



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

"ZARAGOZA"

**Breve análisis de la evolución del uso  
sustentable en materia de vida silvestre,  
basado en las políticas ambientales de  
México del período 1989 al 2003**

**Informe de Experiencia Profesional que  
para Obtener el Título de  
B I Ó L O G O  
Presenta  
Pedro Esteban Díaz Díaz**

**Director  
de tesis:**

**M. en C. Carlos Pérez Malvárez  
Profesor de Carrera Asociado "C"  
Facultad de Estudios Superiores  
"Zaragoza"**

**MÉXICO, D. F.**

**2004**



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.

Dedicado a:

- La memoria de mi madre
- Mi padre
- Mis hermanos
- Mis compañeros de generación
- Mis hijos
- Mi esposa

Porque sin su apoyo espiritual y moral, además de su confianza, nunca hubiese podido concluir mi carrera profesional, para alcanzar uno de los objetivos más importantes que todo individuo desearía en su vida, obtener un título académico.....Gracias!

## Agradecimientos

En primer lugar, quisiera expresar mi agradecimiento a los CC. Biól. Miguel Ángel Hernández García y M. en C. Vicente Velásquez Noguero, quienes fueron las primeras personas que confiaron en mi para darme la oportunidad de trabajar en la desaparecida Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología durante 1989, dependencia en la cual inicié mi formación en la administración de los recursos naturales.

Hago extensivo este agradecimiento a los CC. Ing. Jaime González e Ing. Lázaro Mejía, Biól. Gabriel Arrechea González, Dr. Oscar Sánchez Herrera y Lic. Roberto Calleja, ex funcionarios públicos de la desaparecida Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por creer en mi al darme la oportunidad de continuar laborando para el Gobierno Federal en 1992, con un cargo de mayor confianza.

Agradezco a mis amigos, MVZ. Felipe Ramírez Ruiz de Velasco, Dr. Leonel Lozano Domínguez y Biól. José Ma. Reyes Gómez, con los cuales colaboré dentro de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, ya que con sus valiosos consejos logré alcanzar una carrera ascendente dentro de la Administración Pública Federal.

Un especial agradecimiento para mis sinodales y amigos, Biól. Maricela Arteaga Mejía, Biól. Ma. Magdalena Ordóñez Resendiz, Biól. Joel Romero Carmona, M. en C. Manuel Feria Ortiz y M. en C. Carlos Pérez Malváez, por su esfuerzo y apoyo en la revisión de esta tesis, gracias por sus comentarios y participación.

# CONTENIDO

	Pág.
Presentación	i
I. Introducción	1
II. Antecedentes	7
III. Objetivos	11
IV. Política Ambiental en el período 1982–2003	12
a) Administración de Miguel de la Madrid Hurtado	12
b) Administración de Carlos Salinas de Gortari (1989–1994)	20
c) Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995–2000)	36
d) Administración de Vicente Fox Quesada (2001–2003)	53
V. Análisis y Discusión	61
VI. Conclusiones	74
VII. Bibliografía	78
VIII. Glosario	81

## Presentación

Hoy en día, la palabra *sustentabilidad* es muy común en el lenguaje de la sociedad nacional e internacional, y más aún, el término *desarrollo sustentable* ya forma parte de las políticas públicas de los gobiernos de muchas naciones consideradas como países *megadiversos*, entre ellos México. Por tal motivo, es interesante conocer como ha evolucionado la aplicación del concepto, con la finalidad de entender su filosofía y el beneficio que puede dejar a las futuras generaciones a partir de la conservación, manejo y aprovechamiento de la vida silvestre en nuestro país.

Este documento es concebido con base en la experiencia laboral de más de una década dentro del sector público relacionada con la administración del recurso vida silvestre.

En su parte inicial, se mencionan algunas causas que motivaron el origen del concepto *desarrollo sustentable* para continuar con una revisión de su evolución a través de la década de los setentas hasta principios de los ochentas. Posteriormente, se realiza una reseña de tres administraciones federales (1982-1988, 1989-1994 y 1995 a 2000) basada en las estrategias, políticas y acciones de las diferentes Dependencias responsables de regular y normar la vida silvestre en nuestro país, así como una semblanza de los primeros tres años del denominado sexenio del cambio (2001–2003), para culminar con un breve análisis de los aspectos más relevantes que son herramientas importantes para alcanzar la sustentabilidad en nuestro país.

## **I. Introducción**

Como consecuencia de la Revolución Industrial ocurrida durante el siglo XIX, se inicia un importante proceso de transformación, crecimiento, desarrollo y diferenciación económica entre los países del mundo entero. Durante este período, se hizo en el mundo un gran esfuerzo por estimular el crecimiento económico, como consecuencia varias naciones pasaron el umbral del subdesarrollo para convertirse en potencias financieramente poderosas, mientras que el resto de los países se convirtieron en gobiernos subdesarrollados y pobres (CEPAL, 1991).

En el siglo XX particularmente en los años cincuentas y sesentas, los continuos avances tecnológicos provocaron que el crecimiento económico de muchos países estuviera basado principalmente en una acelerada acumulación de capital físico y financiero, siendo el progreso tecnológico el principal símbolo de la transformación, subestimando la importancia del capital humano, el cultural y sobre todo del capital natural como los recursos naturales existentes en cada nación (CEPAL, 1991).

Sin embargo, diversas organizaciones comenzaron a dudar que el capital natural en el mundo era suficiente, como fue el caso del Club de Roma, organización compuesta por académicos, científicos, investigadores y políticos que compartían la creciente preocupación por las modificaciones del entorno ambiental que comenzaba a afectar a la sociedad; manifestaron en su primer informe de trabajo titulado "Los límites del crecimiento" una visión alarmista y determinista del futuro, causando opiniones encontradas en su momento (Ribes, 2002). Este informe hacía énfasis sobre el agotamiento de los recursos naturales no renovables y los efectos que dicho crecimiento sin límites, tenía sobre los ecosistemas mundiales, colocando en la agenda ambiental de esos momentos la discusión sobre el futuro de la humanidad y del planeta ([www.clubofrome.org/](http://www.clubofrome.org/)).

Como resultado, las naciones comenzaron a darse cuenta que el problema del subdesarrollo y la pobreza eran difíciles de solucionar, al tiempo que diversas organizaciones en el mundo se preguntaban si el capital natural era abundante, ya que paulatinamente el progreso tecnológico estaba deteriorando los recursos naturales en el mundo. Es por eso que el tema ambiental fue incorporado gradualmente a la conciencia colectiva de la humanidad, sobre todo en los países industrializados (CEPAL,1991).

En 1971, un grupo de expertos sobre el Desarrollo y el Medio se reunieron en Founex, Suiza para debatir sobre el estado del medio ambiente humano y natural del mundo, como resultado de esta reunión surgió un informe el cual sentó las bases para llevar a cabo la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972, donde se manifestaron por primera vez las preocupaciones de la comunidad internacional en torno a los problemas ecológicos y el desarrollo (CEPAL,1991).

Durante toda la década de los setentas, el enfoque sobre el problema del subdesarrollo no fue nada más económico y tecnológico, sino que además se involucraron los temas del medio ambiente humano y la pobreza, donde la vivienda, agua, salud, higiene, nutrición, entre otros, fueron aspectos que comenzaron a examinarse. Por ello, se estableció que los problemas ambientales requerían una transformación productiva, no obstante se advirtió en esos momentos que el crecimiento económico, si bien era necesario, no garantizaba un bienestar duradero para la población y que para lograr esto era necesario cumplir con otras metas sociales, originando con ello una nueva perspectiva en la relación conservación-desarrollo (CEPAL, 1991).

Los temas que se analizaron fueron los relacionados con el desarrollo y el medio ambiente, distinguiendo dos tipos de problemas: aquellos que se originaban con la insuficiencia del desarrollo y los que eran consecuencia de este último. Las

naciones se centraron en los segundos, ya que se esperaba que la mayoría de los países fuesen entrando en un proceso de industrialización acelerada, por lo que la propuesta inicial fue lograr los beneficios del desarrollo con un mínimo de efectos secundarios adversos.

Otro aspecto que se tomó en cuenta fue la posibilidad del surgimiento de normas ambientales en la dinámica del comercio internacional, lo cual implicaba cambios en las estructuras gubernamentales y en los costos de producción.

A partir de esos momentos, las políticas ambientales formaron parte de las estrategias generales de desarrollo de cada país, por lo que se pidió a los gobiernos que redefinieran sus metas, estableciendo normas ambientales mínimas, formulando una política ambiental macroeconómica general y sectorial, donde era necesario la creación de técnicas adecuadas para incluir el factor ambiental en la evaluación de los proyectos en desarrollo (CEPAL, 1991). La evaluación a la que se hace referencia debía ser concebida como un análisis de costo-beneficio de todos los proyectos.

En ese sentido, para establecer estrategias ambientales sólidas, fue necesario hacer reformas institucionales y legislativas en los gobiernos, también se identificó que los problemas ambientales eran de características y contenidos diversos según se tratará de sociedades desarrolladas o en desarrollo y muchos de los problemas eran reflejo de la realidad interna de cada nación.

Finalmente, se reconoció que si bien los temas ambientales podían unir a los países para resolver conjuntamente sus problemas, también se podía encontrar división entre ellos, debido a que algunos se consideraban como contaminadores o depredadores, en tanto que la mayoría eran los directamente afectados por esos fenómenos.

Las reacciones en Latinoamérica no se hicieron esperar, por lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organización creada para contribuir al desarrollo económico de América Latina además de promover las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo, organizó en 1971 un encuentro preparatorio para la Conferencia Mundial de 1972, en el cual se manifestó que el bajo nivel de desarrollo de las naciones contribuyó al deterioro del medio ambiente. Los planteamientos económicos y políticos de América Latina y el Caribe que se plantearon son:

- a) Que los problemas del desarrollo de la región quizás estaban más ligados a los del medio ambiente que los de cualquier otra región en desarrollo.
- b) Existía la necesidad de incorporar los problemas de medio ambiente en las políticas nacionales de desarrollo.
- c) En las zonas urbanas se recomendaba la protección de asentamientos humanos disminuidos por el constante deterioro ambiental (contaminación de aire y agua).
- d) En las zonas rurales, se presuponía que el ordenamiento del espacio y de los asentamientos humanos tenía relación directa con los tipos de tenencia de la tierra (latifundio y mifundio).
- e) Que el tratamiento y eliminación de desechos, debía de incorporarse en forma integral a la formulación y ejecución de políticas de desarrollo.

