de México frente a la CITES.

4.1 El gobierno de Carlos Salinas y la política ambiental

Cuando Carlos Salinas arriba a la Presidencia de México, un renovado interés en los temas ambientales dominaba la escena internacional. Tras la publicación del Informe Brundtland en 1987 por parte de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y

Desarrollo de la ONU, el cual proponía afrontar los problemas de pobreza y medio ambiente desde la perspectiva del desarrollo sustentable¹, diferentes países alrededor del mundo comenzaron a realizar esfuerzos para integrar la variable ambiental en las estrategias de desarrollo nacionales. El nuevo enfoque resultaba particularmente relevante para los países del Sur, quienes por largo tiempo se habían mostrado reacios a destinar recursos a la protección ambiental, en tanto resultaba incompatible con los modelos de crecimiento.

En respuesta al Informe Brundtland, en diciembre de 1989 la Asamblea General de la ONU convocó a una conferencia de alto nivel sobre medio ambiente y desarrollo, que tendría lugar en junio de 1992. Se esperaba que de la Conferencia emanaran una declaración de principios que guiaría las acciones de los Estados en materia de desarrollo, y una agenda de acción global en la que se establecerían objetivos y prioridades de cara al siglo XXI. La conferencia, por otra parte, sería el marco para la suscripción de acuerdos en materia de protección de la atmósfera, diversidad biológica y, de ser posible, bosques.²

Aún cuando los países desarrollados habrían querido que el mandato de la reunión se limitara a las cuestiones ambientales, tuvieron que reconocer que los países del Sur requerían recursos financieros frescos, acceso a nuevas tecnologías y asistencia técnica para impulsar proyectos de desarrollo ambientalmente responsables. La ayuda del Norte habría de actuar como un incentivo externo que complementara y reforzara los esfuerzos del Sur en materia de protección ambiental.

En el ámbito nacional, mientras tanto, los resultados de la política ambiental eran desalentadores. Nuestro país terminaba la década de 1980 sumido en una aguda crisis ecológica que había generado insatisfacción entre la población civil. En 1990, Liverman aseguraba que la degradación ecológica podía convertirse en un asunto de seguridad alimentaria y económica.

La extendida erosión del suelo, la escasez de agua, la pérdida de diversidad biológica, la contaminación y la distribución desigual de los recursos productivos disminuyen las

¹ El Informe, también conocido como "Nuestro Futuro Común", definía al desarrollo sustentable como "aquel que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". The World Commission on Environment and Development. *Our Common Future*. Oxford University Press, 1987, p. 8.

² Maurice F. Strong, "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo", en Alberto Glender, Víctor Lichtinger (comp.), *op. cit.*, p. 42.

posibilidades de mantener el nivel de vida rural y urbana en México, y aumentan la pobreza, el hambre y el descontento social.³

Algunas estadísticas daban cuenta de la problemática ecológica que enfrentaba el país. La propia SEDUE estimaba que al menos 70% de la tierra productiva presentaba algún grado de erosión. Toledo, por su parte, aseguraba que cada año se perdían en México 400 mil hectáreas de bosque y que el 15% de las especies mexicanas se encontraban en peligro de extinción.⁴

El proceso de industrialización nacional había generado graves problemas de contaminación del aire y de los mares. Estos últimos no sólo eran afectados localmente por derrames de petróleo y residuos industriales, sino también por los desechos biológicos, químicos y radiactivos de otros países.

La urbanización del país había generado un impacto ambiental negativo. La Ciudad de México, por ejemplo, era considerada entre los periodistas de diferentes países como un ejemplo del "horror ambiental del presente siglo."⁵ El manejo de la basura y el abastecimiento de agua eran especialmente graves. Por otro lado, la presión de un mayor volumen de población sobre recursos naturales limitados avizoraba una competencia por el suelo, el agua y el empleo.

En las fronteras norte y sur del país, las disputas por recursos escasos amenazaban con socavar la estabilidad local. En el caso de la frontera con Estados Unidos, la parte de las aguas de los ríos Colorado y Bravo que correspondía a México en los términos de la administración binacional de ambos afluentes, comenzaba a ser insuficiente para satisfacer las demandas de irrigación e industria que suponía el crecimiento de las ciudades del norte del país. Además, había inquietud por la incontrolada contaminación transfronteriza generada por las maquiladoras ubicadas del lado mexicano, muchas de las cuales eran copropiedad de compañías estadounidenses que habían invertido en nuestro país para aprovecharse de la mano de obra barata, de incentivos económicos e incluso de estándares ambientales menos estrictos.⁶

Los resultados en materia de conservación tampoco eran halagadores. Las áreas naturales protegidas enfrentaban serias presiones debido a la extensión de las actividades agropecuarias y el desarrollo urbano. Se estimaba que en el 54% de los

³ Diana M. Liverman, *op. cit.*, p. 241.

⁴ *Ibidem*, pp. 241-242.

⁵ *Ibidem*, p. 249.

⁶ *Ibidem*, p. 240.

parques nacionales se realizaban actividades de agricultura, y en el 63% de los mismos, actividades ganaderas. Asimismo, existían asentamientos humanos en el 72% de estos parques.⁷ Por otro lado, se impulsaban actividades productivas sin consideración de las particularidades de los ecosistemas, y persistía un desconocimiento del potencial productivo de la fauna y flora silvestres como recursos renovables. Ante esta realidad, algunos autores apuntaban que las actividades de conservación tenían un papel secundario para la administración.⁸

Para las elecciones presidenciales de 1988, el medio ambiente se había convertido en un tema sensible entre la opinión pública. Algunos grupos ambientalistas habían comenzado a vincular sus denuncias a una crítica del sistema político, pensando que un cambio en la administración podría traducirse en una actitud más firme del Estado frente a la degradación ambiental. Conociendo esta insatisfacción popular, Carlos Salinas, todavía como candidato del PRI, habría tratado de ganar adeptos entre la comunidad ecológica, prometiendo hacer del medio ambiente una de las máximas prioridades de su gobierno.⁹

Una vez en la Presidencia, el compromiso de Carlos Salinas con la protección y restauración ecológicas se expresaría en la inclusión del tema ambiental dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el cual reconoce el derecho a la protección y restauración del medio ambiente como una de las más altas prioridades del gobierno mexicano. El objetivo central en materia ecológica sería armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad ambiental, concepción similar a la propuesta por el Informe Brundtland. De esta manera, el gobierno de Salinas se mostraba a favor de un modelo de desarrollo ordenado y en equilibrio con el ambiente.

Dentro del Plan Nacional destaca de manera especial, para efectos de este trabajo, el capítulo sobre recursos naturales, el cual señalaba que el uso irracional de la vida silvestre había puesto en peligro de extinción a 379 especies en nuestro país, de las cuales 56 eran endémicas. De igual forma, se reconocía que 580 especies de plantas superiores se encontraban amenazadas o en peligro de extinción.

El documento exponía un conjunto de acciones que el gobierno llevaría a cabo a fin de disminuir la degradación de los recursos naturales, entre las que destacaban: la promoción del aprovechamiento racional de los ecosistemas; la consolidación del

⁷ *Desarrollo y medio ambiente en México. Diagnóstico, 1990*. México, Fundación Universo Veintiuno, Fundación Friedrich Ebert, 1990, p. 115.

⁸ *Ibidem*, pp. 119-120.

⁹ Lane Simonian, *op. cit.*, p. 219.

Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas; el establecimiento de criaderos, viveros, estaciones de vida silvestre, centros de decomiso, jardines botánicos, campamentos tortugeros y zoológicos; la conformación de un sistema de inspección y vigilancia que garantizara la adecuada protección de las especies silvestres; entre otras.¹⁰

Las acciones propuestas por el gobierno de Carlos Salinas aparentemente habrían de complementar los esfuerzos iniciados por la administración anterior, aunque el hecho de que estuvieran consideradas dentro de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y no dentro de un programa sectorial de medio ambiente, sería un indicativo de que tales acciones habrían de adquirir mayor preponderancia para el nuevo gobierno. Más importante aún son las implicaciones que este conjunto de acciones supondría para las políticas nacionales sobre comercio de vida silvestre. Como se ha señalado en capítulos anteriores, la superación de las dificultades y vacíos que enfrentaba la administración de los recursos silvestres era un paso necesario antes de la incorporación a la CITES.

El PND deja entrever que la intención de firmar la CITES habría estado presente desde principios del sexenio. Una de las líneas de acción en materia de cooperación ambiental internacional era precisamente la regulación del comercio de flora y fauna silvestre. Cabe señalar que otro de los temas que serían motivo de una participación activa de México en el marco de foros ambientales internacionales era el movimiento transfronterizo de desechos, el cual está controlado por el Convenio de Basilea, tratado que sería firmado por México en 1989. Por tal motivo, es posible suponer que la incorporación a la CITES pudo haber sido un objetivo formal para el gobierno de Salinas desde el inicio de su administración, aún cuando no es posible saber el tiempo que tomaría el proceso.

Del PND 1989-1994 se desprendería el Programa Nacional para la Protección del Ambiente 1990-1994, el cual, siguiendo los parámetros trazados en el PND, establecería los lineamientos generales de la política ecológica que seguiría el gobierno de Salinas. El Programa asume como objetivo general procurar que el crecimiento económico sea compatible con la protección del medio ambiente, e incluye dentro de sus objetivos específicos el fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas ecológicos.

¹⁰ Citado en María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, pp. 105-106.

Este último punto es importante dado que, como se verá más adelante, los vínculos con actores externos serán un componente fundamental de la política ambiental mexicana durante el sexenio, particularmente por las necesidades financieras derivadas de un presupuesto federal limitado y de los recortes a los programas sociales en el marco del programa de reestructuración neoliberal del gobierno de Salinas. Partiendo de la idea de que dicha cooperación "constituye un importante instrumento para resolver manifestaciones locales de problemas ambientales de carácter global"¹¹, las autoridades nacionales buscarían entablar relaciones más cercanas con la comunidad ambientalista internacional.

En términos generales, la política ecológica del gobierno de Salinas reconocía que el potencial productivo de la nación dependía de un adecuado manejo de los ecosistemas, lo que suponía un avance conceptual notable en comparación con administraciones anteriores para las cuales la protección ambiental estaba en función del crecimiento económico. De igual forma, se advierte un mayor énfasis por hacer de la conservación una política en sentido amplio, no limitándose al aspecto de preservación de los recursos, sino promoviendo su uso y aprovechamiento sustentables, enfoque que ya había sido considerado por la administración de Miguel de la Madrid. En síntesis,

la política ecológica nacional sostiene como principios básicos que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad mexicana y que de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas presentes y futuras del país. Considera también que los ecosistemas deben ser aprovechados, asegurando una productividad óptima sostenible y que ésta sea además compatible con su equilibrio ecológico e integridad.¹²

El interés de las autoridades nacionales en promover políticas de aprovechamiento racional de los recursos naturales habría resultado compatible con la filosofía de la CITES, aunque aparentemente entraba en conflicto con la Ley Federal de Caza, en tanto ésta se ocupaba básicamente del uso cinegético de las especies y reconocía el empleo de vedas como un instrumento primario de conservación. Sin embargo, lo importante aquí es destacar que la CITES no contravenía los principios de la política ambiental nacional y, al menos en este sentido, la incorporación a la Convención no habría supuesto una violación a la soberanía nacional.

¹¹ CONADE. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1989-1990*. México, Comisión Nacional de Ecología, 1992, p. 121.

¹² Cfr. *Ibidem*, p. 31.

4.2 Iniciativas ambientales emprendidas por la administración de Carlos Salinas entre 1989 y 1991

La estrategia de política ambiental adoptada por la administración de Salinas al inicio del sexenio estuvo caracterizada por una continuidad administrativa y una mayor regulación.¹³ Por una parte, el manejo institucional de los temas ambientales se mantuvo prácticamente intacto. A diferencia de gobiernos anteriores, el régimen de Salinas optó por mantener a varios de los consejeros en asuntos ecológicos de la administración de Miguel de la Madrid. Por otro lado, se trabajó en el desarrollo de normas y estándares ambientales que complementarían las disposiciones de la LGEEPA, así como en lograr la aplicación efectiva de las leyes ambientales, aunque en esta materia los esfuerzos se realizaron de manera selectiva.

Entre 1988 y 1990, el gobierno de Salinas se enfocó en programas prioritarios y evitó realizar compromisos de corte retórico característicos de gobiernos anteriores. En estos primeros años, la Ciudad de México ocupó gran parte de la atención de las autoridades ambientales, centrándose los esfuerzos en el control de los niveles de contaminación del aire. Asimismo, ante la deficiente ejecución de las normas ambientales, la SEDUE buscó entablar acuerdos interinstitucionales y convenios con el sector industrial de carácter voluntario, destinados a promover la introducción de mejoras ambientales en los procesos de producción.

La conservación de la naturaleza fue otra de las áreas prioritarias para el gobierno mexicano, dada su alta visibilidad política a nivel nacional e internacional. En enero de 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Conservación Ecológica y Protección al Ambiente, en el marco del cual se emprenderían importantes acciones ecológicas, destacando la campaña nacional de reforestación, la prohibición de extraer recursos forestales de la selva Lacandona por un espacio de tres meses, la moratoria sobre la captura y aprovechamiento de las tortugas marinas, la limpieza de la cuenca del río Lerma-Chapala y el inicio de las gestiones para ingresar a la CITES.¹⁴

Otras iniciativas en materia de conservación incluyeron el establecimiento de nuevas áreas protegidas, el desarrollo de nuevas medidas para la protección de especies en

¹³ Stephen P. Mumme, "System Maintenance and Environmental Reform in Mexico. Salinas's Preemptive Strategy", en *Latin American Perspectives*. Vol. 19, No. 1, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, Enero de 1992, p. 131.

¹⁴ Stephen P. Mumme, "Mexico's New Environmental Policy: An Assessment", en Donald E. Schulz, Edward J. Williams (eds.) *Mexico Faces the 21st Century*. Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 1995, p. 102.

extinción y el fortalecimiento de las regulaciones de caza.¹⁵ Aunque no es posible saber en qué medida este tipo de acciones pudieron haber preparado el terreno para una eventual incorporación a la CITES, indudablemente contribuyeron a mejorar la imagen de México frente a los grupos conservacionistas e incluso habrían dado tiempo al gobierno para posponer momentáneamente la firma de la Convención.

En el área de participación social los resultados distan de ser satisfactorios. Mientras que las ONGAs críticas del gobierno fueron objeto de represión y hostigamiento, las ONGAs moderadas sólo tuvieron un acceso restringido a los foros ambientales oficiales. El gobierno de Salinas trató de canalizar las demandas ambientalistas a través de las mismas estructuras corporativas que tradicionalmente habían servido al régimen político mexicano para manejar la disidencia. Aunque es cierto que durante la administración de Salinas se abrieron nuevos canales de diálogo entre el gobierno y las agrupaciones ambientalistas, la capacidad de influencia de las ONGAs fue limitada.

Las denuncias ecologistas causaban incomodidad a la administración de Salinas. Las autoridades nacionales no recibían con agrado las opiniones de grupos ambientalistas en asuntos relacionados con la operación de la planta de energía nuclear de Laguna Verde, la contaminación del aire en la ciudad de México, el impacto ambiental de las actividades de PEMEX en la zona del Golfo, los proyectos de generación de energía hidroeléctrica en el río Usumacinta, el futuro de la selva Lacandona y la protección de la vida silvestre.¹⁶

En virtud de que los canales de participación social eran restringidos, las ONGAs críticas de nuestro país buscarían fortalecer los vínculos internacionales con sus contrapartes extranjeras, tratando de presionar al gobierno mexicano al menos en forma indirecta. Durante las negociaciones del TLCAN, la interacción entre organizaciones ambientalistas mexicanas y agrupaciones estadounidenses y canadienses será especialmente intensa.

El gobierno de Salinas mantuvo una presencia activa en los foros ambientales internacionales entre 1989 y 1990. Hasta diciembre de 1990 se tenían firmados 43 convenios de cooperación internacional.¹⁷ Entre los múltiples acuerdos bilaterales de nuestro país, destacaban los convenios con Estados Unidos para aliviar la problemática ambiental de la zona fronteriza, y la colaboración con Japón para abatir la

¹⁵ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, pp. 98-99.

¹⁶ Stephen P. Mumme, Roberto A. Sanchez, *op. cit.*, p. 471.

¹⁷ CONADE. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico...*, *op. cit.*, p. 121.

contaminación en la Ciudad de México. En materia de cooperación multilateral, se trabajaba en proyectos ambientales conjuntos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, entre otros organismos.¹⁸

A pesar de los esfuerzos por revertir el deterioro ecológico, los progresos en el ámbito de la regulación y la ejecución política en estos primeros años, estarían condicionados por la poca disponibilidad de recursos financieros, producto de los recortes que sufrió el presupuesto del sector ambiental en el marco del programa de reestructuración económica neoliberal del gobierno de Salinas. Ante esta situación, la administración trabajó activamente para obtener recursos del exterior, particularmente cuando los temas ambientales comenzaron a ser objeto de debate durante las negociaciones del TLCAN.

Las discusiones ambientales transnacionales que tendrían lugar en América del Norte tras el anuncio en junio de 1990 de la intención de los gobiernos de México y Estados Unidos de convenir un acuerdo de libre comercio, habrían de tener un profundo impacto sobre la política ambiental mexicana. Dado que la firma de un tratado comercial con la Unión Americana constituía la máxima prioridad económica del régimen salinista, todas las iniciativas domésticas habrían estado orientadas en función de las necesidades políticas del tratado.¹⁹

Aunque el medio ambiente en principio no había sido considerado dentro de las negociaciones del TLCAN, el activismo de las ONGAs había advertido a las élites políticas de los tres países²⁰ que las cuestiones ambientales no podían ser ignoradas en el acuerdo. El desempeño ambiental de México sería, en particular, el centro de las preocupaciones ecologistas.

A reserva del análisis que se realizará en próximos apartados, baste señalar aquí que durante la primavera de 1991, el gobierno de Carlos Salinas emprendería un conjunto de iniciativas ecológicas que buscarían contrarrestar las críticas de los grupos ambientalistas en el marco del TLCAN. Mumme resalta cinco acciones en particular: 1) se incrementó el número de inspecciones y clausuras de plantas industriales que infringían las disposiciones sobre calidad del aire; 2) en mayo de 1991, los gobiernos de

¹⁸ Véase *Ibidem*, pp. 122-123.

¹⁹ Cfr. Stephen P. Mumme, "Mexico's New Environmental Policy...", *op. cit.*, p. 102.

²⁰ Canadá anunciaría su intención de formar parte de las negociaciones del TLCAN a principios de 1991.

México y Estados Unidos acordaron la elaboración de un Plan Integral Ambiental Fronterizo que contaría con la participación de organizaciones ambientalistas de la frontera; 3) La administración de Salinas anunció que México se incorporaría a la CITES y acordó desistir de su protesta contra el embargo atunero impuesto por la Unión Americana;²¹ 4) El número de inspectores ambientales de la SEDUE se incrementó de 85 a 250 a nivel nacional, al tiempo que se anunciaron nuevas leyes y estándares ambientales; y 5) entre enero y febrero, el gobierno de México envió una comitiva nacional a Washington D.C. encargada de promover la imagen ambiental de nuestro país.²²

Durante la primera mitad del sexenio se lograron importantes progresos en materia ambiental. El fortalecimiento del área de regulación no solo incrementaba la atención en los problemas ambientales; también obligaba al gobierno a observar una actitud responsable frente a los compromisos asumidos. Además, la continuidad de programas y de personal habría de contribuir a la institucionalización de los temas ambientales en México.²³

Mumme sugiere, no obstante, que la política ecológica del gobierno de Salinas fue esencialmente "formalista y simbólica" durante el período de referencia. Las acciones ambientales puestas en marcha buscaron el reconocimiento nacional e internacional. En principio, el Presidente Salinas utilizó a la política ambiental como un instrumento para obtener apoyo popular ante la falta de legitimidad de las reformas económicas de apertura y liberalización económicas iniciadas por la administración anterior. Las iniciativas ambientales emprendidas en estos primeros años fueron también parte de una estrategia política encaminada a eludir las críticas de grupos de oposición que habían adoptado la causa ambiental como plataforma electoral.²⁴

Así pues, en una primera etapa los esfuerzos en materia ecológica habrían estado motivados por factores domésticos. Sin embargo, a partir de 1991 las acciones del gobierno de Salinas en la materia estarían fuertemente condicionadas por el debate ambiental que se desarrollaba en el marco de las negociaciones del TLCAN. En este

²¹ Véase *infra* Apartado 4.3.2 "Los grupos ecologistas frente a la matanza de tortugas y delfines en México", pp. 176-187.

²² Stephen P. Mumme, "Mexico's New Environmental Policy...", *op. cit.*, p. 103.

²³ Cfr. Stephen P. Mumme, Roberto A. Sanchez, *op. cit.*, p. 472.

²⁴ Véase *Ibidem*, p. 471.

periodo, las políticas adoptadas tendrían por objeto mostrar una imagen ambiental positiva ante el mundo.²⁵

El carácter simbólico de las acciones ambientales del gobierno de Salinas se habría reflejado en la etapa de instrumentación de las políticas. Las decisiones adoptadas adolecieron de una deficiente aplicación, pues en última instancia el Presidente no estaba dispuesto a comprometer su programa económico en aras de la protección ambiental.²⁶ En julio de 1992, Mumme y Sánchez reconocían que el éxito de las reformas ecológicas impulsadas por el gobierno de Salinas dependería de la reactivación del crecimiento económico, pero igualmente de la consolidación de un movimiento ambientalista independiente.²⁷

4.3 El fracaso de las políticas de conservación

Durante la década de 1980, las normas nacionales para regular el comercio de especies silvestres habían sido letra muerta. Las estadísticas mostraban que los esfuerzos de las autoridades nacionales para controlar el tráfico eran insuficientes e inadecuados. Aparentemente, el volumen de especímenes silvestres que cruzaban las fronteras mexicanas seguía incrementándose, si bien no de manera exponencial, sí al menos en forma gradual. En el fondo, los problemas para monitorear el movimiento de especies estaban insertos en la misma estructura institucional encargada de la administración de los recursos silvestres, la cual no sólo carecía de organización y de recursos, sino también de personal capacitado.

Al optar por la continuidad administrativa y reforzar los programas existentes, el gobierno de Salinas habría tratado de evitar una reestructuración institucional que coartara los proyectos ecológicos en proceso de desarrollo. Aunque necesaria, tal medida no habría generado los resultados esperados en materia de conservación, y evidentemente no se traduciría en una mejor regulación del comercio de especies. La situación habría de preocupar a las autoridades de vida silvestre, toda vez que el fracaso de las iniciativas encaminadas a mejorar el manejo de los recursos silvestres no podía sino obstaculizar la instrumentación efectiva de políticas CITES en México, objetivo

²⁵ Cfr. Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 240.

²⁶ Cfr. Stephen P. Mumme, "System Maintenance and Environmental Reform in Mexico...", *op. cit.*, p. 135.

²⁷ Stephen P. Mumme, Roberto A. Sanchez, *op. cit.*, p. 472.

elemental en el marco de una estrategia oficial para la incorporación progresiva a la Convención.

A partir de 1989, dos factores habrán de acelerar el proceso que conducirá a México a incorporarse a la CITES. Uno de ellos será la importancia de la política exterior para el Presidente Salinas, que habrá de reflejarse sobre todo en la prioridad que el TLCAN tendrá para su administración. El otro será la creciente presión nacional e internacional que enfrentará el gobierno mexicano como resultado de su negativa a firmar la CITES, y la incapacidad de las autoridades nacionales para controlar el tráfico ilegal de especies y la sobreexplotación de las tortugas marinas.²⁸

4.3.1 La administración de los recursos silvestres y el comercio de especies en México en los primeros años del gobierno de Salinas

Al iniciar el sexenio del Presidente Salinas, el marco legal para regular el comercio de vida silvestre en México comprendía los siguientes estatutos:

1. Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.
2. Ley Federal de Caza (artículos 2, 3, 4, 24 y 25)
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 37)
4. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (artículos 79, 80, 82, 85 y 87)
5. Ley Federal de Derechos (artículos 174-A y 238-A)
6. Reglamento Interior de la SEDUE (artículo 25)²⁹

Desde septiembre de 1988, la responsabilidad de emitir permisos para la importación, exportación y transportación de especímenes de flora y fauna silvestres y acuáticas, recaía en la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales (DGCERN) de la SEDUE.³⁰

²⁸ Cfr. Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 27.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Véase Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología" en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXX, No. 15, (México D.F., viernes 23 de septiembre de 1988), p. 62.

En su Informe bianual de 1989-1990, la Secretaría destacaría que la normatividad nacional en la materia estaba a tono con las disposiciones de la CITES,³¹ lo cual no podía ser sino una consecuencia natural de la asesoría técnica que el Secretariado de la Convención brindaba a México desde 1987. Desde entonces, el gobierno de nuestro país trabajaba en el desarrollo de una estructura legal propicia para la aplicación de las disposiciones de la CITES en México, acción que formaba parte de la estrategia de incorporación progresiva a la Convención.

Los avances legislativos, no obstante, no se habrían traducido en una mejor regulación del movimiento de vida silvestre en México. En enero de 1989, una publicación de circulación nacional colocaba al tráfico de especies como uno de los ocho problemas ecológicos más graves del país. México era considerado un centro de contrabando de especies, y el propio Subsecretario de Ecología, Sergio Reyes Luján, reconocía que el negocio resultaba muy lucrativo para los traficantes, pues una guacamaya que podía ser comprada a un campesino por cinco dólares, alcanzaba un valor de hasta 5 000 dólares en el mercado. Para entonces, México era el único país del continente americano que no había firmado la CITES, a pesar de las demandas internas y externas para que el país se uniera.³²

En marzo de ese año, la organización ambientalista mexicana conocida como el Grupo de los 100 publicó una carta abierta dirigida al Presidente Salinas, en la que denunciaba que los traficantes de vida silvestre contaban con la "complacencia o complicidad" de algunos funcionarios del gobierno, e incluso eran protegidos por el sistema político. Aseguraban que el negocio generaba ganancias de hasta 400 millones de dólares al año en México.³³

Entrevistados por separado, algunos miembros del Grupo aseguraron que el hijo de un reconocido político mexicano era uno de los traficantes de vida silvestre más importantes del mundo, y que operaba en nuestro país gracias a sus conexiones políticas de alto nivel y a sus sobornos. Aunque no mencionaban nombres, puede inferirse que el personaje en cuestión era Jorge Hank Rhon, el mismo que junto con David Ibarra y otros tres empresarios habían acaparado los permisos de exportación de aves silvestres otorgados por la SARH a principios de los ochentas; el mismo cuyo

³¹ CONADE. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico...*, op. cit., p. 65.

³² Cindy Anders, "The Eight Deadly Sins", en *Mexico Journal*. Vol. II, No. 17, Desarrollo Internacional de Medios S.A. de C.V., México, 30 de enero de 1989, p. 22.

³³ William Branigin, "Mexico's Other Contraband-Wildlife", en *The Washington Post*, Primera Sección, Washington D.C., 24 de junio de 1989, p. A18.

padre estaba entonces a cargo de la Secretaría de Turismo y sería nombrado Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos en enero de 1990.

Las propias autoridades de la CITES tenían en la mira a Hank Rhon desde 1985. Ese año, el Secretariado pidió al gobierno mexicano investigar a la empresa Promotora Beta, copropiedad de Hank Rhon y David Ibarra, por la importación de grandes cantidades de aves exóticas, cuarenta por ciento de las cuales estaban consideradas en peligro de extinción. En 1988, las autoridades de la CITES obtuvieron listas de especies raras y en peligro de extinción que eran vendidas por Promotora Beta, "pero no pudieron hacer nada debido a que México todavía no había firmado la Convención y no existían leyes domésticas que sancionaran dicho tráfico."³⁴

Un par de meses después de haber sido publicada la carta del Grupo de los Cien, Hank Rhon volvía a estar en el ojo del huracán. El 31 de mayo, doce personas fueron arrestadas tras descubrirse un complot internacional para transportar cacatúas de Indonesia a Estados Unidos. Uno de los cargamentos rastreados pasó por Singapur, Japón, España y Costa Rica para llegar a Yucatán en México y luego ser trasladado a Promotora Beta en la Ciudad de México. De ahí, los ejemplares fueron enviados al Hipódromo de Agua Caliente en Tijuana, propiedad de Hank Rhon, para luego ser introducidos a la Unión Americana de contrabando a bordo de yates privados. Alrededor de 500 aves eran exportadas cada mes en un negocio que generaba cerca de 2 millones de dólares.³⁵

El caso habría puesto en evidencia presuntos vínculos de la élite política mexicana con traficantes de vida silvestre. Una de las personas detenidas, a quien se acusaba de transportar cargamentos de aves provenientes de Argentina y Singapur desde la Ciudad de México a Tijuana, dijo haber trabajado en Palacio Nacional durante la

³⁴ John Ross, "Tijuana vice: Mexico's invulnerable rare-species trafficker - Jorge Hank Rhon", en *Sierra*. Sierra Club, Enero-Febrero de 1996. Dirección URL: http://findarticles.com/p/articles/mi_m1525/is_n1_v81/ai_17972156, [consulta: 20 de febrero de 2008].

Se infiere que Promotora Beta habría estado traficando con especies importadas y no nativas, pues éstas estaban protegidas por el calendario de aprovechamiento de aves canoras y de ornato. No obstante, los vínculos de Hank Rhon con la élite política sugieren que la empresa también podría haber estado ofreciendo especies locales protegidas para su venta.

³⁵ Cfr. John Ross, "Tijuana vice...", *op. cit.*; John Ross, "Mexico's Deadlist Predator?", en *Earth Island Journal*. Vol. 10, No. 3, Earth Island Institute, Verano de 1995. Documento obtenido el 20/Febrero/2008 de "Mexico's Deadlist Predator?", en *Earth Island Journal*. Vol. 10, No. 3, Earth Island Institute, Verano de 1995. Dirección URL: http://earthisland.org/EIJOURNAL/new_articles.cfm?articleID=415&journalID=74, [consulta: 20 de febrero de 2008]; Rosario Manzanos, "Jorge y su 'vicio' por los animales", en *Proceso*. Año 25, No. 1294, CISA Comunicación e Información, México, 19 de agosto de 2001, p. 21.

administración de Miguel de la Madrid. Las autoridades estadounidenses lo condenaron a 35 años de prisión. Hank Rhon, por su parte, habría librado los cargos en su contra.

Aparentemente, el gobierno de Salinas habría tenido que desafiar intereses políticos antes de combatir frontalmente el comercio ilegal de especies. Los casos de Hank y de Ibarra demostrarían que buena parte del fracaso de la SEDUE para regular el movimiento de especies a través de las fronteras mexicanas, se habría derivado de una falta de voluntad política de la élite gobernante para ejecutar las normas aplicables. Sanciones tan severas como la enunciada en el párrafo anterior difícilmente se esperarían en un país donde los traficantes sólo eran enjuiciados ocasionalmente.³⁶

A falta de recursos y de un genuino apoyo político, los esfuerzos de las autoridades ambientales no habrían bastado para regular los volúmenes de tráfico de especies. Sin embargo, aún con las limitantes operativas, se habían logrado avances importantes a nivel de planeación. La SEDUE y la Procuraduría General de la República tenían firmado un convenio para la persecución y prevención de delitos en materia ecológica, y desde 1988 la DGCERN de la SEDUE operaba un programa para regular el tráfico ilegal de especies, en el marco del cual se realizaban inspecciones, decomisos y rescates.

Los resultados no habrían sido los esperados, y las estadísticas sobre los niveles de comercio seguirían jugando en contra del gobierno mexicano. Algunas fuentes sugerían que el "comercio aparentemente va en aumento"³⁷, mientras que otras anunciaban un "alarmante incremento en el tráfico de especies."³⁸ Aunque no es posible determinar cuál de las dos aseveraciones sea la más acertada, ambas posturas insinuaban que los controles comerciales no estaban funcionando. Existía especial preocupación por el impacto del comercio en especies del sureste mexicano como el caimán, los cocodrilos, la guacamaya roja, los pericos, el jaguar, el ocelote, el tigrillo, el mono araña, el mono aullador y la nutria.³⁹ En el caso de la flora, las orquídeas, los cactus y las cicadáceas eran los grupos más explotados.

El contrabando de especies preocupaba cada vez más a las autoridades y a las organizaciones ambientalistas estadounidenses. La introducción ilegal de especies a Estados Unidos desde México involucraba cientos de miles de animales, muchos de los

³⁶ Lane Simonian, *op. cit.*, p. 216.

³⁷ Rosa María Vidal, Ignacio J. March, "La extinción de las especies. Un hecho irreversible", en *Pronatura*. Vol. VI, No. 3-4, Asociación Mexicana Proconservación de la Naturaleza, México, Julio-Diciembre 1989.

³⁸ *Desarrollo y medio ambiente en México...*, *op. cit.*, p. 110.

³⁹ Rosa María Vidal, Ignacio J. March, *op. cit.*

cuales se encontraban en peligro de extinción. Grupos conservacionistas de ambos lados de la frontera aseguraban que el crimen organizado había hecho de México un centro comercial de especies protegidas. Ejemplares de diferentes partes del mundo, como guacamayas brasileñas, monos africanos y boas constrictor de América del Sur, eran clandestinamente traficadas en nuestro país.⁴⁰

El comercio de aves silvestres seguía siendo un negocio muy lucrativo. Estadísticas del Departamento de Justicia de Estados Unidos y del USFWS señalaban que alrededor de 100 000 pericos ingresaban cada año en forma ilegal a la Unión Americana procedentes de México, una cifra similar a la que manejaban algunas estimaciones a principios de la década de 1980. Algunas críticas denunciaban que los traficantes podían obtener permisos de reexportación para especies amenazadas originarias de otros países.

En cuanto al comercio legalmente autorizado, los intercambios de especímenes de especies silvestres entre México y Estados Unidos reportaban generosos ingresos para las aduanas de ambos países. Aunque las cifras una vez más no son uniformes, dan cuenta del importante volumen de mercancías de origen silvestre que cruzaban la frontera entre las dos naciones. Estadísticas del Secretariado de la CITES revelan que en 1990 el valor del comercio de especies entre nuestro país y la Unión Americana habría alcanzado los 12 millones de dólares. Datos de TRAFFIC USA estiman que tal monto habría sido de 19 millones de dólares, mientras que otras fuentes hablan de hasta unos 38 millones de dólares.⁴¹

Los estudios realizados por TRAFFIC y el Secretariado de la CITES sobre la naturaleza de los intercambios entre México y Estados Unidos durante el año de referencia, arrojan resultados interesantes. TRAFFIC encontró que el valor total declarado de las exportaciones e importaciones de vida silvestre en la Unión Americana fue de alrededor de 1 000 millones de dólares en 1990, de manera que la participación de México en el monto total del comercio de vida silvestre estadounidense habría sido de apenas el 1.9%.

La investigación efectuada por TRAFFIC USA mostraba que el valor del comercio de vida silvestre de Estados Unidos con Canadá, país vecino y uno de sus principales socios comerciales, habría sido siete veces mayor que el valor total del comercio con

⁴⁰ William Branigin, "Mexico's Other Contraband-Wildlife", *op. cit.*

⁴¹ Cfr. "Mexico Accedes to CITES. While NAFTA Could Mean Big Changes in North American Wildlife Trade", en *TRAFFIC USA*. Vol. 11, No. 2, Washington D.C., Enero de 1992, p. 1; Ramón Pérez-Gil Salcido, *et. al., op. cit.*, p. 95, 97.

México durante 1990. Sin embargo, la Unión Americana tenía especial preocupación por el flujo de mercancías que cruzaban su frontera sur. A diferencia del intercambio comercial con Canadá, donde el movimiento de especies silvestres estaba bien regulado, el comercio con nuestro país resultaba bastante problemático por la alta demanda de las especies mexicanas en los mercados internacionales y la permeabilidad de la frontera entre Estados Unidos y México.⁴²

Las estadísticas del Secretariado de la CITES, por otro lado, ponían en evidencia el tan denunciado papel de México como centro de contrabando internacional. De los 12 millones de dólares que habrían generado los intercambios comerciales México-Estados Unidos entre 1990 y 1991, el 8.42% correspondió a exportaciones, el 46.1% a importaciones y el 45.5% restante a reexportaciones, los tres rubros registrados como movimientos realizados por México.⁴³

El elevado porcentaje que representaban las reexportaciones mexicanas en el comercio con la Unión Americana, daba muestra de la alta demanda de especies exóticas en el mercado estadounidense, y sobre todo, de la posición de México como proveedor internacional de especies procedentes de diferentes partes del mundo. Esta última característica también se habría reflejado en el rubro de importaciones, dado que la mayor parte de los especímenes silvestres de origen estadounidense que se internaban al país, eran reexportados a diferentes destinos a lo largo del planeta.

Como se observará en el siguiente apartado, en junio de 1990, en el marco de fuertes presiones de grupos conservacionistas por la matanza de tortugas en México, el Presidente Salinas había dado instrucciones al titular de la SEDUE para que iniciara las gestiones de ingreso de México a la CITES. Para una administración cuyas acciones habían estado marcadas por el simbolismo y por la apropiación política de asuntos sensibles,⁴⁴ el momento no podría haber sido más propicio: ante las evidencias de un tráfico de especies en aumento, el Presidente no habría dudado en tomar la decisión que la sociedad civil demandaba. En efecto, como bien refiere Mumme, se trataba de una acción de alta visibilidad política.

Aunque este punto será abordado con más detalle más adelante, baste señalar aquí que la decisión del Presidente Salinas no habría reflejado una intención política real. El nombramiento de Carlos Hank González como Secretario de Agricultura y Recursos

⁴² "Mexico Accedes to CITES...", *op. cit.*, p. 1.

⁴³ Cfr. Ramón Pérez-Gil Salcido, *et. al.*, *op. cit.*, pp. 94-95.

⁴⁴ Cfr. Stephen P. Mumme, "Mexico's New Environmental Policy...", *op. cit.*, pp. pp. 97-117.

Hidráulicos en enero de 1990, hacía pensar que la firma de la CITES no se produciría en el plazo inmediato. Como ya se ha comentado, los conflictos entre la SARH y la SEDUE fueron uno de los principales motivos por los que se detuvieron las negociaciones para la incorporación de México a la Convención durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Colocar al frente de la SARH a un hombre cuyo hijo estaba vinculado con el tráfico de especies a gran escala, podía dificultar las negociaciones interinstitucionales que habrían de tener lugar para definir las condiciones del ingreso de México a la CITES, más aún cuando a escasos meses de la designación de Hank la SARH recibió facultades para intervenir en la regulación del movimiento de especies de fauna.⁴⁵ Era probable que el nuevo titular de la Secretaría obstaculizara la incorporación de México a la Convención si no recibía algo a cambio de su colaboración, aspecto que se abordará en el último capítulo de este trabajo.

Así las cosas, el gobierno de Salinas habría de buscar el control político del tema en tanto se decidía la incorporación definitiva de México a la CITES. La SEDUE debía encargarse de ello. La Secretaría reconoció la gravedad del comercio de especies silvestres en el Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1989-1990. El documento identificaba a la sobreexplotación de las especies a través del tráfico ilegal, como una de las dos causas principales de pérdida de la biodiversidad, al tiempo que hacía énfasis en los esfuerzos realizados por la SEDUE para proteger y restaurar las poblaciones de especies nativas amenazadas. En particular, se destacaban los progresos logrados mediante el establecimiento de criaderos, viveros, estaciones de la vida silvestre y zoológicos.

El Informe daba a conocer la estrategia para la conservación de la SEDUE, dentro de la cual sobresalían, por su importancia para el tema que nos ocupa, el Programa

⁴⁵ El 14 de mayo de 1990 fue publicado en el DOF el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el cual creaba una unidad administrativa no contemplada en el estatuto anterior (DOF, 10 de abril de 1989). Se trataba de la Dirección General de Salud Animal, cuyas funciones se enumeraban en el artículo 15 del Reglamento. De entre sus diferentes competencias, al menos dos afectaban el movimiento de animales en el país. Por una parte, la Dirección tenía el encargo de "regular y controlar la organización y operación de los cuerpos de vigilancia encargados de la inspección y control de la entrada y salida de animales, sus productos y subproductos, en los puertos marítimos, aéreos y terrestres del país." (fracción XI). También se encomendaba a la nueva dependencia "expedir las autorizaciones zoosanitarias para la importación y exportación de animales, sus productos y subproductos; otorgar los certificados que procedan y en general, emitir las normas y procedimientos correspondientes." (fracción XII). Nótese que la ley no aclara si las medidas conducentes habrían de ser aplicables a toda la fauna silvestre del país o sólo al sector agropecuario. Aún así, las atribuciones de la SARH en la regulación del comercio de vida silvestre fueron discretamente ampliadas. Véase Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXL, No. 9, (México D.F., lunes 14 de mayo de 1990), pp. 45-46.

Nacional de Centros de Decomiso y Rehabilitación de Especies, el Programa Nacional de Inspección y Vigilancia de los Recursos Naturales y la elaboración del listado preliminar de especies raras, amenazadas y en peligro de extinción y sus endemismos. Las tres iniciativas resultaban sumamente importantes en tanto habrían de contribuir a superar las deficiencias operativas, logísticas y ejecutivas que enfrentaban las autoridades encargadas de la regulación del comercio de especies. atribuciones

La elaboración del catálogo preliminar de especies merece especial consideración aquí. Uno de los principales problemas que históricamente había enfrentado la administración de los recursos silvestres en México, era precisamente el limitado conocimiento sobre el estatus de riesgo de las especies nativas. Los calendarios cinegético y de aprovechamiento de aves canoras respondían más a consideraciones políticas y rutinarias, que a una adecuada valoración científica. Tal situación había tenido un impacto negativo en el medio rural, dado que muchas especies cuyo aprovechamiento era vedado tenían un uso significativo entre las comunidades locales.

Cabe recordar, por otro lado, que no era la primera vez que las autoridades anunciaban la existencia de una lista preliminar de especies nativas. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se habían producido esfuerzos similares para elaborar un catálogo nacional. Sin embargo, es importante observar que la preparación del nuevo inventario habría coincidido con el desarrollo de las negociaciones para la incorporación de México a la CITES, las cuales iniciaron en junio de 1990. Sobra decir que la elaboración de un listado de especies nativas era un requisito indispensable para ingresar a la Convención.

En otra sección, el Informe refiere algunas iniciativas que se tenían planeadas para mejorar las prácticas de conservación en México, entre las cuales se encontraba un proyecto de Ley Federal de Fauna que buscaría actualizar el marco jurídico en la materia. Como se ha señalado en otros apartados, la Ley Federal de Caza descuidaba importantes aspectos del uso y aprovechamiento de la fauna como la posesión de mascotas, la colecta científica, el comercio local de las especies no protegidas, la reproducción en cautiverio o el comercio internacional.⁴⁶ Además, la ley no reconocía la multiplicidad de usos y valores que adquiriría la fauna silvestre para un gran número de mexicanos del sector rural, propiciando la marginación de las comunidades en los proyectos de conservación.⁴⁷

⁴⁶ Ramón Pérez-Gil Salcido, *et. al., op. cit.*, p. 130.

⁴⁷ Cfr. *Ibidem*, p. 130; Julia Carabias, Enrique Provencio, *op. cit.*, p. 407.

Éste era el escenario ecológico y político en el ramo que nos ocupa hacia finales de 1990. En el próximo apartado se analizará cuáles fueron las reacciones de grupos conservacionistas nacionales y extranjeros ante la incapacidad de las autoridades nacionales para aplicar medidas estrictas y efectivas contra el aprovechamiento ilegal de la vida silvestre. En particular, se estudian los casos de la masacre de tortugas y el embargo atunero.

4.3.2 Los grupos ecologistas frente a la matanza de tortugas y delfines en México

Entre 1989 y 1991 el gobierno de Salinas enfrentará fuertes críticas de organizaciones ambientalistas nacionales y extranjeras por la deficiente implementación de las políticas de conservación en México. Las presiones locales no habrían generado mayores dificultades para la administración de Salinas: las estructuras corporativas y las prácticas autoritarias del régimen político mexicano habrían sido suficientes para manejar la disidencia. Sin embargo, las críticas externas no habrían podido ser contenidas con la misma facilidad: los medios empleados por tales agrupaciones resultarían más problemáticos de lo que la administración de Salinas podría haber esperado.

Las organizaciones ambientalistas extranjeras, particularmente las estadounidenses, habrían de ejercer una considerable influencia sobre la política ambiental mexicana durante el período de referencia. Una investigación de Barkin y Mumme encontró que en los primeros tres años del sexenio, al menos doce ONGAs estadounidenses intentaron influir en los asuntos ambientales de nuestro país de manera indirecta, buscando que el gobierno de Estados Unidos presionara directamente a la administración de Salinas.⁴⁸

Las agrupaciones ambientalistas estadounidenses se involucrarían en los asuntos internos de México aún antes del debate ambiental transnacional del TLCAN. Desde 1989, comenzarían a prestar atención a las denuncias de grupos ecologistas mexicanos relacionadas con la masacre de tortugas marinas en nuestro país. Aparentemente, las cuotas de aprovechamiento establecidas por el gobierno, sumadas a la explotación ilegal a la que estaban sujetas tales especies, estaban causando la disminución de sus poblaciones.

⁴⁸ Cfr. Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 102.

A principios de 1989 existían evidencias de que el gobierno enfrentaba dificultades para controlar el comercio interno de huevos de tortuga y era incapaz de proteger los campamentos tortugueros de los cazadores furtivos.⁴⁹ Se estimaba que tan sólo en ese año el gobierno había permitido la matanza legal de 35 000 tortugas golfinas, mientras que otras 40 000 habrían sido exterminadas en sitios clandestinos a lo largo de la costa del Pacífico.⁵⁰ Se argumentaba que los animales eran sacrificados por sus pieles, las cuales tenían una alta demanda en Japón.⁵¹

Algunas críticas sugerían que las zonas de anidamiento de las tortugas eran perturbadas por el turismo extranjero, un sector ampliamente promovido por el gobierno de Salinas ante la necesidad de captar recursos financieros para pagar la enorme deuda externa del país.⁵²

La explotación incontrolada de tortugas marinas en México reavivó las demandas de grupos ecologistas para que México se adhiriera a la CITES. En 1989 el gobierno de Salinas recibió diversas notas periodísticas y comunicaciones particulares que denunciaban el hecho de que nuestro país aún no firmaba la Convención.⁵³

Las presiones de grupos ambientalistas habrían provocado que la administración de Salinas retomara las gestiones interinstitucionales para definir las condiciones de la incorporación de nuestro país a la CITES.⁵⁴ En 1989 se elaboró el "Documento marco

⁴⁹ Cfr. Cindy Anders, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁰ "Mexican Ban Should Be Accompanied by Commitment to CITES", *op. cit.*

⁵¹ Véase William Branigin, "Imperiled Turtles Slaughtered in Mexico", en *The Washington Post*, Primera Sección, Washington D.C., 18 de febrero de 1990, p. A44.

⁵² John Ross, "The killing floors", en *Mexico Journal*. Vol. II, No. 26, Desarrollo Internacional de Medios S.A. de C.V., México, 10 de abril de 1989, p. 26.

⁵³ Cfr. María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 123.

⁵⁴ Dos de las dependencias con atribuciones directas en materia de cooperación internacional para la protección de la vida silvestre eran la Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales (DGCERN) de la SEDUE y la Dirección General de Asuntos Internacionales (DGAI) de la SARH. Mientras que la primera tenía competencias en el área de recursos silvestres en general, la segunda tenía una amplia jurisdicción sobre los recursos forestales. Entre otras facultades, la DGCERN tenía la misión de coadyuvar en la instrumentación de los convenios internacionales sobre conservación contraídos por México; promover la celebración de acuerdos con otros países que contribuyan al cuidado de los recursos naturales; así como apoyar las actividades de política exterior en materia de conservación. Véase Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones...", *op. cit.*, p. 62

La DGAI, por su parte, tenía, entre otras, las siguientes funciones: coordinar y dar seguimiento a las actividades de carácter internacional en materia agropecuaria y forestal; proponer políticas de colaboración internacional y de comercio exterior de interés para la Secretaría; identificar las posibilidades de cooperación técnica, económica, comercial y financiera en el ámbito de competencia de la Secretaría; dar seguimiento al pago de cuotas a organismos internacionales de interés para el sector agropecuario y forestal; negociar y custodiar los tratados suscritos por la Secretaría; y participar con otras entidades de la administración pública vinculadas con el sector en la discusión de asuntos internacionales. Véase Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXXVII, No. 6, (México D.F., lunes 10 de

para la adhesión de México a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES)",⁵⁵ el cual, al parecer, era un instrumento operativo preliminar que precisaba funciones y esquemas de coordinación para el manejo de los asuntos relacionados con la CITES en México. Asimismo, el documento habría definido los mecanismos institucionales, legales y técnicos que permitirían la implementación de la Convención en nuestro país. competencias

Las negociaciones internas no habrían estado exentas de dificultades, pues al interior del gobierno había voces que se oponían a la firma de la CITES. Funcionarios de la DGCERN de la SEDUE consideraban que México no debía acceder a la Convención sin antes contar con una infraestructura adecuada para la aplicación de las regulaciones sobre comercio de especies silvestres.⁵⁶ Lo ideal, por lo tanto, era que las gestiones de ingreso estuvieran acompañadas de un proceso paralelo de construcción de capacidades. Dar seguimiento

Como parte de los preparativos para la incorporación a la CITES, el USFWS encabezó un seminario de capacitación para las autoridades mexicanas encargadas de asignar al personal encargado de vigilar los nueve puertos de entrada de especímenes de especies silvestres. Por otro lado, México participó una vez más como observador en la Séptima Reunión de la Conferencia de las Partes de la CITES, celebrada en Lausana, Suiza, del 9 al 20 de octubre de 1989.⁵⁷

Entretanto, las críticas a las políticas de conservación del gobierno de Salinas no cesaban. A principios de 1990, el Grupo de los Cien y otras organizaciones ambientalistas revelaron indicios "de la matanza a gran escala de tortugas marinas y del flagrante comercio ilegal de productos de tortuga,"⁵⁸ situación que habría propiciado la movilización de la comunidad ecologista nacional y el apoyo internacional de más de 100 organizaciones ambientalistas, grupos conservacionistas y universidades, en demanda de una efectiva protección de las tortugas marinas.

abril de 1989), pp. 55-57. Cabe señalar que las funciones de la DGAI en la materia no fueron objeto de modificaciones relevantes un año más tarde, cuando fue publicado en el DOF el nuevo reglamento interior de la SARH (14 de mayo de 1990).

⁵⁵ Cfr. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Informe de Ejecución 1994*. México, Poder Ejecutivo Federal, Noviembre de 1994, p. 433.

⁵⁶ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al., op. cit.*, p. 27-28.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 28.

⁵⁸ Homero Aridjis. "Mexico Proclaims Total Ban on Harvest of Turtles and Eggs", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 50, University of California-San Diego, La Jolla, California, Julio de 1990.

Las denuncias de la comunidad ambientalista fueron gradualmente en aumento. Durante una visita a Londres en enero, el Presidente Salinas enfrentó la reprobación de grupos ecologistas por la masacre de tortugas marinas en nuestro país, mientras que a principios de febrero al menos 75 personas se manifestaron afuera del consulado de México en San Francisco, California, portando disfraces de tortugas.⁵⁹ La organización ecologista estadounidense *Earth Island Institute* advertía que "la presente matanza es el exterminio más grande de una especie amenazada en todo el mundo."⁶⁰

Las críticas ecologistas habrían estado acompañadas de un reclamo general para que nuestro país firmara la CITES. En ocasión de las protestas de febrero, Enrique Loeza, Cónsul General de México en San Francisco, anunciaba que el gobierno de México había acordado firmar la Convención, en tanto que un portavoz de la administración de Salinas en la ciudad de México aseguraba que la CITES seguía "en revisión" y podía ser firmada en algún momento en el transcurso del año.⁶¹ Las contrastantes declaraciones mostrarían que la élite política todavía no alcanzaba un consenso sobre la pertinencia de suscribir la Convención en el corto plazo.

A finales de febrero de 1990, *Earth Island Institute* y el *Sea Turtle Center* remitieron una carta al Presidente Salinas firmada por 189 biólogos y conservacionistas de 14 países, exigiendo poner fin a la matanza de las tortugas golfinas en México. La carta recogía las preocupaciones de agrupaciones ecologistas mexicanas y alertaba que la explotación de tortugas golfinas permitida por el gobierno no era sustentable y ponía en peligro a las especies que anidaban en las costas del Pacífico Oriental, y al propio ecosistema del Océano Pacífico.⁶²

Además de emplazar al gobierno de Salinas a poner un alto a la masacre de tortugas golfinas, los ecologistas se expresaron a favor de la incorporación de México a la CITES. "Apoyamos el llamado de la comunidad ecológica mexicana para que el gobierno de México se una a las otras naciones de la región y a los 105 países alrededor del mundo, como signatario de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)."⁶³

⁵⁹ William Branigin, "Imperiled Turtles Slaughtered in Mexico", *op. cit.*

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

⁶² Los ecologistas denunciaban que el gobierno mexicano estaba permitiendo la matanza legal de 20 000 golfinas, 99% de las cuales se encontraban preñadas. Véase "An Open Letter to the President of Mexico", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 49, University of California-San Diego, La Jolla, California, Abril de 1990, p. 28.

⁶³ *Idem.*

El Presidente Salinas habría recibido decenas de miles de cartas en las que diversas agrupaciones instaban a su gobierno a evitar la extinción de las tortugas marinas.⁶⁴ Al parecer, el gobierno mexicano no tenía la intención de prohibir el comercio de tortugas marinas sino hasta 1992.⁶⁵ Sin embargo, las presiones de la comunidad ambientalista a principios de 1990 habrían adelantado los planes.

El 28 de mayo de ese año el Jefe del Ejecutivo anunció la prohibición total y permanente de la captura de tortugas marinas y del comercio de productos de tortugas marinas. El decreto presidencial, denominado Programa Nacional para la Protección, Preservación e Investigación de las Tortugas Marinas, dispuso nuevas medidas de conservación para las poblaciones de tortugas restantes, y el desarrollo de fuentes de ingreso alternativas para las poblaciones locales que dependían del aprovechamiento comercial de estas especies.⁶⁶

El compromiso presidencial fue bien recibido por la comunidad ambientalista; sin embargo, algunos grupos guardaron cierta cautela. En particular, había preocupación por una cláusula del decreto que permitía que los productos de tortugas marinas que estuvieran en posesión de nacionales mexicanos antes de la entrada en vigor de la disposición presidencial, pudieran ser comerciados indefinidamente. El problema era que de no haber un estricto control comercial, nuevos productos podían agregarse a las reservas existentes, incorporándose así al comercio legal.⁶⁷

Aunque el gobierno mexicano había respondido favorablemente a las demandas ecologistas, la campaña de las organizaciones ambientalistas no habría de terminar ahí. Tres cuestiones quedaban pendientes: 1) el gobierno de Salinas tenía que garantizar que el nuevo decreto tendría una aplicación efectiva y no sería uno más de los 20 programas para la conservación de las tortugas marinas que hasta entonces estaban vigentes y que habían sido incapaces de prevenir la sobreexplotación de esas especies; 2) resultaba "imperativo" que México se uniera a la CITES "para prevenir el lavado de productos de tortuga" de origen extranjero en nuestro país; y 3) Japón debía retirar sus reservas CITES sobre las tortugas golfinas y carey, de manera que no existieran incentivos en México para capturar y exportar ilegalmente especies nativas hacia aquel país.⁶⁸

⁶⁴ Cfr. Homero Aridjis, *op. cit.*

⁶⁵ Véase William Branigin, "Imperiled Turtles Slaughtered in Mexico", *op. cit.*

⁶⁶ Véase Homero Aridjis, *op. cit.*; "Mexican Ban Should Be Accompanied by Commitment to CITES", *op. cit.*

⁶⁷ "Mexican Ban Should Be Accompanied by Commitment to CITES", *op. cit.*

⁶⁸ Cfr. Homero Aridjis, *op. cit.*

El movimiento comercial de tortugas marinas entre México y Japón preocupaba de manera particular a los grupos ecologistas. Ya en 1985 las autoridades de la CITES habían recibido denuncias de que Japón estaba permitiendo la importación de productos de tortugas marinas enlistadas en el Apéndice I de la Convención, aparentemente procedentes de nuestro país y obtenidos en forma ilegal.⁶⁹ Al no ser parte de la CITES, México podía exportar legalmente cualquier especie de tortuga que no estuviera protegida por las leyes locales⁷⁰, aún cuando en el ámbito internacional se considerara amenazada. Japón, por su parte, aún siendo miembro de la CITES podía importar especímenes de las especies de tortuga golfinas y carey, en virtud de las reservas que formuló al ratificar la Convención en 1980.

El comercio entre ambos países era perfectamente lícito si se empleaban los canales apropiados. Sin embargo, un alto porcentaje de las exportaciones de México a Japón se realizaba en violación de la legislación doméstica, al no presentarse los permisos legales requeridos.⁷¹

Diversas organizaciones ambientalistas estadounidenses habrían presionado al gobierno de Estados Unidos para que éste obligara a México y a Japón a poner fin al movimiento comercial de productos de tortugas marinas entre ambos países. Al respecto, es interesante destacar, como se verá en el próximo capítulo, que el mismo día en que México depositaba su instrumento de adhesión a la CITES (2 de julio de 1991), Japón anunciaba que había puesto fin al comercio de tortugas golfinas y se comprometía a retirar sus reservas CITES sobre la tortuga carey para julio de 1994. Ambos eventos habrían representado un doble triunfo de las ONGAs estadounidenses radicales en el marco del debate ambiental transnacional del TLCAN.

Regresando a las reacciones de los grupos ecologistas tras el anuncio de la prohibición del aprovechamiento comercial de las tortugas marinas, es importante señalar también que la comunidad ambientalista habría esperado que el decreto presidencial estuviera acompañado de alguna garantía de que México firmaría la CITES. *Earth Island Institute* había entregado una nueva carta al Presidente Salinas a nombre de 13 organizaciones ambientalistas que representaban a más de 2 millones de miembros, mediante la cual los ecologistas insistían en la necesidad de que México se

⁶⁹ María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 98.

⁷⁰ Antes del decreto de mayo de 1990, la única especie de tortuga protegida por las leyes mexicanas era la tortuga lora (también conocida como Kemp's Ridley). Véase William Branigin, "Imperiled Turtles Slaughtered in Mexico", *op. cit.*

⁷¹ Cfr. Jeffrey Canin, "International Trade Aspects of the Japanese Hawksbill Shell ('Bekko') Industry", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 54, University of California-San Diego, La Jolla, California, Julio de 1991.

uniera a la Convención sin ningún tipo de condiciones. "Sin este compromiso [incorporarse a la CITES inmediatamente y sin ninguna reserva] será imposible detener el flujo ilegal de pieles de tortuga."⁷²

El Presidente Salinas sabía que las presiones no se detendrían hasta que México firmara la CITES. El gobierno se enfrentaba a una situación políticamente incómoda, pues al parecer las opiniones de la comunidad ambientalista sobre la pertinencia de suscribir la Convención no eran del agrado de las autoridades nacionales.⁷³ Sin embargo, la sensibilidad política del problema habría de obligar a la administración de Salinas a responder a las demandas ecologistas.

Tratando de aminorar las críticas y de ganar un poco de tiempo en tanto se resolvían los términos y las condiciones de la adhesión a la Convención, el 5 de junio de 1990, en el marco de la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente, Salinas anunciaba que México se uniría pronto a la CITES y daba instrucciones al titular de la SEDUE para que tramitara el ingreso de nuestro país a la Convención.⁷⁴

El momento político no habría podido ser más simbólico y no menos oportuno. El anuncio no sólo se realizaba en uno de los días más importantes para la comunidad ambientalista, sino también una semana después de que el propio Presidente diera a conocer el decreto de prohibición del comercio de tortugas marinas, lo que habría demostrado que el compromiso de su gobierno con la conservación era firme. Por otro lado, la declaración del Presidente habría fortalecido la posición de México durante las discusiones internacionales sobre diversidad biológica auspiciadas por el PNUMA, cuyo objeto era estudiar la pertinencia de convenir un tratado que abordara los problemas de la conservación de la biodiversidad en forma global más que de manera específica, como era el caso de otras convenciones en la materia.⁷⁵

Las decisiones de mayo y junio de 1990 habrían mostrado la capacidad de los grupos conservacionistas para producir un cambio político. Sin embargo, aún estaba por verse si el cambio habría de ser sólo de forma o verdaderamente tendría implicaciones

⁷² "Mexican Ban Should Be Accompanied by Commitment to CITES", *op. cit.*

⁷³ Cfr. Stephen P. Mumme, Roberto A. Sanchez, *op. cit.*, p. 471.

⁷⁴ Véase "Mexican Ban Should Be Accompanied by Commitment to CITES", *op. cit.*; CONADE. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico...*, *op. cit.*, p. 65; Stephen P. Mumme, Roberto A. Sanchez, *op. cit.*, p. 469.

⁷⁵ En 1990, el Consejo de Gobernación del PNUMA estableció un Grupo de Trabajo Especial de Expertos Legales y Técnicos con el mandato de elaborar un instrumento legal internacional para la conservación y uso racional de la diversidad biológica. El Grupo tendría su primera sesión en noviembre de ese año. Véase Lyle Glowka, *et. al. A Guide to the Convention on Biological Diversity*. Environmental Policy and Law Paper No. 30, Gland and Cambridge, IUCN, The World Conservation Union, 1994, p. 2; CONADE. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico...*, *op. cit.*, p. 121.

de fondo. Por ende, la CITES continuaría siendo el foco de atención de los ecologistas. Aún cuando las gestiones de ingreso a la Convención aparentemente habrían iniciado en junio de 1990, algunas organizaciones ambientalistas seguirían impulsando una campaña para "alentar" al gobierno mexicano a firmar la Convención,⁷⁶ dudando tal vez de la disposición real de la administración de Salinas para suscribir la CITES.

Otro asunto mantendría ocupados a los grupos ecologistas después de su aparente triunfo en el caso de las tortugas marinas. En agosto de 1990, *Earth Island Institute* obtuvo una orden de una Corte Federal de Estados Unidos que obligaba al gobierno de George H. W. Bush (1989-1993) a prohibir las importaciones de atún procedentes de cinco países, en tanto no demostraran que el número de delfines que morían en las redes de los pescadores locales era igual o menor a la cantidad permitida por las leyes estadounidenses.⁷⁷ Una de las naciones perjudicadas era México, toda vez que sus embarcaciones pesqueras registraban una elevada tasa de muertes incidentales de delfines en la captura de atún. Se calculaba que 50 000 cetáceos morían cada año atrapados en las redes de los pescadores mexicanos.⁷⁸

Desde 1988 *Greenpeace* había denunciado la presunta matanza de delfines por parte de la flota pesquera mexicana, siendo sus críticas un factor clave para que el gobierno estadounidense modificara el Acta sobre Protección de Mamíferos Marinos. Las enmiendas a la ley, que entraron en vigor en 1989, obligaban a los países que pescaban en el Océano Pacífico Oriental a informar sobre sus programas de protección de delfines como requisito para ingresar al mercado estadounidense, al tiempo que establecía un número máximo de muertes de delfines que podían registrar las embarcaciones pesqueras de las naciones involucradas.

En abril de 1990, un grupo de compañías enlatadoras determinó suspender las compras de atún en cuya captura se hubieran sacrificado delfines, y anunciaron que en adelante las latas de atún fabricadas por estas empresas serían etiquetadas con la leyenda *Dolphin Safe*, que certificaría que la elaboración del producto no había causado

⁷⁶ En octubre de 1990, el *Marine Turtle Newsletter*, boletín publicado por la Universidad de California y en el que participaban importantes organizaciones ecologistas, exhortaba a la comunidad ambientalista a escribir al Presidente Salinas demandando el ingreso de México a la CITES.

⁷⁷ "Judge Orders Tuna Import Ban Over Dolphin Kill", en *The New York Times*. U.S. Section, New York, 30 de agosto de 1990; Lane Simonian, *op. cit.*, p. 225.

⁷⁸ Cfr. Nina Joshi, "Tuna Dolphin GATT Case (TUNA Case)", en *TED Case Studies*, Vol. 2, No. 1, American University, The School of International Service, Trade and Environment Database, Washington D.C., Enero de 1993. Dirección URL: <http://www.american.edu/ted/TUNA.HTM>, [consulta: 10 de febrero de 2008].

la muerte incidental o el hostigamiento de delfines. La estrategia habría buscado boicotear las importaciones de atún mexicano.⁷⁹

El gobierno de Salinas habría decretado diversas medidas para el cuidado de los delfines en junio de 1990,⁸⁰ buscando reducir el número de cetáceos atrapados en las redes de las embarcaciones atuneras. Sin embargo, las decisiones adoptadas no habrían podido evitar que las organizaciones ambientalistas estadounidenses presionaran por la imposición de un embargo a las importaciones de atún provenientes de México. Una vez más, la administración de Salinas encontraría que las presiones externas resultaban difíciles de manejar para un régimen político acostumbrado a lidiar con la disidencia interna.

El embargo ordenado en agosto de 1990 fue ratificado en febrero de 1991, desatando airadas reacciones entre las autoridades de la Secretaría de Pesca de México. Tratando de obligar a Estados Unidos a levantar el embargo, el gobierno de Salinas habría empleado dos estrategias. Primero, en enero de 1991 México solicitó a un panel de expertos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) determinar la legalidad de las regulaciones extraterritoriales estadounidenses. Por otra parte, desde abril de 1991 se intensificaron las acciones para proteger a los delfines, mediante la presencia de observadores científicos en las embarcaciones atuneras y la promoción de actividades de investigación.⁸¹

La doble estrategia del gobierno mexicano era especialmente importante en el marco de las negociaciones del TLCAN y el debate ambiental respectivo. La administración de Salinas habría querido demostrar que la insatisfacción de México ante el embargo atunero no tenía que ver con el rechazo a emplear técnicas y procedimientos ecológicos en la captura del recurso, sino con la aplicación extraterritorial de una norma local. En otras palabras, México no protestaba las medidas de conservación ni mucho menos negaba su importancia, lo cual quedaba demostrado con la puesta en marcha de acciones para la salvaguarda de los delfines. Lo que México rechazaba, en cambio, era la utilización política de las provisiones ambientales como barrera no arancelaria al libre comercio. El mensaje habría de estar especialmente dirigido a aquellas organizaciones ambientalistas que insinuaban que la reclamación de México ante el

⁷⁹ Alicia Loyola Campos, "México-Estados Unidos: En el Umbral de un Acuerdo Atunero", en *Comercio Exterior*. Vol. 46, No. 7, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Julio de 1996. Dirección URL: <http://ladb.unm.edu/econ/content/comext/1996/july/mexico.html>, [consulta: 10 de febrero de 2008].

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ Cfr. Lane Simonian, *op. cit.*, p. 225; Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994...*, *op. cit.*, p. 432; Nina Joshi, *op. cit.*

GATT era un buen ejemplo de la insensibilidad de nuestro país frente a los asuntos ambientales.⁸²

En agosto de 1991 el panel del GATT determinó que el embargo estadounidense era ilegal, declarando que "la extensión unilateral de las normas estadounidenses era contraria a las obligaciones del GATT."⁸³ Un país puede restringir sus importaciones si el producto que pretende ingresar al mercado no cumple con los estándares de calidad. Sin embargo, no puede prohibirse la importación de una mercancía porque no cumple con los estándares nacionales de producción.⁸⁴

A pesar del fallo a su favor, México no solicitó la ratificación de esta decisión en el pleno del organismo y, en cambio, el gobierno mexicano fortaleció sus programas para la conservación de los delfines. La administración de Salinas habría temido que la confirmación del laudo arbitral generara una reacción ambientalista en el marco del TLCAN.⁸⁵

Es posible que la matanza de delfines, al igual que la de tortugas marinas, motivara a los grupos ambientalistas a exigir al gobierno de Salinas la incorporación de México a la CITES. Al confirmarse el embargo atunero en febrero de 1991, nuestro país había sido acusado de rebasar el límite de muertes incidentales de delfines de la especie tornillo oriental, listada en el Apéndice II de la CITES. Si bien los cetáceos no eran objeto de una sobreexplotación comercial en México, su muerte en las redes de los pescadores locales ponía en peligro la viabilidad comercial de la especie al reducirse el número de sus poblaciones.

Sin duda, las presiones de grupos ecologistas incidieron en el diseño de las políticas de conservación del gobierno de Salinas entre 1989 y 1990, particularmente en la posición de México frente a la CITES. Al parecer, la movilización ambientalista habría acelerado los tiempos que la administración de Salinas tenía proyectados para firmar la Convención. El anuncio del inicio de las discusiones internas para la incorporación a la CITES por parte del Presidente Salinas en junio de 1990, habría sido más una necesidad política que una decisión planeada.⁸⁶

⁸² Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 73.

⁸³ Annette Baker Fox, "Environment and Trade: The NAFTA Case", en *Political Science Quarterly*. Vol. 110, No. 1, The Academy of Political Science, New York, Primavera de 1995, p. 54.

⁸⁴ Véase Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 127.

⁸⁵ Lane Simonian, *op. cit.*, pp. 225-226.

⁸⁶ Sin embargo, es importante no perder de vista que la administración de Salinas había realizado algunos movimientos políticos antes de informar el inicio de las gestiones para acceder a la CITES. Como se recordará, en enero de ese año se había anunciado la designación de Carlos Hank González, padre de un presunto traficante de especies, como titular de la SARH. Cuatro meses más tarde se conferían a dicha

Esta hipótesis estaría confirmada por la mala planificación de las negociaciones interinstitucionales. La DGCERN de la SEDUE, encargada de dirigir el proceso, optó por abordar los temas de vida silvestre de manera sectorial. Las sesiones de trabajo para fauna y para flora se celebraron por separado, y las discusiones se centraron primordialmente en los temas de fauna. Como resultado, las ventajas y desventajas del ingreso de México a la CITES no fueron analizadas adecuadamente.⁸⁷

Las negociaciones internas, por otra parte, no habrían generado resultados concluyentes en el corto plazo. A finales de 1990, la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores informó a la Embajada de México en Washington D.C. que la CITES no pudo ser sometida a consideración del Senado de la República en su primer periodo de sesiones,⁸⁸ que de acuerdo con el texto del artículo 65 constitucional entonces vigente, iniciaba el 1 de noviembre. La Consultoría, no obstante, esperaba que la Convención fuera discutida durante el segundo periodo de sesiones, que habría de comenzar en abril de 1991.

Factores de política interna parecen haber impedido que el texto de la CITES llegara al Senado en noviembre de 1990. Para ingresar a la CITES, entre otros requisitos, México debía designar una Autoridad Administrativa y una Autoridad Científica encargadas de la emisión de los permisos; se requería elaborar una lista de especies silvestres en peligro, amenazadas y sujetas a protección especial; habrían de designarse las aduanas de entrada y salida de los especímenes de vida silvestre; debía contarse con instalaciones especiales para la disposición de la mercancía confiscada; el marco legal habría de ajustarse a efecto de dar cabida a los principios y disposiciones de la Convención. Es probable que el gobierno de Salinas encontrara problemas para cubrir algunas de las obligaciones que emanarían de la firma del tratado.

Aún así, el 1 de noviembre de 1990, al rendir su Informe de Gobierno ante el Congreso de la República, el Presidente Salinas destacaba que en el transcurso del año "entramos... en un combate frontal contra el tráfico de especies y promovimos nuestra

Secretaría competencias en materia de regulación del movimiento de animales. Ambas decisiones habrían estado pensadas para retardar el proceso de incorporación a la CITES. Carlos Salinas debió haber sabido que Hank González, amparado por las nuevas prerrogativas de la Secretaría en el ámbito del comercio de vida silvestre, trataría de obstaculizar las negociaciones internas para el ingreso a la Convención. En otras palabras, en los primeros meses de 1990 el Presidente Salinas preparó los "candados" que impedirían que la decisión que sería anunciada en junio, motivada por las presiones ambientalistas, tuviera efectos prácticos en el corto plazo. Aún así, no obstante, el gobierno mexicano había asumido un compromiso que de no generar resultados o avances visibles, aunque sólo fueran graduales, complicaría la posición de las autoridades ambientales frente a las organizaciones ecologistas.

⁸⁷ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 28.

⁸⁸ Cfr. María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, pp. 123-124.

incorporación a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna."⁸⁹

Hasta entonces, las autoridades ambientales se habían negado a prometer una fecha en la cual México se uniría a la CITES. Por más de diez años, las autoridades nacionales habían empleado tácticas evasivas. Sin embargo, al iniciar 1991, la administración de Salinas sabía que el momento de suscribir la Convención no habría de extenderse demasiado. Las negociaciones del TLCAN habrían de dar el último empujón al gobierno de México para que firmara la CITES.

4.4 CITES y el TLCAN

La movilización ambientalista nacional e internacional que tendrá lugar durante las discusiones comerciales del TLCAN, impactará fuertemente en el proceso de elaboración de políticas ambientales en México. Si las organizaciones ecologistas estadounidenses habían sido una fuente de presión entre 1989 y 1990, lo serán aún más a partir de 1991, cuando el desempeño ecológico de nuestro país se encuentre en el centro del debate ambiental del TLCAN. El gobierno de Carlos Salinas habría de asumir importantes compromisos en materia ecológica, a fin de convencer a la comunidad ambientalista de que la apertura comercial de las fronteras mexicanas no tendría repercusiones negativas en el medio ambiente de la región.

En los próximos apartados se analiza el desarrollo de las discusiones sobre comercio y medio ambiente en América del Norte, entre finales de 1990 y principios de 1991. Se hace especial énfasis en las preocupaciones de grupos ecologistas sobre las implicaciones del libre comercio en las políticas de regulación del comercio de vida silvestre.

4.4.1 El debate ambiental en el marco de las negociaciones del TLCAN

En junio de 1990, el mismo mes en el que el Presidente Salinas ordenaba a la SEDUE iniciar los trámites para el ingreso de nuestro país a la CITES, los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaban la posibilidad de negociar un acuerdo de libre

⁸⁹ Cámara de Diputados, LX Legislatura, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Informes Presidenciales. Carlos Salinas de Gortari*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura; 2006, p. 113.

comercio.⁹⁰ La administración de Salinas se comprometía, así, a suscribir dos tratados aparentemente incompatibles: por un lado, un convenio de conservación que suponía controles a los flujos comerciales, y por el otro, un acuerdo que implicaba la abolición de todas las barreras al movimiento de mercancías.

Aunque para entonces la firma de la CITES se había convertido en un tema altamente sensible desde el punto de vista ecológico y político, la integración económica con Estados Unidos, indiscutiblemente, sería la máxima prioridad del gobierno de Salinas. El TLCAN era la piedra angular de un proceso de reestructuración económica que pretendía acelerar el desarrollo nacional impulsando el libre mercado.⁹¹ El acuerdo comercial, por otro lado, habría sido visto como la entrada de México al Primer Mundo; la liberalización de los flujos de inversión permitiría la generación de nuevos empleos y la elevación de los salarios; el capital extranjero complementaría los esfuerzos de los empresarios nacionales, en lugar de competir con ellos; se consolidaría una economía de mercado que promovería la competencia y reduciría los precios.

El acuerdo no era menos importante para la Unión Americana. México constituía un mercado de consumo cada vez más importante para los productores estadounidenses; y la apertura comercial suponía nuevas posibilidades de inversión en un país que garantizaba una mano de obra barata y un entorno económico seguro.⁹² Por otro lado, las negociaciones bilaterales con México habrían de ser el instrumento político del gobierno de Bush para mantener la probabilidad de éxito de las negociaciones comerciales del GATT.⁹³

La intención de los gobiernos de México y Estados Unidos de firmar un acuerdo comercial, generó preocupaciones entre la comunidad ambientalista. Algunos grupos temían que la liberalización comercial en la región generara un impacto ambiental

⁹⁰ En enero de 1991 Canadá anunciaría formalmente su intención de participar en las negociaciones.

⁹¹ Cfr. Annette Baker Fox, *op. cit.*, p. 52.

⁹² Véase Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 57.

⁹³ Desde 1986 las Partes del GATT negociaban una nueva reducción general de aranceles y una mayor liberalización de los flujos comerciales. En el marco de las discusiones, la administración de Bush había obtenido la aprobación de la autoridad *Fast Track* en el Congreso estadounidense, la cual faculta al Presidente de Estados Unidos para firmar acuerdos comerciales con otros países y presentarlos ante el Congreso para su aprobación o rechazo, sin la posibilidad de realizar enmiendas al texto final. Para finales de 1990, aún no se habían alcanzado acuerdos en el marco de las negociaciones comerciales del GATT, y el *Fast Track* estaba a punto de expirar. El Presidente Bush debía solicitar una renovación al Congreso antes de marzo de 1991, o de lo contrario, la autoridad negociadora sería revocada. El gobierno de Bush sabía que las Partes del GATT no lograrían acuerdos en el corto plazo, por lo que la renovación del *Fast Track* era necesaria. Las negociaciones del TLCAN habrían sido la justificación política perfecta para que la administración de Bush pidiera una extensión del *Fast Track*, y serían, además, una de las principales armas del Presidente Bush para demostrar a las Partes del GATT la viabilidad de la liberalización comercial entre países con distintos niveles de desarrollo.

similar al producido por las maquiladoras en la frontera, donde las condiciones sanitarias causaban consternación.⁹⁴ Los ambientalistas creían que la degradación ecológica se extendería a otras áreas en la medida en que se eliminaran los aranceles al tránsito de mercancías. El problema habría de ser particularmente grave considerando las dificultades que enfrentaba nuestro país en la implementación de las regulaciones ambientales.