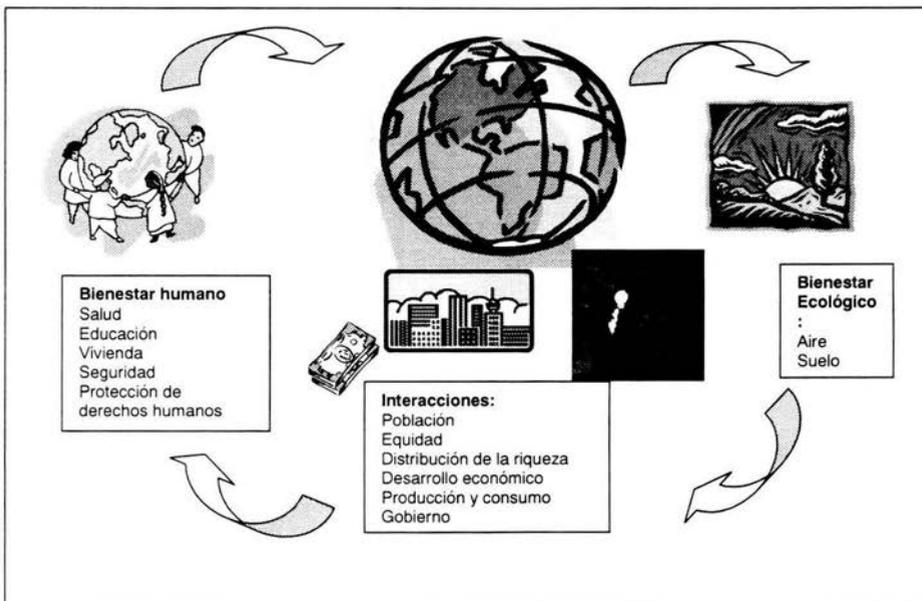
Fue hasta 1976 con motivo de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver, Canadá, que se consideró la necesidad de mejorar la calidad de vida a través de la provisión de vivienda adecuada para la población y el *desarrollo sustentable* de los asentamientos humanos; la conclusión de esta conferencia fue poner en duda la

creencia, generalmente sostenida, de que la conservación y el desarrollo eran metas inherentemente contradictorias (Simonian, 1995).

En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, adoptó por unanimidad el documento "Nuestro Futuro Común" o informe Brundtland (ONU, 1985), el cual constituye el acuerdo más amplio entre científicos y políticos del planeta, ya que sintetiza los desafíos globales en materia ambiental bajo el concepto *desarrollo sostenible*, el cual fue concebido como "el desarrollo que satisface las necesidades esenciales de la generación presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las necesidades esenciales de las generaciones futuras" (INEGI, 2000).

Derivado de lo anterior, y en su marco conceptual, se establecieron como componentes fundamentales de la sustentabilidad: Bienestar humano, Bienestar ecológico y sus interacciones (Figura 1).

**Figura 1. Componentes principales de la sustentabilidad**



Fuente: O. N.U. 1987 Resolución 42/187. World Commission on Environment and Development. Our common Future. Oxford University Press, New York 400 pp.

Como podrá observarse, el enfoque integra el desempeño económico y el ambiental, conformando un área de factibilidad y oportunidad, donde el crecimiento económico debiera ser suficiente para resolver el problema de la pobreza y paralelamente sustentable para evitar una crisis ambiental, considerando además tanto la equidad entre las generaciones presentes como la equidad intergeneracional que involucra los derechos de las generaciones futuras.

En la década de los noventas, comienza la verdadera era del desarrollo sustentable (Leff, 1999), apareciendo como un reto en el ámbito económico y social: el desarrollo integral y el manejo sustentable de los recursos naturales y el medio ambiente. El primero, un aspecto al cual muchos países aspiran y el segundo, en los últimos años, paulatinamente se ha integrado a las preocupaciones centrales de desarrollo de todas las naciones.

Nuestro país en lo particular, ingresa a los noventas en un marco político más democrático y participativo, lo que ha permitido que el tema ambiental sea planteado cada vez más como una preocupación de las personas y de las comunidades afectadas, a medida que buscan utilizar los recursos para elevar sus niveles de vida o mejorar sus condiciones de sobrevivencia, por lo que el verdadero desafío es mejorar los niveles de vida de la población con base en estrategias ambientalmente sustentables, reconociendo con ello que las alteraciones del medio ambiente humano y natural constituyen la base del proceso de desarrollo, y por ello el tema ambiental no puede estar ajeno a las preocupaciones de quienes orientan ese proceso (CEPAL, 1991).

En los ochentas se comenzó a manejar la idea de que los ecosistemas son finitos y vulnerables, pero durante los noventas se confirmó que la capacidad de éstos para recibir desechos y emisiones es limitada y que debían ser vistos como fuentes de bienes y servicios. Este nuevo enfoque "verde" permite entender que la contaminación, los desechos y emisiones (enfoque "gris") no sólo dañan a la salud humana sino también la de los ecosistemas mismos (Carabias *et al.*, 2000).

## II. Antecedentes

Como parte del desarrollo de la política ambiental mexicana, en las últimas décadas, los diferentes gobiernos han manifestado un mayor compromiso con la protección ambiental, promulgando leyes y normas más severas, además de implementar programas más audaces; sin embargo, el problema a través del tiempo es que el discurso y las leyes han sido más fuertes que las acciones realizadas.

En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976), más que por presiones de grupos, los temas ambientales fueron colocados en la agenda política porque que existía el temor de que varios de los problemas hasta esos momentos en nuestro país al ser más severos, hubieran ocasionado una inestabilidad política y económica (Simonian, 1999). Echeverría siempre mantuvo un fuerte compromiso con el desarrollo industrial y tecnológico, ya que consideraba que era la mejor estrategia para lograr el crecimiento del país y satisfacer las crecientes demandas de bienes y servicios.

En ese período se reflejó por mucho la importancia que tenía el capital físico y financiero sobre el capital natural, sobre todo cuando se pensaba que era el sistema económico que habían establecido en su conjunto los países desarrollados la causa de la escasez de recursos y de la degradación del ambiente, con el fin exclusivo de tener ganancias monetarias y no de industrialización y crecimiento tecnológico por lo que, esa administración nunca aceptó la posición de que el desarrollo debía de ir acompañado por un estricta protección ambiental (Simonian, 1995).

A principios de los setentas, la administración estaba más preocupada por la amenaza que significaba la contaminación para la salud humana que por lo que hubiese representado para los ecosistemas, y más aún, las dependencias que

normaban el uso de los recursos naturales estaban más preocupadas por ampliar las fronteras de la agricultura, la ganadería y el horizonte del desarrollo al generar grandes obras como presas, carreteras e instalaciones petroleras, que por cuidar la integridad del medio ambiente.

Un claro ejemplo de ello, fue el desmonte y destrucción de miles de hectáreas de cubierta vegetal de las selvas tropicales lluviosas cuando iniciaron los trabajos de la segunda fase de construcción de la Presa Cerro de Oro en el Istmo Central durante 1974, motivando incluso la reubicación de varias poblaciones indígenas (Toledo, 1996).

En materia de recursos naturales, durante la administración de Echeverría, un importante grupo de conservacionistas nacionales se dieron a la tarea de impulsar la creación de Reservas de la Biosfera, unidades con mucho más potencial para la conservación y manejo de flora y fauna silvestres que los 36 Parques Nacionales decretados en el período 1935–1962 (SEDUE, 1984b), los cuales fueron decretados en respuesta a una sociedad cada vez más urbanizada, ya que en su mayoría se establecieron para preservar lugares de bonitos paisajes y para recreación de la gente, más que para proteger los ecosistemas o los bancos genéticos (Simonian, 1995).

Como la investigación ecológica no era objeto de la misión de los Parques Nacionales, estos carecían de estudios o planes de manejo para su operación. Es por eso que su creación no reflejaba en lo más mínimo ni la protección de ecosistemas representativos ni el avance del conocimiento ecológico. Además, no satisfacían las necesidades de la población local, ya que la gente del área no se veía beneficiada económicamente.

Como consecuencia de la pérdida de la cubierta vegetal de nuestro país gracias a los desmontes realizados durante la década de los setentas y principios

de los ochentas para crear más áreas agrícolas y ganaderas, se comenzó a entender que la conservación y el desarrollo eran actividades inseparables y que el mantenimiento de los recursos agua, suelo, bosque, fauna, flora, etc., era esencial para el desarrollo a largo plazo, por lo que debían darse opciones económicas para que los campesinos pudieran sobrevivir sin perturbar su entorno. La clave fue entonces generar programas de desarrollo que proporcionarían un ingreso a los pobres sin debilitar la capacidad de la tierra a largo plazo.

Un primer intento por mantener la diversidad genética de los ecosistemas y cumplir con las demandas sociales y económicas de las poblaciones locales, fue la creación de Reservas de la Biosfera, como la de Mapimí y La Michilía en Durango, cuyos principales objetivos, fueron buscar alternativas económicamente viables para sus habitantes y que fueran ambientalmente seguras, aquí fue crucial la voluntad y apoyo político mostrado por parte del entonces Gobernador de ese Estado.

En materia de vida silvestre, el manejo, administración y regulación estaban basados principalmente en disposiciones administrativas generadas por la dependencia gubernamental federal, responsable de normarla en esos momentos y en actos de autoridad que no tenían un fundamento legal sólido, ya que la legislación vigente era una Ley Federal de Caza, promulgada en 1952, que legislaba únicamente la caza deportiva en nuestro país, regulando esta actividad mediante la publicación anual de calendarios de aprovechamiento; por lo que no existía certeza jurídica para realizar otros tipos de usos sobre la flora o fauna silvestres, tales como el comercio o el aprovechamiento de subsistencia.

En la administración de José López Portillo (1976–1982) no hubo variaciones en la política ambiental del país, porque compartía la filosofía de su antecesor, es decir, siempre manifestó que era una declaración fuera de lugar haber mencionado que la contaminación fuese el resultado del proceso de desarrollo.

Durante el mandato de López Portillo nuestro país tuvo prosperidad económica gracias a las exportaciones de petróleo, lo que permitió contar con suficiencia y liquidez para conseguir préstamos millonarios y aplicarlos en obras públicas de gran magnitud, tales como presas y carreteras, lo cual aceleró la deforestación y erosión del suelo de nuestra nación.

Sin embargo, las fluctuaciones del precio del petróleo durante su mandato, generaron algunos problemas financieros motivando que el país entrara en una crisis económica. Se aplicaron medidas de austeridad más intensas y ya no se establecieron normas más severas sobre el control de la contaminación para evitar un incremento en el costo de los bienes y servicios, generando más flexibilidad hacia las industrias contaminantes con tal de no perder posiciones competitivas en los mercados internacionales (Simonian, 1999).

La administración de José López Portillo dio claras muestras de que al igual que la mayoría de las naciones, los problemas ambientales, como la contaminación, eran aspectos que únicamente afectaban a la salud humana, por lo que encargó a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia la creación y desarrollo de los programas ambientales.