Diversas organizaciones estadounidenses y canadienses creían que la débil aplicación de las leyes ambientales en México impactaría en los flujos comerciales de la región al menos en tres formas. Primero, los productos elaborados en México gozarían de una ventaja comparativa por los menores costos asociados a la protección ambiental. Segundo, las empresas norteamericanas tendrían incentivos para trasladarse a México debido a sus estándares ambientales menos estrictos. Tercero, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá se verían presionados a relajar las regulaciones ambientales para mantener sus niveles de competitividad.⁹⁵

Éstas y otras preocupaciones provocarán la movilización de las ONGAs de los tres países. En una primera etapa, tales agrupaciones explorarán los temas ambientales relacionados con el comercio y estudiarán las opciones para la cooperación transnacional.⁹⁶ La agenda de las ONGAs, no obstante, estaría centrada en los problemas ambientales que tenían un impacto negativo mayor sobre Estados Unidos que sobre México y Canadá,⁹⁷ por lo que el activismo ambientalista en la Unión Americana será especialmente intenso.

Algunas agrupaciones ecologistas de ese país mostraban una abierta desconfianza en el gobierno de Salinas por el infortunado historial de México en materia ambiental. En general, las organizaciones ecologistas estadounidenses no tenían una buena impresión de nuestro país. Barkin afirma que las ONGAs estadounidenses actuaban bajo un conjunto de supuestos comunes sobre la problemática ambiental mexicana: 1) el gobierno mexicano no está dispuesto a enfrentar a los inversionistas mediante una

⁹⁴ El programa de maquiladoras permitía a las empresas mexicanas situadas en el borde fronterizo con Estados Unidos importar temporalmente productos de origen estadounidense libres del pago de impuestos, con la condición de que fueran incorporados en procesos de producción de mercancías que eventualmente se exportarían a Estados Unidos. La expansión económica en el área generó problemas de contaminación y hacinamiento, disminuyendo la calidad de vida de las poblaciones aledañas. Véase Annette Baker Fox, *op. cit.*, p. 52.

⁹⁵ J. Owen Saunders. "The NAFTA and the North American Agreement on Environmental Cooperation", en Caldwell, Lynton K. y Robert V. Bartlett. *Environmental Policy: Transnational Issues and National Trends*. Westport, Connecticut, Quorum Books, 1997, p. 63.

⁹⁶ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 141.

⁹⁷ Blanca Torres, *op. cit.*, p. 314.

reglamentación que ponga en riesgo sus ganancias; 2) las acciones ambientales de México son una respuesta política a presiones nacionales e internacionales; 3) la capacidad administrativa es deficiente, al tiempo que problemas de corrupción impiden una aplicación efectiva de las leyes; 4) a pesar de contar con un marco legislativo avanzado para impedirlo, el modelo de desarrollo en México pone en riesgo la diversidad biológica del país; 5) el movimiento ecologista mexicano es incipiente e inmaduro; 6) la pobreza generalizada inhibe la participación de la sociedad en los esfuerzos para un mejoramiento ambiental; 7) las políticas ambientales están a expensas de los intereses comerciales y financieros.⁹⁸

Barkin sugiere que las ONGAs estadounidenses percibían los compromisos oficiales del gobierno mexicano como parte de un discurso político que no habría de traducirse en una implementación efectiva. Por lo tanto, se veían obligadas a intervenir en los asuntos internos del país.

La insistencia oficial en la seriedad de sus programas en materia ecologista no es aceptada, y raras veces se establece un diálogo permanente. Por eso, los grupos extranjeros suponen que tienen que usar estrategias "externas" para hacer que se oigan sus reclamos y tratar de encontrar portavoces internos capaces de ofrecerles una oportunidad para reforzarlos, ampliando su radio de influencia o ayudando con nuevos canales de presentación.⁹⁹

Los altos presupuestos de varias ONGAs estadounidenses les permitían determinar proyectos prioritarios en México, los cuales se desarrollaban sin tomar en cuenta la realidad política del país o las opiniones de las organizaciones locales.¹⁰⁰ Esto es importante, porque reflejaría que las agrupaciones ambientalistas estadounidenses no necesariamente perseguían objetivos de desarrollo sustentable que beneficiaran a México. En última instancia, sus demandas se habrían hecho en nombre de la comunidad ecologista internacional. Las organizaciones mexicanas habrían sido sólo un elemento accesorio o instrumental de lo que Barkin denomina el *establishment* ecologista de Washington D.C.

⁹⁸ Cfr. David Barkin, "Las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas en México", en Alberto Glender, Víctor Lichtinger (comp.), *op. cit.*, pp. 350-353.

⁹⁹ *Ibidem*, p. 353.

¹⁰⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 355.

Las negociaciones preliminares del TLCAN provocarían una división en las organizaciones ambientalistas estadounidenses. Aunque la escisión no sería evidente sino hasta mediados de 1991, desde el principio del debate habrían surgido dos posiciones con respecto al acuerdo comercial. De un lado se encontraban las agrupaciones moderadas, encabezadas por *National Audubon Society* (NAS), *Natural Resources Defense Council* (NRDC), *National Wildlife Federation* (NWF), *World Wildlife Fund* (WWF), *Defenders of Wildlife*, y *Environmental Defense Fund* (EDF), la mayoría involucrada en temas de conservación, y al menos tres de ellas, en la protección y manejo de especies silvestres. Estas organizaciones tenían un importante peso político en el Congreso estadounidense y contaban con amplios recursos para influir en la opinión pública.¹⁰¹ Este grupo habría de asumir una posición pragmática en el debate, evitando la confrontación directa con los intereses comerciales vinculados al TLCAN y presentando propuestas ambientales de base legal que encajaban dentro de la estructura general del acuerdo. Asimismo, algunas de estas agrupaciones, en particular NWF, se convertirían en promotoras activas del acuerdo.¹⁰²

Otras organizaciones, por el contrario, se opondrían abiertamente al tratado por considerar que el tipo de desarrollo que promovía no era sustentable. Estas agrupaciones incluían a *Friends of the Earth* (FoE), *Greenpeace* y *Public Citizen*. Finalmente, un tercer grupo de ONGAs, entre las que destacan *Sierra Club* y *The Nature Conservancy* (TNC), asumiría una postura neutral entre los dos enfoques.¹⁰³

En México, a diferencia de Estados Unidos, no se produciría un debate público a escala nacional sobre las implicaciones ambientales del TLCAN. Algunas ONGAs mexicanas denunciaron la incompatibilidad del libre comercio y el desarrollo sustentable, y advirtieron que el TLCAN intensificaría la explotación de los recursos naturales de México y subordinaría la política ecológica a los intereses comerciales.¹⁰⁴ Sin embargo, la mayoría de las agrupaciones ambientalistas que se interesaron en el TLCAN estaban concentradas en la Ciudad de México y en la frontera con la Unión

¹⁰¹ A diferencia de las ONGAs opositoras al TLCAN, los grupos ambientalistas moderados tuvieron un acceso privilegiado al Congreso, a funcionarios de la administración de Bush y a otras élites vinculadas a la política comercial. Algunas organizaciones como WWF, EDF y NAS, incluso mantendrían relaciones informales con partidarios del tratado a fin de incidir directamente en el desarrollo de las discusiones sobre comercio y medio ambiente. Véase Harvard University, "Environmental Interest Group Participation in NAFTA: Political Leverage and Access to Trade Monopolies", Harvard University, Asia Pacific Policy Program, Working Papers. Dirección URL: <http://www.ap.harvard.edu/mainsite/papers/tne/audley/audley.html>. [consulta: 8 de diciembre de 2007].

¹⁰² Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 148.

¹⁰³ Cfr. Harvard University, *op. cit.*; Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 148.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 142-143.

Americana, y la cooperación con organizaciones de otras partes del país fue limitada. Las acciones conjuntas fueron pocas, y en última instancia, la desconfianza entre las ONGAs mexicanas impidió que el movimiento ambientalista se organizara como un todo.¹⁰⁵

Hogenboom asegura que antes de las negociaciones del TLCAN, los vínculos transnacionales entre las ONGAs de la región eran limitados. Aunque las relaciones entre ambientalistas de México y Estados Unidos eran más amplias, la cooperación se limitaba a la región fronteriza y al desarrollo de algunos programas de conservación. La misma autora asegura que "las ONGAs estadounidenses difícilmente habían tratado con México, tenían poco conocimiento de México y tenían pocos contactos con las ONGAs mexicanas."¹⁰⁶ Se ha podido observar, no obstante, que al menos en la primera mitad de 1990 la colaboración entre grupos ambientalistas de ambos países en materia de conservación fue intensa, particularmente frente a la masacre de tortugas marinas en México.

Las relaciones ambientalistas transnacionales que tendrán lugar durante las negociaciones del TLCAN favorecerán al movimiento ecologista mexicano en muchos sentidos. Por una parte, la cooperación transnacional abrirá canales para la participación de grupos ambientalistas mexicanos en el debate político que tenía lugar en Washington D.C., dándoles la oportunidad de incidir de manera indirecta en la política ambiental del gobierno de Salinas. Por otro lado, la atención que atraieron las ONGAs en Estados Unidos habría contribuido a que las organizaciones mexicanas tuvieran un mayor acceso a la élite política nacional, aún cuando la apertura sólo fuera parcial y selectiva.¹⁰⁷

El flujo de información y de recursos financieros también habría de contribuir al fortalecimiento de las organizaciones ecologistas mexicanas preocupadas por los efectos ambientales del TLCAN. Por un lado, el intercambio de ideas entre las ONGAs de la región habría de enriquecer las discusiones sobre un asunto que hasta entonces había sido poco explorado, a saber, los vínculos entre comercio y medio ambiente. Por otra parte, las ONGAs estadounidenses proporcionarían considerables aportaciones financieras a las organizaciones mexicanas, e incluso algunas de ellas abrirían oficinas

¹⁰⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 146.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 151.

¹⁰⁷ Cfr. *Ibidem*, pp. 151-152.

en México.¹⁰⁸ Barkin sugiere que sin los recursos técnicos y financieros de las organizaciones estadounidenses, las ONGAs mexicanas no habrían podido movilizar a los grupos de base en oposición al TLCAN.¹⁰⁹

En suma, las organizaciones ambientalistas mexicanas habrían de obtener en la esfera internacional lo que les era negado en la esfera doméstica. Se ha apuntado en otro apartado que el gobierno de Salinas trató de restringir la influencia de las ONGAs empleando tácticas habituales del régimen político mexicano como la cooptación, la intimidación y la exclusión. En estas condiciones, las posibilidades de impulsar un cambio político eran limitadas. Habría que recurrir a medios externos y ejercer una presión indirecta, actuando sobre los grupos de la élite económica estadounidense que podían influir en la posición del gobierno de México.¹¹⁰

Aún así, las posibilidades reales de influir en la política ecológica de México eran limitadas, toda vez que el debate ambiental transnacional del TLCAN estaría dominado por las organizaciones estadounidenses. Dado que las decisiones relevantes relacionadas con el TLCAN se tomaban en Washington D.C. y las agrupaciones ambientalistas estadounidenses eran expertas en las políticas de cabildeo, no era extraño que muchos de esos grupos actuaran de manera unilateral y tomaran decisiones sin consultar a las ONGAs de otros países.¹¹¹ Las discusiones ambientalistas habrían de centrarse en los temas que los grupos ecologistas estadounidenses consideraban más importantes, entre los cuales se encontraban la contaminación transfronteriza, los problemas de las zonas urbanas y, en menor medida, la conservación de las especies.

Aunque las preocupaciones ambientalistas atrajeron la atención de los medios al inicio de las negociaciones preliminares del TLCAN, habrían de ser consideraciones políticas las que llevarían a las administraciones de Bush y de Salinas a ocuparse del impacto ecológico del acuerdo comercial. La autoridad *Fast Track* que el Congreso estadounidense había concedido al Presidente Bush durante las negociaciones del GATT expiraba el 1 de junio de 1991, y el Jefe del Ejecutivo había solicitado su extensión con objeto de iniciar las negociaciones formales del TLCAN.¹¹² La renovación del *Fast Track* había generado un amplio debate político en el Congreso por la manifiesta oposición de grupos ambientalistas y sindicales a la firma de un acuerdo

¹⁰⁸ Jordi Díez, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰⁹ Cfr. David Barkin, *op. cit.*, p. 358.

¹¹⁰ Cfr. Stephen P. Mumme, "Mexico's New Environmental Policy...", *op. cit.*, p. 111.

¹¹¹ David Barkin, *op. cit.*, p. 360.

¹¹² Véase *supra* Nota 93, p. 188.

de libre comercio. Como bien señala Audley, el debate sobre la reautorización del *Fast Track* "dio a los ambientalistas la oportunidad de presionar para que sus demandas fueran consideradas."¹¹³

Desde junio de 1990, los grupos ambientalistas de la frontera habían comenzado a organizarse en oposición al tratado comercial, y para finales de año sus acciones habían atraído la atención de organizaciones más grandes como NWF, que jugará un papel fundamental en la movilización ambientalista que tendrá lugar entre finales de 1990 y principios de 1991. NWF era una de las ONGAs más grandes y más antiguas de Estados Unidos y gozaba de una considerable influencia política. Sus relaciones formales e informales con funcionarios de la administración Bush y con la comunidad de negocios corporativos, sumadas a su interés en las discusiones comerciales del TLCAN, colocaban a NWF en una posición estratégica para afectar la agenda de las negociaciones.¹¹⁴

Las preocupaciones ambientalistas serían consideradas durante la reunión que los Presidentes de México y Estados Unidos sostuvieron el 27 de noviembre de 1990 en Monterrey, Nuevo León, con miras a definir la estructura del acuerdo comercial bilateral. En franca respuesta a las críticas ecologistas que denunciaban el agravamiento de los problemas de contaminación y salud pública en la región fronteriza a raíz de la implementación del programa de maquiladoras en nuestro país, ambos países acordaron negociar un acuerdo ambiental fronterizo.

El compromiso de ambos gobiernos no habría satisfecho a los ambientalistas, más aún cuando ni Estados Unidos ni México estaban dispuestos a incluir provisiones ambientales dentro del tratado comercial. A principios de 1991, organizaciones ambientalistas se unieron con sus contrapartes sindicales en una gran coalición conocida como la Movilización para el Desarrollo, el Comercio, el Trabajo y el Medio Ambiente (MODTLE por sus siglas en inglés). El 15 de enero de ese año, NWF y algunas organizaciones fronterizas colaboraron con MODTLE en la celebración de la primera reunión informativa sobre asuntos no comerciales relacionados con el TLCAN. Estos mismos grupos, a los que se sumarían organizaciones como NRDC y FoE, ofrecerían una conferencia de prensa el 6 de febrero en la que presentarían el documento conocido como "Agenda Ambiental de la Política Comercial", donde

¹¹³ John J. Audley. *Green Politics and Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics*. Washington D.C. Georgetown University Press, 1997, p. 45.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 51.

advertían que se opondrían al TLCAN si los asuntos ambientales no eran considerados por los negociadores.

La "Agenda Ambiental", que sería el único documento que lograría el consenso de la comunidad ambientalista a lo largo del debate sobre la renovación del *Fast Track*, habría de generar fuertes presiones sobre el gobierno de Bush. Para el 1 de marzo de 1991, fecha en la que el Presidente Bush solicitó formalmente la extensión del *Fast Track* para las discusiones comerciales del GATT y la concesión del mismo instrumento para las negociaciones del TLCAN, parecía evidente que la inclusión de asuntos ambientales en la agenda de negociaciones del TLCAN era una condición necesaria para obtener la aprobación del *Fast Track*. El 7 de marzo, dos importantes líderes del Congreso solicitaron al Presidente Bush responder a las preocupaciones del Legislativo sobre los asuntos ambientales y laborales vinculados al TLCAN, antes de la votación sobre la reautorización del *Fast Track* a mediados de mayo. El Presidente acordó remitir su respuesta el primer día de ese mes.

Se encomendó a la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR por sus siglas en inglés) preparar el informe que el Presidente Bush presentaría al Congreso. La dependencia solicitó el apoyo de funcionarios de la Agencia de Protección Ambiental (EPA), pues hasta entonces la Oficina no contaba con personal encargado de cuestiones ambientales. La inclusión de la EPA como parte del equipo de negociación del TLCAN tendría importantes implicaciones para el desarrollo del debate ambiental transnacional. William Reilly, quien entonces era titular de la Agencia, tenía una buena relación con el Presidente de México Carlos Salinas y con otras organizaciones ambientalistas estadounidenses, al tiempo que conocía los problemas ambientales fronterizos que habían sido motivo de una movilización temprana.¹¹⁵

La influencia de Reilly habría de notarse en cuestión de semanas. El 4 de abril, la Embajadora Carla Hills, responsable de la Oficina del USTR, se reunió con líderes de WWF, EDF, NWF, *Sierra Club*, NAS y NRDC, entre otras organizaciones, en encuentros que fueron concertados por el administrador de la EPA. Tras la reunión, NWF, uno de los grupos que hasta marzo de ese año había encabezado los esfuerzos ambientalistas para impedir la aprobación del *Fast Track* y cuya retórica había sido calificada de "extrema" por autoridades estadounidenses, decidió alejarse de la coalición MODTLE argumentando que sus intereses ya no eran compatibles con los de

¹¹⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 53.

la alianza. La retórica de NWF, cuyos dirigentes también mantenían buenas relaciones con el Presidente Carlos Salinas, "pasó de ser un desafío agresivo a los objetivos económicos del TLCAN, a resaltar los beneficios ambientales potenciales asociados con el libre comercio."¹¹⁶ De acuerdo con Audley, NWF habría creído que para tomar parte en el diálogo político del TLCAN era necesario dejar a un lado la confrontación y respaldar el acuerdo; se trataba sencillamente de un "intercambio de favores".¹¹⁷

La reunión de abril de 1991 habría provocado que las diferencias ideológicas entre las ONGAs estadounidenses, visibles desde el inicio del debate ambiental del TLCAN, terminaran por conformar dos campos políticos opuestos: los grupos moderados respaldarían el *Fast Track* a condición de que los ambientalistas participaran en las negociaciones del TLCAN; los grupos críticos, en cambio, se opondrían a la renovación del *Fast Track* a menos que el gobierno de Bush ofreciera garantías de que el acuerdo de libre comercio incluiría estrictas medidas de protección ambiental.¹¹⁸ La división afectará las relaciones ambientalistas transnacionales en dos sentidos. Por un lado, al tener un acceso directo al proceso político del TLCAN, las organizaciones moderadas dependerán cada vez menos de los vínculos con agrupaciones mexicanas y canadienses. A la inversa, las ONGAs estadounidenses críticas buscarán fortalecer la cooperación transnacional a fin de ejercer una mayor presión sobre las élites políticas de los tres países.

Entretanto, el gobierno mexicano de Salinas había iniciado una fuerte campaña en defensa del TLCAN en Estados Unidos. En los meses de enero y febrero la administración de Salinas envió a una serie de funcionarios mexicanos de alto rango a la Unión Americana con la misión de promover una imagen positiva de nuestro país en materia ambiental. Autoridades de la talla de Patricio Chirinos, titular de la SEDUE, y Sergio Reyes Luján, responsable de la Subsecretaría de Ecología, se reunieron con miembros del Congreso, asociaciones comerciales y organizaciones ambientalistas de aquel país. En abril, en momentos en que la escisión ambientalista en Estados Unidos comenzaba a cristalizarse, Carlos Salinas realizó personalmente una breve gira por la Unión Americana para promover el TLCAN y cabildear a favor de la aprobación del *Fast Track*.¹¹⁹

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 54.

¹¹⁷ Cfr. Harvard University, *op. cit.*

¹¹⁸ Cfr. John J. Audley, *op. cit.*, p. 55.

¹¹⁹ Stephen P. Mumme, "Mexico's New Environmental Policy...", *op. cit.*, p. 103.

Es probable que los contactos informales entre funcionarios de la administración de Salinas y representantes de las ONGAs estadounidenses generaran compromisos entre ambas partes, pero también es posible que los propios funcionarios mexicanos propiciaran divisiones entre la comunidad ambientalista accediendo a ciertas demandas y rechazando otras. En última instancia, se trataba de un juego político en el que tanto unos como otros habrían de ceder. El Presidente Salinas habría de impulsar acciones ecológicas que mejoraran la imagen ambiental de México, a fin de evitar que el negativo historial ambiental de nuestro país fuera un motivo para que el Congreso de Estados Unidos bloqueara la liberalización comercial. Las ONGAs estadounidenses, por su parte, habrían de reconocer la legitimidad del acuerdo comercial si querían observar un mejor desempeño ambiental por parte de México.

A finales de abril de 1991, NWF entabló comunicación con otras ONGAs a fin de acordar una nueva posición de consenso de la comunidad ambientalista, de cara al informe que presentaría el Presidente Bush el 1 de mayo. El documento buscaría mostrar que los grupos ecologistas estaban dispuestos a buscar compromisos de corte ambiental en el marco de las negociaciones del TLCAN. Las discusiones habrían contado con la participación de organizaciones ambientalistas mexicanas y canadienses,¹²⁰ mientras que otras como *Public Citizen* y FoE serían intencionalmente excluidas debido a que habían mostrado una actitud intransigente respecto a sus demandas.

El documento final planteó un conjunto de demandas lo suficientemente moderadas como para que fueran estudiadas por la administración de Bush. Los grupos ambientalistas proponían incluir asesores ambientales dentro de las negociaciones, realizar un estudio del impacto ambiental del TLCAN de conformidad con el Acta Nacional de Política Ambiental (NEPA), garantizar el derecho de los países de la región a determinar los niveles de protección ambiental que consideraran adecuados, y crear una institución transnacional encargada de monitorear el desempeño ambiental de los tres países.¹²¹ Ni *Sierra Club* ni los grupos fronterizos firmaron el documento final.

Como se señalaba párrafos antes, sólo hubo una posición de consenso a lo largo del debate político que suscitó el *Fast Track*, y aquella se produjo en febrero de 1991, cuando la mayoría de las ONGAs con participación activa en el debate ambiental del TLCAN lograron coincidir en demandas comunes. El documento de abril del mismo

¹²⁰ Cfr. Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 159.

¹²¹ "Environmental Interest Group Participation in NAFTA...", *op. cit.*

año no logró el mismo nivel de convocatoria ni de aceptación. Sin embargo, habría de fortalecer políticamente a las ONGAs moderadas, garantizándoles su participación en las negociaciones del TLCAN.

A finales de abril, el gobierno de Bush sabía que podía contar con el respaldo de la fracción moderada de la comunidad ambientalista. Las reuniones que sostuvieron autoridades estadounidenses y representantes de algunas de las ONGAs más influyentes a principios de ese mes, habrían permitido a la administración de Bush conocer cuáles eran las exigencias mínimas que habría de satisfacer a cambio del respaldo ambientalista al TLCAN. Así pues, el informe que el Presidente Bush presentaría al Congreso el 1 de mayo habría reflejado algunas de las demandas planteadas por las organizaciones ambientalistas que estaban dispuestas a entablar un diálogo constructivo durante las discusiones del acuerdo comercial.

4.4.2 El TLCAN y el comercio de vida silvestre

El incremento en el flujo de mercancías, servicios y personas que tendría lugar al abrirse las fronteras de los países del TLCAN, habría de tener un profundo impacto sobre los recursos naturales de la región. La riqueza en ecosistemas y especies silvestres de México colocaba a nuestro país en una posición particularmente vulnerable. Sin embargo, para infortunio del ecologismo nacional, los vínculos entre liberalización comercial y mayor explotación de la base de recursos ocuparían un segundo plano en la agenda ambientalista.¹²²

La apertura comercial podría generar presiones sobre la diversidad biológica de México en al menos dos sentidos. Por un lado, se corría el riesgo de importar tecnologías estadounidenses y canadienses ambientalmente dañinas, caracterizadas por el uso intensivo de energía, recursos naturales y capitales. En segundo lugar, una política económica orientada hacia el mercado exterior como la que suponía el TLCAN, estaría basada en precios de mercado que no incorporarían el valor de la biodiversidad y los recursos naturales.¹²³

Algunas críticas sugerían que uno de los objetivos de Estados Unidos en el TLCAN era tener acceso a los recursos naturales de México y Canadá, en especial porque su propia base de recursos se estaba agotando ante los altos niveles de consumo del

¹²² Blanca Torres, *op. cit.*, p. 314.

¹²³ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 129.

ciudadano estadounidense. Organizaciones ambientalistas mexicanas y canadienses consideraban que el TLCAN no estimularía un uso más eficiente de los recursos, sino más bien su explotación intensiva. Consideraban que ni México ni Canadá debían comprometer la soberanía sobre sus recursos naturales.¹²⁴

Para la élite política de ambos países, la relación entre apertura comercial y recursos naturales generaba otro tipo de preocupaciones. En ocasión de las negociaciones del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte,¹²⁵ las posturas de las delegaciones de México y Canadá habrían mostrado algunas de las inquietudes de sus gobiernos a lo largo del debate ambiental del TLCAN. En México temían que los estándares ambientales fueran usados como una justificación para adoptar prácticas proteccionistas o para interferir en los asuntos internos del país. El gobierno de Salinas no habría querido que se repitieran experiencias como la del embargo atunero. Los canadienses, por su parte, al tiempo que denunciaban el proteccionismo de los recursos naturales en Estados Unidos, advertían que el uso de sanciones comerciales contra los gobiernos o industrias que no cumplieran con la legislación ambiental, generaría ataques injustos contra las empresas canadienses.¹²⁶

Ambas posturas podrían explicar uno de los motivos fundamentales por los que el gobierno de Salinas se habría opuesto a la firma de la CITES en el marco del TLCAN. Acceder a la Convención significaba asumir compromisos de carácter ambiental que implicaban restricciones al libre comercio. El sistema de permisos y certificados CITES suponía limitar el flujo de especímenes de especies silvestres a niveles que no pusieran en peligro la viabilidad biológica y comercial de las especies involucradas. Al parecer, la administración de Salinas no habría estado a favor del uso de barreras no arancelarias al movimiento de vida silvestre, en tanto afectaban a los grandes comerciantes protegidos por el gobierno y a muchas comunidades locales que dependían del aprovechamiento comercial de la vida silvestre como medio de subsistencia.

Por otra parte, el gobierno de Salinas habría temido que la incapacidad de México para implementar las disposiciones de la CITES de manera efectiva, pudiera ser motivo de sanciones comerciales dentro del TLCAN. Aunque ninguno de los tres países de la región estaba de acuerdo en el empleo de tales medidas, desde los inicios del debate

¹²⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 159.

¹²⁵ El Acuerdo sería firmado el 13 de septiembre de 1993 y sería uno de los dos acuerdos paralelos del TLCAN. Véase *infra* Apartado 5.2.2 "Las repercusiones internas e internacionales tras la firma de la CITES", pp. 228-244.

¹²⁶ J. Owen Saunders, *op. cit.*, pp. 77-78.

ambiental algunos grupos ecologistas, en especial los más radicales, demandaron el uso de instrumentos de política comercial para instar a gobiernos e industrias a cumplir con los estándares ambientales. La mera posibilidad de que exigencias ambientalistas como ésta pudieran llegar a ser consideradas por la administración de Bush, habría generado serias preocupaciones en el gobierno de Salinas de cara a la firma de la CITES. Las autoridades nacionales habrían sabido que la administración de los recursos silvestres en México no era tan eficiente como en Estados Unidos y Canadá, y por ende, nuestro país habría de enfrentar problemas aún mayores para regular el comercio de especies una vez abiertas las fronteras.

Regresando al debate sobre el impacto del libre comercio en los recursos naturales, es ahora importante señalar que las discusiones ambientalistas prestaron una atención todavía menor a los temas de vida silvestre.¹²⁷ Aunque cuestiones como el manejo de especies y ecosistemas habrían requerido de un estudio a profundidad en el marco de la liberalización comercial, la agenda ambientalista estuvo centrada en asuntos de inmediata preocupación para Estados Unidos, a saber, la contaminación de la zona fronteriza y el mantenimiento de los estándares ambientales domésticos.¹²⁸

Incluso el movimiento de especies a través de las fronteras de América del Norte, que habría de ser una de las áreas directamente afectadas por la apertura comercial, fue un tema ampliamente ignorado por grupos ambientalistas y autoridades del ramo. En los albores del debate ambiental del TLCAN, no siquiera los funcionarios del USFWS habrían prestado atención a los posibles efectos del acuerdo en los controles comerciales CITES, la aplicación de las leyes de comercio de vida silvestre y los programas de conservación.¹²⁹

Uno de los estudios más importantes sobre los vínculos entre apertura comercial y vida silvestre que fueron realizados en estos primeros años, fue el de Debra A. Rose. A principios de 1991, TRAFFIC solicitó a Rose elaborar un reporte sobre el impacto del TLCAN en el comercio de vida silvestre. Los resultados revelan que las organizaciones ambientalistas interesadas en la protección de especies y hábitats habrían tenido motivos suficientes para respaldar al TLCAN, pero también para exigir el ingreso de México a la CITES como una acción necesaria antes de la firma del acuerdo comercial.

¹²⁷ United States General Accounting Office. *Wildlife Protection. U.S. Fish and Wildlife Service's Inspection Program Needs Strengthening*. Report to Congressional Requesters. Washington D.C., United States General Accounting Office, Diciembre de 1994, p. 35.

¹²⁸ Debra A. Rose, "Free Trade and Wildlife Trade", en *Conservation Biology*. Vol. 6, No. 1, Blackwell Publishing, Marzo de 1992, p. 150.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 148.

De entrada, Rose se remitía al Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (CFTA por sus siglas en inglés) para mostrar que los controles sobre el movimiento de especies silvestres y la apertura comercial no son incompatibles. El CFTA había incluido dos provisiones que permitían a las autoridades ambientales de ambos países aplicar las regulaciones comerciales que demanda la CITES. En primer lugar, el acuerdo permitía el uso de restricciones cuantitativas a la exportación y la importación conforme a las normas del GATT, las cuales permitían el uso de barreras no arancelarias para proteger recursos naturales escasos. En segundo lugar, los países tenían el derecho de imponer embargos a los productos de otros países por motivos de política exterior u otros propósitos. Esta cláusula permitía a ambos países aplicar sanciones contra aquellas naciones que violaran las regulaciones sobre comercio de vida silvestre; en especial, permitía a Estados Unidos restringir el acceso de productos silvestres procedentes de aquellos países que no cumplieran con las normas emanadas de los acuerdos internacionales de conservación de la vida silvestre o no respetaran los estándares de conservación estadounidenses.¹³⁰

Las disposiciones ambientales del CFTA habrían sentado un precedente que las ONGAs estaban dispuestas a reclamar en el marco de las negociaciones del TLCAN. Es posible que algunos de los grupos moderados respaldaran el TLCAN a condición, por una parte, de que el texto del tratado incluyera provisiones que garantizaran que los objetivos ambientales prevalecerían sobre las metas comerciales, a semejanza del CFTA. Por otra parte, su apoyo habría dependido de que las partes del acuerdo reconocieran los estándares mínimos establecidos por las convenciones ambientales internacionales, independientemente de que cada país pudiera adoptar medidas internas más estrictas.

Al ser la CITES uno de los principales instrumentos internacionales en materia de conservación, cuya aplicación nacional y global supone restricciones al movimiento de mercancías (de origen silvestre), las ONGAs habrían demandado a los tres países de la región garantizar que las disposiciones de la Convención no se verían afectadas por la eliminación de los aranceles comerciales. Así, la incorporación de México a la CITES habría sido particularmente necesaria a fin de que nuestro país, al igual que Estados Unidos y Canadá, actuara bajo la premisa de que la protección de las especies en comercio es más importante que el comercio mismo.

¹³⁰ "Mexico Accedes to CITES...", *op. cit.*, p. 3.

Por otra parte, el diseño del CFTA habría convencido a las organizaciones ambientalistas moderadas de que el problema no era la incompatibilidad entre la apertura comercial y la protección de los recursos silvestres, sino la efectiva aplicación de las medidas de conservación en el marco de acuerdos de libre comercio. Desde este punto de vista, México enfrentaba un problema doble: primero, suscribir la CITES y, acto seguido, implementar cuanto antes las normas de la Convención.

La consecución de esta segunda tarea era fundamental, pues según el estudio de Rose, la regulación del comercio de vida silvestre sería una tarea aún más ardua cuando se concretara la apertura comercial. El volumen de los intercambios de productos de origen silvestre entre los países de la región no era despreciable. El comercio entre Estados Unidos y Canadá en este ámbito superaba los \$133 millones de dólares e incluía, principalmente, pieles y productos de piel, cuero y productos de cuero, peces ornamentales y de caza, y plantas vivas. El valor del comercio entre la Unión Americana y México era menor, alcanzando los \$19 millones de dólares, y a diferencia de los intercambios entre Estados Unidos y Canadá, se basaba primordialmente en especies que no eran reproducidas en cautiverio.¹³¹ Menos importante en términos monetarios era el comercio entre nuestro país y Canadá.

Se pensaba que el TLCAN habría de intensificar el comercio de especies en América del Norte. La experiencia del CFTA mostraba que el comercio de animales vivos, carne, productos de pieles exóticas¹³² y plantas se había incrementado como resultado de la reducción arancelaria. Era de esperarse que el mismo efecto se produjera en el comercio de vida silvestre entre Estados Unidos y México al abrirse las fronteras.

La alteración de los patrones comerciales era un escenario posible. Las reglas de elegibilidad provocarían un desplazamiento de la demanda hacia las especies originarias de América del Norte, en tanto su comercio estaría exento de aranceles. El impacto sería mayor en aquellas especies nativas que podían actuar como sustitutas de las especies no nativas utilizadas ampliamente en los intercambios comerciales en la región. De igual forma, la eliminación arancelaria podría generar incentivos "para falsificar el país de origen enlistado en los permisos comerciales a fin de beneficiarse de los aranceles preferenciales."¹³³ En otras palabras, existía el riesgo de que un movimiento comercial que debía ser registrado en el rubro de reexportaciones y pagar

¹³¹ Cfr. *Ibidem*, p. 2.

¹³² *Exotic Leather Products*. Traducción del autor. Una aproximación más cercana al español podría ser "productos de pieles de cuero exóticas".

¹³³ *Ibidem*, p. 3.

los aranceles correspondientes, fuera considerado una venta de exportación entre países del TLCAN que no generaba una carga impositiva.

El incremento del comercio entre Estados Unidos y México sería particularmente intenso en la fracción de pieles exóticas y productos de piel, mercancías que tenían una alta demanda en el primer país. Aunque hasta entonces tales productos eran manufacturados en México a partir de materias primas de origen estadounidense, la apertura comercial podía ocasionar que las maquiladoras mexicanas recurrieran cada vez más a fuentes asiáticas, africanas y sudamericanas para poder abastecer a un mercado estadounidense que se ampliaría al eliminarse los aranceles.¹³⁴ Asimismo, era probable que la liberalización comercial incrementara la demanda canadiense de productos de cuero elaborados en México, lo cual habría de complicar la tarea de las aduanas estadounidenses, en tanto serían la ruta de paso de las mercancías mexicanas con destino a Canadá.¹³⁵

El aumento en el volumen de intercambios comerciales de productos de pieles exóticas habría de generar mayores presiones sobre las especies que son sacrificadas para obtener el cuero, particularmente sobre las especies originarias de América del Norte, toda vez que éstas gozarían de preferencias arancelarias. Especial atención merecían las tortugas marinas y los cocodrilos, especies que ya se encontraban seriamente amenazadas por la sobreexplotación comercial.¹³⁶

Aparentemente, el intercambio de productos de pieles exóticas sería la única fracción del comercio de vida silvestre entre México y Estados Unidos que se vería afectada por el TLCAN. El estudio de Rose reconocía que el movimiento transfronterizo de otros productos de origen silvestre no resentiría la eliminación arancelaria, pues la mayor parte de los intercambios entre ambos países era de carácter científico y no ameritaba el pago de aranceles.¹³⁷

Aún así, el esperado incremento de los flujos comerciales demandaría un monitoreo más eficaz de los intercambios. Se presumía que la inspección y la aplicación de los controles al movimiento de especies silvestres se complicarían por el simple aumento de los niveles de tráfico. Los problemas para regular el comercio de pericos vivos,

¹³⁴ Las pieles utilizadas en México para la manufactura de productos de cuero involucraban especies originarias de diferentes partes del mundo, como lagarto americano, alce, ciervo, tejón, víbora de cascabel, elefante, hipopótamo, búfalo de agua, camello, canguro, pangolín, ñandú, avestruz, cocodrilo, caimán, serpiente, tiburón, anguila y rana. Véase Debra A. Rose, *op. cit.*, p. 148.

¹³⁵ "Mexico Accedes to CITES...", *op. cit.*, p. 5.

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ *Idem.*

pieles, cactus y orquídeas habrían de merecer una consideración especial. En el caso del comercio de productos de cuero, la dificultad para identificar piezas cortadas y productos terminados podría acrecentarse.

Aunado a lo anterior, se encontraba el problema del turismo. Las mejoras en la infraestructura de transportes que se esperaba traería el TLCAN, sumadas a la liberalización de la inversión y el comercio de servicios, incrementarían el turismo de Estados Unidos y Canadá hacia México. Ante esta eventualidad, las especies mexicanas corrían el riesgo de ser objeto de sobreexplotación comercial por el conocido interés de los turistas extranjeros en curiosidades animales, productos de tortugas marinas y ejemplares disecados.

Rose advertía que aún cuando las normas sobre comercio de especies silvestres no fueran afectadas por el TLCAN, era necesario que las autoridades ambientales de los tres países afrontaran los nuevos desafíos que planteaba el acuerdo comercial en materia de regulación. A fin de que las legislaciones nacionales fueran efectivamente aplicadas se requería un incremento del personal de inspección en las aduanas fronterizas¹³⁸ y una adecuada coordinación de los tres países. El cumplimiento de las normas de la CITES por parte de México habría de ser particularmente necesario.¹³⁹

Los resultados arrojados por el estudio de Rose mostrarían algunas de las preocupaciones de las organizaciones ambientalistas en el marco del debate ambiental del TLCAN. Aunque los vínculos entre comercio y vida silvestre no fueron un asunto central de las discusiones ambientalistas, parece lógico suponer que el tema sí fue considerado por algunas agrupaciones como NWF, WWF o *Defenders of Wildlife*, aún cuando solo fuera manejado de manera discreta o informal. Es evidente que al menos para los grupos conservacionistas, ignorar el impacto del TLCAN sobre especies y ecosistemas habría sido una omisión inaceptable.

Ahora bien, en vista del posible incremento en la explotación comercial de algunas especies nativas en el marco del TLCAN, habría resultado sumamente preocupante que uno de los países participantes en el acuerdo no fuera parte de la CITES. El esperado incremento en el flujo regional de mercancías de origen silvestre exigía mecanismos de regulación eficientes. Aunque los tres países contaban con normas nacionales que regulaban el tránsito de especímenes de especies silvestres, al menos dos de ellos,

¹³⁸ Para entonces, el USFWS sólo tenía a cuatro inspectores trabajando a lo largo de la frontera sur de Estados Unidos, y no estaba previsto ningún incremento de personal. Véase *Idem*.

¹³⁹ *Idem*.

Canadá y Estados Unidos, aplicaban los estándares mínimos que demandaba la CITES. El hecho de que México no reconociera tales directrices complicaría la regulación del comercio de vida silvestre en la región una vez que las fronteras se abrieran.

Para el gobierno de Estados Unidos la entrada de México a la CITES también resultaba necesaria. Desde la década de 1980, los traficantes de vida silvestre empleaban a México como un trampolín para exportar a la Unión Americana mercancías de origen silvestre procedentes de diferentes partes del mundo. Si nuestro país no firmaba la CITES antes de la apertura comercial, existía el riesgo de que la venta a Estados Unidos o Canadá de productos de especies silvestres no nativas que se consideraban amenazadas en el ámbito internacional pero que no eran protegidas por las leyes mexicanas, se registrara en el rubro de exportaciones de México y quedara exenta del pago de aranceles. En estas condiciones, era altamente probable que el "lavado" de especies en nuestro país se incrementara al eliminarse los aranceles regionales.

En síntesis, tanto para los grupos conservacionistas estadounidenses como para el gobierno de Bush, había razones suficientes para exigir al gobierno de Salinas la incorporación de México a la CITES como condición previa a la firma del TLCAN.

CAPÍTULO 5

EL INGRESO DE MÉXICO A LA CITES

En junio de 1990 las presiones de grupos ecologistas habrían provocado que el Presidente Salinas anunciara el inicio formal de las gestiones internas en las que se discutirían los términos y condiciones en que México se uniría a la CITES. De por medio estaba el propio interés del Jefe del Ejecutivo en mejorar la imagen exterior del país, siendo la política ambiental uno de los principales instrumentos para tal fin. El momento en que el gobierno mexicano firmaría la Convención, no obstante, seguía siendo incierto, más aún cuando la incorporación a este instrumento internacional no había estado contemplada dentro de los objetivos ambientales del gobierno de Salinas en el corto plazo.

Las reticencias del régimen político frente a la suscripción de la CITES habrían de ser apartadas en el marco del debate ambiental del TLCAN. Tanto el negativo historial ecológico de México como el potencial impacto perjudicial de la apertura comercial en el uso sustentable de las especies silvestres nativas de América del Norte, habrían sido motivos suficientes para que las organizaciones ambientalistas estadounidenses demandaran la incorporación de nuestro país a la CITES como condición previa a la firma del TLCAN. Así, el ingreso a la Convención habría sido parte de un conjunto de acciones mínimas necesarias que los ambientalistas exigirían al gobierno de Salinas a cambio de su apoyo durante las negociaciones del acuerdo comercial.

En este último capítulo se analizarán los eventos internacionales que llevarían a nuestro país a suscribir la Convención, observando la influencia decisiva que las ONGAs estadounidenses y la administración de Bush ejercieron sobre el gobierno de Salinas. De igual forma, se estudiará el proceso de aprobación y ratificación de la CITES en el Senado de la República, así como los efectos domésticos e internacionales que arrojó la firma del tratado.

5.1 El impulso final: los compromisos del 1 de mayo

Para finales de abril de 1991, en vísperas del discurso que el Presidente Bush presentaría al Congreso de su país el 1 de mayo, en el que respondería a las preocupaciones del Legislativo sobre las cuestiones ambientales y laborales vinculadas al TLCAN, se habrían producido ya muchos contactos formales e informales entre los

grupos ambientalistas y los promotores del TLCAN. El Presidente Salinas y funcionarios de su gobierno habían tenido una participación activa en esos encuentros, buscando contar con el apoyo de las ONGAs en el marco del debate político sobre la renovación del *Fast Track*.

En su empeño por mejorar la imagen ecológica de México, la administración de Salinas se dirigió a la comunidad ambientalista estadounidense a través de discursos, notas de prensa y publicaciones donde se resaltaban los progresos de la política ambiental mexicana. En este intento, algunas de las cifras empleadas por funcionarios mexicanos habrían sido poco fiables. Asimismo, como parte de las actividades de construcción de imagen, se escribirían cartas a líderes del Congreso estadounidense y se contratarían firmas especializadas en actividades de cabildeo.¹

Los esfuerzos de la administración de Salinas se habrían centrado en destacar acciones simbólicas que no necesariamente habrían tenido resultados prácticos, pero sí una alta visibilidad política. A lo largo del debate ambiental del TLCAN, los funcionarios mexicanos harían constante referencia a premios internacionales otorgados al Presidente Salinas en reconocimiento a su compromiso ambiental.² Además, se habría hecho énfasis en los avances logrados en aquellas áreas de la política ambiental que atraían la atención internacional, como la conservación ecológica.³

Para el Presidente Salinas, las relaciones con los grupos ambientalistas moderados eran especialmente importantes. Por una parte, organizaciones como NRDC, NWF y EDF, que habían tratado de influir en la política ambiental mexicana presionando indirectamente al gobierno de Salinas desde Washington D.C., se contaban entre los grupos más influyentes en el Congreso estadounidense. Por otro lado, los vínculos con organizaciones moderadas permitían a la administración de Salinas contar con un contrapeso al empuje de organizaciones ambientalistas críticas como *Greenpeace* y *Earth Island Institute*, quienes entre 1990 y 1991 orquestaron campañas mediáticas que habían obligado al gobierno mexicano a contraer sustanciales compromisos en materia de conservación.⁴

La administración de Salinas habría pensado que era más fácil "convencer" a las ONGAs moderadas del compromiso ambiental del gobierno mexicano, que a las

¹ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 183.

² En 1991 Carlos Salinas recibirá el Premio de la Tierra por parte de la organización *United Earth*, y un año más tarde el Premio por Liderazgo Mundial en la Conservación otorgado por *Conservation International*.

³ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 232.

⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 103.

ONGAs críticas de la viabilidad ambiental del modelo de desarrollo neoliberal. Las organizaciones ambientalistas moderadas recibían financiamiento del sector corporativo de negocios estadounidense, y durante el debate ambiental del TLCAN, algunas de ellas como NWF y WWF, aceptaron considerables aportaciones de compañías que respaldaban el acuerdo.⁵

La ideología de las ONGAs moderadas era compatible con las políticas de apertura y liberalización del Presidente Salinas. Para WWF, el comercio debía servir como instrumento para obtener beneficios ambientales. EDF promovía las soluciones de mercado para corregir los problemas ecológicos. NWF, la misma organización que hasta marzo de 1991 asumió una postura de confrontación frente al TLCAN, llegó a considerar que el acuerdo comercial representaba una importante oportunidad para vincular los objetivos comerciales a los objetivos ambientales.⁶ En 1992, Stewart Hudson, miembro de la División Internacional de NWF, afirmaría que "la protección ambiental no puede tener lugar en ausencia de cierto nivel de crecimiento económico."⁷ De acuerdo con Audley, tanto NWF como WWF pensaban que el incremento del comercio era "inevitable" y que las ONGAs debían aprender a trabajar en el marco del libre comercio para impulsar reformas ambientales.⁸

Los vínculos con la clase política y la élite vinculada a la política comercial permitían a las organizaciones moderadas gozar de una considerable capacidad de influencia. WWF y EDF mantenían relaciones cercanas con políticos del Partido Republicano y con industrias que promovían una política comercial orientada hacia el crecimiento económico.⁹ Más importante aún es que ambas organizaciones tenían comunicación directa con funcionarios de la administración de Bush. Tanto WWF como EDF eran posibles partidarias del acuerdo de libre comercio; de hecho, WWF no se había opuesto formalmente al TLCAN antes de la declaración del 1 de mayo del Presidente Bush.¹⁰

Durante la movilización ambientalista que tuvo lugar con motivo de las discusiones sobre la reautorización del *Fast Track*, todas las ONGAs moderadas entablarían contactos con la élite política de los Partidos Republicano y Demócrata y con dirigentes de asociaciones empresariales. La mayoría de estas organizaciones también tendría

⁵ *Ibidem*, p. 165.

⁶ Véase John J. Audley, *op. cit.*, pp. 155-156.

⁷ Citado en Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 163.

⁸ Harvard University, *op. cit.*

⁹ John J. Audley, *op. cit.*, p. 91.

¹⁰ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 161.

acceso informal a las administraciones de George Bush y de William Clinton, lo cual las colocaba en una posición privilegiada para influir directamente en las políticas ambientales de Estados Unidos. Audley sugiere que los contactos informales permitirán a WWF desempeñar un importante papel a lo largo del debate ambiental del TLCAN, aún cuando su exposición en los medios sería discreta entre 1990 y 1992.¹¹

Barkin asegura que muchas organizaciones ambientalistas pactaban alianzas con grupos cuyo compromiso con el desarrollo sustentable era cuestionable. En efecto, algunas ONGAs moderadas mantenían fuertes vínculos con empresas que han sido criticadas por el impacto ambiental negativo que producen sus actividades. NWF, WWF y TNC, por ejemplo, contaban con representantes de compañías petroleras dentro de su estructura organizativa.

La aparente afinidad entre la ideología de las ONGAs estadounidenses y las políticas de desarrollo de la administración de Salinas, sumada a la posición de las organizaciones ambientalistas como actores estratégicos durante las negociaciones preliminares del TLCAN, habrían llevado al Presidente Salinas a buscar un diálogo con las ONGAs moderadas que permitiera a ambas partes buscar una posición común en el marco del debate ambiental del TLCAN.

El Presidente Salinas entabló amistad personal con algunos líderes de las ONGAs moderadas e incluso con algunos funcionarios estadounidenses responsables de la administración ambiental. Carlos Salinas tenía una buena relación con Russell Train, quien desde 1985 fungía como Presidente de la Junta Directiva de WWF USA, era amigo personal de George Bush y había sido administrador de la EPA entre septiembre de 1973 y enero de 1977. Salinas también mantenía una amistad con Kathryn Fuller, quien se desempeñaba como Presidenta y Directora General de WWF USA desde 1989, fue directora del programa de monitoreo del comercio de vida silvestre de WWF entre 1982 y 1985, y antes de su ingreso a la organización ambientalista fue titular de la Sección de Recursos Silvestres y Marinos de la División de Recursos Agrarios y Naturales al interior del Departamento de Justicia de Estados Unidos. Asimismo, durante el debate ambiental del TLCAN el Presidente Salinas trabaría una amistad personal con Jay Hair, presidente de NWF desde 1981. Finalmente, la administración de Salinas tendría comunicación abierta con funcionarios de TNC.¹²

¹¹ Cfr. John J. Audley, *op. cit.*, p. 91.

¹² Cfr. *Ibidem*, pp. 155-163.

Carlos Salinas, Russell Train de WWF y Jay Hair de NWF habrían entablado contacto entre sí a través de William Reilly, administrador de la EPA desde febrero de 1989 y hasta diciembre de 1992. Reilly había sido presidente de WWF USA entre 1985 y 1989, era amigo cercano de Hair y tenía una buena relación con Salinas. Como se señalaba en otro apartado, desde abril de 1991 la EPA se encontraba asesorando a la Oficina del USTR en el informe que el Presidente Bush presentaría al Congreso el 1 de mayo, en virtud de lo cual el propio Reilly había concertado reuniones entre la Oficina del USTR y diversas ONGAs a principios de abril. Tales encuentros, en los que participaron NWF y WWF, habían dividido a la comunidad ambientalista, y habían colocado a las ONGAs moderadas en posición de afectar la agenda ambiental de las negociaciones del TLCAN.

Al parecer, las reuniones de abril habrían permitido a la administración de Bush conocer cuáles eran las preocupaciones ambientalistas que ameritaban ser incluidas en las negociaciones del TLCAN. El gobierno estadounidense no estaba dispuesto a permitir que estándares ambientales demasiado rigurosos se convirtieran en un obstáculo al libre comercio de la región. Por ende, la Oficina del USTR sólo habría de reconocer las demandas más generales y acaso más urgentes de los ambientalistas. La mayoría de las preocupaciones tenía que ver con el desempeño ambiental de México.

Antes de las reuniones referidas, tanto Reilly como las organizaciones conservacionistas habían tenido contacto con el Presidente Salinas y otros funcionarios de su gobierno, y habían sabido hasta qué punto el gobierno mexicano estaba dispuesto a asumir compromisos en materia ambiental que ofrecieran garantías de que la apertura comercial de las fronteras mexicanas no tendría un impacto negativo en el medio ambiente de la región. El gobierno de Salinas, por su parte, habría conocido cuáles eran las demandas mínimas a las que el Estado mexicano habría de acceder a fin de obtener la aprobación de la comunidad ambientalista en el marco de las negociaciones del TLCAN.

La amistad que vinculaba a Carlos Salinas con los dirigentes de WWF USA y NWF, sumada a su relación cercana con William Reilly, sugieren que los encuentros informales entre las partes involucradas habrían generado puntos de acuerdo.¹³ Por un

¹³ Históricamente, el régimen político mexicano se había caracterizado por una fuerte centralización de las decisiones en la figura presidencial. Durante su administración, el Presidente Salinas reforzó aún más el centralismo presidencial, debilitando el papel del partido oficial en la toma de decisiones del gobierno. El objetivo era forjar un Estado más autónomo que permitiera al Ejecutivo depender menos de la dirigencia política del partido y tener una mayor libertad para impulsar las reformas que habrían de

lado, la administración de Salinas habría aceptado poner en marcha un número limitado de acciones que demostraran a la comunidad ecologista que el desempeño ambiental de México no se convertiría en un problema dentro del área de libre comercio. A cambio, las organizaciones ecologistas se comprometían a no sabotear la renovación del *Fast Track* y a respaldar el TLCAN. De por medio habría estado también el interés de algunas de las ONGAs moderadas por invertir en México.¹⁴

Es probable que la incorporación de México a la CITES fuera parte de los acuerdos a los que llegaron el gobierno de Salinas y los grupos ambientalistas moderados. Al parecer, las ONGAs habían estado exigiendo la inmediata adhesión de México a la CITES en medio del debate ambiental del TLCAN,¹⁵ y al menos tres razones revelarían que el tema era de la mayor importancia para algunas de ellas. Por una parte, los conservacionistas, como se ha visto, tenían motivos para creer que la apertura comercial podía provocar la sobreexplotación de algunas especies nativas si no se aplicaban los controles comerciales apropiados. Por otro lado, los socios y militantes de organizaciones como WWF y NWF no habrían visto con buenos ojos que se apoyara un tratado comercial que no incluía garantías suficientes en materia de conservación y protección ecológica. En este sentido, sería inaceptable que uno de los países que habría de firmar el TLCAN no fuera parte de la CITES, pues ello complicaría la regulación del movimiento de especies silvestres en América del Norte.

Finalmente, el ingreso de México a la CITES habría sido parte fundamental de una demanda más general de los grupos ambientalistas concerniente a la relación entre el TLCAN y otros convenios ambientales. Las agrupaciones ecologistas estaban preocupadas por la posible subordinación de las normas emanadas de acuerdos ambientales internacionales a los imperativos del acuerdo comercial. Por lo tanto, habrían exigido a la administración de Bush que el acuerdo comercial reconociera la preeminencia de las regulaciones ambientales establecidas por los tratados en la materia. Si el gobierno estadounidense accedía a esta demanda, la adhesión de México a la CITES se convertía en una necesidad elemental para evitar que las especies comerciadas en América del Norte fueran objeto de un uso irracional al abrirse las fronteras, toda vez

consolidar el proyecto de desarrollo neoliberal. Tal poder político habría permitido a Carlos Salinas entablar acuerdos informales con las ONGAs en nombre del Estado mexicano y con la finalidad última de vencer la resistencia ambientalista al TLCAN. Véase Barbara Hogenboom, *op. cit.*, pp. 49-51.

¹⁴ Ciertas organizaciones ambientalistas estadounidenses estaban interesadas en desarrollar proyectos en México, en abrir una oficina en nuestro país o en expandir su membresía. *Ibidem*, p. 165.

¹⁵ Cfr. Blanca Torres, *op. cit.*, p. 315.

que sólo las normas de la CITES y no los ordenamientos locales tendrían prioridad sobre las regulaciones establecidas por el TLCAN.¹⁶

Para los grupos ecologistas, no obstante, no habría importado si México tenía la capacidad o no de instrumentar la Convención. En el mejor de los casos, lo habrían dado por sentado. También ignoraban los conflictos políticos y administrativos que enfrentaría México al ingresar a la CITES. ONGAs como WWF y NWF habrían explotado su relación con Salinas para "exhortar" al gobierno mexicano a tomar una decisión que sería ampliamente celebrada por sus afiliados y por la comunidad conservacionista, pero que también habría de generar serios problemas internos en México por las dificultades que supondría la aplicación de la Convención a nivel nacional. Como bien apunta Barkin, "muchos de estos grupos no habían hecho grandes esfuerzos para entender la dinámica interna de la política o el desarrollo en México."¹⁷

Ahora bien, es posible que la posición asumida por las ONGAs moderadas en las reuniones de abril de 1991 reflejara algunos de los compromisos que el Presidente Salinas y los ecologistas habrían acordado durante sus encuentros informales. Reilly habría sido el mediador entre ambas partes y la voz autorizada dentro del gobierno de Bush para validar esos acuerdos. La actuación de Reilly habría de ser decisiva, pues como titular de la EPA participaría en la integración del capítulo ambiental del informe que el Presidente Bush presentaría al Congreso el 1 de mayo.

El documento que el Jefe del Ejecutivo de Estados Unidos presentaría aquel día, habría incluido las demandas más importantes de las ONGAs moderadas, algunos de los compromisos a los que habría accedido el gobierno de México durante la etapa de cabildeo, e incluso algunas preocupaciones relacionadas con el desempeño ambiental de México que la administración de Salinas no habría reconocido, pero que requerían de una atención especial.

La administración de Bush se mostraba firme en su intención de no incluir provisiones ambientales en el texto del acuerdo comercial, pero había preparado un plan alternativo que le permitiría obtener la aprobación de los congresistas que habían mostrado preocupación por las implicaciones ambientales de la apertura comercial. El 1

¹⁶ No es posible saber si durante las negociaciones preliminares del TLCAN la administración de Bush estuvo dispuesta a reconocer que los objetivos ambientales emanados de los tratados en la materia estarían por encima de los objetivos comerciales del TLCAN. Sin embargo, lo cierto es que el texto final del acuerdo que sería acordado por los tres países norteamericanos incluiría a la CITES como uno de los tres convenios ambientales internacionales cuyas provisiones prevalecerían sobre las disposiciones del TLCAN en caso de presentarse un conflicto entre las normas de libre comercio y las restricciones ambientales al movimiento de mercancías.

¹⁷ David Barkin, *op. cit.*, p. 358.

de mayo, el Presidente Bush propuso la firma de un acuerdo paralelo que atendiera las cuestiones ambientales relacionadas con el TLCAN. El paquete ambiental presentado por su administración incluía: el reconocimiento del derecho a la protección del medio ambiente; el derecho a rechazar cualquier producto que no cumpla con las normas sanitarias; el derecho a imponer estándares sobre pesticidas, energéticos y desechos tóxicos; el derecho a establecer límites al comercio de productos controlados por convenios internacionales; la cooperación con México en la solución de los problemas fronterizos; la incorporación de algunos ambientalistas en el equipo de negociación del TLCAN; y la elaboración de un estudio sobre el impacto ambiental de la apertura comercial.¹⁸

La respuesta del Presidente Bush haría énfasis en el compromiso de México con la protección ambiental, y resaltaría los planes bilaterales para la conservación de la vida silvestre.¹⁹ Tomando en cuenta ambos puntos y considerando que el comercio de especies era una de las áreas que resentirían directamente el impacto de la liberalización comercial, podría suponerse que el tema de la incorporación de México a la CITES estuvo incluido explícita o tácitamente en el documento del 1 de mayo.

De ser cierta esta interpretación, se podría asegurar que la adhesión a la CITES habría sido parte de un conjunto de acciones ambientales que el gobierno de Salinas debía emprender en forma inmediata para demostrar al Congreso de Estados Unidos y a la comunidad ambientalista que nuestro país no evadiría su responsabilidad ecológica en el marco del TLCAN. Si, en efecto, la incorporación a la CITES estuvo incluida en el documento del 1 de mayo, el gobierno de Salinas habría tenido que acelerar las gestiones de ingreso a la Convención, toda vez que si México no asumía los compromisos anunciados por el Presidente Bush en su disertación frente al Congreso de su país el 1 de mayo, el Jefe del Ejecutivo enfrentaría las críticas del Legislativo y de la comunidad ambientalista.

A partir de entonces, el gobierno de Salinas no sólo habría de enfrentar las demandas ecologistas para que México firmara la CITES, sino también las presiones del gobierno de Estados Unidos. La administración de Bush habría querido observar rápidos progresos en la política ambiental mexicana después del 1 de mayo, a fin de que el desempeño ecológico de México no obstaculizara el inicio de las negociaciones formales del TLCAN. Así, aunque el Presidente Salinas y las ONGAs estadounidenses

¹⁸ John J. Audley, *op. cit.*, p. 57.

¹⁹ *Idem.*; Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 160.

moderadas ya habrían discutido la incorporación de México a la CITES durante sus encuentros informales, el documento entregado por el Presidente Bush al Congreso de su país el 1 de mayo habría dado un impulso definitivo al proceso de adhesión de nuestro país a la CITES.

Los ambientalistas no obtendrían mayores concesiones de la administración de Bush en los días posteriores a la presentación del Presidente ante el Congreso. William Reilly habría estado trabajando para neutralizar la oposición ambientalista a la reautorización del *Fast Track*. Así, el 17 de mayo, en un artículo publicado en *The New York Times*, NWF, una de las organizaciones cercanas a Reilly y al Presidente Carlos Salinas, respaldaba el *Fast Track*. Otras organizaciones como NAS y EDF también mostrarían formalmente su apoyo a la renovación de dicho instrumento.

Ante un acuerdo comercial cuya firma era aparentemente inminente,²⁰ los grupos ambientalistas habrían tenido que moderar sus demandas a fin de que el gobierno de Bush aceptara compromisos mínimos en materia ambiental. Entre febrero y mayo, las exigencias de las ONGAs que estaban dispuestas a ser parte de las discusiones ambientales oficiales vinculadas al TLCAN, se modificaron notablemente. El amplio número de preocupaciones iniciales debió limitarse a aquéllas que fueran más urgentes y necesarias para así evitar que el tema ambiental fuera marginado de las negociaciones del acuerdo comercial. De sus interacciones formales e informales con partidarios del TLCAN durante los primeros meses de 1991, las ONGAs moderadas habrían aprendido que para ser parte de las negociaciones tenían que mostrar voluntad de compromiso.²¹

Otras organizaciones, no obstante, se opondrían al acuerdo paralelo propuesto por el Presidente Bush, rechazando cualquier posibilidad de discutir un tratado que no promovería el desarrollo sustentable de la región.²² De esta manera, la escisión ambientalista que tuvo lugar en abril de 1991 se consolidaría después del discurso presidencial del 1 de mayo.

El 23 de mayo de 1991 el Congreso estadounidense aprobó la renovación del *Fast Track* y aceptó la propuesta del Presidente Bush de negociar un acuerdo paralelo al TLCAN sobre asuntos ambientales. En respuesta a los compromisos hechos por el Jefe del Ejecutivo el 1 de mayo, el Congreso demandó a la administración de Bush incluir

²⁰ Jules Katz, quien fuera asistente de la Embajadora Carla Hills, representante de la Oficina del USTR, habría asegurado que la administración de Bush estaba preparado para firmar el TLCAN con o sin el apoyo de la comunidad ambientalistas. Véase John J. Audley, *op. cit.*, p. 61.

²¹ Cfr. *Ibidem*, p. 59.

²² Cfr. Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 160.

asesores ambientales durante las negociaciones del acuerdo comercial, concertar el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF) con México, llevar a cabo una evaluación sobre el impacto ambiental del TLCAN, y refrendar su promesa de no afectar los estándares estadounidenses de salud y seguridad ambiental durante las negociaciones.²³ Terminaba así el debate político del *Fast Track* y se despejaba el camino para el inicio de las discusiones formales del TLCAN.

A partir de junio de 1991, tres elementos centrales que habrían estado visibles desde mayo, definirán el debate ambiental del TLCAN. Primero, las élites vinculadas a la política comercial emplearán canales formales e informales para minimizar el impacto de los intereses ambientalistas en las negociaciones comerciales. Segundo, el interés político en el tema ambiental se mantendrá gracias a la combinación de los roles de confrontación y diálogo asumidos por los grupos críticos y moderados respectivamente. Las organizaciones más radicales montarán una amenaza creíble al TLCAN que permitirá a los grupos moderados concertar compromisos con el equipo de negociación del TLCAN. Tercero, las ONGAs más flexibles controlarán la agenda ambiental de las negociaciones y moderarán sus demandas a cambio de una participación formal en las discusiones oficiales sobre el acuerdo ambiental paralelo.²⁴

Carlos Salinas habría hecho una decisión inteligente al aliarse con las organizaciones ambientalistas estadounidenses moderadas. La participación de estos grupos en las negociaciones formales habría de ofrecer cierta seguridad al gobierno de Salinas de que la política ambiental de México no sería objeto de preocupación para la administración de Bush. Sin embargo, la ayuda que podían ofrecer los grupos moderados estaría condicionada al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Presidente Salinas en sus encuentros informales con representantes de las ONGAs estadounidenses en los primeros meses de 1991, así como aquellos que fueron planteados por el propio Presidente Bush en su discurso del 1 de mayo. Uno de esos compromisos habría sido la firma de la CITES.

5.2 México se incorpora a la CITES

En junio de 1991, a más de un año de que el Presidente Carlos Salinas anunciara el inicio de los trámites para el ingreso de México a la CITES, las presiones

²³ John J. Audley, *op. cit.*, p. 65.

²⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 64.

internacionales habrían de llevar al gobierno de Salinas a tomar una de las decisiones más esperadas por los grupos conservacionistas nacionales y del extranjero. Aquel mes, el Jefe del Ejecutivo promulgaba el decreto de aprobación de la CITES, culminando así un proceso que había iniciado en 1984, cuando por primera vez se discutió oficialmente la posibilidad de que México ingresara a la Convención.

Aparentemente, la política doméstica había agotado los medios para postergar la incorporación de México a la CITES. Las condiciones internacionales habrían dictado que el momento de la firma había llegado. Como se verá a continuación, después del informe que el Presidente Bush presentó al Congreso de Estados Unidos el 1 de mayo, las gestiones de ingreso a la CITES se aceleraron, y en un par de meses habría de resolverse uno de los asuntos más problemáticos y menos estudiados de la política ambiental mexicana.

5.2.1 El proceso de adhesión

A finales de 1990, la Consultoría Jurídica de la SRE manifestó su confianza de que la CITES fuera discutida por el Senado de la República durante su segundo periodo de sesiones, el cual habría de iniciar el 15 de abril de 1991 y no podría prolongarse más que hasta el 15 de julio del mismo año, de acuerdo con el texto del artículo 65 constitucional entonces vigente. Si la administración de Salinas habría de cumplir su promesa, en cualquier momento dentro de esos tres meses la Convención sería remitida al Senado para su aprobación. Los primeros pasos se tomarían casi un mes después de la apertura de sesiones del Congreso de la Unión.

El 13 de mayo, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y la Secretaría de Pesca firmaron el "Acuerdo por el que se establecen los criterios ecológicos CT-CERN-001-91 que determinan las especies raras, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial y sus endemismos, de la flora y la fauna terrestres y acuáticas en la República Mexicana." De esta manera, quedaba concluido el tan ansiado catálogo nacional de especies silvestres que por tantos años había sido uno de los principales obstáculos para firmar la CITES.

El acuerdo identificaba la destrucción de hábitats y la explotación indiscriminada como las principales causas de la pérdida de especies de flora y fauna. Se decidió elaborar un listado basado en cuatro estatus de riesgo: especies raras, especies amenazadas, especies en peligro de extinción, y especies sujetas a protección especial.

El documento reconocía que los criterios técnico-ecológicos empleados para clasificar a las especies en alguna de las cuatro categorías, tomaban en cuenta los lineamientos internacionales vigentes en la materia, aspecto especialmente relevante considerando que hasta entonces las normas de aprovechamiento de las especies silvestres nativas se determinaban con base en estándares nacionales.

Los criterios ecológicos CT-CERN-001-91 son sumamente coincidentes con los que emplea la CITES para enlistar a las especies dentro de sus Apéndices. La categoría de especies en peligro de extinción correspondería al Apéndice I de la CITES; la categoría de especies amenazadas al Apéndice II; y la categoría de especies terrestres y acuáticas sujetas a protección especial al Apéndice III.²⁵ Curiosamente, el Acuerdo omite definir cuáles son las especies raras.

El listado oficial de especies en riesgo sería publicado el 17 de mayo en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Se había dado así un paso fundamental de cara a la firma de la CITES. El mismo mes de mayo, la SEDUE solicitaría a la SRE el inicio de las gestiones finales para la incorporación de México a la Convención.²⁶ Tales eventos se producen al mismo tiempo en que las ONGAs moderadas en Estados Unidos aprobaban la reautorización del *Fast Track*.

El 6 de junio, siendo México sede internacional para la celebración del Día Mundial del Medio Ambiente,²⁷ el Presidente Carlos Salinas habría de realizar un anuncio esperado. Sabiendo que los ojos de la comunidad ambientalista internacional estaban puestos en nuestro país, el Jefe del Ejecutivo informaría que en el transcurso de junio México se integraría a la CITES. Por primera vez en más de 10 años, un gobierno mexicano asumía el compromiso formal de firmar la Convención. Aparentemente,

²⁵ Cfr. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Acuerdo por el que se establecen los criterios ecológicos CT-CERN-001-91 que determinan las especies raras, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial y sus endemismos, de la flora y la fauna terrestres y acuáticas en la República Mexicana", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLII, No. 12, (México D.F., viernes 17 de mayo de 1991), p. 8. En vista de que ya hemos descrito los Apéndices de la CITES (Véase Capítulo 2, Apartado 2.1.3 "Estructura y organización de la CITES"), a continuación se presentan las definiciones de tres de las cuatro categorías empleadas por el Acuerdo del 13 de mayo de 1991:

Artículo 3°. Son especies amenazadas aquellas que se juzga probable que pasen a la categoría 'en peligro' en un futuro próximo, si siguen operando los mismos factores causales.

Artículo 5°. Son especies en peligro de extinción aquellas cuyas poblaciones se encuentran reducidas numéricamente hasta un nivel crítico y cuyo hábitat ha experimentado una reducción tan drástica que se les considera en peligro inmediato de desaparecer.

Artículo 7°. Son especies terrestres y acuáticas sujetas a protección especial aquellas que deben quedar bajo una reglamentación específica a fin de limitar su explotación.

²⁶ María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 125.

²⁷ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994...*, *op. cit.*, p. 433.

ninguna de las administraciones anteriores se había aventurado a señalar una fecha concreta para la suscripción de la CITES. El hecho de que el Presidente Salinas asegurara que la Convención se aprobaría en junio, parecía indicar que esta vez sí había una intención política real para hacerlo.

El anuncio habría estado cuidadosamente planeado. Aquella misma noche, Carlos Salinas recibiría el Premio de la Tierra de manos de Claes Nobel, presidente de la organización *United Earth*, en reconocimiento a los esfuerzos que su gobierno había encabezado para mejorar el medio ambiente de nuestro país. Nobel destacó de manera especial el programa para abatir la contaminación del aire en la Ciudad de México, el decreto que prohibía la captura y el comercio de tortugas marinas y las medidas emprendidas para la conservación de la ballena gris.²⁸ Durante el evento, el Presidente Salinas afirmó que "cuatro temas, merecen hoy una especial atención y una decidida colaboración internacional: el calentamiento de la tierra, la escasez y la contaminación del agua, la sobrevivencia de la diversidad biológica de las especies y la protección de los grandes bosques tropicales del planeta."²⁹ Carlos Salinas sostenía así su discurso ecologista y enaltecía la decisión de su gobierno de firmar la CITES.

A partir de entonces, sería cuestión de días para que la Convención fuera aprobada por el Congreso mexicano. El 11 de junio la SRE remitió dos copias certificadas de la CITES acompañadas de un Memorándum de Antecedentes a la Secretaría de Gobernación, solicitándole "enviar una copia de dichos documentos a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, con objeto de que tenga a bien considerar el mencionado texto durante su actual período de sesiones."³⁰

En respuesta a la comunicación anterior, el 13 de junio la Secretaría de Gobernación remitió los documentos correspondientes al Senado de la República para su discusión. El día 17, el texto de la CITES y el Memorándum de Antecedentes eran recibidos en la Cámara de Senadores y turnados a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores Segunda Sección y Primera de Asentamientos Humanos y Ecología (en adelante Comisiones Unidas), para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

²⁸ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, pp. 105-106.

²⁹ Fidel Samaniego. "Apela CSG a la voluntad política mundial para mejorar el ambiente", en *El Universal*. Año LXXV, Tomo CCXCVII, No. 26 931, Primera Sección, (México, D.F., viernes 7 de junio de 1991), p. 18.

³⁰ Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LIV Legislatura, *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, adoptada en la ciudad de Washington, D.C., el 3 de marzo de 1973*. Año Tercero, Segundo Período Ordinario, Ramo Secreto, Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Segunda Sección y de Asentamientos Humanos y Ecología, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LIV Legislatura, México, 18 de junio de 1991, p. 1.

El Memorandum de Antecedentes enviado por la SRE y que indudablemente fue elaborado por la SEDUE al menos en lo que a aspectos técnicos se refiere, habría sido la propuesta de instrumento de adhesión de México a la CITES.³¹ El documento presentaba una clasificación general de las especies silvestres que requerían ser protegidas contra la sobreexplotación comercial, la cual será perfeccionada por las Comisiones Unidas en el informe final que presentarán al Senado. Asimismo, el Memorandum resaltaba la necesidad de cooperar con otras naciones en la regulación del comercio internacional de especies sujetas a protección especial en el ámbito local (especies del Apéndice III), y reconocía que el intercambio de información sobre los volúmenes de comercio y el estatus de las poblaciones silvestres, es una herramienta indispensable para la efectiva aplicación de los controles comerciales.³²

El documento sugería una lista de especies nativas que debían ser incluidas en el Apéndice III de la CITES, así como un listado de especies sobre las que México habría de formular una reserva de conformidad con el artículo VII, párrafo 4 de la Convención, el cual permitía que los especímenes de especies silvestres del Apéndice I que fueran criados en cautiverio o reproducidos artificialmente, fueran considerados especímenes de las especies incluidas en el Apéndice II.³³ Ambas listas se habrían elaborado a partir del catálogo nacional de especies publicado en el DOF el 17 de mayo.

Considerando estos antecedentes, el 18 de junio, en sesión secreta, el Senado habría de determinar si la Convención era o no aprobada. Aunque no existe un diario de los debates de esa sesión, el dictamen presentado por las Comisiones Unidas revela algunos puntos interesantes que merecen ser considerados aquí. Como podrá apreciarse, la evaluación de los senadores simplificaba demasiado una problemática que no se había resuelto en años y que habría requerido de una consideración a profundidad.

El dictamen planteaba que México no había firmado la CITES porque no contaba con un inventario nacional de especies. La elaboración del catálogo habría permitido al gobierno identificar tres categorías de especies cuyo comercio debía ser regulado. En primer lugar se encontraban las especies en peligro de extinción, respecto a las cuales era necesario adoptar "medidas drásticas de protección" que permitieran la recuperación de sus poblaciones y hábitats, así como establecer controles nacionales e internacionales

³¹ Cfr. María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 125.

³² Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LIV Legislatura, *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas...*, *op. cit.*, p. 62.

³³ El listado de especies reservadas incluía 16 especies de fauna y todas las especies de flora de las familias cactáceas, orchidaceae y zamiaceas. Cfr. *Ibidem*, p. 81.

para regular su aprovechamiento. En segundo lugar, estaban aquellas especies distribuidas en zonas con muy baja densidad poblacional que corrían un grave riesgo de extinción si su comercio no era controlado. Finalmente, había otras especies que aún no estando amenazadas a nivel nacional, se encontraban numéricamente disminuidas, por lo que se requería establecer restricciones a su comercio.³⁴

Al pasarse lectura al tratado, se resaltaron aquellos puntos especialmente sensibles para los intereses nacionales. Se hizo énfasis en el derecho de las Partes de adoptar medidas internas más estrictas para regular el comercio, la captura, la posesión o el transporte tanto de las especies incluidas en los Apéndices de la Convención como de aquellas no enlistadas en dichos catálogos. Esta cuestión era importante para el gobierno de México, ya que históricamente las autoridades ambientales habían apostado por el establecimiento de vedas y prohibiciones a la explotación de ciertas especies como medida de conservación. Era incluso un asunto de soberanía nacional, pues el Estado mexicano no habría estado dispuesto a perder la capacidad de establecer las regulaciones comerciales que considerara más apropiadas para la protección de las especies que habitan en territorio nacional. El propio dictamen recalca que aún cuando la cooperación internacional para la regulación del comercio de especies silvestres es necesaria, "los pueblos y los Estados son y deben ser los mejores protectores de sus ecosistemas."³⁵

Más importante aún para el proyecto neoliberal del Presidente Salinas y su intención de consolidar la integración económica con Estados Unidos a través del TLCAN, era la cláusula del tratado que aseguraba que las disposiciones de la CITES no afectarían las obligaciones emanadas de un acuerdo comercial regional, siempre y cuando se refirieran a los intercambios entre los Estados miembros de ese acuerdo.³⁶ Tal disposición garantizaba que los estándares de conservación no fueran empleados como una barrera no arancelaria al libre comercio, lo cual era especialmente importante en el marco de las negociaciones del TLCAN, pues dicha cláusula permitiría a los países que suscribirían el acuerdo subordinar los objetivos de la CITES a los intereses comerciales del TLCAN.³⁷ Esta cuestión habría de interesar de manera particular a la administración de

³⁴ *Ibidem*, p. 227.

³⁵ *Idem*.

³⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 225.

³⁷ A pesar de que la propia CITES reconocía que las obligaciones emanadas de un tratado comercial no serían afectadas por las regulaciones establecidas por la propia Convención, y en tal sentido resultaba compatible con los intereses de los partidarios TLCAN, grupos ecologistas de Estados Unidos habrían de

Salinas, pues la experiencia del embargo atunero había demostrado que las regulaciones ambientales podían tener un impacto negativo en el libre comercio.