En 1982 se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente, primer intento por legislar y normar todos aquellos proyectos industriales o urbanizadores, mismos que serían sancionados enérgicamente cuando no se tomarán en cuenta medidas anticontaminantes para evitar daños al medio ambiente o de prevención para evitar alteraciones en los procesos ecológicos.

Hasta esos momentos seguía sin existir un programa gubernamental que además de garantizar un medio ambiente sano, también asegurará la permanencia, desarrollo y conservación de los ecosistemas naturales de México y su componente, la vida silvestre.

### **III. Objetivos**

- **General**

Analizar la evolución del uso sustentable de la vida silvestre en México, con base en las políticas ambientales federales.

- **Específicos**

- Revisar las políticas gubernamentales en materia ambiental de las últimas dos décadas para observar su evolución y cambios.
- Dar a conocer la experiencia adquirida del autor como servidor público en materia de administración de recursos naturales.
- Identificar algunos factores que han impedido alcanzar verdaderamente un desarrollo sustentable en nuestro país en materia de vida silvestre.

## **IV. Política Ambiental en el período 1982 - 2003**

### **a. Administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988)**

Durante la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado (1982–1988) se ampliaron los campos de acción de los programas ambientales de nuestro país, impulsando además la participación social en la protección y la restauración ambiental; sin embargo, la desconexión y los conflictos existentes entre los objetivos agrarios, productivos y ecológicos estaban originando la pérdida de la cobertura forestal de nuestro país, al ser desmontadas extensas áreas del país para crear más zonas agrícolas y ganaderas con la finalidad de dar solución a la problemática alimenticia de México (SEDUE, 1984b).

A través de su campaña presidencial, manifestó que él sería el primer defensor del medio ambiente y la ecología, en respuesta a esos compromisos y para hacer frente a los crecientes problemas de perturbación de ecosistemas, erosión del suelo, deforestación, pérdida de especies de flora y fauna silvestres, entre otros fenómenos de deterioro ecológico presentes como consecuencia de los procesos acelerados del desarrollo económico y crecimiento poblacional, en 1982 crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), cuya principal responsabilidad fue formular e implementar la política ambiental de la nación, desarrollando los programas ambientales y de conservación de la naturaleza.

La SEDUE sería la primer dependencia de carácter ambiental dentro un gabinete presidencial (SEDUE, 1984b), enfocada a tratar los asuntos y problemas ambientales con una jerarquía de alto nivel. Al mismo tiempo, al interior de su estructura se creó la Subsecretaría de Ecología para atender y administrar integralmente los recursos naturales renovables a través de su conservación y desarrollo, con la finalidad de incorporarlos a las necesidades nacionales.

Por lo que toca a la vida silvestre, en 1983 al aprobarse una nueva estructura orgánica al interior de la SEDUE, se crea la Dirección General de Flora y Fauna Silvestres, cuya responsabilidad fue la de administrar y normar dichos recursos, encargada de aplicar las políticas y acciones con las cuales se pretendió generar una conciencia ecológica en la población, solucionar la falta de información técnica y jurídica, la sobreexplotación y subutilización de la flora y fauna silvestres a nivel nacional.

Durante este período gubernamental se comienza a reconocer desde el punto de vista de política ambiental, los valores ecológicos, científicos, culturales, patrimoniales y estéticos de la vida silvestre, así como su factibilidad para aprovecharla (SEDUE, 1983), por lo que el área responsable de la flora y fauna silvestres, operó algunos programas que darían como resultado la obtención de información técnica y científica relativa a los ciclos reproductivos, su hábitat y distribución geográfica de las poblaciones de especies de mayor interés biológico, ecológico, cultural y comercial, como el borrego cimarrón (*Ovis canadensis*), jaguar (*Panthera onca*), venado cola blanca (*Odocoileus virginianus*), paloma de alas blancas (*Zenaida asiatica*), aves canoras y de ornato, entre otras.

Sin embargo, al carecer de una legislación que regulará la captura, posesión y venta de ejemplares de especies de flora y fauna silvestres, el tráfico ilegal de vida silvestre se vio incrementado, provocando durante ese sexenio la veda de varias especies para su aprovechamiento, entre las que destacan el jaguar (*Panthera onca*), el tucán real (*Ramphastus sulfuratus*), el oso negro (*Euarctos americanus*), guacamaya verde (*Ara militaris*), guacamaya roja (*Ara macao*).

Durante los primeros años de la gestión del presidente De la Madrid, la Ley Federal de Caza, fue la única legislación que normó el aprovechamiento de la flora y fauna silvestres en nuestro país, principalmente de la actividad de cacería deportiva.

La captura comercial y la caza deportiva de especies silvestres, fueron actividades reguladas por acuerdos anuales que establecían los calendarios de aprovechamiento, tanto cinegéticos como de aves canoras y de ornato. Estos documentos, contenían las disposiciones administrativas que debían observarse para ejercer las actividades, además de indicar las especies, épocas y sitios permitidos para la caza o captura, y cuales eran las prohibidas.

Los citados calendarios, en ese entonces autorizaban la captura de 61 especies de aves canoras y de ornato con fines comerciales y la cacería deportiva de 50 especies de aves acuáticas, 26 de pequeños mamíferos, 16 especies consideradas como caza mayor (5 de aves y 11 de mamíferos) (SEDUE, 1984a), pero en la mayoría de los casos, no existía suficiente información técnica sobre la situación de sus poblaciones que justificará las cuotas de aprovechamiento asignadas cada temporada.

Al igual que sus antecesores, de la Madrid Hurtado, no podía dejar a un lado la carrera del desarrollo del país por un idealismo ambiental, lo cual produjo fuertes contradicciones entre dos Secretarías de Estado, la SEDUE y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), quién era la encargada de dar solución a la problemática que vivía el campo mexicano, por lo que hubo intereses encontrados, ya que mientras una autoridad trataba de proteger los ecosistemas, la otra autorizaba la deforestación de la cobertura vegetal natural para ofrecer más tierras a la agricultura y ganadería, lo cual produjo conflictos y dudas de los funcionarios de la SEDUE al considerar que sus propuestas y acciones eran un freno al desarrollo de la nación.

Muchos analistas políticos y ambientalistas de la época coincidieron que durante la administración de Miguel de la Madrid, el ambiente rural se descuido porque muchos funcionarios mexicanos de alto nivel se preocupaban únicamente por mantener la calidad de vida en las áreas urbanas, manifestándose esa

tendencia con la creación de la SEDUE para supervisar el desarrollo urbano además de la protección ambiental, haciéndose más evidente esta situación después del terremoto que azotó la Ciudad de México en 1985, la Secretaría se preocupó aún más por los problemas urbanos.

Entonces como en el pasado, los esfuerzos del gobierno por mantener los ecosistemas estuvieron restringidos principalmente a la creación y manejo de áreas naturales protegidas y a la conservación de flora y fauna silvestres. Con la excepción de la implementación de algunos programas menores como la promoción de ranchos cinegéticos, la acuicultura y horticultura, y no existiendo apoyo del gobierno para un desarrollo sostenible en las áreas rurales.

La SEDUE dependía mucho de la planeación intersectorial, de los acuerdos con las empresas privadas, del respaldo de los gobiernos estatales y municipales y de la participación de las organizaciones no gubernamentales para alcanzar los objetivos y metas para la cual fue creada.

Por instrucciones del Presidente de la República y como parte de las actividades de los últimos dos años de su gobierno, la Comisión Nacional de Ecología, organismo intersectorial que fue creado para planear los programas ambientales, integró y dió a conocer las 100 acciones prioritarias para el período 1987–1988, con las cuales el Gobierno Federal haría frente a los principales desequilibrios ecológicos en forma coordinada con los estados y municipios, y concertada con la sociedad (SEDUE, 1987).

Cinco fueron los principales temas que abordaron estas acciones: 1) Contaminación del aire; 2) Contaminación del suelo, agua y emisión de ruido; 3) Conservación y restauración de recursos naturales; 4) Agroquímicos, detergentes, sustancias y materiales peligrosos, potencialmente peligrosos y de lenta degradación; 5) Educación y Salud. Entre las más importantes y trascendentales

desde el punto de vista ambiental, podemos mencionar algunas como: dar respuestas tecnológicas al control de la contaminación, implementar la más avanzada tecnología para reducir las emisiones de los automóviles, desarrollar mejores combustibles, instalar equipos anticontaminantes en las fábricas. La Comisión puso especial atención en la educación y la participación ambiental para enfrentar la crisis del medio ambiente, prometió hacer de las actividades conservacionistas una parte permanente de las vidas de los niños en edad escolar y de la sociedad.

Dentro de las medidas de conservación mencionadas en las cien acciones, estaban la creación de reservas naturales para la mariposa monarca y para la tortuga marina, la prohibición de cazar tucanes, osos negros y jaguares (todas ellas especies amenazadas en México), la creación de reservas de la biosfera y refugios de fauna, y el endurecimiento de las penas por matar y traficar diversas especies (Simonian, 1999).

Para responder a las nuevas necesidades sociales y al crecimiento poblacional se hizo énfasis en la diversificación de la economía, pero no se atendió en forma suficiente la conservación de los recursos naturales y la protección al ambiente. Es por ello que con la finalidad de hacer frente a los problemas ambientales existentes en nuestro país, además de fortalecer la política ecológica gubernamental, el 1º de Marzo de 1988 entró en vigor la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), abrogando así la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

Las reformas realizadas a la Constitución, en sus artículos 27 en el que se incluye el principio de la conservación de los recursos naturales, del 73 donde se plantea y fortalece las acciones sobre prevención y control de contaminación ambiental y 25 sobre el uso de los recursos productivos y el cuidado de su conservación y el medio ambiente, abrieron camino a esta nueva legislación, ya

que se eleva a rango constitucional la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el mayor compromiso del gobierno mexicano para atender los impactos ambientales generados con la urbanización e industrialización del país.

La LGEEPA, en primer lugar pretendía corregir el camino al atender de manera suficiente los asuntos relacionados con la conservación de los recursos naturales y la protección al ambiente y al mismo tiempo hacer de manifiesto que ya existía una mayor conciencia ecológica tanto en las ciudades como en el campo, en segunda instancia se establecían los instrumentos no sólo para su ejecución, sino también de desarrollo. Un ejemplo de los primeros, es el ordenamiento ecológico, la evaluación del impacto ambiental, las normas técnicas ecológicas y los permisos y autorizaciones; de los segundos se pueden citar la planeación, la regulación de las actividades productivas y de servicios, los estímulos fiscales y los financiamientos.