Después de abordar la estructura de la convención y hacer mención especial de disposiciones como las anteriormente señaladas, el dictamen de las Comisiones Unidas advertía que "el seguimiento que de a conocer el Ejecutivo será de gran utilidad e interés para la opinión pública y para esta Cámara."³⁸ Tal exhortación revelaría que el tema era altamente sensible y que los senadores habrían estado conscientes de las presiones que se cernían sobre el gobierno mexicano por su tardanza en firmar la CITES. El hecho de que las Comisiones Unidas reconocieran que el tema era de interés para la "opinión pública" demostraría que uno de los principales motivos que impulsaban al gobierno de Salinas a suscribir la CITES, eran las demandas de grupos ecologistas.

El dictamen terminaba señalando que las Comisiones Unidas no habían encontrado elementos que impidieran la adhesión de México a la CITES; más aún, la decisión del gobierno de Salinas de firmar la Convención era consistente con los principios de la política exterior de México.

El análisis precedente evidencia que los artículos de la Convención en cuestión no contravienen las disposiciones de nuestra constitución política, ni vulneran la soberanía nacional. Al contrario, en sus disposiciones se reitera el criterio de cooperación internacional que establece la fracción X del artículo 89 de nuestra Carta Magna, como uno de los principios rectores de la política exterior de nuestro país.³⁹

En realidad, no hubo un análisis de las implicaciones que supondría para México ingresar a la CITES. Las Comisiones Unidas se habrían limitado a describir el funcionamiento de la Convención y las obligaciones que México habría de asumir como Estado Parte. No hubo una discusión crítica sobre los mecanismos institucionales, administrativos, legislativos, logísticos y operativos que nuestro país habría de requerir para implementar de manera efectiva las disposiciones de la Convención. Esta omisión era sumamente delicada. En este trabajo se ha comentado que uno de los principales problemas de las autoridades encargadas de la regulación del comercio de especies

presionar para que el texto final del acuerdo comercial incluyera garantías de que las restricciones comerciales impuestas por la CITES prevalecieran sobre las disposiciones del TLCAN.

³⁸ Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LIV Legislatura, *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas...*, op. cit., p. 227.

³⁹ *Idem*.

silvestres era la ejecución de las normas en la materia. En tal virtud, resultaba preocupante que el dictamen de las Comisiones Unidas sólo se ocupara de los aspectos formales de la incorporación de México a la CITES, ignorando importantes cuestiones de fondo que tenían que ver con la aplicación de la Convención.

En una sola sesión, la Cámara de Senadores resolvió el ingreso de México a la CITES. Aquel 18 de junio, después de presentar su dictamen, las Comisiones Unidas solicitaban a la Honorable Asamblea del Senado de la República votar el proyecto de decreto por virtud del cual se aprobaba la CITES.

Los acontecimientos del día 18 de junio sugieren que había cierta premura por firmar la Convención. El dictamen de las Comisiones Unidas no fue objeto de ulteriores discusiones. "Considerado de obvia y urgente resolución se le dispensó la segunda lectura"⁴⁰, y el proyecto de decreto fue aprobado por los 52 senadores que asistieron a la sesión. Ni un solo voto en contra ni una sola abstención.

Ese mismo día, en ejercicio de la facultad que le concede el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴¹, la Cámara de Senadores sancionaba el Decreto de aprobación de la CITES. Horas más tarde, el documento se remitía a Fernando Gutiérrez Barrios, Secretario de Gobernación, para los efectos constitucionales procedentes.

Finalmente, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 constitucional,⁴² "y para su debida publicación y observancia", el mismo día 18 de junio el Presidente Carlos Salinas expedía el "Decreto por el que se aprueba la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, adoptada en la ciudad de Washington D.C., el tres de marzo de mil novecientos setenta y tres."⁴³

⁴⁰ *Ibidem*, p. 220.

⁴¹ El texto vigente del artículo 76 constitucional, fracción I, estipulaba que entre las atribuciones del Senado de la República estaban: "analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, *aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.*" Las cursivas son mías.

⁴² La fracción I del artículo 89 constitucional confiere al Presidente de la República la facultad y la obligación de "*promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión*", proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." Las cursivas son mías.

⁴³ Secretaría de Relaciones Exteriores. "Decreto por el que se aprueba la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, adoptada en la ciudad de Washington D.C., el tres de marzo de mil novecientos setenta y tres", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLII, No. 17, (México D.F., lunes 24 de junio de 1991), pp. 18-19.

En un maratónico día se resolvía un asunto que acaso podía amenazar el éxito del TLCAN o que al menos podía afectar las relaciones personales del Presidente Salinas con ONGAs como WWF o NWF, cuya influencia en el Congreso estadounidense podía ser determinante en el marco del debate ambiental del TLCAN. La aprobación de la CITES, a su vez, habría de ofrecer mayores garantías a la administración de Bush y al Congreso de Estados Unidos de la seriedad y la responsabilidad de México en materia ambiental. Finalmente, tal decisión habría de ser un alivio para un gobierno que había enfrentado fuertes presiones de grupos conservacionistas entre 1989 y 1991, en demanda de la incorporación inmediata de México a la CITES como una acción necesaria para poner freno a la explotación ilegal de las especies silvestres que cruzaban las fronteras nacionales.

Es interesante observar que la aprobación de la CITES en México coincide con el inicio de las negociaciones formales del TLCAN. El 12 de junio, apenas un día antes de que la Secretaría de Gobernación solicitara a la Cámara de Senadores el estudio del texto de la CITES, se había celebrado la primera reunión formal de los ministros de comercio de México, Canadá y Estados Unidos para discutir los términos del acuerdo comercial. El empalme de las fechas reforzaría la hipótesis que se ha intentado desarrollar en estos últimos apartados, a saber, que la firma de la CITES era uno de los compromisos ambientales que el gobierno de Salinas habría de asumir para evitar que la mala reputación ambiental de nuestro país pudiera obstaculizar el inicio de las negociaciones del TLCAN.

El 24 de junio el Decreto de aprobación de la CITES era publicado en el DOF, con lo cual el gobierno de Salinas cumplía el último requisito que demanda la Constitución para que las disposiciones legislativas tengan efecto legal. El día 27, el Presidente Salinas firmaba el instrumento de adhesión a la CITES, el cual aparentemente no incorporaba las reservas que habían sido sugeridas por la SEDUE a través de la SRE.⁴⁴ México, por lo tanto, habría de ingresar a la Convención sin ningún tipo de condiciones, tal como lo habían demandado las ONGAs críticas que participaron en la movilización ambientalista en contra de la matanza de tortugas marinas en México.

Un elemento básico para concluir la negociación que conduciría a la adhesión de México a la CITES era la publicación del catálogo de especies silvestres nativas ordenadas por categoría de riesgo. Como se apuntaba líneas arriba, el 17 de mayo la

⁴⁴ Cfr. "CITES Update", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 55, University of California-San Diego, La Jolla, California, Octubre de 1991, p. 14.

lista oficial fue publicada en el DOF, mediante Acuerdo Técnico CT-CERN-001-91. El documento señalaba cuáles eran las especies que México proponía para su inclusión en los Apéndices de la CITES, con base en su estatus de riesgo y los niveles de control necesarios para regular su comercio internacional.⁴⁵

Sólo habría de faltar un paso más para que la incorporación de México a la CITES quedara sellada. El 2 de julio, en la ciudad de Berna, capital de Suiza, Patricio Chirinos, Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, entregaba al Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Suiza, en su calidad de depositario de la Convención, el instrumento de adhesión de México a la CITES. Al término del acto protocolario, la SEDUE resaltaba el compromiso adquirido por México, señalando que los países con mayor diversidad biológica tenían una mayor responsabilidad con la conservación de las especies.⁴⁶

Entrevistado a los pocos días de su encuentro con autoridades de la CITES en Suiza, Patricio Chirinos argumentaba que México no se había incorporado antes a la Convención por tres razones fundamentales. Primero, había grupos de la sociedad civil que consideraban que la firma de la CITES implicaba un sometimiento al exterior. Segundo, las restricciones comerciales impuestas por la CITES tendrían un impacto negativo sobre las comunidades rurales del país. Tercero, no se había elaborado un catálogo nacional de especies silvestres.⁴⁷

Las apreciaciones de Chirinos son interesantes. El titular de la SEDUE reconocía que factores domésticos habían detenido la incorporación de México a la CITES. En el mismo sentido podría afirmarse que habrían de ser factores internacionales los que rompieran con esa inercia y obligaran al gobierno de nuestro país a tomar una decisión que por largo tiempo había sido pospuesta. Como se ha comentado, el cambio en la estrategia de desarrollo nacional que inicia durante la administración de Miguel de la Madrid y se consolida con el gobierno de Carlos Salinas, gradualmente había hecho de México un país mucho más vulnerable a la influencia de actores internacionales. No debe olvidarse, por otro lado, que la proyección internacional del país era fundamental en la búsqueda de nuevas inversiones y créditos externos que apuntalaran el proceso de reforma estructural al interior.

⁴⁵ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 30.

⁴⁶ Cfr. "Entregó Patricio Chirinos al Ministro de Relaciones Exteriores de Suiza el Instrumento de Ingreso a CITES", en *Excelsior*. Año LXXV, Tomo IV, No. 27 035, Primera Sección, (México, D.F., miércoles 3 de julio de 1991), p. 54-A.

⁴⁷ Cfr. Patricia Saad Sotomayor. "Informó Chirinos del Resultado de su Visita a Israel", en *Excelsior*. Año LXXV, Tomo IV, No. 27 038, Primera Sección, (México, D.F., sábado 6 de julio de 1991), 32-A.

Ahora bien, las declaraciones de Chirinos son cuestionables desde otro punto de vista. Por una parte, los temores que suscitaba la posible incorporación de México a la CITES parecían provenir más bien de grupos ligados al régimen político y no propiamente de la sociedad civil. En general, como se ha constatado en esta investigación, la comunidad ambientalista nacional había estado demandando la firma de la Convención. Por otro lado, habría que preguntarse si en verdad una de las razones que frenaban el ingreso de México a la CITES era el impacto de los controles comerciales sobre las poblaciones locales que dependían de la vida silvestre como fuente de ingresos. La realidad indicaba que en México las comunidades rurales ya eran marginadas por una Ley Federal de Caza que restringía el aprovechamiento de la fauna silvestre a unas cuantas especies y a unos cuantos usos.⁴⁸

Había cuestiones más profundas que obstaculizaban la firma de la CITES. Para un régimen de corte autoritario como el mexicano, asuntos como el intercambio de información, el empleo de normas extranjeras o el rendimiento de cuentas ante un organismo internacional eran materias especialmente delicadas. La CITES exigía la apertura política del Estado mexicano, y evidentemente tal demanda había sido inaceptable para los diferentes gobiernos nacionales en turno, más aún cuando el propio sistema político aparentemente encubría a traficantes de vida silvestre.

Ni siquiera el gobierno de Salinas, con su ambicioso programa de liberalización económica, habría estado preparado para asumir responsabilidades internacionales que demandaban transparencia y que coartaban la libertad política de un régimen acostumbrado a actuar bajo sus propias reglas. Sin embargo, la administración de Salinas habría estado dispuesta a asumir el desafío político que suponía la CITES, teniendo en mente que el objetivo último era lograr la firma del TLCAN. Ya encontraría el gobierno mexicano la manera de minimizar el impacto político de la CITES una vez que ésta fuera aprobada. Mientras tanto, el acto simbólico de suscribir la Convención habría de convencer a los grupos ecologistas estadounidenses del compromiso ambiental del gobierno mexicano, a fin de contar con su apoyo durante las negociaciones del TLCAN.

Así pues, las reacciones de las autoridades nacionales tras la firma de la CITES habrían de reflejar optimismo. El propio Patricio Chirinos aseguraba que después de años de estudiar la incorporación a la CITES, México ahora se encontraba preparado

⁴⁸ Ramón Pérez-Gil Salcido, *et. al., op. cit.*, pp. 28-29.

para cooperar en la protección internacional de las especies silvestres.⁴⁹ Funcionarios de la SEDUE iban más lejos al señalar que "México, como miembro activo del CITES, propondrá en ese foro internacional la adopción de medidas adicionales, basadas en la experiencia de nuestro país al aplicar criterios y normas más estrictos aún."⁵⁰ Aunque a todas luces discutibles, aseveraciones como estas habrían de congratular a la comunidad ambientalista, y en tal sentido cumplirían con su objetivo.

Un par de comentarios merecen ser considerados aquí antes de concluir este apartado. En primer lugar, es curioso que el mismo día en que México depositaba su instrumento de adhesión a la CITES, el Secretariado de la Convención notificaba al Presidente Bush que Japón había decidido poner fin al comercio de pieles de tortugas golfinas y convenía establecer límites a la importación de caparzones de tortugas de carey, comprometiéndose a retirar su reserva CITES sobre dicha especie para julio de 1994.⁵¹

Como se recordará, a principios de 1990, en el marco de la movilización ambientalista en contra de la matanza de tortugas marinas en México, ONGAs críticas como *Greenpeace* y *Earth Island Institute* habían denunciado el comercio ilegal en productos de tortugas marinas que operaba entre México y Japón. Al respecto, dos de las principales demandas de estos grupos eran, por un lado, que nuestro país firmara la CITES, y por el otro, que Japón retirara sus reservas CITES sobre las especies golfinas y carey. El hecho simbólico de que ambos reclamos obtuvieran una respuesta positiva más o menos en las mismas fechas, sugiere que las presiones de las ONGAs críticas habían sido efectivas; y en tal virtud, es posible que también hayan sido un factor a considerar por la administración de Salinas durante las gestiones finales de ingreso a la CITES.

En este sentido, sería atinado señalar, parafraseando a Audley, que la posición de compromiso asumida por las ONGAs moderadas sumada a la actitud de confrontación por la que apostaron las ONGAs críticas, se combinaron para persuadir al gobierno de México a firmar la CITES. De la misma forma, la conjunción de ambos roles habría convencido al gobierno de Estados Unidos de la necesidad de exigir a México su incorporación a la CITES y mantener así el apoyo de las ONGAs que habían aceptado discutir un conjunto limitado de demandas a cambio de su participación formal en las

⁴⁹ Patricia Saad Sotomayor, *op. cit.*, p. 32-A.

⁵⁰ Ramón Pérez-Gil Salcido, *et. al.*, *op. cit.*, p. 128.

⁵¹ "CITES Update", *op. cit.*

negociaciones del TLCAN. Como se recordará, el ingreso de México a la CITES habría sido parte de los compromisos del 1 de mayo.

Una segunda observación tiene que ver con el momento político en que se produce la aprobación de la CITES. Aunque las negociaciones del TLCAN evidentemente constituyen el marco de referencia obligado, otro proceso internacional de especial importancia para la comunidad conservacionista se desarrollaba en forma paralela a las discusiones oficiales que tenían lugar en México con motivo del ingreso a la CITES.

Como se señalaba en apartados anteriores, entre finales de 1990 y principios de 1991 expertos del PNUMA sostuvieron reuniones en Nairobi, Kenia, con el propósito de estudiar la posibilidad de convenir un nuevo instrumento internacional para la protección de la biodiversidad. En los primeros meses de 1991, el Consejo de Gobernación de dicho organismo había exhortado al Director Ejecutivo a "otorgar una alta prioridad a los trabajos sobre diversidad biológica... con el fin de lograr un instrumento legal internacional para la conservación y uso racional de la diversidad biológica."⁵² México había estado participando en la elaboración de los borradores preliminares de la Convención, siendo su colaboración de suma importancia al ser uno de los cinco países con mayor riqueza biológica en el mundo.

El 31 de mayo de 1991, mediante decisión 16/42 del Consejo de Gobernación del PNUMA, fue formalmente establecido el Comité Intergubernamental de Negociación de un Convenio sobre la Diversidad Biológica, el cual habría de reunirse por primera vez del 24 de junio al 3 de julio de 1991. Es durante este periodo cuando la CITES es aprobada en México y depositado el instrumento de adhesión respectivo. La incorporación a la CITES habría sido la mejor carta de presentación de México en la reunión citada y habría otorgado mayor credibilidad a nuestro país durante las negociaciones.

Una vez más, la coincidencia en las fechas nos permite hacer observaciones interesantes. La firma de la CITES se produce en el mismo mes en que inician las negociaciones formales de dos importantes acuerdos internacionales: el TLCAN y el Convenio sobre Diversidad Biológica. Esta eventualidad revela que el momento político de la incorporación de México a la CITES no pudo haber sido más simbólico y no

⁵² Paul Roberts. "International funding for the conservation of biological diversity: Convention on Biological Diversity", en *Boston University International Law Journal*, Vol. 10, No. 2, Boston University School of Law, Boston, MA, 1992, pp. 303-349. Dirección URL: <http://www.ciesin.columbia.edu/docs/008-127/008-127.html>, [consulta: 17 de diciembre de 2007].

menos estratégico. La adhesión a la Convención habría de posicionar a México como un jugador activo en dos importantes foros internacionales.

Así pues, existen suficientes motivos para creer que la esfera internacional ejerció una influencia determinante en la decisión del gobierno de Salinas de firmar la CITES. Aunque en el ámbito doméstico la movilización de grupos ecologistas en demanda de la adhesión de México a la Convención parece haberse intensificado desde 1989 con la matanza de las tortugas marinas, las evidencias sugieren que fueron factores internacionales los que produjeron el impulso definitivo hacia la incorporación de México a la CITES.

5.2.2 Las repercusiones internas e internacionales tras la firma de la CITES

El 1 de julio de 1991, al tomar el cargo como Secretario General de la CITES en sustitución de Eugene Lapointe, el búlgaro Isgrev Topkov destacó la importancia de la incorporación de México a la Convención, subrayando que "era el único Estado del continente americano que no era miembro."⁵³ Para las autoridades de la CITES habría sido especialmente importante que un país conocido por ser uno de los principales centros mundiales de contrabando de especies se uniera a la Convención.

La incorporación de nuestro país a la CITES generó comentarios positivos en el extranjero. Una nota de prensa de la Embajada de México en Washington D.C. destacó las acciones emprendidas por el gobierno mexicano para proteger los vastos recursos naturales del país. En un mensaje claramente dirigido a los críticos de las políticas mexicanas en materia de comercio de vida silvestre, el documento advertía que como país observador en las reuniones de la CITES, México había cumplido con las disposiciones de la Convención, y que la adhesión a la CITES "fortalecería aún más" los esfuerzos de nuestro país en la conservación de las especies nativas.⁵⁴

TRAFFIC, por su parte, aseguraba que el ingreso de México a la CITES podría traer consigo importantes progresos en la regulación del comercio internacional de vida silvestre.⁵⁵ Sin embargo, advertía que el gobierno de Salinas debía instrumentar la Convención cuanto antes debido al potencial incremento del comercio de especies silvestres en América del Norte que habría de tener lugar si el TLCAN era aprobado. La

⁵³ María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 126.

⁵⁴ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 31.

⁵⁵ "Mexico Accedes to CITES...", *op. cit.*, p. 1.

aplicación efectiva de la CITES en nuestro país habría de prevenir los problemas de monitoreo que se derivarían de un eventual aumento en el flujo de mercancías de origen silvestre que cruzarían la frontera entre México y Estados Unidos en el marco de la apertura comercial. Se recomendaba al gobierno de Salinas trabajar en aspectos como el establecimiento de puertos asignados y el intercambio de información con otras Partes de la CITES.⁵⁶

México, no obstante, no podía confiar sólo en sus propias capacidades. TRAFFIC pensaba que nuestro país requeriría de la asistencia de Estados Unidos para atender cuestiones como el monitoreo de las especies objeto de comercio, el estudio del impacto socioeconómico de los controles comerciales, la ejecución de las leyes o el establecimiento de programas para el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.⁵⁷

Las inquietudes ecologistas habrían sido escuchadas por las autoridades estadounidenses. Después de la incorporación de México a la CITES, se pidió al USFWS ofrecer un seminario de capacitación para los funcionarios mexicanos encargados de la aplicación de los controles comerciales CITES.⁵⁸ En teoría, los agentes estadounidenses responsables de la emisión de permisos y revisión en aduanas estaban mejor preparados que sus contrapartes mexicanos en la regulación del movimiento de especies silvestres a través de las fronteras nacionales. Sin embargo, también enfrentaban problemas de inspección y monitoreo por la falta de personal y de recursos, así como por un sistema de información deficiente.⁵⁹

El hecho de que las propias autoridades estadounidenses tuvieran problemas para regular el tráfico de especies demostraría dos cosas. Por un lado, la cooperación técnica que la Unión Americana podía proporcionar a México habría de ser insuficiente si no se contaba con una infraestructura logística y operativa adecuada para que los responsables del monitoreo del comercio de especies realizaran su trabajo. Por otra parte, y más importante aún, la realidad indicaba que si Estados Unidos, con toda su experiencia en el manejo de los controles CITES, tenía dificultades para regular el tránsito de mercancías de origen silvestre, era de esperarse que México, siendo un país de reciente incorporación a la Convención, enfrentara complicaciones aún mayores para implementar las normas de la CITES a nivel nacional.

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 5.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ Véase U.S. Department of the Interior, *U.S. Fish and Wildlife Service Cooperative Programs...*, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁹ Véase United States General Accounting Office. *Wildlife Protection. U.S. Fish and Wildlife Service's Inspection Program...*, *op. cit.*, pp. 3-4.

Este último comentario merece una consideración especial. En diferentes apartados de este trabajo se ha apuntado que la incorporación de nuestro país a la Convención no se traduciría automáticamente en una mejor regulación del movimiento transfronterizo de especies silvestres, pues ello dependía de una aplicación adecuada de las provisiones de la CITES. Era, pues, altamente probable que la adhesión de México a la Convención no produjera resultados tangibles en el corto plazo. La propia Debra A. Rose, en un artículo posterior a la publicación del reporte especial sobre el impacto del TLCAN en el comercio de vida silvestre que la investigadora preparó para TRAFFIC, reconocía que "el ingreso de México a la CITES simplificará los controles al comercio internacional", pero advertía que "la efectiva implementación de la CITES con frecuencia tarda algunos años más después del ingreso."⁶⁰

Ahora bien, independientemente de los problemas "normales" que habría de afrontar un país en desarrollo que ingresa a la CITES, lo cierto es que México había asumido un compromiso internacional para el cual no estaba preparado. La adhesión a la Convención no estuvo respaldada por una infraestructura adecuada, ni por mecanismos administrativos y de coordinación intersectorial eficaces.⁶¹ Al parecer, no habría existido un interés político real en aplicar las disposiciones de la Convención. Pérez-Gil, *et.al.*, aseguran que las responsabilidades de la instrumentación de la CITES fueron asignadas a una persona que se empleaba como dibujante en una de las Direcciones de Área de la SEDUE.

Más allá de las reacciones iniciales, la incorporación de México a la CITES habría de tener importantes repercusiones a nivel doméstico y a nivel internacional, aunque sus efectos no necesariamente son perceptibles en una primera lectura. Dado que un análisis profundo sobre esta cuestión está fuera de los límites de este estudio, aquí sólo se abordarán los elementos más relevantes.

El 30 de septiembre de 1991, de conformidad con el artículo XXII del texto de la Convención,⁶² México se convertía oficialmente en el miembro número 111 de la CITES. El 6 de diciembre, en cumplimiento de la obligación señalada en el Artículo IX de la Convención, el gobierno mexicano informaba al Secretariado de la CITES que la SEDUE había sido designada como Autoridad Científica y Autoridad Administrativa

⁶⁰ Debra A. Rose, *op. cit.*, p. 149.

⁶¹ Ramón Pérez-Gil Salcido, *et. al.*, *op. cit.*, p. 128.

⁶² El artículo XXII, párrafo 2 de la CITES establece que "para cada Estado que ratifique, acepte o apruebe la presente Convención, o se adhiera a la misma, después del depósito del décimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de que dicho Estado haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión."

para la aplicación de la Convención en México.⁶³ Aún así, las responsabilidades de la implementación nacional de la CITES habrían de ser un trabajo coordinado entre la SEDUE, la SARH, la Secretaría de Pesca, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de la Defensa Nacional.⁶⁴

El Decreto de Promulgación de la CITES no se publicó en el DOF sino hasta el 6 de marzo de 1992, siendo que, para efectos internacionales, hacía más de cinco meses que la Convención había entrado en vigor en México. Esta situación resultaba delicada. De acuerdo con lo dispuesto en la Fracción I del artículo 89 constitucional, y en los artículos 2 y 3 de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo Federal que sean de interés general, deben ser publicados en el DOF a fin de que sean aplicados y observados debidamente. En tal virtud, aunque México era Estado Parte de la CITES desde el 30 de septiembre de 1991, la Convención no habría podido aplicarse en el ámbito nacional en tanto no había sido publicada en el DOF. El problema para el gobierno de Salinas era que desde aquella fecha México se encontraba vinculado jurídicamente a la Convención.

El retraso en la publicación del decreto de promulgación de la CITES aparentemente no obedeció a problemas de carácter administrativo. El día 4 de julio de 1991, dos días después de que el instrumento de adhesión fue entregado al Gobierno de Suiza, el Lic. Sergio González Gálvez, Subsecretario de Relaciones Exteriores de la SRE, extendió "copia certificada" de la CITES al Ejecutivo Federal, "a fin de incorporarla en el Decreto de Promulgación respectivo."⁶⁵ Para entonces, la Convención no podía ser promulgada porque México aún no era oficialmente parte de la CITES. Sin embargo, cuando ese momento llegó, el Presidente Salinas no firmó el decreto.

Fue hasta el 3 de febrero de 1992, en la residencia oficial del Poder Ejecutivo Federal, cuando Carlos Salinas promulgó el citado decreto.⁶⁶ Un mes después,

⁶³ Aparentemente, México había tardado en informar a las autoridades de la CITES sobre el nombramiento de la Autoridad Administrativa. El artículo IX, párrafo 2 de la Convención es muy claro al señalar que "*al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión*, cada Estado comunicará al Gobierno Depositario el nombre y la dirección de la Autoridad Administrativa autorizada para comunicarse con las otras Partes y con la Secretaría." Las cursivas son mías.

⁶⁴ Cfr. María del Carmen Rivera García, *op. cit.*, p. 126.

⁶⁵ Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores. "Decreto promulgatorio de la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXII, No. 5, (México D.F., viernes 6 de marzo de 1992), p. 42.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 23

finalmente, aparecía publicado en el DOF. En apariencia, podría pensarse que el gobierno federal habría tratado de retrasar la publicación del decreto a fin de evadir responsabilidades en materia de implementación de la Convención. Aún cuando desde finales de septiembre de 1991 México ya estaba obligado a observar las normas de la CITES en sus relaciones comerciales con otros Estados, el gobierno de Salinas no podía aplicar la Convención fuera del marco institucional y operativo existente antes de que la CITES entrara en vigor para México. El Estado mexicano no podía trabajar sobre una estructura especialmente diseñada para poner en marcha las disposiciones de la Convención, pues la CITES carecía de obligatoriedad jurídica en el ámbito doméstico en virtud de que aún no era publicada en el DOF.

Al retrasar la publicación del decreto promulgatorio de la CITES, el gobierno de Salinas hacía uso del marco jurídico doméstico para limitar sus obligaciones como Estado Parte de la Convención. Es probable también que el Ejecutivo Federal tratara de ganar tiempo ante la reforma administrativa que se avecinaba. Como se verá a continuación, en mayo de 1992 tendría lugar una reorganización institucional en la Administración Pública Federal, y ante tal eventualidad una redistribución de funciones era inminente. El gobierno federal habría querido asignar las responsabilidades operativas de la CITES dentro de esta nueva estructura.⁶⁷

Por otro lado, el Decreto no habría podido retrasarse más ante la inminente celebración de la Octava Reunión de la Conferencia de las Partes de la CITES (COP 8), la cual habría de celebrarse del 2 al 13 de marzo de 1992 en Kioto, Japón, y sería la primera reunión en la que México participaría como Estado Parte de la Convención. Aún cuando la promulgación de la CITES en México se produjo algunos días después de iniciada la COP, llegaría en el momento adecuado para demostrar a la comunidad ambientalista que México no rehuiría a sus responsabilidades como miembro de la CITES.

Al poco tiempo de concluida la COP 8 comenzaría la reforma administrativa en México. El 16 de marzo, el Ejecutivo Federal publicó en el DOF el "Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad."⁶⁸

⁶⁷ Esta hipótesis estaría confirmada por Inés Arroyo-Quiroz, *et.al.*, quienes aseguran que los esfuerzos nacionales para implementar la CITES se dieron en el marco de la reforma institucional de mayo de 1992. Véase Inés Arroyo-Quiroz, *et. al., op. cit.*, p. 31.

⁶⁸ Véase Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, "Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1992, en *Gaceta Ecológica*. Vol. V, No. 20, Secretaría de Desarrollo Social, México, Enero de 1993, pp. 59-62.

Establecida formalmente el 15 de julio de ese año, la Comisión tendría por objeto promover y coordinar los esfuerzos de instituciones nacionales vinculadas a la investigación en recursos biológicos, a lo largo de tres líneas principales: 1) inventarios biológicos y bases de datos; 2) uso de los recursos biológicos; y 3) divulgación del conocimiento acerca de la biodiversidad.⁶⁹

El 25 de mayo fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), disponiéndose la desaparición de la SEDUE para ser reemplazada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Las tareas ambientales de esta nueva dependencia habrían de ser ejercidas por la Comisión Nacional de Ecología (CONADE), la cual contaría con el apoyo de dos agencias desconcentradas de SEDESOL: el Instituto Nacional de Ecología (INE), encargado de la formulación e implementación de las políticas ecológicas, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), responsable de vigilar la aplicación de las políticas y establecer sanciones por incumplimiento.

Como parte de la reforma, se transfirieron a la SARH responsabilidades operativas relacionadas con el manejo, protección y aprovechamiento de la fauna silvestre, que sumadas a sus competencias en materia forestal otorgaban a la Secretaría un alto grado de discrecionalidad en la administración de los recursos silvestres. Dos de las entidades adscritas a la SARH encargadas de la gestión de bosques cambiaron de denominación, dando paso a la constitución de la Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre y la Dirección General de Protección Forestal y Fauna Silvestre.

Está última recibió amplias competencias en materia de vida silvestre. Entre otras funciones la nueva Dirección tenía a cargo formular y evaluar los programas de sanidad forestal, de reforestación, de plantaciones forestales, de inspección y vigilancia forestal y de caza y de protección contra incendios; establecer normas y lineamientos para la administración de reservas forestales y parques nacionales; expedir vedas forestales y de caza; y otorgar permisos de caza o de explotación cinegética.⁷⁰ Además, la nueva dependencia estaba facultada para intervenir directamente en la emisión de los permisos de exportación e importación de especímenes de especies silvestres, en colaboración

⁶⁹ SEDESOL, Instituto Nacional de Ecología. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994*. México, Secretaría de Desarrollo Social, 1994, pp. 103-104.

⁷⁰ Véase Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXV, No. 4, (México D.F., jueves 4 de junio de 1992), p. 34.

con el INE.⁷¹ La intención de las enmiendas habría sido integrar las funciones de conservación con la regulación de la explotación de los recursos naturales, cuya separación había probado ser ineficiente.⁷²

Dentro de este reparto de funciones, el INE, a través de la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales, fue designado como Autoridad Científica y Administrativa de la CITES en México.⁷³ En la práctica, no obstante, tales atribuciones serían compartidas con la SARH. Aunque las fuentes consultadas no son lo suficientemente claras al respecto, el manejo de los controles comerciales CITES a partir de 1993 deja entrever que la SARH quedó a cargo de la expedición de autorizaciones de importación y exportación de vida silvestre, mientras que el INE asumió la responsabilidad de emitir los permisos CITES correspondientes.⁷⁴ Este hecho en particular, y el fortalecimiento de la SARH en general, habrían tenido una fuerte motivación política cuyo origen podría encontrarse en las discusiones domésticas previas al ingreso de México a la CITES.

Como se recordará, en 1990 Carlos Hank González, padre de un empresario a quien se acusaba de ser uno de los traficantes de vida silvestre más importantes del mundo, había sido designado titular de la SARH. Su nombramiento habría sido particularmente delicado en el marco de las negociaciones interinstitucionales que habrían de definir las condiciones en las que México se incorporaría a la CITES. Era probable que Hank

⁷¹ La Dirección General de Protección Forestal y Fauna Silvestre de la SARH recibió la responsabilidad de "organizar, normar y controlar [...] la movilización y entrada y salida de productos y subproductos forestales y de fauna silvestres, en los puertos marítimos, aéreos y terrestres del país." Además, "normar el otorgamiento y la expedición de permisos sanitarios, para la importación y exportación de productos y subproductos forestales y de fauna silvestre, y promover, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Internacionales, ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el establecimiento de medidas de regulación o restricción a importación o exportación de dichos productos, cuando se requiera para su conservación o aprovechamiento, de conformidad con las normas que expida la Secretaría de Desarrollo Social." Véase *Idem*.

Por su parte, la Dirección General de Aprovechamiento Ecológico de los Recursos Naturales, como unidad administrativa del INE, se encargaría de "elaborar las normas y criterios ecológicos para el establecimiento y operación de unidades de producción de la flora y la fauna silvestres y acuáticas, así como para regular su aprovechamiento comercial, posesión, importación, exportación y tránsito." Véase Secretaría de Desarrollo Social. "Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXVI, No. 13, (México D.F., viernes 17 de julio de 1992), p. 38.

Por virtud de las disposiciones anteriores, el otorgamiento de permisos de importación y exportación de especímenes de vida silvestre habría de ser una tarea conjunta del INE y la SARH.

⁷² Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 229.

⁷³ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 32.

⁷⁴ Cfr. SEDESOL, Instituto Nacional de Ecología. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994*, *op. cit.*, pp. 92-96; *Memoria sexenal 1988-1994*. México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre, Junio de 1994, pp. 23-24.

González, tratando de proteger los intereses de su familia, intentara poner obstáculos al proceso de adhesión a la Convención. normas

Tratar de convencer a Hank González de la necesidad de firmar la CITES no habría sido una tarea sencilla. A cambio de su colaboración, el Presidente Salinas habría de ofrecerle garantías de que el negocio de su hijo no se vería afectado por el ingreso de México a la Convención. El fortalecimiento político de la SARH no habría sido suficiente. Sin embargo, otorgar a dicha Secretaría la responsabilidad de actuar como Autoridad Científica CITES con el poder de decidir si un permiso de exportación o importación era o no autorizado, habría sido una propuesta aceptable para la familia Hank. Ésta habría sido, a final de cuentas, otra de las razones por las que a Carlos Salinas le habría interesado esperar a la reforma administrativa antes de iniciar la instrumentación política de la CITES.

Este "intercambio de favores" habría de tener repercusiones negativas en la regulación del comercio de especies silvestres. El "Subprograma Nacional de Inspección y Vigilancia del Tráfico de Flora y Fauna Silvestre", puesto en marcha por la SEDUE a finales de 1991 y que contó con financiamiento del Banco Mundial, habría de quedar en el olvido cuando las atribuciones en materia de vida silvestre se distribuyeron entre la SARH y la SEDESOL. Ninguna de estas dos dependencias habría de crear un programa emergente, y al poco tiempo de la reorganización administrativa imperaría "un gran desorden y confusión" en la regulación del comercio de especies silvestres. De acuerdo con Olivera, citado por Hernández Baños, la apatía y la complicidad de las autoridades provocarían "un alarmante incremento" del tráfico ilegal.⁷⁵

Algunas acciones del gobierno de Salinas, no obstante, merecen reconocimiento. El INE y la PROFEPA contrataron personal capacitado para mejorar los controles comerciales y aumentar las posibilidades de detectar cargamentos ilegales en puertos, aduanas y mercados.⁷⁶ Los informes ambientales de la SEDESOL, por otro lado, mostrarían una mayor transparencia en el manejo de autorizaciones y permisos de exportación e importación.

Sin embargo, el ingreso de México a la CITES no habría generado los niveles de protección que los conservacionistas esperaban. Para el gobierno de Salinas, la incorporación a la CITES tenía una finalidad política específica que difícilmente podía medirse en términos ecológicos. La adhesión a la Convención habría estado pensada

⁷⁵ Cfr. José Francisco Hernández Baños, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁶ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 32.

como una acción simbólica que, sumada a otras iniciativas en materia ambiental, permitiría al gobierno de Salinas obtener el visto bueno de los grupos ambientalistas en el marco del debate político sobre la renovación del *Fast Track*. Aunque en primera instancia podría pensarse que la administración de Salinas tuvo que ceder a las presiones de grupos ambientalistas, la realidad indica que las autoridades nacionales nunca perdieron el control político del tema. Una vez que la Convención fue firmada, la implementación de la CITES se dio a cuentagotas, no sólo por la incapacidad real para aplicar las provisiones de la Convención de manera efectiva, sino también por la necesidad de proteger intereses sensibles del régimen político mexicano.

Esta situación generaría problemas a las autoridades ambientales en los años posteriores a la reforma institucional de mayo de 1992. En particular, el gobierno de Salinas habría de enfrentar complicaciones con la actualización de la norma técnica CT-CERN-001/91, la cual, como se apuntaba en apartados anteriores, enlistaba a las especies silvestres nativas en cuatro categorías de riesgo, y era el inventario nacional con el que México se había adherido a la CITES. La revisión del catálogo, a sólo un par de años de haber sido preparado, obedecía a la necesidad de transformar las normas técnicas ecológicas en normas oficiales mexicanas, en función de nuevos estándares nacionales de certificación y verificación.

El 1 de julio de 1992 había sido publicada en el DOF la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, entre cuyos objetivos estaba "establecer un procedimiento uniforme para la elaboración de normas oficiales mexicanas por las dependencias de la administración pública federal."⁷⁷ En 1993, el Comité Consultivo Nacional de Normalización para la Protección Ambiental comenzó a trabajar en la conversión del Acuerdo CT-CERN-001/91 en el Proyecto de Norma NOM-PA-CRN-001/93. El borrador del documento no fue del agrado de académicos, ambientalistas y algunos grupos al interior del gobierno, en virtud de que no contaba con un amplio respaldo de los expertos en la materia.⁷⁸

A pesar de las críticas, el 2 de agosto del mismo año fue publicado en el DOF el "Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-PA-CRN-001/93, que determina las especies de flora y la fauna silvestres terrestres y acuáticas, raras, endémicas, amenazadas, en peligro de extinción y las sujetas a protección especial." La disposición

⁷⁷ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Ley Federal sobre Metrología y Normalización", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXVI, No. 1, (México D.F., miércoles 1 de julio de 1992), p. 48.

⁷⁸ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al., op. cit.*, p. 33.

establecía reglas de observancia obligatoria en el aprovechamiento, colecta, cosecha o captura de especies silvestres, y otorgaba un plazo de 90 días para que los interesados presentaran los comentarios que consideraran pertinentes. Por primera vez, el gobierno mexicano alentaba una amplia discusión pública relacionada con la implementación de las provisiones de la CITES.⁷⁹

El debate, no obstante, no habría favorecido a las autoridades nacionales que elaboraron el proyecto. La norma fue denunciada por diferentes agrupaciones ambientalistas nacionales e internacionales debido a que omitía la inclusión de especies silvestres que ameritaban ser consideradas dentro de alguna de las cuatro categorías de riesgo. Algunos comentarios advirtieron que el lenguaje ambiguo de ciertas secciones podía llevar a concluir que el aprovechamiento comercial de ciertas especies en riesgo incluidas en los Apéndices de la CITES estaba permitido.⁸⁰

Descuidos como éstos no podían sino generar suspicacia considerando que la SARH sería una de las autoridades encargadas de vigilar el cumplimiento de la norma.⁸¹ El riesgo era que los vacíos existentes fueran empleados como subterfugios legales para amparar movimientos comerciales de especies silvestres amenazadas por la sobreexplotación. Aunque tales ambigüedades serían corregidas en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994,⁸² negligencias como las anteriormente señaladas demostrarían hasta qué punto ciertos intereses políticos habrían de condicionar los progresos en la implementación de la CITES.

En el ámbito doméstico, pues, la incorporación de México a la Convención no habría de traducirse en una aplicación efectiva de las provisiones del tratado, al menos no en el corto plazo. Aunque la reorganización de la administración de la vida silvestre en mayo de 1992 habría tenido la intención de reintegrar los temas de conservación y

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ Véase "Respuesta a los comentarios recibidos, respecto al Proyecto de Norma Oficial Mexicana publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 1993 en materia de flora y fauna silvestres y acuáticas", en *Gaceta Ecológica*. México, Secretaría de Desarrollo Social, Vol. V, No. 26, Diciembre de 1993, pp. 2-3.

El apartado 7 titulado "Especificaciones" era sumamente impreciso y sujeto a una amplia interpretación. El párrafo 3, en particular, podía llevar a inferencias peligrosas, pues textualmente señalaba que "las especies raras, amenazadas, y *en peligro de extinción, para aprovechamiento comercial*, sus productos y subproductos, deberán provenir *primordialmente* de unidades de producción de flora y fauna silvestre autorizadas." La inclusión de la palabra "primordialmente" dejaba abierta la posibilidad de autorizar la explotación comercial de especies silvestres en extinción en casos determinados.

⁸¹ Véase Secretaría de Desarrollo Social. "Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-PA-CRN-001/93, que determina las especies de flora y la fauna silvestres terrestres y acuáticas, raras, endémicas, amenazadas, en peligro de extinción y las sujetas a protección especial", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Sección, Tomo CDLXXIX, No. 1, (México D.F., lunes 2 de agosto de 1993), p. 31.

⁸² La norma sería publicada en el DOF el 16 de mayo de 1994.

aprovechamiento sustentable en una sola Secretaría, y en tal sentido habría beneficiado la aplicación adecuada de los controles comerciales CITES, la transferencia y redefinición de funciones no estuvo acompañada de una reforma estructural en la organización interna de las dependencias involucradas en el manejo de los recursos silvestres, por lo que los problemas en materia de conservación se mantuvieron.⁸³ Así pues, la regulación del comercio de especies en México habría de operar dentro de las mismas estructuras políticas existentes antes del ingreso de nuestro país a la Convención.

Los efectos internacionales que generó la firma de la CITES no son menos importantes. La incorporación de México a la Convención habría sido parte de las acciones ambientales que las ONGAs moderadas exigieron al gobierno de Salinas a cambio de su respaldo en las negociaciones del TLCAN. Estos acuerdos informales habrían resultado exitosos para ambas partes. Por un lado, los ambientalistas obtendrían garantías de que la política ambiental mexicana no sería objeto de preocupación una vez que las barreras comerciales entre los países de América del Norte se eliminaran. Por su parte, el Presidente Salinas lograría superar el obstáculo ambientalista de cara a la votación sobre la reautorización del *Fast Track* en el Congreso de Estados Unidos, y ganaría un aliado importante durante las discusiones formales del acuerdo comercial.

Como se ha comentado, en junio de 1991 dieron inicio las negociaciones formales del TLCAN. Dos meses más tarde el Presidente Bush elegía a cinco representantes de las ONGAs moderadas para participar como asesores ambientales de la Oficina del USTR durante las discusiones del tratado. Las cinco organizaciones favorecidas fueron WWF, NWF, NRDC, TNC y NAS, siendo Russell Train y Jay Hair, amigos personales de Carlos Salinas, los funcionarios elegidos para ser representantes de WWF y NWF respectivamente. Los asesores fueron formalmente designados hasta noviembre del mismo año, y para entonces el gobierno de Bush ya había acordado con sus homólogos de México y Canadá el alcance de los temas ambientales vinculados al TLCAN.⁸⁴

El Presidente Salinas era un hombre astuto, y sabía que las relaciones con los ambientalistas eran tan importantes como los contactos con la élite política promotora del acuerdo comercial. Su administración habría de jugar una doble estrategia durante el debate ambiental del TLCAN. Por una parte, el Presidente Salinas buscaría mantener el apoyo de las ONGAs moderadas mediante el desarrollo de proyectos ecológicos en

⁸³ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 229.

⁸⁴ John J. Audley, *op. cit.*, p. 66.

México que serían financiados conjuntamente por el gobierno federal y los grupos ambientalistas.⁸⁵ Por otro lado, el Presidente trabajaría de cerca con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para limitar el impacto de las demandas ambientalistas durante las negociaciones del acuerdo comercial.

El pacto con las ONGAs moderadas habría sido una decisión acertada del gobierno de Salinas. Aunque no es posible saber hasta qué punto el ingreso de México a la CITES contribuyó a fortalecer las relaciones del Presidente Salinas con estos grupos, es innegable que el apoyo de organizaciones conservacionistas como WWF y NWF fue fundamental a lo largo de las discusiones ambientales que se desarrollaron en forma paralela a las negociaciones del TLCAN. Ambas agrupaciones seguirían colaborando de cerca con la administración de William Clinton (1993-2001), y al menos una de ellas, WWF, habría de reconocer los progresos de la política ambiental mexicana ante los ataques de las ONGAs críticas.

El papel de WWF en el desarrollo del debate ambiental del TLCAN en general, y en la defensa de los logros ambientales de México en particular, merece ser considerado brevemente aquí. Como podrá observarse, la posición adoptada por esta organización a principios de 1993 sugiere que el ingreso de México a la CITES habría sido una acción altamente valorada por las ONGAs moderadas.

Cuando George Bush terminó su mandato como Presidente de Estados Unidos en enero de 1993, Russell Train de WWF renunció como asesor ambiental de la Oficina del USTR. Su lugar fue ocupado por Kathryn Fuller, Presidenta y Directora General de WWF USA, quien habría de jugar un papel fundamental durante las negociaciones ambientales del TLCAN, al menos en dos sentidos. Primero, Fuller consideraba que "las críticas centradas en el historial ambiental de México no eran justificadas, y que los funcionarios mexicanos merecían un reconocimiento por sus esfuerzos en la protección de especies en peligro y diversos ecosistemas."⁸⁶ Segundo, su organización pensaba que la promoción del crecimiento económico debía ser un componente esencial de cualquier campaña que buscara estimular la protección del medio ambiente en los países en desarrollo. Fuller no consideraba apropiado que el acuerdo ambiental paralelo al TLCAN previera la imposición de sanciones comerciales contra México por su magro

⁸⁵ Cfr. Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 229.

⁸⁶ John J. Audley, *op. cit.*, p. 87.

desempeño ambiental, como lo demandaban las ONGAs críticas, pues disposiciones de este tipo podían poner en peligro el éxito del acuerdo mismo.⁸⁷

Las apreciaciones de Fuller resultan especialmente importantes para nuestra investigación. En palabras de su Presidenta, WWF USA no sólo defendía los logros de la administración ambiental en México, sino que al mismo tiempo advertía que el cuidado del medio ambiente no podía prosperar sin una política que impulsara el crecimiento económico. En tal sentido, WWF aceptaba tácitamente que la ejecución de las políticas ambientales en México mejoraría una vez que nuestro país alcanzara cierta prosperidad económica.

Por otro lado, llama la atención el énfasis que hace Fuller en los progresos de la agenda verde mexicana. Es indudable que WWF tenía motivos particulares para elogiar los esfuerzos del gobierno de Salinas en materia de conservación. En junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), Kathryn Fuller acordó con Carlos Salinas el establecimiento del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN), institución que habría de captar recursos de fuentes nacionales e internacionales para garantizar el financiamiento estable de largo plazo de proyectos de conservación en México.⁸⁸ Un año más tarde, WWF instalaba la Oficina del Programa México en el Distrito Federal, fortaleciendo así su presencia en nuestro país.⁸⁹

En otro apartado se comentaba que los posibles acuerdos a los que llegaron el Presidente Salinas y las ONGAs moderadas a principios de 1991 habrían considerado el interés de algunas organizaciones en invertir en México. Aunque no podría asegurarse que las iniciativas anteriormente señaladas estuvieron delineadas en dichos acuerdos, la presencia de WWF en nuestro país revelaría al menos que la protección de la biodiversidad en México fue objeto de atención especial por parte de algunas ONGAs durante el debate ambiental del TLCAN.

Es posible suponer que el reconocimiento de WWF a las políticas de conservación en México se hacía extensivo al ingreso de nuestro país a la CITES en 1991. Al parecer, ninguna otra organización ambientalista estadounidense habría tenido razones

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 87-88.

⁸⁸ Véase Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, *National Environmental Fund - Case Study Mexico*. México, 8 pp. Dirección URL: <http://www.fmcn.org/docs/Case%20Study.pdf>, [consulta: 15 de enero de 2008].

⁸⁹ En 1990 WWF había establecido una oficina en Chihuahua. Véase WWF México, *WWF Programa México*, en <http://www.wwf.org.mx/wwfmex/wwfmex.php>; México, WWF México. Página visitada el 3 de enero de 2008.

especiales para celebrar la adhesión de México a la Convención como WWF. Varios años antes de que los gobiernos de México y Estados Unidos estudiaran la pertinencia de crear un área de libre comercio, funcionarios de WWF ya habrían discutido con autoridades mexicanas la posibilidad de que México suscribiera la CITES. Como se recordará, en 1983 WWF colaboró con el Secretariado de la Convención en la preparación del Seminario CITES de los países del Hemisferio Occidental, un foro regional que permitiría a los Estados del continente americano intercambiar información sobre las leyes locales que regulaban el comercio de especies silvestres, con objeto de mejorar la vigilancia del tráfico regional. La propia Kathryn Fuller, que en aquel entonces era directora del programa de monitoreo del tráfico de vida silvestre de WWF,⁹⁰ habría trabajado en la relatoría del Seminario y en el compendio de los instrumentos legales nacionales que reglamentaban el movimiento de especies.⁹¹ WWF, por lo tanto, habría estado al tanto de la evolución de las políticas CITES en la región y habría observado con preocupación que para finales de los ochentas México era el único Estado americano que no había firmado la CITES.⁹²

Podría asegurarse que para WWF en general, y para Kathryn Fuller en particular, la incorporación de México a la Convención cerraba un ciclo iniciado a principios de la década de 1980, cuando en el marco del Seminario CITES de los países del Hemisferio Occidental, WWF y el Secretariado de la Convención tuvieron un primer contacto oficial con las autoridades mexicanas encargadas de regular el comercio de especies silvestres. Ocho años después de aquel encuentro, México se unía a la CITES.

Ahora bien, el hecho de que Kathryn Fuller destacara los progresos alcanzados por nuestro país en la protección de especies silvestres, demostraría que acciones como la firma de la CITES habrían de convertirse en referentes simbólicos de la política ambiental mexicana durante las discusiones ambientales del TLCAN. Si esta interpretación es correcta, el ingreso a la CITES produjo el impacto político esperado

⁹⁰ Cfr. "Ex dirigente de WWF analiza la conservación en la región", en *EcoAméricas*. Santa Mónica, California, Fourth Street Press, Septiembre de 2005. Dirección URL: <http://www.ecoamericas.com/es/story.aspx?id=665>, [consulta: 15 de diciembre de 2007]; ""University to Confer Seven Honorary Degrees at Commencement". Providence, RI, *Brown University*, 20 de mayo de 1992. Dirección URL: http://www.brown.edu/Administration/News_Bureau/1987-95/91-154.html, [consulta: 3 de diciembre de 2007].

⁹¹ Fuller es la autora de *Latin American Wildlife Trade Laws. Leyes del Comercio de Vida Silvestre en América Latina*, publicado por WWF en julio de 1984 y citado en el Capítulo 3, Apartado 3.2.1 de este trabajo. Véase *supra* pp. 110-117.

⁹² Recordemos también que en 1987 representantes de WWF estuvieron en México para tratar asuntos relacionados con el ingreso de México a la CITES. Véase Apartado 3.2.4 "Las primeras negociaciones" en el Capítulo 3 de este trabajo.

por el gobierno de Salinas, a saber, mejorar la impresión que los ambientalistas estadounidenses tenían de México y, en un ámbito más general, fortalecer la imagen externa de nuestro país.

Como asesora de la Oficina del USTR, el trabajo de Fuller habría de ser fundamental para que el acuerdo ambiental negociado en forma paralela al TLCAN obtuviera el respaldo de las ONGAs moderadas. Antes de que la versión definitiva del acuerdo fuera presentada a los ambientalistas, Fuller contrató a un socio de un reconocido bufete de abogados, a fin de que evaluara las demandas ambientalistas y las organizara en un conjunto de peticiones políticamente viables. WWF excluyó del proceso a las organizaciones críticas en tanto no habían mostrado disposición a moderar sus demandas. La idea era que tanto el Presidente Clinton pudiera afirmar haber tenido éxito en la inclusión de los temas ambientales dentro del TLCAN, como los ambientalistas pudieran estar en posición de apoyar el acuerdo final.⁹³

Las demandas organizadas de los grupos moderados se incluirían en una carta que sería entregada al Embajador Mickey Kantor, titular de la Oficina del USTR, el 8 de mayo de 1993. Al presentar el documento, las ONGAs moderadas se comprometieron a mantener su apoyo al TLCAN, siempre y cuando sus demandas fueran atendidas por los negociadores del acuerdo ambiental paralelo.⁹⁴ Para entonces, sus peticiones se habían relajado lo suficiente como para poder aceptar las disposiciones que serían incluidas en el acuerdo final.

Así pues, el 14 de septiembre de 1993, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá firmaban el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, que ponía fin a más de tres años de discusiones sobre asuntos ambientales vinculados al TLCAN. Organizaciones moderadas como EDF, WWF, NRDC, NAS y NWF respaldaron el acuerdo. Superado el obstáculo ambientalista, tres meses después se firmaría el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Al final, los compromisos ambientales que el gobierno de Salinas habría tenido que asumir como parte de las condiciones de la firma del TLCAN, habrían valido la pena. Con la suscripción del tratado, muchas iniciativas ambientales promovidas por el gobierno de Salinas desde 1990, terminaban la "misión política" para la cual habían estado diseñadas. La adhesión a la CITES, necesaria desde un punto de vista ecológico,

⁹³ Harvard University, *op. cit.*

⁹⁴ *Idem.*

encontraría también una justificación política y económica al firmarse el acuerdo comercial de América del Norte.

En el balance general, aún cuando México tuvo que acceder a algunas de las demandas planteadas por las ONGAs durante el debate ambiental del TLCAN, los intereses comerciales del gobierno de Salinas habrían de triunfar sobre las preocupaciones ambientales. En los últimos meses de negociación, los ambientalistas que habían mostrado una actitud de compromiso durante las negociaciones del tratado, tuvieron que moderar aún más sus demandas con objeto de ofrecer recomendaciones políticas abiertas a una amplia interpretación, que les permitieran mantenerse como jugadores en el tablero. Esta situación habría permitido a los gobiernos de los tres países miembros del TLCAN minimizar el impacto de las regulaciones ambientales sobre el libre comercio.

Un último evento internacional debe ser abordado antes de concluir este apartado, pues conllevó un proceso que se desarrolló paralelamente a las gestiones finales del ingreso de México a la CITES. El 5 de junio de 1992, a escasos tres meses de la publicación del Decreto de Promulgación de la CITES en nuestro país, se adoptó el texto del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), el cual perseguía tres objetivos principales: la conservación de la biodiversidad, el aprovechamiento sustentable de los recursos biológicos y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.⁹⁵

En otros apartados se comentaba que desde junio de 1991 México participaba en las negociaciones del Convenio. Resulta difícil pensar que nuestro país pudiera haber intervenido en la redacción de los borradores preliminares del acuerdo, sin antes haberse incorporado a la CITES. No habría sido bien visto durante las discusiones que un país con la riqueza biológica de México no fuera parte de uno de los acuerdos más importantes en materia de conservación.

Al mantenerse al margen de la CITES, nuestro país había mostrado una actitud de insensibilidad ante la evolución de los temas relacionados con el manejo de los recursos silvestres en el ámbito internacional. El CDB era parte de las llamadas convenciones de "segunda generación", las cuales adoptaban un nuevo paradigma de conservación que en lugar de estar basado en las especies, estaba centrado en los ecosistemas. Más que ocuparse de los componentes de la biodiversidad, la perspectiva adoptada atendía las

⁹⁵ SEDESOL, Instituto Nacional de Ecología. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992*, op. cit., p. 308.

interrelaciones entre las unidades del sistema. A diferencia de sus antecesoras, las convenciones de "segunda generación" abandonaban la idea de enlistar unidades taxonómicas, apostando por una perspectiva más holística que considerara temas como la pobreza, el desarrollo rural y la equidad.⁹⁶

La comunidad conservacionista habría pensado que si México no estaba preparado para suscribir una convención de "primera generación" como la CITES, mucho menos lo estaría para discutir una convención de "segunda generación" como el CDB. Aunque está fuera de los límites de este estudio hacer un análisis profundo al respecto, es posible decir al menos que el ingreso de México a la CITES habría dado credibilidad y solidez a las posturas adoptadas por nuestro país durante las reuniones de negociación del CDB.

El Convenio sobre Diversidad Biológica fue firmado por el gobierno de Salinas el 13 de junio de 1992 en el marco de la CNUMAD, celebrada en Río de Janeiro entre el 3 y el 14 de junio, y en la que participaron más de 100 jefes de Estado, incluido el Presidente Salinas. La Convención fue aprobada por el Senado de la República el 3 de diciembre del mismo año y publicada en el DOF el 7 de mayo de 1993.

Así culminaban dos acontecimientos que estuvieron estrechamente vinculados a la aprobación de la CITES en México. La firma de la Convención había probado ser acertada desde el punto de vista político, pues habría servido directa o indirectamente a la consecución de dos acuerdos importantes para los intereses nacionales: por una parte, el TLCAN, objetivo primordial de la política comercial del Presidente Salinas hacia el cual todos los recursos políticos internos habrían sido encauzados; por otro lado, y no menos importante al menos desde el punto de vista ecológico, el CDB, acuerdo que abordaba aspectos como el aprovechamiento sustentable y el acceso a los recursos genéticos, temas que habrían de ser especialmente sensibles para un país megadiverso como México.

5.3 Evaluación general del proceso de incorporación de México a la CITES

Indudablemente, factores de orden político, más que ecológico, incidieron en las posturas que los diferentes gobiernos mexicanos adoptaron frente a un posible ingreso a la CITES. Fue durante el gobierno de Salinas cuando el uso político del tema fue más

⁹⁶ Cfr. *CITES en el mundo...*, *op. cit.*, pp. 6-7.

que evidente. El Presidente Salinas habría estado dispuesto a asumir el riesgo de asumir compromisos ambientales que no tenía la intención de poner en marcha, con el objetivo último de lograr la ansiada firma del TLCAN.

Esta hipótesis habría de ser confirmada por diversos autores que coinciden en señalar que las acciones ambientales que el Presidente Salinas impulsó en el transcurso de su sexenio, no pueden desligarse del debate ambiental transnacional del TLCAN. Aún cuando otros acontecimientos internacionales como los preparativos de la CNUMAD ejercieron una importante influencia sobre la política ambiental de México, indudablemente fueron las negociaciones del TLCAN el evento exterior con mayor impacto en esta área de la administración pública durante el gobierno de Salinas.

Hogenboom sostiene que entre 1991 y 1993 la elaboración de políticas ambientales en México estuvo fuertemente influida por procesos y actores externos, siendo el TLCAN un factor determinante para que la protección ambiental se convirtiera en un asunto de alta prioridad para la administración de Salinas.⁹⁷ Torres va aún más lejos, al afirmar que varias iniciativas ambientales del gobierno de México buscaron satisfacer las demandas de grupos ecologistas que presionaban por la inclusión del medio ambiente en la agenda de las negociaciones del TLCAN.⁹⁸

Mumme, por su parte, asegura que la política ambiental del gobierno de Salinas actuó sobre un estrecho conjunto de prioridades vinculadas a las preocupaciones ambientalistas en el marco del libre comercio. Para el autor era incierto si estos temas seguirían siendo importantes para la siguiente administración.⁹⁹

Hogenboom, una vez más, plantea que las iniciativas ambientales del gobierno de Salinas buscaron transmitir una imagen positiva previamente a la firma del TLCAN, pero no estaban pensadas para ser implementadas.¹⁰⁰ Sobre la base de esta misma idea, la autora sugiere que los acuerdos ambientales internacionales firmados por la administración de Salinas mejoraron la imagen de México, pero no produjeron efectos políticos de trascendencia al interior del país.¹⁰¹

Partiendo de estas opiniones y considerando los resultados arrojados por esta investigación, los cuales han sido expuestos a lo largo de este capítulo, es posible

⁹⁷ Cfr. Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 240.

⁹⁸ Cfr. Blanca Torres, *op. cit.*, p. 133.

⁹⁹ Cfr. Stephen P. Mumme, "Mexico's New Environmental Policy...", *op. cit.*, pp. 112-113.

¹⁰⁰ Citado en Jordi Díez, *op. cit.*, p. 43.

¹⁰¹ Cfr. Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 226. Además de la CITES y el CDB, durante el sexenio del Presidente Salinas se promulgaron otros acuerdos en materia ambiental como el Protocolo de Montreal (DOF, 12 de febrero de 1990) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (DOF, 7 de mayo de 1993)

sostener que el ingreso a la CITES fue parte de un conjunto de iniciativas ambientales que el gobierno de Salinas tuvo que emprender para demostrar a los ambientalistas que el desempeño ecológico de México no pondría en riesgo el medio ambiente de la región una vez que las fronteras de los tres países miembros del TLCAN se abrieran. Torres es bastante certera al señalar que "fue al calor de las negociaciones del TLC, que el gobierno de Carlos Salinas, respondiendo a las demandas del exterior, accedió por fin a la adhesión de México a la CITES."¹⁰²

La exclusión de la sociedad civil durante el proceso de incorporación a la CITES respaldaría la hipótesis anterior. Arroyo, *et. al.*, sugieren que la decisión de ingresar a la CITES fue tomada directamente por la administración de Salinas, sin que existiera un debate público de por medio. "Esta falta de discusión pública en México contribuyó poco a alentar esfuerzos subsecuentes para implementar la CITES, el ingreso a la cual fue visto simplemente como una reacción a la presión internacional."¹⁰³

Está claro que si la Convención habría de tener aplicación a nivel nacional, su discusión requería del concurso de la sociedad. Sin embargo, esa no habría sido la intención del gobierno de Salinas y por lo tanto no habría sido necesario involucrar al público en un debate sobre las implicaciones que supondría para México firmar la CITES. Al parecer, la Convención se firmaría con o sin la anuencia de los ciudadanos, pues la administración de Salinas habría estado más preocupada por el acto simbólico de suscribir la CITES, que por el compromiso formal de instrumentar las provisiones de la Convención.

Las autoridades nacionales sabían que el ingreso de México a la CITES obtendría el reconocimiento de observadores nacionales e internacionales. El propio Carlos Salinas, en su Tercer Informe de Gobierno, pregonaba que con la adhesión de nuestro país a la CITES, "México no sólo defiende recursos que pertenecen a los mexicanos sino contribuye a asegurar la permanencia de cadenas biológicas esenciales para la vida en el planeta."¹⁰⁴ Aunque cargada de retórica, tal aseveración mostraría hasta qué punto la firma de la CITES fue pensada en función del impacto internacional que habría de generar.

A reserva del análisis que es presentado en las conclusiones de esta investigación, baste señalar aquí que existen suficientes elementos como para suponer que la

¹⁰² Blanca Torres, *op. cit.*, p. 300.

¹⁰³ Inés Arroyo-Quiroz, *et. al.*, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰⁴ Cámara de Diputados, LX Legislatura, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Informes Presidenciales. Carlos Salinas de Gortari, op. cit.*, p. 177.

incorporación de México a la CITES fue, en efecto, impulsada "desde afuera" y fue parte de los esfuerzos del gobierno de Salinas tendientes a construir una imagen positiva de México en el marco del debate ambiental del TLCAN. La apuesta del Presidente Salinas demostraría ser exitosa, pues vista en perspectiva, la firma de la CITES habría de ser una de las iniciativas ambientales de alta visibilidad política que permitirían al gobierno mexicano superar las críticas ambientalistas y lograr la suscripción del TLCAN. Tomada desde una perspectiva más amplia, la adhesión a la Convención habría sido parte de un conjunto de acciones de política exterior destinadas a mejorar la imagen de nuestro país en el ámbito internacional.

Así pues, dado que la CITES fue un instrumento político del gobierno de Salinas y en tal virtud no existió un compromiso con la implementación de las normas de la Convención, las críticas de grupos ecologistas habrían de mantenerse. A mediados de 1994, ante el fracaso de las autoridades nacionales para aplicar las normas oficiales que regulaban el comercio de especies silvestres, parecía avecinarse una nueva embestida de las mismas ONGAs críticas que habían causado serios problemas al Presidente Salinas a principios de 1990.¹⁰⁵

¹⁰⁵ En la primera mitad de 1994, *Earth Island Institute* denunció la incapacidad de las autoridades mexicanas para aplicar el decreto presidencial de junio de 1990 que prohibía el comercio de especímenes de todas las especies de tortugas marinas. La organización encontró que entre 1991 y 1993, más de 4 000 productos con valor de más de \$250 000 dólares fueron confiscados en la frontera con Estados Unidos. Tal número era similar al registrado entre 1988 y 1989, cuando la prohibición aún no entraba en vigor. Ante esta situación, *Earth Island Institute* invitaba a los conservacionistas a escribir directamente al Presidente Salinas, exigiéndole un mayor compromiso de su gobierno en la regulación del comercio de tortugas marinas. La historia de principios de 1990 amenazaba con repetirse. Véase T. Steiner, *et. al.* "Illegal Trafficking in Sea Turtle Products Continues Between Mexico and the U.S.", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 66, University of California-San Diego, La Jolla, California, Julio de 1994.

CONCLUSIONES

Esta investigación ha constatado que el proceso de elaboración de políticas CITES en México fue afectado por las dos esferas de influencia que condicionan los progresos de la política ambiental de los países en desarrollo. Se ha demostrado que tanto la esfera doméstica como la esfera internacional incidieron positiva o negativamente en el proceso de incorporación de México a la CITES. Reconociendo la compleja interacción de ambas esferas en el proceso de toma de decisiones ambientales, se ha observado, no obstante, que la variable internacional gradualmente ejerció un impacto mayor en la formulación de políticas CITES en México.

La posición de nuestro país respecto a una posible adhesión a la CITES atravesó por tres etapas, en cada una de las cuales fue posible advertir la vinculación dinámica entre las dos esferas de influencia mencionadas. La transición de una fase a otra estuvo marcada por un mayor activismo ambientalista y una menor capacidad del régimen político mexicano para manejar la disidencia dentro de los canales de participación oficiales.

En una primera etapa, que abarca el período comprendido entre la adopción del texto de la Convención en 1973, y la redacción de los primeros documentos oficiales que abordan el tema de la incorporación a la CITES a mediados de la década de 1980, las consideraciones domésticas fueron más importantes que las variables internacionales en el proceso de toma de decisiones.

Esta primera etapa puede ser subdividida en dos períodos. El primero se extendería de 1973 a 1982, mientras que el segundo comprendería el lapso que va de 1982 a 1986. El período que transcurre entre 1973 y 1982 se caracterizó por el rechazo de las autoridades nacionales a discutir cualquier posibilidad de firmar la CITES. México no sólo no participó en el proceso de negociación y adopción de la Convención, sino que ni siquiera consideró la pertinencia de suscribir la CITES una vez que ésta entró en vigor. En estos años, los gobiernos mexicanos se mantuvieron completamente ajenos a los temas vinculados con la CITES.

Políticamente no existían incentivos para que México se uniera a la Convención. En esta investigación se ha comentado que las políticas ambientales de los países en desarrollo deben ser entendidas en el contexto amplio de sus sistemas políticos. Los progresos en materia ecológica usualmente son obstaculizados por un conjunto de restricciones administrativas, institucionales y burocráticas que afectan directa o

indirectamente el proceso de formulación e instrumentación de políticas ecológicas. Este tipo de limitaciones habría condicionado cualquier interés que México pudo haber tenido en incorporarse a la CITES.

El ingreso a la Convención suponía una serie de obligaciones para las cuales el régimen político mexicano no estaba preparado. Por un lado, los gobiernos de Echeverría y de López Portillo no habrían estado dispuestos a destinar recursos del presupuesto federal para el desarrollo de la infraestructura que se necesitaba para la aplicación de las provisiones de la Convención. Ambas administraciones estaban comprometidas con un ambicioso proyecto de industrialización que absorbía la mayor parte del gasto público. Por otra parte, la CITES demandaba transparencia y rendición de cuentas ante una autoridad internacional, un compromiso inaceptable para un régimen que no estaba acostumbrado a actuar bajo el escrutinio público y que defendía celosamente la soberanía nacional. Finalmente, el Estado mexicano no habría aceptado la aplicación de normas internacionales en territorio nacional ni la adopción de estándares mínimos en materia de conservación. Ambos eventos eran incompatibles con la naturaleza autoritaria del régimen.

En estos primeros años, las presiones de actores exógenos al sistema político, si las hubo, habrían carecido de la fuerza y de la organización necesarias para motivar un cambio en la posición de los gobiernos de Echeverría y de López Portillo frente a la CITES. La debilidad del movimiento ambientalista habría permitido a México mantenerse alejado de la Convención.

El periodo comprendido entre 1982 y 1986 fue testigo de los primeros acercamientos oficiales de México a la CITES. Se ha sugerido que en 1982 dos eventos marcaron el surgimiento de una política más clara en materia de comercio internacional de especies, a saber, la celebración de la primera reunión mexicana para analizar los Apéndices de la Convención y la publicación de las bases para regular el tráfico de vida silvestre. La posición que México asumió ante la CITES durante este periodo fue de un acercamiento discreto, negándose el gobierno de Miguel de la Madrid a suscribir la Convención sin antes resolver los problemas administrativos, técnicos y operativos que habrían de impedir una aplicación efectiva de las provisiones de la Convención en nuestro país.

Una segunda etapa en las políticas CITES en México comienza a perfilarse en 1986, extendiéndose hasta 1989. En estos años, la variable internacional fue tan importante como la variable doméstica en el proceso de toma de decisiones. A partir de 1986, el incremento en el número de organizaciones ambientalistas locales sumado al aumento

en los volúmenes de flujo de mercancías de origen silvestre que cruzaban las fronteras nacionales, se tradujo en una presión cada vez mayor para que México firmara la CITES. En este contexto, la posición de México ante la posibilidad de suscribir la Convención transitó desde el rechazo inicial hacia la aceptación inevitable. Los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas mostraron su disposición a suscribir la CITES, pero apostaron por una incorporación progresiva, que consistía en desarrollar el marco legal y la infraestructura operativa que permitirían instrumentar las provisiones de la Convención antes de proceder a la firma del tratado.

A diferencia de la etapa anterior, en la que las autoridades nacionales no se comprometieron en ningún momento a firmar la Convención, entre 1986 y 1989 factores domésticos e internacionales obligaron a los gobiernos mexicanos a asumir una política más consistente con relación a la CITES. El régimen político, no obstante, habría buscado proteger intereses sensibles que podrían verse afectados por el ingreso de México a la Convención. Aunque el discurso político no estuvo exento de contradicciones y en ocasiones pareció que México cedería a los reclamos de grupos ecologistas que exigían la inmediata incorporación de nuestro país a la CITES, las autoridades nacionales mantuvieron el dominio de la situación. La adopción paulatina de medidas encaminadas a mejorar la regulación del movimiento de especies silvestres en México permitió a las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas manejar las protestas y ganar tiempo antes de tomar la decisión definitiva de suscribir la CITES.

La posición de México frente a la CITES transitó a una tercera etapa entre 1989 y 1991, periodo durante el cual la influencia de actores, factores y procesos internacionales será decisiva para que el gobierno de Carlos Salinas tome la decisión de acceder a la CITES. Aún cuando las consideraciones domésticas siguieron pesando en el proceso de elaboración de políticas CITES, el entorno internacional se convirtió en un referente obligado. En esta etapa, la estrategia de una incorporación progresiva a la Convención fue abandonada para dar paso a una nueva maniobra política que consistía en acelerar el proceso de adhesión de México a la CITES con objeto de mejorar la imagen ecológica de nuestro país en el marco del debate ambiental del TLCAN. En estos años el gobierno de Salinas habría estado menos preocupado por los compromisos asumidos por México al firmar la Convención, que por el acto simbólico de suscribir el tratado.

Entre finales de 1990 y principios de 1991, la posición de México frente a la CITES fue afectada por los procesos de transnacionalización política que tuvieron lugar durante las negociaciones del TLCAN. Al conocerse la intención de los gobiernos de México y Estados Unidos de crear un área de libre comercio en la región, diversas agrupaciones ecologistas estadounidenses alertaron sobre el impacto negativo de la apertura comercial en el medio ambiente de la región, y centraron su atención en el negativo historial ambiental de México. Temiendo que las críticas pudieran amenazar el inicio de las negociaciones formales del TLCAN, la administración de Salinas asumió una política ambiental activa, buscando un acercamiento con las organizaciones ambientalistas que estaban dispuestas a moderar sus demandas a cambio de una participación formal en las discusiones del acuerdo comercial.

El ingreso de nuestro país a la CITES habría sido parte de un conjunto mínimo de demandas que el gobierno de Salinas debía emprender a cambio del apoyo ambientalista en el marco del TLCAN. En esta investigación se han planteado tres argumentos que sustentan esta hipótesis. Primero, existían evidencias de que el TLCAN incrementaría el volumen de mercancías de origen silvestre que cruzaban las fronteras de los países miembros del acuerdo, lo cual demandaría mayores esfuerzos de monitoreo y vigilancia. Segundo, los socios y activistas de organizaciones como NWF y WWF, no habrían aceptado que uno de los países signatarios del TLCAN no fuera parte de un instrumento internacional de conservación cuya aplicación suponía restricciones al libre comercio en beneficio de las especies silvestres. Tercero, si el TLCAN habría de validar la legitimidad de los controles comerciales CITES, la cual era también una de las exigencias mínimas no negociables de las organizaciones moderadas, el ingreso de México a la Convención resultaría imperativo a fin de que los países de la región reconocieran estándares mínimos en materia de regulación.

Sin embargo, no sólo las ONGAs estaban interesadas en la incorporación de nuestro país a la CITES como condición previa a la firma del TLCAN. El gobierno de Estados Unidos también tenía motivos para exigir a la administración de Salinas la firma de la Convención. De mantenerse México como Estado no Parte de la CITES en el marco del TLCAN, el "lavado" de especies silvestres en nuestro país se incrementaría. México podría seguir importando especímenes de especies silvestres que se consideraban amenazadas en el ámbito internacional pero que no se encontraban protegidas por las leyes locales, para posteriormente vender las mercancías a Estados Unidos o Canadá con un certificado de origen nacional que las exentara del pago de aranceles.

Estas inquietudes habrían provocado que el Presidente Bush, en el discurso que presentaría ante el Congreso estadounidense el 1 de mayo de 1991 para dar respuesta a las preocupaciones del Legislativo sobre los aspectos ambientales y laborales vinculados al TLCAN, ofreciera garantías del compromiso de México con la conservación de la vida silvestre. Se ha sugerido que la incorporación de nuestro país a la CITES habría sido incluida de manera explícita o implícita en el documento que el Presidente Bush entregaría al Congreso aquel día.

El discurso del 1 de mayo dio un impulso definitivo al proceso de negociaciones que conducirían a la firma de la CITES. A mediados del mismo mes el catálogo nacional de especies era publicado en el DOF, y semanas más tarde la Convención era sometida a discusión en el Senado de la República. El análisis realizado por la Cámara omitió evaluar la capacidad de nuestro país para implementar las disposiciones de la Convención. Las Comisiones encargadas de elaborar el dictamen correspondiente se limitaron a señalar que la CITES no contravenía los preceptos de la Constitución ni vulneraba la soberanía nacional. La aprobación de la Convención habría sido tan urgente que no habría necesidad de someter el dictamen de las Comisiones a una segunda lectura. El 18 de junio el Congreso emitía el Decreto de aprobación de la Convención y el día 2 de julio México entregaba su instrumento de adhesión a las autoridades de la CITES.

La premura para aprobar la CITES y la ausencia de un debate público sobre las implicaciones políticas y económicas de tal decisión, revelarían las intenciones reales del gobierno de Salinas detrás de la aprobación del tratado. El ingreso a la CITES fue una decisión diseñada y concebida con una finalidad política particular. En el trasfondo del proceso de adhesión siempre estuvo presente el interés de la administración de Carlos Salinas en lograr la firma del TLCAN. En menor medida, pero no menos importante, la firma de la CITES representaba también la oportunidad de posicionar a México como un actor relevante en las negociaciones del CDB.

La ganancia política conseguida por la administración de Salinas al suscribir la CITES, que en un primer momento fue la obtención del reconocimiento ambientalista durante las etapas preliminares de las negociaciones del TLCAN, revelaría la habilidad diplomática del gobierno mexicano para canalizar las demandas ambientalistas estadounidenses en función de sus propios intereses. La experiencia con las ONGAs críticas en el caso de las tortugas marinas, habría mostrado al Presidente Salinas la imposibilidad práctica de manejar las críticas internacionales a través de las estructuras

corporativas tradicionales. El aprendizaje político adquirido entonces habría permitido al gobierno mexicano diseñar nuevos mecanismos e instrumentos para lidiar con los grupos ecologistas estadounidenses durante el debate ambiental del TLCAN. La administración de Salinas habría entendido que en un contexto internacional el mejor escenario para defender los intereses nacionales era en el terreno del diálogo y la construcción de acuerdos.