En su concepción, dicha Ley reconocía que la solución a los problemas ambientales no estaba en sacrificar el desarrollo, sobre todo por las necesidades que había de alimentación, empleo y vivienda en esos momentos, sino en encontrar el mejor equilibrio ecológico, prevenir los impactos adversos de las actividades económicas y aprovechar en forma racional los recursos naturales disponibles (SEDUE, 1988).

De acuerdo a la LGEEPA, el gobierno tenía que tomar en cuenta los asuntos ambientales en sus Planes Nacionales de Desarrollo y revisar cualquier proyecto que se propusiera y que excediera los límites ambientales fijados por la Federación. De la misma importancia, dicha Ley delegaba más autoridad a los funcionarios estatales y municipales para encargarse de los problemas ambientales (Simonian, 1995).

La nueva legislación, presentaba en términos generales, un programa para el control de la contaminación de aire, agua, ruido y suelo, los materiales y desechos peligrosos y la energía nuclear, pero ya no enfocada exclusivamente a esos aspectos, sino que además identificó las causas económicas y sociales de la problemática ecológica, proponiendo soluciones integrales con el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Como parte de los temas de conservación, la LGEEPA proponía una serie de medidas para conservar los recursos naturales de México, las cuales incluían la reutilización de aguas de desecho, la aplicación de técnicas de conservación del suelo y un cambio del método de tumba-roza-quema por otras formas de agricultura ecológicamente más adecuadas.

Con respecto a los asuntos relacionados con los recursos naturales, el ejecutivo federal tenía la firme convicción de que la creación de reservas naturales era justificada y necesaria para conservar la diversidad genética de la cual dependía la continuidad de los procesos de evolución, para asegurar la supervivencia de ecosistemas representativos por su propio valor y para investigación científica, para fomentar el uso racional de los recursos naturales y su conservación; por tal motivo, una de las principales acciones derivadas de la LGEEPA fue la creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP).

La LGEEPA compuesta de tres capítulos, fijó jurídicamente y describió las categorías existentes de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), sentó las bases para el ordenamiento de las mismas, definió el concepto de SINAP y el papel de la flora y fauna silvestres y acuáticas, pero únicamente al interior de dichas ANP.

En la LGEEPA la flora y fauna silvestres, fueron definidas como "todas las especies vegetales y animales subsistentes libremente, sujetas a los procesos de

selección natural y que han evolucionado como parte funcional e integral de los ecosistemas terrestres y acuáticos, habitando temporal o permanentemente el Territorio Nacional, incluyendo los productos y subproductos de las mismas, así como aquellos individuos de las especies silvestres que estén bajo el control del hombre y las especies domésticas que al retornar a la libertad se tornasen ferales”, es importante señalar que no se usaba el término “vida silvestre” por no estar legalmente reconocido.

Un aspecto importante de esa legislación fue que por primera vez, por ley, se reconocía el uso de la flora y fauna silvestres en actividades económicas previa autorización correspondiente, además de garantizar una reproducción controlada y desarrollo en cautiverio de las especies, con lo cual se pudiesen proporcionar ejemplares para repoblación, y sólo las especies consideradas como endémicas, amenazadas o en peligro de extinción no podían autorizarse. Sin embargo, al estar inmerso el tema de la flora y fauna únicamente dentro del capítulo de Áreas Naturales Protegidas, había incertidumbre en la interpretación de la Ley para saber si se podían aplicar las disposiciones establecidas en el ámbito nacional o solamente dentro las áreas decretadas conforme a la LGEEPA.

Estos fueron los primeros pasos encaminados a un manejo, conservación y uso sustentable de nuestros recursos naturales, particularmente en lo que se refiere a la flora y fauna silvestres, ya que adicionalmente se incluyeron como obligaciones de las actividades agrícolas y pecuarias, realizar prácticas de conservación y recuperación para evitar el deterioro de los suelos y del equilibrio ecológico. Sin embargo, el común denominador en los gobiernos de las décadas de los setentas y ochentas, fue la falta de observancia de la Ley, ya que se carecía de reglamento, normas y procedimientos para aplicarla y no quedase como una simple declaración de buenas intenciones.

## **b. Administración de Carlos Salinas de Gortari (1989–1994)**

En 1988 el Lic. Carlos Salinas de Gortari gana las elecciones presidenciales de la República Mexicana y asume el poder en diciembre de ese año y con ello, los temas ambientales parecía que adquirirían una importancia aún más relevante en el quehacer político mexicano.

Carlos Salinas de Gortari comprometió desde su campaña electoral, que la protección y restauración ambiental serían temas prioritarios durante su administración porque entendía que el desarrollo industrial y crecimiento económico no se contraponían con la conservación y protección de los recursos naturales de nuestro país o viceversa, por el contrario, comulgaba con el hecho de que era de interés nacional el evitar más degradación y destrucción de los ecosistemas. Su objetivo principal en esta materia fue armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de su calidad, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, ordenar las zonas y regiones del país con criterios ecológicos, sujetar los proyectos de desarrollo a criterios de cuidado ambiental, detener y revertir la contaminación del agua, mejorar la calidad del aire y adecuar el marco legal, la educación y el uso de nuevas tecnologías (PEF, 1989)

Como parte del mandato constitucional, el Presidente Salinas de Gortari en colaboración con su gabinete, presentó al H. Congreso de la Unión en 1989 para su aprobación, el Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994, documento que se elaboró con base en las diferentes propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los Estados y los planteamientos que formularon en ese entonces los principales grupos no gubernamentales (PEF, 1989).

La concepción del Plan Nacional de Desarrollo estuvo basada principalmente en políticas económicas y sociales que trataron de encauzar eficazmente las acciones de la sociedad para dar solución a sus problemas y demandas con un clima político de mayor libertad, productividad, transparencia, efectividad y democracia. Se asumió que la economía del país no podía permanecer estancada o en inflación continua, al tiempo que la sociedad demandaba mejoras en las condiciones de alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano, además de que el crecimiento económico debía ser estable y equitativo.

Con base en la política establecida en el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio que iniciaba, los recursos naturales eran considerados como una reserva estratégica fundamental para la soberanía nacional y el desarrollo integral del país, de ahí que durante esa administración, la variable ambiental fue incorporada en todas las actividades vinculadas al desarrollo, por lo que el propósito de las tareas del quehacer ecológico estaban destinadas a conservar y usar adecuadamente los recursos naturales, hacer partícipes a la sociedad, estados y municipios en las acciones encaminadas a la protección y restauración del medio ambiente y elevar su conciencia ecológica (PEF, 1989).

Antes del período del presidente Salinas de Gortari, el uso irracional de los recursos naturales puso en peligro a muchos ecosistemas, deteriorando bosques y selvas, rebasándose la capacidad de renovación de la vegetación natural y de recuperación de las poblaciones de fauna silvestre, lo cual colocó a 580 especies de flora en estatus de amenazadas y en peligro de extinción, y más de 370 especies animales en peligro de extinción, 56 de ellas endémicas a México (PEF, 1989).

En su Plan Nacional de Desarrollo, Salinas de Gortari propuso algunas acciones para reorientar el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales:

- Fomento del manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- Consolidación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas, diversificando el aprovechamiento y uso de la flora y fauna silvestres y acuáticas en ellas presentes.
- Establecimiento y operación de criaderos, viveros, estaciones de vida silvestre, centros de decomisos, jardines botánicos, campamentos tortugueros y zoológicos, pretendiendo incrementar la recuperación de especies de flora y fauna silvestres y acuáticas.
- Creación de un Sistema de Inspección y Vigilancia en coordinación con los tres órdenes de gobierno.
- Elaboración de estudios para la conservación y recuperación de especies raras, en peligro de extinción y de las sujetas a aprovechamiento.

Parte importante y crucial dentro de la política salinista vinculada directamente con el uso de los recursos naturales, fue la promoción y desarrollo del sector rural a través de la modernización del campo, donde las actividades agrícolas fueron vistas como un modo de vida atractivo y digno, fomentándose entre los productores rurales un mejor aprovechamiento del potencial productivo de sus tierras, ofreciéndoles certeza jurídica para la posesión de éstas, además de lograr la diversificación de sus actividades económicas.

Para dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, Salinas ordenó un mayor presupuesto para asignar subsidios y elevar el gasto social, aplicando la política que pretendió beneficiar a quienes más

lo necesitaban, por lo que fue creado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para combatir la pobreza mediante la conformación de grupos sociales con potencial productivo.

El PRONASOL apoyó a los pueblos indígenas, campesinos de escasos recursos y marginados, además de los grupos populares urbanos. Los apoyos de este programa estaban dirigidos a la alimentación, regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, procuración de justicia, apertura y mejoramiento de espacios educativos, salud, electrificación de comunidades, agua potable, adquisición de infraestructura agropecuaria y preservación de recursos naturales, mediante proyectos de inversión recuperables tanto en el campo como en la ciudad, todo ello sin olvidar la obligación de observar las disposiciones y criterios establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, sobre todo en los cambios de uso de suelo y las actividades agropecuarias (PEF, 1989).

Más aún, con la firme convicción de dar solución a los problemas ambientales y frenar el eterno antagonismo del desarrollo social y la preservación de los recursos naturales, en 1990 se dió a conocer el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990–1994, programa sectorial que marcó el rumbo de la política salinista en ese rubro.

Tomando en cuenta los objetivos y estrategias establecidos en este Programa, en materia de medio ambiente se llevaron a cabo varias acciones entre las que se pueden destacar: (a) operación de los Proyectos de Restauración Ecológica para el Valle de México con el fin de preservar los manantiales y las zonas lacustres de la región; (b) desarrollo de proyectos para la recarga de acuíferos; (c) establecimiento de campañas para promover el ahorro del agua; (d) intensas jornadas de reforestación; (e) aplicación de medidas para disminuir los niveles de contaminación atmosférica como el programa “hoy no circula”; (f)

aplicación de sanciones más enérgicas con la clausura de industrias contaminantes, entre otras.

En cuanto a los recursos naturales, en el período 1989 a 1992, la SEDUE a través de la Subsecretaría de Ecología, autoridad responsable de su administración, realizó algunas acciones relevantes como:

- Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
- Regulación de la caza deportiva
- Estudios poblacionales de especies de interés cinegético y comercial
- Promoción y fomento de criaderos extensivos (Ranchos cinegéticos)
- Establecimiento de Estaciones de Aprovechamiento de Vida Silvestre
- Programa de tortugas marinas
- Incorporación de México a la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (CITES)

Una de las acciones más interesantes de la Dependencia, fue consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINAP), a través de la creación de una Dirección de Área como parte de la estructura de la entonces Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales, con la finalidad de dar respuesta a la política, asuntos y problemática relacionada con cada una de las categorías reconocidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en esos momentos, y así dar cumplimiento a las disposiciones oficiales de manejo entonces decretadas.

Hasta noviembre de 1989 existían 44 Parques Nacionales, 8 Reservas de la Biosfera, un Área de Protección de Flora y Fauna Silvestre, y 13 Reservas Especiales de la Biosfera, todas ellas categorías reconocidas por la Ley (SEDUE, 1989a).

El SINAP fue un instrumento con el cual se iniciaron las acciones para encontrar además de los mecanismos de protección y desarrollo de las principales zonas naturales consideradas patrimonio nacional, las formas de beneficiar a las poblaciones humanas que se ubicaban dentro de las Áreas Naturales Protegidas, por lo que dentro de sus zonas de amortiguamiento se promovieron opciones productivas ecológicamente sostenibles para fomentar el desarrollo social de esas comunidades.

En materia de flora y fauna silvestres también se fortaleció la estructura de un área denominada Dirección de Flora y Fauna Silvestres de la misma Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales, para regular, normar y aplicar las políticas sobre el manejo, conservación y uso de esos recursos. Aunque la Legislación vigente hasta esos momentos lo permitía, los aprovechamientos comerciales de la flora y fauna silvestres estaban restringidos a la producción que pudiese derivarse de las unidades de producción intensivas, tanto de flora como de fauna.

Tal vez uno de los usos de la flora y fauna silvestres que se ha practicado a través del tiempo sin censura alguna, ha sido la colecta de material con fines científicos, ya que con la información generada, existe mucho conocimiento sobre la etología, taxonomía, geografía, biología, entre otros aspectos, de muchas de las especies y ecosistemas que integran la biodiversidad mexicana.

Con la entrada en vigor de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se pretendió legislar la colecta científica, ya que poco o nada se conocía de las poblaciones de la flora y fauna silvestre colectadas, por lo que se carecía de información técnica confiable que soportará el número de ejemplares o especímenes extraídos del medio, sin embargo, al carecer de un Reglamento en la materia, muchas de las regulaciones existentes fueron

discrecionales para este y otros tipos de aprovechamiento, ya que únicamente se reducían a disposiciones administrativas de menor jerarquía.

El uso más criticado y tal vez el más normado y reglamentado, desde siempre, ha sido la cacería con fines deportivos, actividad que puede ser definida como el acto de matar o capturar un ejemplar al acecho dentro de su hábitat natural. La cacería deportiva, desde tiempos ancestrales ha sido considerada una actividad muy importante, incluso generadora de empleos y derrama económica en las áreas donde se practica; por lo que parte importante de las responsabilidades de la autoridad de aquel tiempo, fue implementar medidas de regulación directa como el otorgamiento de registros, permisos o concesiones para su apropiación y uso, con la finalidad de que cualquier tipo de usos o aprovechamiento se hicieran de una manera ordenada y racional.

Bajo esta perspectiva y al carecer de una legislación moderna y eficiente, la regulación para el manejo y aprovechamiento de la flora y fauna silvestre seguía basada principalmente en acuerdos secretariales, los cuales tenían su fundamento legal en una Ley Federal de Caza decretada en 1952.

Los acuerdos secretariales de carácter anual establecían los calendarios cinegético y de aprovechamiento de aves canoras y de ornato, documentos que paulatinamente se enriquecían para regular las actividades de la caza deportiva de diferentes especies de aves y mamíferos y la captura, transporte y venta de varias especies de aves de atractivo plumaje y canto.

Tales instrumentos normativos que figuraban desde los años sesentas, fueron evolucionando, pasando de ser simples cuadros que contenían las especies permitidas y las épocas hábiles, hasta convertirse en una especie de reglamento en la que se incluían además de las especies, épocas hábiles y regiones permitidas, todas las disposiciones de carácter técnico y administrativo que debían de

observarse durante el ejercicio, como eran los tipos de permisos existentes, las oficinas donde obtenerlos, que tipos de calibre de armas eran los permitidos, las áreas prohibidas a la cacería, además de informar que prácticas no estaban permitidas y sus sanciones.

Los calendarios cinegéticos de finales de los ochentas y principios de los noventas, regulaban la caza deportiva de más de 100 especies (Cuadro 1) de fauna silvestre (SEDUE, 1989b).

**Cuadro No. 1. Especies autorizadas en los Calendarios de Aprovechamiento Cinegético**

NÚMERO DE ESPECIES	GRUPO DE FAUNA	EJEMPLOS
33	Aves acuáticas	Patos, cercetas y gansos
6	Palomas silvestres	Huilota, alas blancas, morada, etc.
22	Aves terrestres	Codornices, perdices, chachalaca, guajolote silvestre, etc.
30	Pequeños mamíferos	Conejos, liebres, ardillas, tejón, etc.
14	Mamíferos mayores	Borrego Cimarrón, Venado cola blanca, Puma, Venado bura, etc.

En cuanto a las aves canoras y de ornato, los calendarios de aprovechamiento durante el período 1980-1992 autorizaban un total de 74 especies pertenecientes a 11 familias, entre las que destacaban los Passeridae y Fringilidae (gorriones, dominicos, etc), Emberizidae (cardenales, zainos, azulejos, etc) y Psittacidae (loros, pericos y cotorros) (SEDUE, 1990).

El proceso para asignar las cuotas de aprovechamiento y el número de permisos estaba basado en reuniones o foros de consulta que se realizaban en cada uno de los Estados de la República, participando expertos en el manejo de fauna silvestre; en tales reuniones se discutían los aspectos técnicos y administrativos de los calendarios de aprovechamiento, donde afloraban propuestas más de carácter empírico que científico, algunos presentaban números poblacionales de las especies sin tener un fundamento técnico o científico. Es por

eso que para algunos grupos como las aves acuáticas, pequeños mamíferos, otras aves terrestres, aves canoras y de ornato, se carecía de información técnica que soportará la asignación y otorgamiento de permisos caza o captura cada año, los cuales promediaban cada temporada un poco más de 60,000 permisos de cacería y aproximadamente 4,000 para la captura, venta y transporte de aves canoras y de ornato.

Especies como el venado cola blanca, borrego cimarrón, jaguar, oso negro, venado bura de sonora, paloma de alas blancas, paloma huilota, por representar una importancia económica significativa, fueron las que más se estudiaron para conocer su biología, comportamiento y situación poblacional, justificando con ello el otorgamiento de permisos para su cacería; sin embargo, los estudios y evaluaciones poblacionales no fueron continuos en el tiempo.

Es importante mencionar que una de las acciones más audaces de aquellos tiempos fue la promoción y fomento que realizó la entonces Dirección de Flora y Fauna Silvestre de la SEDUE entre los ganaderos del norte del país, en respuesta a la problemática que enfrentaba el negocio de la ganadería, proponiéndoles la diversificación de sus actividades, de tal manera que les permitiera obtener beneficios económicos adicionales vía el uso de la fauna silvestre existente en sus predios. En dichos predios se fomentó el establecimiento de criaderos extensivos para el aprovechamiento de la fauna silvestre mediante la cacería deportiva. A esos sitios se conocían como “ranchos cinegéticos” aunque legalmente nunca fue acuñado el término.

El objetivo principal de los criaderos fue realizar trabajos técnicos de manejo a las áreas de vegetación xerófila, para enriquecerla y con ello garantizar de manera natural, la reproducción, desarrollo e incremento poblacional de especies como el venado cola blanca (*Odocoileus virginianus*), pecarí de collar (*Pecari tajacu*), puma (*Felis concolor*), paloma de alas blancas (*Zenaida asiatica*) y paloma huilota

(*Zenaida macroura*), para garantizar que un aprovechamiento real y sostenido sin mermar la población existente.

En respuesta a esta iniciativa, a finales de 1990 existían más de 150 ranchos registrados como criaderos extensivos que ofrecían paquetes de cacería a través de sus servicios de organización cinegética principalmente a cazadores extranjeros, generando con ello una importante derrama económica en la región, logrando al mismo tiempo conservar y proteger la cobertura natural. Asimismo, los propietarios de esos ranchos al ver las bondades de esta alternativa productiva, se agruparon en una Asociación Nacional de Ganaderos Diversificados (ANGADI) para buscar apoyos y promover sus actividades con la finalidad de hacer crecer esa actividad principalmente en el Noreste de nuestro país.

También, como parte de sus programas de conservación la Dirección de Flora y Fauna Silvestre de la entonces SEDUE, construyó la infraestructura de más de 20 Estaciones de Aprovechamiento de Vida Silvestre (EAVS) distribuidas en toda la República Mexicana, con la finalidad de que fueran unidades de apoyo a los trabajos que se realizaban para la inspección y vigilancia, además debían funcionar como centros de apoyo técnico a los trabajos de investigación que realizaban las universidades o los centros de investigación, también como unidades de producción de flora o fauna para repoblar o fomentar la cría y propagación en otros centros particulares.

Una importante acción de conservación de esa administración, fue el decreto con el cual se estableció la veda para las especies y subespecies de tortuga marina en aguas de jurisdicción federal, dando fin así a décadas de aprovechamiento que se realizaba sobre algunas especies de tortuga marina. El aprovechamiento de ejemplares de tortuga marina realizados en los años sesenas, setentas y hasta finales de los ochentas, estaban basados en un sistema de cuotas y franquicias, donde a más de 20 cooperativas pesqueras nacionales se les otorgaban permisos

para la captura de un número determinado de ejemplares durante la época de anidación (junio – diciembre).

Con la entrada en vigor del Decreto de Veda según el Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 1990 (SEPESCA, 1990) a partir de esos momentos y hasta las épocas actuales, está prohibida la caza o captura de ejemplares, así como la colecta de nidos, a menos que sea para investigación o conservación, con lo cual se garantice su eclosión, liberación y, en su caso desarrollo de los neonatos.

Sin duda, la incorporación de México a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES, por sus siglas en inglés), fue tal vez la acción más controvertida de la administración salinista, debido a la inconformidad de los grupos ecologistas que reprobaron esa decisión del gobierno mexicano al pensar que nuestro país se convertiría en un puente internacional para el tráfico ilegal de especies y que las especies nativas serían sujetas de depredación desmedida.

La CITES fue adoptada el 3 de marzo de 1973 en la Ciudad de Washington, E. U. A., aunque entró en vigor a partir del 1 de julio de 1975. En México fue aprobada por el H. Congreso de la Unión el día 18 de junio de 1991 (Diario Oficial de la Federación 24/junio/91) y el instrumento de adhesión fue firmado el día 27 de junio de 1991 y depositado ante el Gobierno de la Confederación Helvética el día 2 de julio del mismo año. Por lo tanto, su aplicación en México adquiere nivel de ley suprema. Actualmente cuenta con más de 157 países miembros o Partes.