La concertación de compromisos entre el gobierno de México y las ONGAs estadounidenses habría requerido que ambas partes estuvieran dispuestas a ceder. En el proceso, cada una habría logrado influir en la posición de la otra; por lo tanto, los acuerdos informales habrían afectado la posición de México frente a la CITES. El gobierno de Salinas habría tenido que renunciar definitivamente a la estrategia de la incorporación progresiva y aceptar la responsabilidad de suscribir la Convención a la brevedad posible. Tomado de manera individual, este compromiso no habría sido del agrado de las autoridades nacionales, pues firmar la CITES significaba aceptar obligaciones internacionales que demandaban cierto grado de apertura política, lo cual habría de incomodar a un régimen que solía manejar los asuntos domésticos con un alto grado de hermetismo.

Sin embargo, visto desde el nivel macro, el ingreso a la CITES era parte de un conjunto de iniciativas ambientales cuya ejecución habría de coadyuvar al éxito de las negociaciones del TLCAN. El gobierno de Salinas sabía que la incorporación de nuestro país a la Convención podría generar conflictos al interior del sistema político, no sólo por el tipo de responsabilidades asumidas, sino por la incapacidad material de poner en marcha las disposiciones de la Convención. Aún así, la administración de Salinas entendía que en el largo plazo la adhesión a la CITES encontraría una justificación política con la firma del TLCAN. En la concepción maquiavélica del Presidente Salinas, la CITES no era más que un instrumento político que contribuiría a la consecución de la máxima prioridad de su gobierno, que no era otra sino el fortalecimiento de las relaciones comerciales con Estados Unidos a través del TLCAN.

Ahora bien, si la CITES fue, en efecto, una apuesta política del gobierno de Salinas para mejorar la imagen ambiental de México durante las negociaciones del TLCAN, podría afirmarse entonces que la adhesión a la Convención cumplió exitosamente la misión política para la cual fue concebida. La firma de la CITES aparentemente se convirtió en un referente de la política ambiental mexicana a lo largo del debate

ambiental del TLCAN; por lo tanto, su contribución al desarrollo de las negociaciones del acuerdo comercial, aunque discreta, habría sido incuestionable.

Así pues, decir que el gobierno de Carlos Salinas fue presionado para suscribir la CITES es hasta cierto punto relativo. No podría decirse que México fue obligado a asumir un compromiso internacional, cuando en el balance general las ganancias políticas del ingreso de nuestro país a la Convención fueron mayores que los costos. Aunque parece cierto que México fue forzado a discutir la CITES durante el debate ambiental del TLCAN, la decisión final de firmar la Convención fue producto de un acuerdo tácito o no entre el gobierno mexicano y los intereses ambientalistas. Tal acuerdo habría de producir ganancias y pérdidas tanto para unos como para otros.

Aludiendo a una cita de Raymond L. Bryant y Sinead Bailey, en el primer capítulo de este trabajo se señalaba que las políticas de conservación de los países en desarrollo difícilmente son concebidas como un fin en sí mismo, y más bien como un medio para obtener beneficios políticos y económicos. Se comentaba también que un Estado mostrará mayor disposición a la cooperación internacional cuando la élite política pueda vincular objetivos locales a la solución de problemas globales.

Las ideas anteriores reforzarían dos de los argumentos desarrollados en los últimos capítulos de este estudio. Primero, México aceptó emprender un conjunto de iniciativas ambientales, incluido el ingreso a la CITES, a condición de obtener un beneficio político a cambio. En el corto plazo, la utilidad obtenida se tradujo en el respaldo de la comunidad ambientalista en el marco del debate político sobre la reautorización del *Fast Track*, y en el mediano plazo, en la firma misma del TLCAN. Segundo, el gobierno de Salinas aparentemente nunca perdió el control político del tema de la CITES. Aún cuando actores internacionales propiciaron que las gestiones de ingreso a la Convención se agilizaran en los primeros meses de 1991, la CITES fue aprobada en un momento estratégico, pues se produjo prácticamente en las mismas fechas en que iniciaban las negociaciones formales de dos importantes acuerdos internacionales, a saber, el TLCAN y el CDB. En la medida de sus posibilidades, la administración de Salinas habría tratado de aplazar la decisión en espera de una situación política propicia que hiciera del ingreso de México a la CITES una acción altamente simbólica.

La etapa posterior a la incorporación a la Convención muestra cuan cierto es que el gobierno de Salinas estuvo más preocupado por el acto emblemático de suscribir la Convención que por las obligaciones internacionales que emanarían de tal decisión. México ingresó a la CITES carente de una infraestructura operativa adecuada para

aplicar las disposiciones de la Convención. Más aún, los esfuerzos de instrumentación parecen haber estado ausentes en los primeros años, o, en el mejor de los casos, su ejecución habría encontrado obstáculos de carácter político.

El retraso en la publicación del Decreto de promulgación de la CITES se muestra como el mejor indicador de la falta de voluntad política en la etapa de implementación. Las provisiones de la CITES no podían ser plenamente aplicadas en México en tanto no se publicara el citado Decreto en el DOF como lo demandaban las leyes federales. Sin embargo, transcurrieron más de cinco meses desde que la Convención entró en vigor en México para efectos internacionales, hasta el momento en que la CITES fue promulgada oficialmente en el DOF. La demora fue políticamente deliberada, pues nuestro país no sólo no estaba capacitado para asumir las obligaciones de un Estado Parte, sino que tampoco existían los incentivos políticos para implementar las disposiciones de la Convención.

Tan cierto es que el gobierno de Salinas manejó el tema de la incorporación en función de los intereses del régimen, que el Decreto fue publicado a escasos meses de que la administración ambiental fuera objeto de una reorganización institucional. Las autoridades nacionales habrían pretendido asignar las responsabilidades operativas de la aplicación de la Convención dentro de una nueva estructura administrativa en el marco de la cual la SARH, dirigida por un personaje vinculado al tráfico de especies, tendría más atribuciones en materia de recursos silvestres.

El manejo político de la CITES y, en particular, la apatía mostrada por el gobierno mexicano en la etapa de implementación de la Convención, mostrarían que las negociaciones del TLCAN impactaron negativamente en la regulación del comercio de especies silvestres en México. La importancia prioritaria del tratado para el gobierno de Salinas supuso la subordinación de la política ambiental a los imperativos del acuerdo comercial. Aunque es innegable que esta vinculación logró que prosperaran muchas iniciativas ambientales que de otro modo difícilmente habrían sido consideradas, gran parte de las acciones emprendidas tuvieron un carácter simbólico que no produjo consecuencias prácticas de trascendencia. En el caso de la CITES, habría sido decepcionante observar que tras más de dieciocho años de espera, el ingreso a la Convención no producía los beneficios ecológicos esperados por los ambientalistas. Sea por incapacidad material o técnica, o bien, por indisposición política, la aplicación de la Convención resultaría ser una tarea altamente conflictiva.

Nuestro país habría necesitado más tiempo antes de unirse a la Convención; sin embargo, la coyuntura del TLCAN y el aparente desconocimiento de la realidad política de México por parte de las organizaciones ambientalistas que pactaron con el gobierno de Carlos de Salinas el ingreso de nuestro país a la CITES, propiciaron que las autoridades nacionales apresuraran un proceso que indudablemente habría sido exitoso si la incorporación *de facto* antecedió a la incorporación *de jure*, como estaba planteado en la estrategia esbozada por el gobierno de Miguel de la Madrid hacia finales del sexenio.

Haciendo una evaluación general de las políticas que adoptaron los gobiernos mexicanos frente a la posibilidad de suscribir la CITES desde 1973 hasta 1991, es posible confirmar que, en efecto, la vinculación e interacción compleja entre las esferas de influencia doméstica e internacional explica los cambios que experimentaron las políticas CITES en México durante el período de estudio. En este trabajo se ha reconocido, no obstante, que el papel de actores, factores y procesos internacionales como agentes del cambio político, se reforzó de manera gradual a partir de la década de 1980, llegando a impactar de manera crítica el proceso de elaboración de políticas al inicio de la administración del Presidente Salinas.

El cambio en la estrategia nacional de desarrollo que inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid tuvo implicaciones directas en la política ambiental mexicana. En el marco de la transición, la administración ambiental en México experimentó continuidades y transformaciones; las primeras, como se comentaba en el primer capítulo de este trabajo, estuvieron dadas por el régimen político, mientras que las segundas fueron promovidas por actores exógenos al sistema. A nuestro parecer, la evolución de las políticas CITES en México a partir de la década de 1980 refleja la confluencia de ambos vectores.

La continuidad habría estado marcada por factores de política interna que detuvieron el ingreso a la Convención por más de 18 años. La CITES incorporaba principios de transparencia y rendición de cuentas demasiado adelantados para un régimen político acostumbrado a operar con la mayor discrecionalidad posible. Suscribir la CITES suponía permitir que actores externos tuvieran acceso a información sensible sobre especies nativas, regulaciones comerciales y manejo de permisos, toda vez que las Partes están obligadas a presentar informes sobre los progresos en la aplicación de la Convención. Implicaba también realizar contribuciones anuales a un Fondo Fiduciario y

reconocer la autoridad de una institución internacional para recomendar sanciones contra otros Estados Parte.

El temor a una mayor transparencia acompañó al mismo gobierno de Salinas durante las gestiones finales de ingreso a la CITES, y habría de estar presente en los años posteriores a la firma de la Convención. Así lo habría demostrado la posición de la delegación mexicana que participó en la CNUMAD en junio de 1992. Durante la Conferencia, México rechazó las demandas estadounidenses de una apertura amplia en materia de acceso a la información, y en su lugar propuso "un acceso regulado y consentimiento previo de un país dentro de cuya jurisdicción se deseara realizar cualquier actividad de investigación."¹

Así como factores de orden doméstico condicionaron la adhesión a la CITES, factores de orden internacional habrían de acelerar las gestiones de ingreso a la Convención. Al menos desde la segunda mitad de la década de 1980, las presiones internacionales se sumaron a las protestas locales en demanda de la firma de la CITES, provocando que las estrategias políticas de las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas se desviaran del rumbo original. En el primer caso, el acercamiento discreto a la CITES habría de transformarse en una incorporación progresiva, mientras que en el segundo caso, la incorporación progresiva devendría en una incorporación inmediata.

Dos actores internacionales ejercieron una influencia decisiva en la posición del gobierno mexicano frente a la CITES a partir de los años ochentas, a saber, el gobierno de Estados Unidos y las organizaciones conservacionistas estadounidenses. Ambos actores, que fueron parte de las reuniones y negociaciones que conducirían a la adopción de la CITES en 1973, combinaron tácticas de presión y diálogo en momentos políticos estratégicos para obligar al gobierno mexicano a considerar su incorporación a la Convención. De entre las diferentes agrupaciones ambientalistas, el papel de WWF fue especialmente importante, estando involucrada en la evolución de las políticas CITES en México al menos desde 1983, cuando en el marco del Seminario CITES de los países del Hemisferio Occidental, auspiciado por WWF y el Secretariado de la Convención, las naciones del continente americano intercambiaron información sobre las leyes locales que regulaban el comercio de especies silvestres.

¹ Blanca Torres, *op. cit.*, p. 312.

Este trabajo concluye sustentando la hipótesis particular que fue planteada al inicio del mismo, afirmando que el ingreso de México a la CITES estuvo determinado por las condiciones internacionales. La adhesión a la Convención fue parte de un conjunto de iniciativas ambientales que el gobierno de Salinas tuvo que emprender a principios de 1991, con objeto de mejorar la imagen ecológica de México ante los grupos ambientalistas y el Congreso estadounidense, evitando así que el magro historial de nuestro país en materia ambiental fuera motivo de preocupación durante las negociaciones del TLCAN.

La decisión de firmar la CITES fue concebida con una finalidad política concreta y no como una necesidad en materia de conservación. Aunque existían argumentos ecológicos que justificaban la adhesión a la Convención, el gobierno de Salinas no estuvo interesado en llevar el debate al plano ambiental; de hecho, no tuvo la intención siquiera de suscitar una discusión pública al respecto. El ingreso a la CITES fue una decisión autoritaria que al menos en el corto plazo no habría de producir los resultados que los ecologistas esperaban. Con la firma "maquiavélica" de la Convención, nuestro país perdió la oportunidad, al menos en los primeros años posteriores a la incorporación, de poner en marcha acciones y medidas internas que a través de la cooperación internacional habrían de generar mayores niveles de protección para las especies amenazadas nativas y foráneas.

Sin duda, fue el TLCAN, y no la sobreexplotación comercial de especies silvestres amenazadas, la principal motivación del gobierno de Salinas para acceder a la CITES. De ahí que las autoridades nacionales estuvieran más preocupadas por el acto simbólico de la firma, que por las responsabilidades ecológicas que emanarían de un compromiso internacional para el cual México aún no estaba preparado.

Aunque el debate ambiental del TLCAN fue el factor inmediato que produjo la firma de la CITES, la adhesión a la Convención también habría estado pensada como una acción política necesaria para colocar a México como un jugador activo en las negociaciones del CDB. Sin embargo, este estudio ha de reconocer que la relación entre la incorporación de México a la CITES y las negociaciones del Convenio sobre Diversidad Biológica merece ser objeto de un análisis más detallado.

ANEXO

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres¹

Firmada en Washington el 3 de marzo de 1973

Enmendada en Bonn, el 22 de junio de 1979

Los Estados Contratantes,

Reconociendo que la fauna y flora silvestres en sus numerosas, bellas y variadas formas constituyen un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra, y tienen que ser protegidas para esta generación y las venideras;

Conscientes del creciente valor de la fauna y flora silvestres desde los puntos de vista estético, científico, cultural, recreativo y económico;

Reconociendo que los pueblos y Estados son y deben ser los mejores protectores de su fauna y flora silvestres;

Reconociendo además que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional;

Convencidos de la urgencia de adoptar medidas apropiadas a este fin;

Han acordado lo siguiente:

Artículo I **Definiciones**

Para los fines de la presente Convención, y salvo que el contexto indique otra cosa:

¹ Fuente: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres. <http://www.cites.org/esp/index.shtml>. Secretaría CITES, 2008.

a) "Especie" significa toda especie, subespecie o población geográficamente aislada una de otra;

b) "Espécimen" significa:

- i) todo animal o planta, vivo o muerto;
- ii) en el caso de un animal de una especie incluida en los Apéndices I y II, cualquier parte o derivado fácilmente identificable; en el caso de un animal de una especie incluida en el Apéndice III, cualquier parte o derivado fácilmente identificable que haya sido especificado en el Apéndice III en relación a dicha especie;
- iii) en el caso de una planta, para especies incluidas en el Apéndice I, cualquier parte o derivado fácilmente identificable; y para especies incluidas en los Apéndices II y III, cualquier parte o derivado fácilmente identificable especificado en dichos Apéndices en relación con dicha especie;

c) "Comercio" significa exportación, reexportación, importación e introducción procedente del mar;

d) "Reexportación" significa la exportación de todo espécimen que haya sido previamente importado;

e) "Introducción procedente del mar" significa el traslado a un Estado de especímenes de cualquier especie capturados en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado;

f) "Autoridad Científica" significa una autoridad científica nacional designada de acuerdo con el Artículo IX;

g) "Autoridad Administrativa" significa una autoridad administrativa nacional designada de acuerdo con el Artículo IX.

h) "Parte" significa un Estado para el cual la presente Convención ha entrado en vigor.

Artículo II

Principios fundamentales

1. El Apéndice I incluirá todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio. El comercio en especímenes de estas especies deberá estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta a fin de no poner en peligro aún mayor su supervivencia y se autorizará solamente bajo circunstancias excepcionales.

2. El Apéndice II incluirá:

- a) todas las especies que, si bien en la actualidad no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que el comercio en especímenes de dichas especies esté sujeto a una reglamentación estricta a fin de evitar utilización incompatible con su supervivencia; y
- b) aquellas otras especies no afectadas por el comercio, que también deberán sujetarse a reglamentación con el fin de permitir un eficaz control del comercio en las especies a que se refiere el subpárrafo (a) del presente párrafo.

3. El Apéndice III incluirá todas las especies que cualquiera de las Partes manifieste que se hallan sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción con el objeto de prevenir o restringir su explotación, y que necesitan la cooperación de otras Partes en el control de su comercio.

4. Las Partes no permitirán el comercio en especímenes de especies incluidas en los Apéndices I, II y III, excepto de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención.

Artículo III

Reglamentación del comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice I

1. Todo comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice I se realizará de conformidad con las disposiciones del presente Artículo.

2. La exportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice I requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de exportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:

- a) que una Autoridad Científica del Estado de exportación haya manifestado que esa exportación no perjudicará la supervivencia de dicha especie;
- b) que una Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora;
- c) que una Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato; y
- d) que una Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que un permiso de importación para el espécimen ha sido concedido.

3. La importación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice I requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de importación y de un permiso de exportación o certificado de reexportación. El permiso de importación únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:

- a) que una Autoridad Científica del Estado de importación haya manifestado que los fines de la importación no serán en perjuicio de la supervivencia de dicha especie;
- b) que una Autoridad Científica del Estado de importación haya verificado que quien se propone recibir un espécimen vivo lo podrá albergar y cuidar adecuadamente; y
- c) que una Autoridad Administrativa del Estado de importación haya verificado que el espécimen no será utilizado para fines primordialmente comerciales.

4. La reexportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice I requerirá la previa concesión y presentación de un certificado de reexportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:

- a) que una Autoridad Administrativa del Estado de reexportación haya verificado que el espécimen fue importado en dicho Estado de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;
- b) que una Autoridad Administrativa del Estado de reexportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato; y
- c) que una Autoridad Administrativa del Estado de reexportación haya verificado que un permiso de importación para cualquier espécimen vivo ha sido concedido.

5. La introducción procedente del mar de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice I requerirá la previa concesión de un certificado expedido por una Autoridad Administrativa del Estado de introducción. Únicamente se concederá un certificado una vez satisfechos los siguientes requisitos:

- a) que una Autoridad Científica del Estado de introducción haya manifestado que la introducción no perjudicará la supervivencia de dicha especie;
- b) que una Autoridad Administrativa del Estado de introducción haya verificado que quien se propone recibir un espécimen vivo lo podrá albergar y cuidar adecuadamente; y
- c) que una Autoridad Administrativa del Estado de introducción haya verificado que el espécimen no será utilizado para fines primordialmente comerciales.

Artículo IV

Reglamentación del comercio de especímenes de especies incluidas en el Apéndice II

1. Todo comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice II se realizará de conformidad con las disposiciones del presente Artículo.

2. La exportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de exportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:

- a) que una Autoridad Científica del Estado de exportación haya manifestado que esa exportación no perjudicará la supervivencia de esa especie;
- b) que una Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora; y
- c) que una Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.

3. Una Autoridad Científica de cada Parte vigilará los permisos de exportación expedidos por ese Estado para especímenes de especies incluidas en el Apéndice II y las exportaciones efectuadas de dichos especímenes. Cuando una Autoridad Científica determine que la exportación de especímenes de cualquiera de esas especies debe limitarse a fin de conservarla, a través de su hábitat, en un nivel consistente con su papel en los ecosistemas donde se halla y en un nivel suficientemente superior a aquel en el cual esa especie sería susceptible de inclusión en el Apéndice I, la Autoridad Científica comunicará a la Autoridad Administrativa competente las medidas apropiadas a tomarse, a fin de limitar la concesión de permisos de exportación para especímenes de dicha especie.

4. La importación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa presentación de un permiso de exportación o de un certificado de reexportación.

5. La reexportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa concesión y presentación de un certificado de reexportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:

- a) que una Autoridad Administrativa del Estado de reexportación haya verificado que el espécimen fue importado en dicho Estado de conformidad con las disposiciones de la presente Convención; y
- b) que una Autoridad Administrativa del Estado de reexportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.

6. La introducción procedente del mar de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice II requerirá la previa concesión de un certificado expedido por una Autoridad Administrativa del Estado de introducción. Únicamente se concederá un certificado una vez satisfechos los siguientes requisitos:

- a) que una Autoridad Científica del Estado de introducción haya manifestado que la introducción no perjudicará la supervivencia de dicha especie; y
- b) que una Autoridad Administrativa del Estado de introducción haya verificado que cualquier espécimen vivo será tratado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.

7. Los certificados a que se refiere el párrafo 6 del presente Artículo podrán concederse por períodos que no excedan de un año para cantidades totales de especímenes a ser capturados en tales períodos, con el previo asesoramiento de una Autoridad Científica que haya consultado con otras autoridades científicas nacionales o, cuando sea apropiado, autoridades científicas internacionales.

Artículo V

Reglamentación del comercio de especímenes de especies incluidas en el Apéndice III

1. Todo comercio en especímenes de especies incluidas en el Apéndice III se realizará de conformidad con las disposiciones del presente Artículo.

2. La exportación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice III procedente de un Estado que la hubiere incluido en dicho Apéndice, requerirá la previa concesión y presentación de un permiso de exportación, el cual únicamente se concederá una vez satisfechos los siguientes requisitos:

- a) que una Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora; y

- b) que una Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.
3. La importación de cualquier espécimen de una especie incluida en el Apéndice III requerirá, salvo en los casos previstos en el párrafo 4 del presente Artículo, la previa presentación de un certificado de origen, y de un permiso de exportación cuando la importación proviene de un Estado que ha incluido esa especie en el Apéndice III.
4. En el caso de una reexportación, un certificado concedido por una Autoridad Administrativa del Estado de reexportación en el sentido de que el espécimen fue transformado en ese Estado, o está siendo reexportado, será aceptado por el Estado de importación como prueba de que se ha cumplido con las disposiciones de la presente Convención respecto de ese espécimen.

Artículo VI

Permisos y certificados

1. Los permisos y certificados concedidos de conformidad con las disposiciones de los Artículos III, IV y V deberán ajustarse a las disposiciones del presente Artículo.
2. Cada permiso de exportación contendrá la información especificada en el modelo expuesto en el Apéndice IV y únicamente podrá usarse para exportación dentro de un período de seis meses a partir de la fecha de su expedición.
3. Cada permiso o certificado contendrá el título de la presente Convención, el nombre y cualquier sello de identificación de la Autoridad Administrativa que lo conceda y un número de control asignado por la Autoridad Administrativa.
4. Todas las copias de un permiso o certificado expedido por una Autoridad Administrativa serán claramente marcadas como copias solamente y ninguna copia podrá usarse en lugar del original, a menos que sea así endosado.
5. Se requerirá un permiso o certificado separado para cada embarque de especímenes.

6. Una Autoridad Administrativa del Estado de importación de cualquier espécimen cancelará y conservará el permiso de exportación o certificado de reexportación y cualquier permiso de importación correspondiente presentado para amparar la importación de ese espécimen.

7. Cuando sea apropiado y factible, una Autoridad Administrativa podrá fijar una marca sobre cualquier espécimen para facilitar su identificación. Para estos fines, marca significa cualquier impresión indeleble, sello de plomo u otro medio adecuado de identificar un espécimen, diseñado de manera tal que haga su falsificación por personas no autorizadas lo más difícil posible.

Artículo VII

Exenciones y Otras Disposiciones Especiales Relacionadas con el Comercio

1. Las disposiciones de los Artículos III, IV y V no se aplicarán al tránsito o transbordo de especímenes a través, o en el territorio de una Parte mientras los especímenes permanecen bajo control aduanero.

2. Cuando una Autoridad Administrativa del Estado de exportación o de reexportación haya verificado que un espécimen fue adquirido con anterioridad a la fecha en que entraron en vigor las disposiciones de la presente Convención respecto de ese espécimen, las disposiciones de los Artículos III, IV y V no se aplicarán a ese espécimen si la Autoridad Administrativa expide un certificado a tal efecto.

3. Las disposiciones de los Artículos III, IV y V no se aplicarán a especímenes que son artículos personales o bienes del hogar. Esta exención no se aplicará si:

- a) en el caso de especímenes de una especie incluida en el Apéndice I, éstos fueron adquiridos por el dueño fuera del Estado de su residencia normal y se importen en ese Estado; o
- b) en el caso de especímenes de una especie incluida en el Apéndice II:

- i) éstos fueron adquiridos por el dueño fuera del Estado de su residencia normal y en el Estado en que se produjo la separación del medio silvestre;
- ii) éstos se importan en el Estado de residencia normal del dueño;
- iii) el Estado en que se produjo la separación del medio silvestre requiere la previa concesión de permisos de exportación antes de cualquier exportación de esos especímenes;

a menos que una Autoridad Administrativa haya verificado que los especímenes fueron adquiridos antes que las disposiciones de la presente Convención entraren en vigor respecto de ese espécimen.

4. Los especímenes de una especie animal incluida en el Apéndice I y criados en cautividad para fines comerciales, o de una especie vegetal incluida en el Apéndice I y reproducidos artificialmente para fines comerciales, serán considerados especímenes de las especies incluidas en el Apéndice II.

5. Cuando una Autoridad Administrativa de] Estado de exportación haya verificado que cualquier espécimen de una especie animal ha sido criado en cautividad o que cualquier espécimen de una especie vegetal ha sido reproducida artificialmente, o que sea una parte de ese animal o planta o que se ha derivado de uno u otra, un certificado de esa Autoridad Administrativa a ese efecto será aceptado en sustitución de los permisos exigidos en virtud de las disposiciones de los Artículos III, IV o V.

6. Las disposiciones de los Artículos III, IV y V no se aplicarán al préstamo, donación o intercambio no comercial entre científicos o instituciones científicas registrados con la Autoridad Administrativa de su Estado, de especímenes de herbario, otros especímenes preservados, secos o incrustados de museo, y material de plantas vivas que lleven una etiqueta expedida o aprobada por una Autoridad Administrativa.

7. Una Autoridad Administrativa de cualquier Estado podrá dispensar con los requisitos de los Artículos III, IV y V y permitir el movimiento, sin permisos o certificados, de especímenes que formen parte de un parque zoológico, circo, colección zoológica o botánica ambulantes u otras exhibiciones ambulantes, siempre que:

- a) el exportador o importador registre todos los detalles sobre esos especímenes con la Autoridad Administrativa;
- b) los especímenes están comprendidos en cualquiera de las categorías mencionadas en los párrafos 2 o 5 del presente Artículo, y
- c) la Autoridad Administrativa haya verificado que cualquier espécimen vivo será transportado y cuidado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.

Artículo VIII

Medidas que deberán tomar las Partes

1. Las Partes adoptarán las medidas apropiadas para velar por el cumplimiento de sus disposiciones y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas. Estas medidas incluirán:

- a) sancionar el comercio o la posesión de tales especímenes, o ambos; y
- b) prever la confiscación o devolución al Estado de exportación de dichos especímenes.

2. Además de las medidas tomadas conforme al párrafo 1 del presente Artículo, cualquier Parte podrá, cuando lo estime necesario, disponer cualquier método de reembolso interno para gastos incurridos como resultado de la confiscación de un espécimen adquirido en violación de las medidas tomadas en la aplicación de las disposiciones de la presente Convención.

3. En la medida posible, las Partes velarán por que se cumplan, con un mínimo de demora, las formalidades requeridas para el comercio en especímenes. Para facilitar lo anterior, cada Parte podrá designar puertos de salida y puertos de entrada ante los cuales deberán presentarse los especímenes para su despacho. Las Partes deberán verificar además que todo espécimen vivo, durante cualquier período de tránsito, permanencia o despacho, sea cuidado adecuadamente, con el fin de reducir al mínimo el riesgo de heridas, deterioro en su salud o maltrato.

4. Cuando se confisque un espécimen vivo de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del presente Artículo:

- a) el espécimen será confiado a una Autoridad Administrativa del Estado confiscador;
- b) la Autoridad Administrativa, después de consultar con el Estado de exportación, devolverá el espécimen a ese Estado a costo del mismo, o a un Centro de Rescate u otro lugar que la Autoridad Administrativa considere apropiado y compatible con los objetivos de esta Convención; y
- c) la Autoridad Administrativa podrá obtener la asesoría de una Autoridad Científica o, cuando lo considere deseable, podrá consultar con la Secretaría, con el fin de facilitar la decisión que deba tomarse de conformidad con el subpárrafo (b) del presente párrafo, incluyendo la selección del Centro de Rescate u otro lugar.

5. Un Centro de Rescate, tal como lo define el párrafo 4 del presente Artículo significa una institución designada por una Autoridad Administrativa para cuidar el bienestar de los especímenes vivos, especialmente de aquellos que hayan sido confiscados.

6. Cada Parte deberá mantener registros del comercio en especímenes de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III que deberán contener:

- a) los nombres y las direcciones de los exportadores e importadores; y
- b) el número y la naturaleza de los permisos y certificados emitidos; los Estados con los cuales se realizó dicho comercio; las cantidades y los tipos de especímenes, los nombres de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III y, cuando sea apropiado, el tamaño y sexo de los especímenes.

7. Cada Parte preparará y transmitirá a la Secretaría informes periódicos sobre la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, incluyendo:

- a) un informe anual que contenga un resumen de la información prevista en el subpárrafo (b) del párrafo 6 del presente Artículo; y

- b) un informe bienal sobre medidas legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas con el fin de cumplir con las disposiciones de la presente Convención.

8. La información a que se refiere el párrafo 7 del presente Artículo estará disponible al público cuando así lo permita la legislación vigente de la Parte interesada.

Artículo IX

Autoridades Administrativas y Científicas

1. Para los fines de la presente Convención, cada Parte designará:

- a) una o más Autoridades Administrativas competentes para conceder permisos o certificados en nombre de dicha Parte; y
- b) una o más Autoridades Científicas.

2. Al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, cada Estado comunicará al Gobierno Depositario el nombre y la dirección de la Autoridad Administrativa autorizada para comunicarse con las otras Partes y con la Secretaría.

3. Cualquier cambio en las designaciones o autorizaciones previstas en el presente Artículo será comunicado a la Secretaría por la Parte correspondiente, con el fin de que sea transmitido a todas las demás Partes.

4. A solicitud de la Secretaría o de cualquier Autoridad Administrativa designada de conformidad con el párrafo 2 del presente Artículo, la Autoridad Administrativa designada de una Parte transmitirá modelos de sellos u otros medios utilizados para autenticar permisos o certificados.

Artículo X

Comercio con Estados que no son Partes de la Convención

En los casos de importaciones de, o exportaciones y reexportaciones a Estados que no son Partes de la presente Convención, los Estados Partes podrán aceptar, en lugar de los permisos y certificados mencionados en la presente Convención, documentos

comparables que conformen sustancialmente a los requisitos de la presente Convención para tales permisos y certificados, siempre que hayan sido emitidos por las autoridades gubernamentales competentes del Estado no Parte de la presente Convención.

Artículo XI

Conferencia de las Partes

1. La Secretaría convocará a una Conferencia de las Partes a más tardar dos años después de la entrada en vigor de la presente Convención.

2. Posteriormente, la Secretaría convocará reuniones ordinarias de la Conferencia por lo menos una vez cada dos años, a menos que la Conferencia decida otra cosa, y reuniones extraordinarias en cualquier momento a solicitud, por escrito, de por lo menos un tercio de las Partes.

3. En las reuniones ordinarias o extraordinarias de la Conferencia, las Partes examinarán la aplicación de la presente Convención y podrán:

- a) adoptar cualquier medida necesaria para facilitar el desempeño de las funciones de la Secretaría, y adoptar disposiciones financieras;
- b) considerar y adoptar enmiendas a los Apéndices I y II de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XV;
- c) analizar el progreso logrado en la restauración y conservación de las especies incluidas en los Apéndices I, II y III;
- d) recibir y considerar los informes presentados por la Secretaría o cualquiera de las Partes; y
- e) cuando corresponda, formular recomendaciones destinadas a mejorar la eficacia de la presente Convención.

4. En cada reunión ordinaria de la Conferencia, las Partes podrán determinar la fecha y sede de la siguiente reunión ordinaria que se celebrará de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 del presente Artículo.

5. En cualquier reunión, las Partes podrán determinar y adoptar reglas de procedimiento para esa reunión.

6. Las Naciones Unidas, sus Organismos Especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica, así como cualquier Estado no Parte en la presente Convención, podrán ser representados en reuniones de la Conferencia por observadores que tendrán derecho a participar sin voto.

7. Cualquier organismo o entidad técnicamente calificado en la protección, preservación o administración de fauna y flora silvestres y que esté comprendido en cualquiera de las categorías mencionadas a continuación, podrá comunicar a la Secretaría su deseo de estar representado por un observador en las reuniones de la Conferencia y será admitido salvo que objeten por lo menos un tercio de las Partes Presentes:

- a) organismos o entidades internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, así como organismos o entidades gubernamentales nacionales;
- y
- b) organismos o entidades nacionales no gubernamentales que han sido autorizados para ese efecto por el Estado en que se encuentran ubicados.

Una vez admitidos, estos observadores tendrán el derecho de participar sin voto en las labores de la reunión.

Artículo XII

La Secretaría

1. Al entrar en vigor la presente Convención, el Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente proveerá una Secretaría. En la medida y forma en que lo considere apropiado, el Director Ejecutivo podrá ser ayudado por organismos y entidades internacionales o nacionales, gubernamentales o no gubernamentales, con competencia técnica en la protección, conservación y administración de la fauna y flora silvestres.

2. Las funciones de la Secretaría incluirán las siguientes:

- a) organizar las Conferencias de las Partes y prestarles servicios;
- b) desempeñar las funciones que le son encomendadas de conformidad con los artículos XV y XVI de la presente Convención;
- c) realizar estudios científicos y técnicos, de conformidad con los programas autorizados por la Conferencia de las Partes, que contribuyan a la mejor aplicación de la presente Convención, incluyendo estudios relacionados con normas para la adecuada preparación y embarque de especímenes vivos y los medios para su identificación;
- d) estudiar los informes de las Partes y solicitar a éstas cualquier información adicional que a ese respecto fuere necesaria para asegurar la mejor aplicación de la presente Convención;
- e) señalar a la atención de las Partes cualquier cuestión relacionada con los fines de la presente Convención;
- f) publicar periódicamente, y distribuir a las Partes, ediciones revisadas de los Apéndices I, II y III, junto con cualquier otra información que pudiera facilitar la identificación de especímenes de las especies incluidas en dichos Apéndices;
- g) preparar informes anuales para las Partes sobre las actividades de la Secretaría y de la aplicación de la presente Convención, así como los demás informes que las Partes pudieren solicitar;
- h) formular recomendaciones para la realización de los objetivos y disposiciones de la presente Convención, incluyendo el intercambio de información de naturaleza científica o técnica; y
- i) desempeñar cualquier otra función que las Partes pudieran encomendarle.

Artículo XIII

Medidas Internacionales

1. Cuando la Secretaría, a la luz de información recibida, considere que cualquier especie incluida en los Apéndices I o II se halla adversamente afectada por el comercio en especímenes de esa especie, o de que las disposiciones de la presente Convención no se están aplicando eficazmente, la Secretaría comunicará esa información a la Autoridad Administrativa autorizada de la Parte o de las Partes interesadas.

2. Cuando cualquier Parte reciba una comunicación de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente Artículo, ésta, a la brevedad posible y siempre que su legislación lo permita, comunicará a la Secretaría todo dato pertinente y, cuando sea apropiado, propondrá medidas para corregir la situación. Cuando la Parte considere que una investigación sea conveniente, ésta podrá llevarse a cabo por una o más personas expresamente autorizadas por la Parte respectiva.

3. La información proporcionada por la Parte o emanada de una investigación de conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del presente Artículo, será examinada por la siguiente Conferencia de las Partes, la cual podrá formular cualquier recomendación que considere pertinente.

Artículo XIV

Efectos sobre la legislación nacional y convenciones internacionales

1. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno el derecho de las Partes de adoptar:

- a) medidas internas más estrictas respecto de las condiciones de comercio, captura, posesión o transporte de especímenes de especies incluidas en los Apéndices Y, II y III, o prohibirlos enteramente; o
- b) medidas internas que restrinjan o prohíban el comercio, la captura, la posesión o el transporte de especies no incluidas en los Apéndices I, II o III.

2. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno las disposiciones de cualquier medida interna u obligaciones de las Partes derivadas de un tratado, convención o acuerdo internacional referentes a otros aspectos del comercio, la captura, la posesión o el transporte de especímenes que está en vigor o entre en vigor con posterioridad para cualquiera de las Partes, incluidas las medidas relativas a la aduana, salud pública o a las cuarentenas vegetales o animales.

3. Las disposiciones de la presente Convención no afectarán en modo alguno las disposiciones u obligaciones emanadas de los tratados, convenciones o acuerdos internacionales concluidos entre Estados y que crean una unión o acuerdo comercial

regional que establece o mantiene un régimen común aduanero hacia el exterior y que elimine regímenes aduaneros entre las partes respectivas en la medida en que se refieran al comercio entre los Estados miembros de esa unión o acuerdo.

4. Un Estado Parte en la presente Convención que es también parte en otro tratado, convención o acuerdo internacional en vigor cuando entre en vigor la presente Convención y en virtud de cuyas disposiciones se protege a las especies marinas incluidas en el Apéndice II, quedará eximida de las obligaciones que le imponen las disposiciones de la presente Convención respecto de los especímenes de especies incluidas en el Apéndice II capturados tanto por buques matriculados en ese Estado como de conformidad con las disposiciones de esos tratados, convenciones o acuerdos internacionales.

5. Sin perjuicio de las disposiciones de los Artículos III, IV y V, para la exportación de un espécimen capturado de conformidad con el párrafo 4 del presente Artículo, únicamente se requerirá un certificado de una Autoridad Administrativa del Estado de introducción que señale que el espécimen ha sido capturado conforme a las disposiciones de los tratados, convenciones o acuerdos internacionales pertinentes.

6. Nada de lo dispuesto en la presente Convención prejuzgará la codificación y el desarrollo progresivo del derecho del mar por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, convocada conforme a la Resolución 2750 C (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ni las reivindicaciones y tesis jurídicas presentes o futuras de cualquier Estado en lo que respecta al derecho del mar y a la naturaleza y al alcance de la jurisdicción de los Estados ribereños y de los Estados de pabellón.