Este organismo fue presentado como un instrumento jurídico internacional de regularía el comercio en todo el mundo, de especies silvestres que estuviesen dentro de una categoría de riesgo, mediante un sistema de permisos y certificados útiles para la exportación, re-exportación o importación de animales y plantas,

vivos o muertos y de sus partes o derivados. En esta Convención, las especies cuyo comercio está sujeto a regulación, están distribuidas en tres apéndices a decir de su situación y condición poblacional. Los Apéndices I, II y III de la Convención son listas de especies que ofrecen diferentes niveles y tipos de protección ante la explotación excesiva ([www.cites.org](http://www.cites.org))

En el Apéndice I se enlistan las especies de animales y plantas que están amenazadas de extinción y la CITES prohíbe generalmente el comercio internacional de especímenes de estas especies. No obstante, puede autorizarse el comercio de las mismas en condiciones excepcionales, por ejemplo, para la investigación científica. En este caso, puede autorizarse el comercio concediendo un permiso de exportación (o certificado de reexportación) y un permiso de importación.

En el Apéndice II figuran especies que no están necesariamente amenazadas de extinción pero que podrían llegar a estarlo a menos que se controle estrictamente su comercio. El comercio internacional de especímenes de especies del Apéndice II puede autorizarse concediendo un permiso de exportación o un certificado de reexportación. Sólo deben concederse los permisos o certificados si las autoridades competentes han determinado que se han cumplido ciertas condiciones, en particular, que el comercio no será perjudicial para la supervivencia de las mismas en el medio silvestre

En el Apéndice III se encuentran las especies incluidas a solicitud de una País Parte que ya reglamenta el comercio de dicha especie y necesita la cooperación de otros países para evitar la explotación insostenible o ilegal de las. Sólo se autoriza el comercio internacional de especímenes de estas especies previa presentación de los permisos o certificados apropiados.

Otro hecho importante y trascendental para la conservación, manejo y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres, fue la Creación de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), institución que surge en respuesta a los compromisos adquiridos en la Reunión Internacional sobre la Problemática del Conocimiento y Conservación de la Biodiversidad celebrada en febrero de 1992 en nuestro país.

En la citada reunión, se analizaron los aspectos más esenciales del conocimiento de la biodiversidad, las amenazas que enfrenta y las acciones que se deberían emprender para lograr su conservación, ya que México forma parte de los países que poseen la mayor diversidad biológica (Megadiversos), lo cual significa que el territorio mexicano es privilegiado en cuanto a los tipos de ecosistemas, el número y la variación genética de las especies.

La CONABIO surge el 16 de marzo de 1992 por Acuerdo Presidencial como una Comisión intersecretarial dedicada principalmente a conformar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SNIB); apoyar proyectos y estudios sobre el conocimiento y uso de la biodiversidad; brindar asesoría a dependencias gubernamentales y a otros sectores; realizar proyectos especiales; difundir el conocimiento sobre la riqueza biológica; dar seguimiento a convenios internacionales y prestar servicios al público (Conabio, 2000)

Sus principales objetivos están enfocados a coordinar las acciones y estudios relacionados con el conocimiento y la preservación de las especies biológicas, así como promover y fomentar actividades de investigación científica para la exploración, estudio, protección y utilización de los recursos biológicos tendientes a conservar los ecosistemas del país y a generar criterios para su manejo sustentable

Con la creación de la CONABIO, se pretendió vincular e impulsar los esfuerzos realizados por las instituciones no gubernamentales y académicas en torno a la conservación de la diversidad biológica, coadyuvando de esta manera con el Gobierno Federal en la toma de decisiones del sector gubernamental en materia de recursos naturales.

A pocos años de concluir con su mandato y con la finalidad de alcanzar los objetivos que en materia de desarrollo social había trazado su administración, en 1992, Salinas de Gortari anunció cambios en la estructura gubernamental, modificando y reformando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para transformar a la SEDUE en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), desapareciendo con ello la Subsecretaría de Ecología para ceder su lugar al Instituto Nacional de Ecología (INE) como órgano desconcentrado, institución que se encargaría de todos los temas ambientales y de recursos naturales, como autoridad normativa.

Al mismo tiempo, la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) también se veía reformada y a su interior la Subsecretaría Forestal transformada en la Subsecretaría Forestal y de la Fauna, quién recibiría y se haría cargo además de la regulación de los aprovechamientos forestales, el de la flora y fauna silvestres, es decir, sería la parte operativa y ejecutora, mientras que al INE correspondería la creación de normas y disposiciones técnicas.

Es por ello que la reformada Subsecretaría Forestal y de la Fauna tuvo que modificar su estructura para dar paso a una nueva Dirección General Forestal y de la Fauna, que sería la responsable y facultada para emitir y expedir las autorizaciones de aprovechamiento correspondientes, además de aplicar las disposiciones normativas del INE, regulando con ello, la inspección, vigilancia, uso, manejo y conservación de los recursos flora y fauna silvestres.

La transferencia de atribuciones que inició en junio de 1992, concluyó en Marzo de 1993. A partir de ese año, al interior de la Dirección General Forestal y de la Fauna de la SARH se creó una nueva Dirección de Flora y Fauna Silvestres, con una interesante mezcla de personal profesional, algunos provenientes de la academia y otros con experiencia en la administración pública, pero todos con el espíritu de servicio y compromiso de aportar conocimientos a favor de la conservación de la biodiversidad de México.

Vale la pena resaltar que, estos cambios fueron muy cuestionados por la comunidad ecologista, quienes manifestaron su inconformidad por la poca congruencia del discurso político con las constantes declaraciones de la autoridad sobre la importancia de la protección ambiental en la política de nuestro país y las acciones realizadas.

Incluso se llegó a pensar que en vez de dispersar las funciones de normatividad, operatividad y vigilancia en materia de recursos naturales, éstas debían concentrarse y elevarse al más alto rango federal de una Secretaría de Estado, sobre todo por que para dar respuesta a los compromisos adquiridos en la Reunión de Río de 1992, donde se abordaron temas en torno a los principales problemas amenazantes de la supervivencia del planeta, tales como calentamiento global, destrucción de la capa de ozono, extinción de especies y pérdida de biodiversidad biológica, se habría de requerir de una fuerte y sólida estructura nacional de protección del medio ambiente (Naturalia, 1992).

En el período de dos años (1993–1994), el personal de la SARH a través de su Dirección General Forestal y de la Fauna, supo organizar en el ámbito nacional la operación de las responsabilidades forestales y las relativas a la flora y fauna silvestres con la misma plantilla de personal, toda vez que la transferencia antes referida no contemplo el traspaso de personal procedente de la SEDESOL.

Durante el período arriba citado, la administración de los recursos flora y fauna silvestres por parte de la SARH, mantuvo la misma política con la cual había operado en los años anteriores, es decir, los principales aprovechamientos de la fauna silvestre, fueron regulados por los calendarios de aprovechamiento publicados anualmente, expidiendo permisos de cacería y captura, cuya cantidad sujeta de aprovechamiento era discutida en foros de consulta organizados de nivel nacional en cada uno de los estados antes del inicio de cada temporada de aprovechamiento y previo a la publicación de los acuerdos en el Diario Oficial.

El calendario de aprovechamiento cinegético que se publicaba, involucraba seis tipos de permisos para la cacería deportiva: Tipo I (Aves acuáticas), Tipo II (Palomas), Tipo III (Otras aves), Tipo IV (Pequeños mamíferos), Tipo V (Limitados) y Tipo VI (Especiales), siendo estos últimos considerados los trofeos de caza mayor Borrego Cimarrón (*Ovis canadensis*), Venado cola blanca texano (*Odocoileus virginianus texanus*) y Venado bura de Sonora (*Odocoileus hemionus eremicus*), que incluso eran sorteados por la gran demanda existente.

En cuanto a la aplicación de los permisos relativos al aprovechamiento de aves canoras, el calendario correspondiente reconocía cinco tipos de permisos: Tipo I (Capturador), Tipo II (Transportista), Tipo III (Venta ambulante), Tipo IV (Venta establecida) y Tipo VI (Venta mayorista), además de establecer los requisitos, especies y áreas permitidas.

En ese tiempo, además de los criaderos extensivos para cacería, se fomentó atinadamente el establecimiento de los criaderos intensivos basado en un manejo en cautiverio, como una alternativa viable para realizar un comercio legal de ejemplares de flora y fauna silvestres con fines ornamentales, para consumo o pie de cría, para que con ello se redujera el comercio clandestino, la captura y caza ilegal.

Sin embargo, surgieron duplicidades de funciones entre el INE y la Dirección General Forestal y de la Fauna, debido a la falta de claridad legislativa y la inadecuada interpretación del decreto que reformaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que existía incertidumbre en cuanto a las atribuciones y facultades de ambas Dependencias, SARH y SEDESOL.

Esto propició que los usuarios, a todos niveles, de los recursos flora y fauna silvestres tuvieran serios problemas con respecto a la gestión de sus trámites, porque tenían que acudir a dos o más Dependencias para obtener sus permisos, registros, autorizaciones o licencias. Para dar solución a estos problemas operativos de la gestión ambiental en aquellos tiempos, se implementaron los primeros espacios de recepción de documentos conocidos como ventanillas únicas, con la finalidad de que los usuarios o promoventes, realizarán en un solo sitio sus trámites.

### **c. Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995 – 2000)**

En 1994 el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León se erige como Presidente electo de una República Mexicana que vivía en esos momentos un ambiente político y social de mucha incertidumbre.

La propuesta inicial de su administración fue poner a consideración del H. Congreso de la Unión algunas reformas, modificaciones y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para efectuar cambios en la estructura del Poder Ejecutivo, mismas que fueron aprobadas y publicadas el 28 de diciembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Ante una nueva visión de la política ambiental en nuestro país, además de reconocer la importancia estratégica que representan la conservación de los

recursos naturales para el país y los riesgos en torno a estos, el Poder Ejecutivo del Gobierno Federal creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), cuya responsabilidad sería la de administrar, regular y fomentar la conservación, así como normar y controlar el uso de los recursos de vida silvestre (SEMARNAP, 2000a).

Con base en ello, se modificó la estructura de algunas Dependencias gubernamentales relacionadas con la administración de los recursos naturales y el medio ambiente para dar paso a una nueva Secretaría de Estado a partir de la convergencia de diferentes sectores relacionados y vinculados con la administración, regulación y operación del medio ambiente y los recursos naturales.

Surgió entonces la SEMARNAP a partir de los recursos tanto materiales, económicos como humanos de varias dependencias públicas tales como la Secretaría de Pesca (la cual desapareció) y su Instituto Nacional de la Pesca; el área forestal de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (que también desapareció) y sus organismos desconcentrados Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) e Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA); el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), ambos organismos hasta esos momentos de la SEDESOL; y el área de Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) de la Contraloría General de la Federación.

La SEMARNAP fue creada para formular la política, leyes y normas en materia ambiental, así como inducir el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, no sólo para su preservación sino también para asegurar la base natural del desarrollo económico nacional y contribuir a mejorar el nivel de vida de la población, garantizando su sustentabilidad presente y futura (Varela, 1999)

Teóricamente, la creación de esta "Supersecretaría" como fue calificada, sería un primer paso de la política ambiental del gobierno mexicano para alcanzar un verdadero desarrollo sustentable y dar respuesta a los compromisos adquiridos con los diferentes organismos internacionales que comenzaban a evaluar y calificar la actuación de los países considerados como megadiversos, entre ellos el nuestro, sobre el manejo, administración y aprovechamiento de su medio ambiente y sus recursos naturales

En 1995, como cada sexenio, el Ejecutivo Federal dio cumplimiento al mandato constitucional publicando en el Diario Oficial de la Federación el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 con el cual se normarían sus programas institucionales y sectoriales, además de marcar la línea política y estratégica para la concertación de tareas con los poderes del Congreso de la Unión y con los órdenes estatal y municipal del gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Zedillo planteó como objetivos fundamentales: (a) el fortalecimiento de las capacidades del Estado que garantizaría la seguridad nacional; (b) la consolidación de un Estado de Derecho que permitiese un régimen de convivencia social regido por la creación de leyes para asegurar certidumbre jurídica; (c) la generación de una estructura democrática que asegurase una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana; (d) un desarrollo social sustentado en la equidad y justicia para superar las desigualdades regionales entre los grupos sociales y los sectores productivos para la erradicación de la pobreza; (e) la promoción de un crecimiento económico sostenido y sustentable que estuviera basada en la incorporación de actividades productivas y apoyos al campo (PEF, 1995).

Uno de los objetivos estratégicos fundamentales para la administración del Dr. Ernesto Zedillo fue el crecimiento económico basado en el fortalecimiento de la

soberanía nacional y el bienestar de todos los mexicanos, de ahí su lema de campaña "Bienestar para la familia".

La política económica como premisa, planteaba que el crecimiento económico debía ser sustentable, por lo que todos los programas, estrategias y acciones tenderían a tomar en cuenta y mejorar las condiciones ambientales y promover un uso racional de los recursos naturales.

Ante esta perspectiva, su política ambiental fue diseñada para hacer compatible el crecimiento económico con la protección ambiental a través de las siguientes estrategias básicas:

- i. Freno de las tendencias y procesos de deterioro ambiental y sentar las bases para transitar a un desarrollo sustentable.
- ii. Inducción de un ordenamiento ambiental del territorio compatibilizando el desarrollo con las aptitudes y capacidades ambientales regionales.
- iii. Realizar un aprovechamiento pleno y sustentable de los recursos naturales para superar la pobreza
- iv. Protección del ambiente y los recursos naturales con la reorientación de los patrones de consumo y el cumplimiento efectivo de las leyes.

Por ello la política ambiental y de aprovechamiento de los recursos durante esta administración pretendió ir más allá de una actitud estrictamente regulatoria, constituyéndose también en un proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable (PEF, 1995).

La política ambiental de esa administración, propuso que la sociedad revalorizará los bienes y servicios que el medio ambiente y los recursos naturales le estaban otorgando, garantizando estímulos económicos y fiscales para aquellos

que invirtieran en proyectos encaminados a la protección y conservación de los recursos.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa de Medio Ambiente 1995–2000, programa sectorial de la SEMARNAP, planteaba la búsqueda de nuevos instrumentos y mecanismos para amalgamar la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, a través de la participación y corresponsabilidad de la sociedad, y la generación de nuevas opciones de uso sustentable de los ecosistemas y recursos naturales.

En cuanto a la flora y fauna silvestres, el Programa de Medio Ambiente planteó que su manejo y uso, debería ser una alternativa y oportunidad de desarrollo económico de las actividades ganadera y agrícola, a través de su diversificación productiva, la conservación y aprovechamiento de las especies silvestres de interés.

La hipótesis planteada, era que si se lograba que los diferentes sectores de la sociedad revalorizaban a la flora y fauna silvestres, orientando las acciones productivas del sector rural hacia una diversificación de actividades, se estaría garantizando al mismo tiempo la posibilidad de conservar la riqueza biológica de nuestro país (CONABIO, 2000).

La SEMARNAP, una nueva organización institucional del sector público creada para aplicar los conceptos de sustentabilidad en la política ambiental de México, sería la encargada de hacer frente a estos retos y alcanzar los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Medio Ambiente.

Como ya se comentó, la SEMARNAP se constituyó a partir de varias dependencias relacionadas con el ambiente y los recursos naturales, correspondiéndole al Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado de la

Secretaría la responsabilidad de normar, regular y administrar la parte ambiental y de vida silvestre, al estar conformada por las Direcciones Generales de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas, Regulación Ambiental, Gestión e Información Ambiental, Vida Silvestre y la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas.

Como resultado de la estructura del renovado Instituto Nacional de Ecología, el 8 de junio de 1996 por decreto se crea la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS), que sería la dependencia encargada de normar, regular y administrar los recursos flora y fauna silvestres, además de ejecutar la política ambiental relativa a su conservación, manejo y aprovechamiento, por lo que a partir de esos momentos se acuña el término *vida silvestre*, para referirse a los ejemplares de flora y fauna que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuo que se encuentran bajo el control del hombre, así como los ferales.

La DGVS, estructurada a partir de la fusión de áreas y personal que provenían de la desaparecida SARH y de la SEDESOL, fue un claro ejemplo de la voluntad política que tenía la administración de Zedillo para elevar de jerarquía institucional el área responsable de administrar y normar la flora y fauna silvestres en nuestro país, para que a niveles jerárquicos más importantes se pudiese resolver la problemática de extinción de especies, encontrar alternativas de solución más viables para su conservación, además de ofertar al sector rural una diversificación productiva a través de su manejo y aprovechamiento sustentable.

Una de las acciones más trascendentales que realizó la SEMARNAP basada en la nueva política ambiental de México y en la cual participó activamente la Dirección General de Vida Silvestre con sus comentarios y opiniones, fue la generación de reformas, modificaciones y adiciones que se realizaron a la Ley

General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) publicadas el 13 de diciembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación (SEMARNAP, 1997a).

Es importante señalar que, los propósitos fundamentales de esta iniciativa fue plasmar en la legislación ambiental los principios del desarrollo sustentable, además de establecer las bases para llevar a cabo un proceso de descentralización ordenado, gradual y efectivo de diversos asuntos ambientales a favor de los gobiernos locales, generación de condiciones necesarias para lograr una mayor participación social en la gestión ambiental y creación de mecanismos que permitieran el acceso a la información ambiental (SEMARNAP, 1997b).

Con las reformas de la LGEEPA, se pretendió fortalecer los instrumentos de gestión para disminuir la discrecionalidad de los actos de autoridad y con ello dar mayor certidumbre jurídica a la ciudadanía, pero el mayor logro de estas reformas, fue que dentro de la legislación por primera vez se contemplaron instrumentos económicos de carácter normativo, fiscal y de mercado para incentivar las inversiones sociales y privadas a favor de la preservación del medio ambiente y los recursos naturales (INAP, 1999).

De las modificaciones más importantes que presentó la LGEEPA en materia de vida silvestre, fue la creación de un capítulo exclusivo para normar la flora y fauna silvestres en todo el territorio nacional, y no restringiéndola únicamente a las Áreas Naturales Protegidas como había ocurrido en 1988.

La LGEEPA, sentó las bases con las cuales, se debía considerar dentro de los beneficios del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales a los legítimos propietarios o poseedores de los predios donde se desarrollan estas actividades, además de abrir la posibilidad de aprovechar sustentablemente bajo ciertas disposiciones especiales, las especies consideradas en algún estatus de riesgo.

En el marco del Programa de Medio Ambiente, correspondió al Instituto Nacional de Ecología (INE) a través de la Dirección General de Vida Silvestre implementar los mecanismos necesarios para alcanzar las metas y objetivos en materia de conservación y aprovechamiento del recurso vida silvestre como una alternativa de desarrollo de las comunidades rurales vía la diversificación de sus actividades productivas.

En respuesta a lo anterior, durante abril de 1997 se puso en marcha el Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural, México 1997-2000, cuyo objetivo general "*Conservar la biodiversidad de México y generar oportunidades de diversificación socioeconómica para el sector rural*" por primera vez pretendió sentar las bases en la política pública de México en materia de los recursos flora y fauna silvestres, para lograr conjugar la conservación de la biodiversidad con las actividades productivas y el desarrollo socioeconómico en el campo, con propuestas concretas de corto, mediano y largo plazo.

La concepción del programa parte de la necesidad de conservar la biodiversidad de nuestro país y frenar las tendencias de deforestación, desertificación, erosión de suelos y alteración de los ecosistemas tratando de incorporar una mayor superficie de territorio nacional a la conservación de sus recursos naturales y de la identificación del potencial económico que tiene la flora y fauna silvestres, considerándola como una fuente de opciones productivas para el campo.

Los tipos de aprovechamiento más comunes que se identificaron para promoverlos entre las comunidades rurales como alternativa productiva, se citan en el Cuadro 2.

## Cuadro 2. Tipos de aprovechamiento

<p><b><u>EXTRACTIVOS</u></b> Cacería deportiva Mascotas Ornato Alimento Insumos para la industria y la artesanía Exhibición Colecta con fines científicos</p> <p><b><u>NO EXTRACTIVOS</u></b> Ecoturismo Investigación Educación ambiental Fotografía, video y cine</p>
---

El Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural, surge con un presupuesto de más de \$ 2'000,000 para su operación (SEMARNAP, 1997a), presentando inicialmente un diagnóstico general de la situación del recurso flora y fauna silvestres existente en esos momentos, identificando su problemática administrativa y jurídica, grado de deterioro y las alternativas viables para su preservación y uso mediante un aprovechamiento sustentable.

Las principales estrategias que estableció el Programa fueron: la promoción y fomento de un Sistema de Unidades para la Conservación, Manejo y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (SUMA); el desarrollo de Proyectos de Conservación y Recuperación de Especies Prioritarias de plantas y animales; adecuación al marco jurídico; establecimiento de una verdadera modernización administrativa; creación y consolidación de mercados verdes y búsqueda de incentivos fiscales y económicos que pudiesen motivar las inversiones públicas y privadas a favor de la preservación de la biodiversidad (SEMARNAP, 2000a).