Artículo XV

Enmiendas a los Apéndices I y II

1. En reuniones de la Conferencia de las Partes, se aplicarán las siguientes disposiciones en relación con la adopción de las enmiendas a los Apéndices I y II:

- a) Cualquier Parte podrá proponer enmiendas a los Apéndices I o II para consideración en la siguiente reunión. El texto de la enmienda propuesta será comunicado a la Secretaría con una antelación no menor de 150 días a la fecha de la reunión. La Secretaría consultará con las demás Partes y las entidades interesadas de conformidad con lo dispuesto en los subpárrafos (b) y (c) del párrafo 2 del presente Artículo y comunicará las respuestas a todas las Partes a más tardar 30 días antes de la reunión.
 - b) Las enmiendas serán adoptadas por una mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes. A estos fines, "Partes presentes y votantes" significa Partes presentes que emiten un voto afirmativo o negativo. Las Partes que se abstienen de votar no serán contadas entre los dos tercios requeridos para adoptar la enmienda.
 - c) Las enmiendas adoptadas en una reunión entrarán en vigor para todas las Partes 90 días después de la reunión, con la excepción de las Partes que formulen reservas de conformidad con el párrafo 3 del presente Artículo.
2. En relación con las enmiendas a los Apéndices I y II presentadas entre reuniones de la Conferencia de las Partes, se aplicarán las siguientes disposiciones:
- a) Cualquier Parte podrá proponer enmiendas a los Apéndices I o II para que sean examinadas entre reuniones de la Conferencia, mediante el procedimiento por correspondencia enunciado en el presente párrafo.
 - b) En lo que se refiere a las especies marinas, la Secretaría, al recibir el texto de la enmienda propuesta, lo comunicará inmediatamente a todas las Partes. Consultará, además, con las entidades intergubernamentales que tuvieren una función en relación con dichas especies, especialmente con el fin de obtener cualquier información científica que éstas puedan suministrar y asegurar la coordinación de las medidas de conservación aplicadas por dichas entidades. La Secretaría transmitirá a todas las Partes, a la brevedad posible, las opiniones expresadas y los datos suministrados por dichas entidades, junto con sus propias comprobaciones y recomendaciones.
 - c) En lo que se refiere a especies que no fueran marinas, la Secretaría, al recibir el texto de la enmienda propuesta, lo comunicará inmediatamente a todas las Partes

y, posteriormente, a la brevedad posible, comunicará a todas las Partes sus propias recomendaciones al respecto.

- d) Cualquier Parte, dentro de los 60 días después de la fecha en que la Secretaría haya comunicado sus recomendaciones a las Partes de conformidad con los subpárrafos (b) o (c) del presente párrafo, podrá transmitir a la Secretaría sus comentarios sobre la enmienda propuesta, junto con todos los datos científicos o información pertinentes.
- e) La Secretaría transmitirá a todas las Partes, tan pronto como le fuera posible, todas las respuestas recibidas, junto con sus propias recomendaciones.
- f) Si la Secretaría no recibiera objeción alguna a la enmienda propuesta dentro de los 30 días a partir de la fecha en que comunicó las respuestas recibidas conforme a lo dispuesto en el subpárrafo (e) del presente párrafo, la enmienda entrará en vigor 90 días después para todas las Partes, con excepción de las que hubieren formulado reservas conforme al párrafo 3 del presente Artículo.
- g) Si la Secretaría recibiera una objeción de cualquier Parte, la enmienda propuesta será puesta a votación por correspondencia conforme a lo dispuesto en los subpárrafos (h), (i) y (j) del presente párrafo.
- h) La Secretaría notificará a todas las Partes que se ha recibido una notificación de objeción.
- i) Salvo que la Secretaría reciba los votos a favor, en contra o en abstención de por lo menos la mitad de las Partes dentro de los 60 días a partir de la fecha de notificación conforme al subpárrafo (h) del presente párrafo, la enmienda propuesta será transmitida a la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes.
- j) Siempre que se reciban los votos de la mitad de las Partes, la enmienda propuesta será adoptada por una mayoría de dos tercios de los Estados que voten a favor o en contra.
- k) La Secretaría notificará a todas las Partes el resultado de la votación.
- l) Si se adoptara la enmienda propuesta, ésta entrará en vigor para todas las Partes 90 días después de la fecha en que la Secretaria notifique su adopción salvo para las Partes que formulen reservas conforme a lo dispuesto en el párrafo 3 del presente Artículo.

3. Dentro del plazo de 90 días previsto en el subpárrafo (c) del párrafo 1 o subpárrafo (l) del párrafo 2 de este Artículo cualquier Parte podrá formular una reserva a esa enmienda

mediante notificación por escrito al Gobierno Depositario. Hasta que retire su reserva, la Parte será considerada como Estado no Parte en la presente Convención respecto del comercio en la especie respectiva.

Artículo XVI

Apéndice III y sus enmiendas

1. Cualquier Parte podrá, en cualquier momento, enviar a la Secretaría una lista de especies que manifieste se hallan sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción para el fin mencionado en el párrafo 3 del Artículo II. En el Apéndice III se incluirán los nombres de las Partes que las presentaron para inclusión, los nombres científicos de cada especie así presentada y cualquier parte o derivado de los animales o plantas respectivos que se especifiquen respecto de esa especie a los fines del subpárrafo (b) del Artículo I.

2. La Secretaría comunicará a las Partes, tan pronto como le fuere posible después de su recepción, las listas que se presenten conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente Artículo. La lista entrará en vigor como parte del Apéndice III 90 días después de la fecha de dicha comunicación. En cualquier oportunidad después de la recepción de la comunicación de esta lista, cualquier Parte podrá, mediante notificación por escrito al Gobierno Depositario, formular una reserva respecto de cualquier especie o parte o derivado de la misma. Hasta que retire esa reserva, el Estado respectivo será considerado como Estado no Parte en la presente Convención respecto del comercio en la especie, parte o derivado de que se trata.

3. Cualquier Parte que envíe una lista de especies para inclusión en el Apéndice III, podrá retirar cualquier especie de dicha lista en cualquier momento, mediante notificación a la Secretaría, la cual comunicará dicho retiro a todas las Partes. El retiro entrará en vigor 30 días después de la fecha de dicha notificación.

4. Cualquier Parte que presente una lista conforme a las disposiciones del párrafo 1 del presente Artículo, remitirá a la Secretaría copias de todas las leyes y reglamentos internos aplicables a la protección de dicha especie, junto con las interpretaciones que la Parte considere apropiadas o que la Secretaría pueda solicitarle. La Parte, durante el

período en que la especie en cuestión se encuentre incluida en el Apéndice III, comunicará toda enmienda a dichas leyes y reglamentos, así como cualquier nueva interpretación, conforme sean adoptadas.

Artículo XVII

Enmiendas a la Convención

1. La Secretaría, a petición por escrito de por lo menos un tercio de las Partes, convocará una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes para considerar y adoptar enmiendas a la presente Convención. Las enmiendas serán adoptadas por una mayoría de dos tercios de las Partes presentes y votantes. A estos fines, "Partes presentes y votantes" significa Partes presentes que emiten un voto afirmativo o negativo. Las Partes que se abstienen de votar no serán contadas entre los dos tercios requeridos para adoptar la enmienda.

2. La Secretaría transmitirá a todas las Partes los textos de propuestas de enmienda por lo menos 90 días antes de su consideración por la Conferencia.

3. Toda enmienda entrará en vigor para las Partes que la acepten 60 días después de que dos tercios de las Partes depositen con el Gobierno Depositario sus instrumentos de aceptación de la enmienda. A partir de esa fecha, la enmienda entrará en vigor para cualquier otra Parte 60 días después de que dicha Parte deposite su instrumento de aceptación de la misma.

Artículo XVIII

Arreglo de controversias

1. Cualquier controversia que pudiera surgir entre dos o más Partes con respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones de la presente Convención, será sujeta a negociación entre las Partes en la controversia.

2. Si la controversia no pudiere resolverse de acuerdo con el párrafo 1 del presente Artículo, las Partes podrán, por consentimiento mutuo, someter la controversia a

arbitraje, en especial a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya y las Partes que así sometan la controversia se obligarán por la decisión arbitral.

Artículo XIX

Firma

La presente Convención estará abierta a la firma en Washington, hasta el 30 de abril de 1973 y, a partir de esa fecha, en Berna hasta el 31 de diciembre de 1974.

Artículo XX

Ratificación, aceptación y aprobación

La presente Convención estará sujeta a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación serán depositados en poder del Gobierno de la Confederación Suiza, el cual será el Gobierno Depositario.

Artículo XXI

Adhesión

La presente Convención estará abierta indefinidamente a la adhesión. Los instrumentos de adhesión serán depositados en poder del Gobierno Depositario.

Artículo XXII

Entrada en vigor

1. La presente Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha en que se haya depositado con el Gobierno Depositario el décimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

2. Para cada Estado que ratifique, acepte o apruebe la presente Convención o se adhiera a la misma, después del depósito del décimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de que dicho Estado haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

Artículo XXIII**Reservas**

1. La presente Convención no estará sujeta a reservas generales. Únicamente se podrán formular reservas específicas de conformidad con lo dispuesto en el presente Artículo y en los Artículos XV y XVI.

2. Cualquier Estado, al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, podrá formular una reserva específica con relación a:

- a) cualquier especie incluida en los Apéndices I, II y III; o
- b) cualquier parte o derivado especificado en relación con una especie incluida en el Apéndice III.

3. Hasta que una Parte en la presente Convención retire la reserva formulada de conformidad con las disposiciones del presente artículo, ese Estado será considerado como Estado no Parte en la presente Convención respecto del comercio en la especie, parte o derivado especificado en dicha reserva.

Artículo XXIV**Denuncia**

Cualquier Parte podrá denunciar la presente Convención mediante notificación por escrito al Gobierno Depositario en cualquier momento. La denuncia surtirá efecto doce meses después de que el Gobierno Depositario haya recibido la notificación.

Artículo XXV**Depositario**

1. El original de la presente Convención, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en poder del Gobierno Depositario, el cual enviará copias certificadas a todos los Estados que la hayan firmado o depositado instrumentos de adhesión a ella.

2. El Gobierno Depositario informará a todos los Estados signatarios y adherentes, así como a la Secretaría, respecto de las firmas, los depósitos de instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, la entrada en vigor de la presente Convención, enmiendas, formulaciones y retiros de reservas y notificaciones de denuncias.

3. Cuando la presente Convención entre en vigor, el Gobierno Depositario transmitirá una copia certificada a la Secretaría de las Naciones Unidas para su registro y publicación de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

En testimonio de lo cual, los Plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados a ello, han firmado la presente Convención.

Hecho en Washington, el día tres de marzo de mil novecientos setenta y tres.

Enmienda

Conforme al art. XVII de la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, firmada en Washington, D. C., en 3 marzo de 1973, se convocó a una reunión extraordinaria de la conferencia de las Partes en Gaborone (Botswana) el 30 de abril de 1983.

Las siguientes Partes estuvieron representadas: Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Botswana, Brasil, Canadá, Chile, China, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Gambia, Guyana, India, Indonesia, Israel, Italia, Japón, Kenya, Liberia, Madagascar, Malawi, Malasia, Mozambique, Nepal, Noruega, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Portugal, República Federal de Alemania, República Unida del Camerún, Rwanda, St. Lucía, Senegal, Sudán, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Togo, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Uruguay, Venezuela y Zambia.

Con la mayoría de los dos tercios de las Partes presentes y votantes, la Conferencia de las Partes adoptó una enmienda al art. XXI de la Convención añadiendo los 5 siguientes párrafos después de las palabras gobierno depositario;

1. La presente Convención estará abierta a la adhesión de cualquier organización de integración económica regional constituida por Estados soberanos con competencia para negociar, concluir y hacer aplicar acuerdos internacionales relativos a cuestiones que les hayan sido remitidas por sus Estados miembros y que están cubiertas por la presente convención.
2. En sus instrumentos de adhesión dichas organizaciones declararán su grado de competencia en los asuntos cubiertos por la Convención. Estas organizaciones informarán asimismo al Gobierno depositario de cualquier modificación sustancial en su grado de competencia. Las notificaciones enviadas por las organizaciones que tengan por objetivo una integración económica regional en relación con su competencia en los asuntos cubiertos por esta Convención y las modificaciones a dicha competencia serán distribuidas a las Partes por el Gobierno depositario.
3. En los asuntos de su competencia, esas organizaciones ejercerán los derechos y cumplirán las obligaciones que la Convención atribuye a sus Estados miembros, que son Partes de la Convención. En esos casos, los Estados miembros de esas organizaciones no podrán ejercer tales derechos individualmente.
4. En los ámbitos de su competencia, las organizaciones que tengan por objetivo una integración económica regional ejercerán su derecho de voto con un número de votos igual al número de sus Estados Miembros que son Partes de la Convención. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto en el caso de que sus Estados miembros ejerzan el suyo, y viceversa.
5. Cualquier referencia a una Parte, en el sentido del art. 1 h) de la presente Convención, a Estado/ Estados o a Estado Parte/Estados Partes de la Convención será interpretada como incluyendo una referencia a cualquier organización de integración económica regional con competencia para negociar, concluir y hacer aplicar acuerdos internacionales en los asuntos cubiertos por la presente Convención.

Gland, 17 de Mayo de 1983

FUENTES CONSULTADAS

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y HEMEROGRÁFICAS

Bibliografía

- *IV Reunión Regional sobre Legislación Ambiental. Bosques y Selvas; Fauna y Flora Silvestre*. México, Cámara de Diputados LII Legislatura, SEDUE, 1984, 185 pp.
- Alcérreca Aguirre, Carlos, Hugo Rodríguez Uribe. *Análisis y opinión sobre la adhesión de los Estados Unidos Mexicanos, a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Silvestres en Peligro de Extinción, (CITES)*. México, SEDUE, Subsecretaría de Ecología, Dirección General de Flora y Fauna Silvestres, Febrero 1984, 25 pp.
- Adame Bravo, Aurora. *La participación de México en la regulación y vigilancia del comercio de especies amenazadas de flora y fauna silvestres*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. México, UNAM, Facultad de Derecho, Enero de 2004, 183 pp.
- Aranda, Marcelo, "Comercio de pieles de mamíferos silvestres en Chiapas, México", en John G. Robinson, Kent H. Redford (comp.) *Uso y conservación de la vida silvestre neotropical*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 215-218.
- Audley, John J. *Green Politics and Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics*. Washington D.C. Georgetown University Press, 1997. 212 pp.
- Barkin, David, "Las Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas en México", en Alberto Glender, Víctor Lichtinger (comp.) *La diplomacia ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 342-362.
- Beltrán, Enrique. *La Administración de la Fauna Silvestre*. Tomado de las Mesas Redondas sobre Problemas de Caza y Pesca Deportivas en México. México, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables A.C., 1966, pp. 225-259.

- Brañes, Raúl. *Manual de derecho ambiental mexicano*. México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, 2000, 770 pp.
- Bryant, Raymond L., Sinead Bailey. *Third World political ecology. An Introduction*. Nueva York, Routledge, 1996, 237 pp.
- Carabias, Julia, Enrique Provencio, "La política ambiental mexicana antes y después de Río", en Alberto Glender, Víctor Lichtinger (comp.) *La diplomacia ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 393-423.
- Díez, Jordi. *Political change and environmental policymaking in Mexico*. Nueva York, Routledge, 2006, 302 pp.
- Economy, Elizabeth, Miranda A. Schreurs, "Domestic and international linkages in environmental politics", en Miranda A. Schreurs y Elizabeth Economy. *The Internationalization of Environmental Protection*. Cambridge, Cambridge University, 1997, pp. 1-18.
- Fuller, Kathryn S., Byron Swift. *Latin American Wildlife Trade Laws. Leyes del Comercio de Vida Silvestre en América Latina*. World Wildlife Fund – U.S., Julio 1984, 354 pp.
- Gabaldón, Arnoldo José. "Incorporación del tema ambiental en la administración del Estado", en *Diez años después de Estocolmo. Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia*. Madrid, Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, 1983, pp. 63-87.
- Gil Villegas M., Francisco, "La política de protección al medio ambiente en México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", en Antonio Yúnez-Nauade (comp.) *Medio Ambiente: Problemas y Soluciones*. México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 1994, pp. 123-137.
- Glowka, Lyle, et. al. *A Guide to the Convention on Biological Diversity*. Environmental Policy and Law Paper No. 30, Gland and Cambridge, IUCN, The World Conservation Union, 1994, 173 pp.
- Hernández Baños, José Francisco. *El tráfico de la fauna silvestre en México: Análisis de los decomisos de fauna silvestre realizados por personal de la SEDUE, durante el período de enero de 1988 a diciembre de 1992, así como la revisión del marco legal existente en la materia*. Tesis de Licenciatura para

- obtener el título de Biólogo. México, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Iztacala, 1996, 55 pp.
- Hernández Corzo, Rodolfo. *La Administración de la Fauna Silvestre en México*. México, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables A.C., 1965, 63 pp.
 - Hogenboom, Barbara. *Mexico and the NAFTA Environment Debate: the transnational politics of economic integration*. Utrecht, International Books, 1998, 279 pp.
 - Hughes, J. Donald. *An Environmental History of the World: Humankind's Changing Role in the Community of Life*. Londres, Routledge, 2001, 264 pp.
 - Íñigo-Elías, Eduardo E., Mario A. Ramos, "El comercio de psitácidos en México", en John G. Robinson, Kent H. Redford (comp.) *Uso y conservación de la vida silvestre neotropical*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 445-458.
 - Jeffrey, Leonard H., "Political and Economic Causes of Third World Environmental Degradation", en H. Jeffrey Leonard (ed.) *Divesting Nature's Capital: The Political Economy of Environmental Abuse in the Third World*. Nueva York, Holmes & Meier, 1985, pp. 93-134.
 - Jiménez Peña, Adolfo. *Propuesta de Ley Federal de Fauna Silvestre*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. México, UNAM, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1984, 211 pp.
 - Liverman, Diana M., "Seguridad y medio ambiente en México", en Sergio Aguayo Quezada, Bruce Michael Bagley (comp.) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo Veintiuno, 1990, pp. 233-263.
 - Lizárraga, José, Jaime Hurtubia, "Los asuntos ambientales en América Latina y el Caribe durante el decenio 1972-1982", en *Diez años después de Estocolmo. Desarrollo, Medio Ambiente y Supervivencia*. Madrid, Centro Internacional de Formación en Ciencias Ambientales, 1983, pp. 137-176.
 - Melo Gallegos, Carlos. *Áreas Naturales Protegidas de México en el siglo XX*. México, UNAM, Instituto de Geografía, 2002, 156 pp.
 - Morell, David, Joanna Poznanski, "Rhetoric and Reality. Environmental Politics and Environmental Administration in Developing Countries", en H. Jeffrey Leonard (ed.) *Divesting Nature's Capital: The Political Economy of*

- Environmental Abuse in the Third World*. Nueva York, Holmes & Meier, 1985, pp. 137-176.
- Mumme, Stephen P., "Mexico's New Environmental Policy: An Assessment", en Donald E. Schulz, Edward J. Williams (eds.) *Mexico Faces the 21st Century*. Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 1995, pp. 97-117.
 - Pacheco-Vega, Raúl, "Democracy By Proxy. Environmental NGOs And Policy Change In Mexico", en Aldemaro Romero y Sarah E. West (eds.) *Environmental Issues in Latin America and the Caribbean*. Dordrecht, Países Bajos, Springer, 2005, pp. 231-249.
 - Pérez-Gil Salcido, Ramón, *et. al. Importancia económica de los vertebrados silvestres de México*. México, PG 7 Consultores S.C., Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 1995, 170 pp.
 - Prado Lallande, Juan Pablo. *La condicionalidad política de la cooperación al desarrollo: las sanciones a la ayuda internacional*. Tesis doctoral. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, 2005, 671 pp.
 - Prado Lallande, Juan Pablo. "La cooperación internacional y la protección medioambiental. Reflexión en torno a su contexto, ejecución y proyección", en *Química e Industria*. Revista de la Asociación Nacional de Químicos de España y del Consejo General de Colegios Oficiales de Químicos. QUIBAL, Vol. 48, Año XLVIII, No. 525, Madrid, Noviembre-Diciembre de 2001, pp. 63-69.
 - Ramos, Mario A. *El comercio y la explotación de aves silvestres vivas en México*. Xalapa, Veracruz, Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos, 1982, 20 pp. (Serie Cuadernos de Divulgación No. 8)
 - Redford, Kent H., John G. Robinson, "Usos comerciales y de subsistencia de la vida silvestre en América Latina", en Kent H. Redford, John G. Robinson, (comp.). *Uso y conservación de la vida silvestre neotropical*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 23-42.
 - Rivera García, María del Carmen. *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies de Fauna y Flora Silvestre (CITES) y sus repercusiones jurídicas en México*. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992, 145 pp.

- Roe, Dilys, *et. al.* *Making a killing or making a living?. Wildlife trade, trade controls and rural livelihoods.* International Institute for Environment and Development, TRAFFIC International, Marzo de 2002, 114 pp. (Biodiversity and Livelihoods Issues No. 6)
- Rodríguez Uribe, Hugo. *Sobre la adhesión de México a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).* México, Comisión Nacional de Ecología, Noviembre 1985.
- Rosas, María Cristina. *La economía política de la seguridad internacional: Sanciones, zanahorias y garrotes.* México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, 2003, 316 pp.
- Saunders, J. Owen. "The NAFTA and the North American Agreement on Environmental Cooperation", en Caldwell, Lynton K. y Robert V. Bartlett. *Environmental Policy: Transnational Issues and National Trends.* Westport, Connecticut, Quorum Books, 1997, pp. 61-85.
- *Segundo Simposium Internacional de Vida Silvestre. Acapulco, Gro. 17-20 de mayo de 1988. Memoria.* México, The Wildlife Society, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1989, 766 pp.
- Simonian, Lane. *La defensa de la tierra del jaguar: Una historia de la conservación en México.* Traduc. Enrique Beltrán G. México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, 1999, 348 pp.
- Torres, Blanca, "La protección del medio ambiente en la agenda internacional de México. ¿Nuevo tema o nueva arena?", en Ilán Bizberg (coord.) *La política exterior en el nuevo contexto internacional,* México, El Colegio de México, 1998, pp. 291-321.
- Vajpeyi, Dharendra K., "External Factors Influencing Environmental Policymaking: Role of Multilateral Aid Agencies", en O.P. Dwivedi, Dharendra K. Vajpeyi (edits.) *Environmental Policies in the Third World: A Comparative Analysis.* Westport, Greenwood Press, 1995, 236 pp.
- Villegas Sandoval, Héctor. *México como parte firmante de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora*

Silvestres. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. México, UNAM, Facultad de Derecho, 1997, 117 pp.

Artículos publicados en revistas especializadas

- Arroyo-Quiroz, Inés, *et. al.* "Developing Countries and the Implementation of CITES: The Mexican Experience", en *Journal of International Wildlife Law and Policy*. Vol. 8, No. 1, Taylor & Francis, Londres, 2005, pp. 13-49.
- Baker Fox, Annette, "Environment and Trade: The NAFTA Case", en *Political Science Quarterly*. Vol. 110, No. 1, The Academy of Political Science, New York, Primavera de 1995, pp. 49-68.
- Micheli, Jordy. "Política ambiental en México y su dimensión regional", en *Región y Sociedad*. Vol. XIV, No. 23, El Colegio de Sonora, México, enero-abril de 2002, pp. 129-170.
- Mumme, Stephen P., *et. al.*, "Political Development and Environmental Policy in Mexico", en *Latin American Research Review*. Vol. 23, No. 1, Latin American Studies Association, Pittsburgh, PA, 1988, pp. 7-34.
- Mumme, Stephen P., Roberto A. Sanchez, "New Directions in Mexican Environmental Policy", en *Environmental Management*. Vol. 16, No. 4, Springer New York, New York, Julio de 1992, pp. 465-474.
- Mumme Stephen P., "System Maintenance and Environmental Reform in Mexico. Salinas's Preemptive Strategy", en *Latin American Perspectives*. Vol. 19, No. 1, Sage Publications, Thousand Oaks, CA, Enero de 1992, pp. 123-143.
- Pacheco, Raúl, Obdulia Vega, "Cooperación internacional para la protección ambiental: la formación de coaliciones en perspectiva", en *Foro Internacional*, Vol. XLIII, No. 2, El Colegio de México, México, Abril-Junio de 2003, pp. 403-428.
- Reeve, Rosalind. "Wildlife trade, sanctions and compliance: lessons from the CITES regime", en *International Affairs*, Vol. 82, No. 5, Chatham House, Londres, Septiembre de 2006, pp. 881-897.
- Rose, Debra A., "Free Trade and Wildlife Trade", en *Conservation Biology*. Vol. 6, No. 1, Blackwell Publishing, Marzo de 1992, pp. 148+150.
- Sand, Peter H., "Whither CITES?. The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment" en *European Journal of International*

Law. Vol. 8, No. 1, European University Institute, Florencia, Italia, 1997, pp. 29-58.

- Steinberg, Paul F., "Understanding Policy Change in Developing Countries: The Spheres of Influence Framework", en *Global Environmental Politics*. Vol. 3, No. 1, The MIT Press, Cambridge, MA, Febrero de 2003, pp. 11-32.
- Tarrow, Sidney, "Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics", en *Annual Review of Political Science*. Vol. 4, Annual Reviews, Palo Alto, CA, Junio de 2001, pp. 1-20.
- Vega, Obdulia, Raúl Pacheco. "Relaciones intergubernamentales, actores emergentes y mecanismos de influencia", en *Espiral*, Vol. X., No. 30, Universidad de Guadalajara, México, Mayo-Agosto de 2004, pp. 109-137.

Artículos y notas periodísticas

- "An Open Letter to the President of Mexico", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 49, University of California-San Diego, La Jolla, California, Abril de 1990, p. 28.
- Anders, Cindy, "The Eight Deadly Sins", en *Mexico Journal*. Vol. II, No. 17, Desarrollo Internacional de Medios S.A. de C.V., México, 30 de enero de 1989, pp. 16-25.
- Aridjis, Homero. "Mexico Proclaims Total Ban on Harvest of Turtles and Eggs", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 50, University of California-San Diego, La Jolla, California, Julio de 1990, pp. 1-3.
- Branigin, William, "Imperiled Turtles Slaughtered in Mexico", en *The Washington Post*, Primera Sección, Washington D.C., 18 de febrero de 1990, p. A44.
- Branigin, William, "Mexico's Other Contraband-Wildlife", en *The Washington Post*. Primera Sección, Washington D.C., 24 de junio de 1989, p. A18.
- Canin, Jeffrey, "International Trade Aspects of the Japanese Hawksbill Shell ('Bekko') Industry", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 54, University of California-San Diego, La Jolla, California, Julio de 1991, pp. 17-21.
- *CITES en el mundo. Boletín Oficial de las Partes*. Edición especial, Secretaría CITES, Centro Internacional de Medio Ambiente, Ginebra, Suiza, 3 de marzo de 2003, 8 pp.

- "CITES Update", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 55, University of California-San Diego, La Jolla, California, Octubre de 1991, p. 14.
- "Cooperación Internacional para la Conservación", en *Pronatura*. Vol. II, No. 3, Asociación Mexicana Proconservación de la Naturaleza, México, Mayo-Junio 1985.
- "Entregó Patricio Chirinos al Ministro de Relaciones Exteriores de Suiza el Instrumento de Ingreso a CITES", en *Excelsior*. Año LXXV, Tomo IV, No. 27 035, Primera Sección, (México, D.F., miércoles 3 de julio de 1991), p. 54-A.
- "La Larga Marcha de los Ecólogos Mexicanos", en *Nexos*. Año VI, Vol. 6, No. 69, El Centro, México, Septiembre de 1983, pp. 25-29.
- Manzanos, Rosario, "Jorge y su 'vicio' por los animales", en *Proceso*. Año 25, No. 1294, CISA Comunicación e Información, México, 19 de agosto de 2001, p. 21.
- Ortiz Pinchetti, Francisco, "Despluman al país con la incontrolada exportación de aves", en *Proceso*. Año 8, No. 373, CISA Comunicación e Información, México, 26 de diciembre de 1983, pp. 18-21.
- Paasch, Leopoldo, "El Patrimonio de nuestros hijos", en *Pronatura*. Vol. III, No. 2, Asociación Mexicana Proconservación de la Naturaleza, México, Marzo-Abril 1986.
- "Premio Antiecológico", en *Pronatura*. Vol. III, No. 2, Asociación Mexicana Proconservación de la Naturaleza, México, Marzo-Abril 1986.
- Rohter, Larry, "Mexico Becomes Hub for Wildlife Smugglers", en *The New York Times*. World Section, New York, 26 de julio de 1987.
- "Judge Orders Tuna Import Ban Over Dolphin Kill", en *The New York Times*. U.S. Section, New York, 30 de agosto de 1990.
- "Mexican Ban Should Be Accompanied by Commitment to CITES", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 51, University of California-San Diego, La Jolla, California, Octubre de 1990, pp. 7-8.
- "Mexico Accedes to CITES. While NAFTA Could Mean Big Changes in North American Wildlife Trade", en *TRAFFIC USA*. Vol. 11, No. 2, Washington D.C., Enero de 1992, pp. 1-5.
- Ross, John, "The killing floors", en *Mexico Journal*. Vol. II, No. 26, Desarrollo Internacional de Medios S.A. de C.V., México, 10 de abril de 1989, p. 26.

- Saad Sotomayor, Patricia. "Informó Chirinos del Resultado de su Visita a Israel", en *Excelsior*. Año LXXV, Tomo IV, No. 27 038, Primera Sección, (México, D.F., sábado 6 de julio de 1991), p. 5-A, 32-A.
- Samaniego, Fidel. "Apela CSG a la voluntad política mundial para mejorar el ambiente", en *El Universal*. Año LXXV, Tomo CCXCVII, No. 26 931, Primera Sección, (México, D.F., viernes 7 de junio de 1991), p. 1, 18.
- Steiner, T., *et. al.* "Illegal Trafficking in Sea Turtle Products Continues Between Mexico and the U.S.", en *Marine Turtle Newsletter*. No. 66, University of California-San Diego, La Jolla, California, Julio de 1994, pp. 15-16.
- Vidal, Rosa María, Ignacio J. March, "La extinción de las especies. Un hecho irreversible", en *Pronatura*. Vol. VI, No. 3-4, Asociación Mexicana Proconservación de la Naturaleza, México, Julio-Diciembre 1989.

Documentos y publicaciones oficiales

- Cámara de Diputados, LX Legislatura, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Informes Presidenciales. Carlos Salinas de Gortari*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura; 2006, 430 pp.
- Cámara de Diputados, LX Legislatura, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Informes Presidenciales. Luis Echeverría Álvarez*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura; 2006, 462 pp.
- Cámara de Diputados, LX Legislatura, Secretaría de Servicios Parlamentarios. *Informes Presidenciales. Miguel de la Madrid Hurtado*. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura; 2006, 377 pp.
- Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LIV Legislatura. *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, adoptada en la ciudad de Washington, D.C., el 3 de marzo de 1973*. Año Tercero, Segundo Período Ordinario, Ramo Secreto, Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores, Segunda Sección y de Asentamientos Humanos y Ecología, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LIV Legislatura, México, 18 de junio de 1991, 229 fojas.
- CONADE. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1989-1990*. México, Comisión Nacional de Ecología, 1992, 260 pp.

- CONADE. *Informe General de Ecología*. México, Comisión Nacional de Ecología, 1988, 195 pp.
- Department of the Interior, U.S. Fish and Wildlife Service, Office of Management Authority. *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. 1986 Annual Report*. Washington D.C., Department of the Interior, Noviembre de 1988, 311 pp.
- Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Informe de Ejecución 1994*. México, Poder Ejecutivo Federal, Noviembre de 1994, 444 pp.
- Presidencia de la República, Poder Ejecutivo Federal, SEDUE. *Programa Nacional de Ecología 1984-1988*. México, Presidencia de la República, 1984, 271 pp.
- Presidencia de la República, SEMARNAP, CONABIO. *Estrategia nacional sobre biodiversidad de México*. México, Presidencia de la República, 2000, 103 pp.
- SARH, Subsecretaría Forestal y de Fauna Silvestre. *Memoria sexenal 1988-1994*. México, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Junio 1994, 25 pp.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXV, No. 4, (México D.F., jueves 4 de junio de 1992), pp. 33-35.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXXVII, No. 6, (México D.F., lunes 10 de abril de 1989), pp. 49-80.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. "Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXL, No. 9, (México D.F., lunes 14 de mayo de 1990), pp. 35-62.

- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. "Ley Federal sobre Metrología y Normalización", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXVI, No. 1, (México D.F., miércoles 1 de julio de 1992), pp. 47-66.
- Secretaría de Desarrollo Social. "Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXVI, No. 13, (México D.F., viernes 17 de julio de 1992), pp. 31-50.
- Secretaría de Desarrollo Social. "Proyecto de Norma Oficial Mexicana NOM-PA-CRN-001/93, que determina las especies de flora y la fauna silvestres terrestres y acuáticas, raras, endémicas, amenazadas, en peligro de extinción y las sujetas a protección especial", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Primera Sección, Tomo CDLXXIX, No. 1, (México D.F., lunes 2 de agosto de 1993), pp. 12-32.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, "Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1992, en *Gaceta Ecológica*. Vol. V, No. 20, Secretaría de Desarrollo Social, México, Enero de 1993, pp. 59-62.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Acuerdo por el que se establecen los criterios ecológicos CT-CERN-001-91 que determinan las especies raras, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial y sus endemismos, de la flora y la fauna terrestres y acuáticas en la República Mexicana", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLII, No. 12, (México D.F., viernes 17 de mayo de 1991), pp. 7-36.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología" en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXX, No. 15, (México D.F., viernes 23 de septiembre de 1988), pp. 58-65.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. "Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente" en *Diario Oficial de la Federación*.

- Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDXII, No. 19, (México D.F., jueves 28 de enero de 1988), pp. 23-57
- Secretaría de Relaciones Exteriores. "Decreto por el que se aprueba la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, adoptada en la ciudad de Washington D.C., el tres de marzo de mil novecientos setenta y tres", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLII, No. 17, (México D.F., lunes 24 de junio de 1991), pp. 18-19.
 - Secretaría de Relaciones Exteriores. "Decreto promulgatorio de la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres", en *Diario Oficial de la Federación*. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Tomo CDLXII, No. 5, (México D.F., viernes 6 de marzo de 1992), pp. 23-42.
 - SEDESOL, Instituto Nacional de Ecología. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992*. México, Secretaría de Desarrollo Social, 1993, 379 pp.
 - SEDESOL, Instituto Nacional de Ecología. *Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1993-1994*. México, Secretaría de Desarrollo Social, 1994, 374 pp.
 - SEDUE, Comisión Nacional de Ecología. *Ecología. 100 acciones necesarias*. México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Enero de 1987.
 - SEDUE. *Informe de Labores 1987-1988 de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*. 1º de Septiembre de 1987 al 31 de Agosto de 1988. México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1988, 133 pp.
 - SEDUE, Subsecretaría de Ecología. *Ecología. Síntesis de la consulta popular*. México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Junio de 1983, 79 pp. (Serie Planeación Democrática)
 - SEDUE, Subsecretaría de Ecología. *Política ambiental SEDUE 1985 – 1988*. México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
 - United States General Accounting Office. *Wildlife Protection. U.S. Fish and Wildlife Service's Inspection Program Needs Strengthening*. Report to Congressional Requesters. Washington D.C., United States General Accounting Office, Diciembre de 1994, 80 pp.

- U.S. Department of the Interior, U.S. Fish and Wildlife Service. *U.S. Fish and Wildlife Service Cooperative Programs With Mexico 1992-1993*. Washington D.C., U.S. Department of the Interior, 32 pp.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Documentos electrónicos

- Castañeda Rincón, Javier. "Las áreas naturales protegidas de México: de su origen precoz a su consolidación tardía", en *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Vol. X, Núm. 218, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1 de agosto de 2006. Dirección URL: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-218-13.htm>, [consulta: 10 de noviembre de 2007].
- "Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos" (6 de abril de 1937), México, Normateca de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte. Dirección URL: <http://servicios.conade.gob.mx/djuridico/portaljuridico/>, [consulta: 10 de noviembre de 2007].
- "Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América" (12 de octubre de 1940), Washington D.C., Organización de los Estados Americanos, Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales, Oficina de Derecho Internacional. Dirección URL: http://www.oas.org/DIL/ESP/oficina_derecho_internacional.htm, [consulta: 10 de noviembre de 2007].
- Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, *National Environmental Fund - Case Study Mexico*. México, 8 pp. Dirección URL: <http://www.fmcn.org/docs/Case%20Study.pdf>, [consulta: 15 de enero de 2008].
- Harvard University, "Environmental Interest Group Participation in NAFTA: Political Leverage and Access to Trade Monopolies", Harvard University, Asia Pacific Policy Program, Working Papers. Dirección URL: <http://www.ap.harvard.edu/mainsite/papers/tne/audley/audley.html>, [consulta: 8 de diciembre de 2007].
- Wijnstekers, Willem. *The evolution of CITES. A reference to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*.

Secretariado de CITES, Suiza, 2005. Dirección URL: <http://www.cites.org/esp/resources/publications.shtml>, [consulta: 5 de marzo de 2007].

Artículos publicados en revistas electrónicas / Notas de prensa

- "Ex dirigente de WWF analiza la conservación en la región", en *EcoAméricas*. Santa Mónica, California, Fourth Street Press, Septiembre de 2005. Dirección URL: <http://www.ecoamericas.com/es/story.aspx?id=665>, [consulta: 15 de diciembre de 2007].
- Joshi, Nina, "Tuna Dolphin GATT Case (TUNA Case)", en *TED Case Studies*, Vol. 2, No. 1, American University, The School of International Service, Trade and Environment Database, Washington D.C., Enero de 1993. Dirección URL: <http://www.american.edu/ted/TUNA.HTM>, [consulta: 10 de febrero de 2008].
- Loyola Campos, Alicia, "México-Estados Unidos: En el Umbral de un Acuerdo Atunero", en *Comercio Exterior*. Vol. 46, No. 7, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Julio de 1996. Dirección URL: <http://ladb.unm.edu/econ/content/comext/1996/july/mexico.html>, [consulta: 10 de febrero de 2008].
- Roberts, Paul. "International funding for the conservation of biological diversity: Convention on Biological Diversity", en *Boston University International Law Journal*, Vol. 10, No. 2, Boston University School of Law, Boston, MA, 1992, pp. 303-349. Dirección URL: <http://www.ciesin.columbia.edu/docs/008-127/008-127.html>, [consulta: 17 de diciembre de 2007].
- Ross, John, "Mexico's Deadlist Predator?", en *Earth Island Journal*. Vol. 10, No. 3, Earth Island Institute, Verano de 1995. Dirección URL: http://earthisland.org/EIJOURNAL/new_articles.cfm?articleID=415&journalID=74, [consulta: 20 de febrero de 2008].
- Ross, John, "Tijuana vice: Mexico's invulnerable rare-species trafficker - Jorge Hank Rhon", en *Sierra*. Sierra Club, Enero-Febrero de 1996. Dirección URL: http://findarticles.com/p/articles/mi_m1525/is_n1_v81/ai_17972156, [consulta: 20 de febrero de 2008].
- "University to Confer Seven Honorary Degrees at Commencement". Providence, RI, *Brown University*, 20 de mayo de 1992. Dirección URL:

http://www.brown.edu/Administration/News_Bureau/1987-95/91-154.html,

[consulta: 3 de diciembre de 2007].

Páginas web consultadas

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres. <http://www.cites.org/esp/index.shtml>; Secretaría CITES, 2008.
- WWF México; <http://www.wwf.org.mx/wwfmex/>; México, WWF México, 2008.