Los Proyectos de Conservación y Recuperación de Especies prioritarias, estaban enfocados principalmente a especies vegetales y animales previamente seleccionados por ser carismáticas y por poseer un alto grado de interés cultural o

económico, tales como el jaguar, berrendo, águila real, la ballena gris, el lobo mexicano, el borrego cimarrón, las cactáceas, cicádas, orquídeas, palmas, zamias entre otras.

La base fundamental de estos proyectos fue y ha sido la integración de comités técnicos de especialistas, la participación privada y social y sobre todo la búsqueda de financiamiento para la operación de cada uno, a través de los incentivos fiscales para las empresas o grupos que pudiesen invertir en los proyectos.

Sin embargo, con las Unidades para la Conservación, Manejo y Aprovechamiento Sustentable de Vida Silvestre (UMA), estrategia principal, la SEMARNAP buscó no sólo una propuesta hacia una nueva alternativa de actividades de producción sustentable, sino promover también la diversificación de actividades productivas en el sector rural basada en el binomio "conservación-aprovechamiento" de los recursos naturales con énfasis en la búsqueda de la participación efectiva de las comunidades y en el combate a la pobreza.

Bajo el concepto de las UMA se integraron los sitios que hasta 1996 se conocían sólo y de manera dispersa como: viveros, jardines botánicos, zoológicos, criaderos y ranchos cinegéticos, entre otros.

De acuerdo al Programa, las UMA se definieron como unidades de producción compuestas por áreas de pequeñas o grandes extensiones claramente definidas, bajo cualquier régimen de propiedad, debidamente registrada, en donde se permitiera el manejo y aprovechamiento sustentable de ejemplares, productos y subproductos mediante la utilización directa o indirecta de los recursos de vida silvestre, y que requieren de un plan de manejo para su operación garantizando con ello la viabilidad de las poblaciones de cada especie que ahí se distribuye o

desarrolla, proporcionando así alternativas viables que permitan la propagación de especies y la incorporación de ejemplares de vida silvestre al mercado legal

Las UMA debían considerarse como una alternativa para la producción, diversificación, preservación y obtención de recursos económicos, toda vez que esto último estaba perfectamente permitido por el artículo 87 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>1</sup> (SEMARNAP, 2000a).

También con las UMA se pretendería conservar la mayor cantidad de superficie del territorio aún con cobertura vegetal natural como complementariedad a las Áreas Naturales Protegidas; como resultado de las acciones de promoción y fomento por parte de la SEMARNAP, hasta 1997 la superficie destinada al manejo y conservación de vida silvestre a través de este esquema era de 7.2 millones de hectáreas (SEMARNAP, 1998b)

Con las UMA se daban los primeros pasos para que los aprovechamientos de la vida silvestre realmente fueran sustentables. A partir de la planeación y desarrollo de los trabajos de conservación y manejo que deberían realizarse sobre las especies de vida silvestre y su hábitat, se iniciaba un proceso paulatino de conocimiento técnico y científico de las poblaciones presentes en las UMA, para fundamentar los aprovechamientos, fueran estos comerciales o vía la cacería deportiva.

Con la puesta en marcha del Programa, las alternativas de aprovechamiento se diversificaron, identificándose dos vías para acceder a los permisos para la caza, captura o venta de ejemplares dentro de una actividad legal. La primera de ellas basada en los trabajos técnicos realizados en las UMA, es decir, a partir de la

---

<sup>1</sup> Art. 87 de la LGEEPA "El aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre en actividades económicas podrá autorizarse cuando los particulares garanticen su reproducción controlada o desarrollo en cautiverio o semicautiverio o cuando la tasa de explotación sea menor a la de renovación natural de las poblaciones, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que al efecto expida la Secretaría."

estimación poblacional de algunas especies de vida silvestre como resultado de los muestreos, censos o inventarios efectuados por técnicos expertos en el manejo de vida silvestre. La segunda, como tradicionalmente se realizaba desde los años sesentas, a través de la publicación anual de los Calendarios de Aprovechamiento Cinegético, de aves canoras y de ornato, instrumentos que regulaba la caza deportiva, captura, transporte y venta de algunas especies de mamíferos y aves acuáticas, terrestres y de colorido plumaje y melodioso canto.

Durante la temporada 1997–1998, los calendarios de aprovechamiento cinegético y de aves canoras y de ornato (SEMARNAP, 1998a) sufren ajustes y modificaciones a partir de los planteamientos del Programa de Vida Silvestre, es entonces cuando se reconocieron los aprovechamientos dentro y fuera de UMA.

A partir de esos momentos, los tipos de permisos también tienen cambios sustanciales, tal es el caso de los permisos de caza, los cuales se redujeron únicamente a tres: Tipo I (Caza dentro de UMA), Tipo II (Caza para aves) y Tipo III (Caza para mamíferos), siendo estos últimos las especies consideradas caza menor, ya que los considerados trofeos mayores solamente se podían obtener en las UMA. De igual manera, los permisos de aprovechamiento de aves canoras y de ornato, también disminuyeron a sólo dos tipos: Tipo I (Captura) y Tipo II (Venta)

El aprovechamiento fuera de UMA se autorizaba para aquellas especies cuyas poblaciones eran consideradas abundantes o migratorias, por lo que las cuotas eran discutidas en los foros estatales de consulta de acuerdo al procedimiento que adoptó la SEMARNAP de sus antecesores SEDUE, SEDESOL y SARH, a partir de experiencias, observaciones y trabajos poblacionales aislados que aportaban los especialistas que participaban en esas reuniones.

Caso contrario, los aprovechamientos dentro de UMA se autorizaban a partir la evaluación de los planes de manejo de las UMA y de los resultados de los

estudios o muestreos poblacionales realizados para cada una de las especies de interés, garantizando así la viabilidad de las poblaciones y su hábitat dentro de las unidades y por tanto la permanencia de las especies y beneficios que ellas generan.

Parte importante de la gestión ambiental en materia de vida silvestre durante esta administración, fue la simplificación de que fueron objeto los instrumentos administrativos de regulación a través de la disminución de los trámites para obtener los registros, permisos, autorizaciones y certificados, como parte de la modernización administrativa (SEMARNAP, 1998b), otra estrategia del Programa de Vida Silvestre.

Como resultado de un programa de desregulación de la actividad empresarial, emprendido por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), en el período de 1996 a 1998 se lograron reducir de 100 a 32 trámites vinculados con el manejo, administración y aprovechamiento de la vida silvestre, culminando esta acción por primera vez en la historia de la regulación de la flora y fauna silvestres, con la publicación el 10 de agosto de 1998 en el Diario Oficial de la Federación de un Manual de Procedimientos, en el cual se dieron a conocer los trámites simplificados, formatos, requisitos, tiempos y áreas de atención para mayor certidumbre jurídica y confianza de todos los usuarios.

De igual manera, como parte de los mecanismos de modernización administrativa, se dieron los primeros pasos para la desconcentración de funciones a las representaciones de la SEMARNAT en los estados, dando como resultado que 12 de los 32 trámites se atendieran en las Delegaciones Estatales, pretendiendo acercar aún más estos instrumentos a la sociedad en general.

Sin embargo, a pesar del avance que hubo con la entrada en vigor de las reformas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en

1996, aún existían grandes vacíos que hacían evidente la necesidad de contar con un marco jurídico de alta jerarquía que abordará, desde una perspectiva más integral, amplia, profunda y clara, las cuestiones fundamentales relativas a la conservación y aprovechamiento de la flora y fauna silvestres, así como otros organismos y componentes de la biodiversidad mexicana (SEMARNAP, 2000a).

En julio de 2000, por iniciativa del H. Congreso de la Unión e intensos trabajos con el Poder Ejecutivo y cabildeo entre los diferentes sectores de la sociedad, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Vida Silvestre abrogando la Ley Federal de Caza que hasta esos momentos regulaba la vida silvestre en nuestro país desde un punto de vista conservador.

Esta Ley surge como una necesidad de contar con un instrumento legal moderno y de alta jerarquía, que estableciera las disposiciones y obligaciones para todos los habitantes encaminadas a lograr la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad de México, además de otorgar mayor certidumbre jurídica a los propietarios y legítimos poseedores de los predios donde se distribuye la vida silvestre, para acceder a su apropiación y uso.

Esta acción fortaleció de manera muy notable el Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural, toda vez que éste coincidía con los objetivos de la Ley en el sentido de resguardar la continuidad de los procesos naturales en todos los ecosistemas, disminuir la probabilidad de extinción de las especies, fomentar la recuperación de aquellas que se encontrarán bajo alguna categoría de riesgo y aprovechar las oportunidades de diversificación económica en el sector rural buscando mejorar la calidad de vida de los grupos sociales poseedores de estos recursos (Cigarroa, 2000)

La Ley General de Vida Silvestre pretendería proteger y promover el desarrollo de los usos, costumbres y recursos de las comunidades rurales en un

marco de sustentabilidad. Esta legislación excluye del ámbito de su aplicación el aprovechamiento de las especies forestales y los organismos cuyo medio de vida total y permanente sea el agua, excepto las especies que se encuentran en riesgo en ambos casos (Ramírez, 2000), con esto se evitó afectar los intereses vinculados con las actividades de la industria forestal y pesquera, en tanto no se aprovechase alguna especie con alguna categoría de riesgo.

La Ley General de Vida Silvestre, ha establecido desde el 2000, la política nacional en materia de vida silvestre y su hábitat, basada en su conservación mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable de modo que al mismo tiempo se mantenga y promueva la restauración de su diversidad e integridad, así como incrementar el bienestar de los habitantes del país (SEMARNAP, 2000b)

La nueva legislación en materia de vida silvestre, estableció las disposiciones que permitirán fortalecer la participación y concurrencia de Estados y Municipios a partir de los esquemas de descentralización en la toma de decisiones para la administración de la vida silvestre, promover la obligatoriedad de conservar la biodiversidad por parte de la sociedad y sobre todo, reconocer los derechos de aprovechamiento sustentable por parte de los propietarios y legítimos poseedores de los predios donde se distribuye este recurso.

Fundamenta jurídicamente la aplicación del esquema de las ahora denominadas Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA), requiriendo obligadamente de un registro como una de las disposiciones para acceder al manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestres, además de proporcionar certidumbre legal a todos aquellos sectores vinculados con la administración y uso de estos recursos naturales renovables.

Asimismo, se reconocen los derechos de aprovechamiento sustentable que tienen los propietarios o legítimos poseedores de los predios donde se distribuye la vida silvestre, identificando tres tipos de uso de que puede ser objeto la vida silvestre y su hábitat: el aprovechamiento extractivo, no extractivo y de subsistencia.

El primero se refiere a la utilización de ejemplares partes o derivados de especies silvestres, mediante la colecta, caza o captura; el segundo involucra las actividades que no implican remoción de ejemplares, partes o derivados, pero que de no ser regulados pueden impactar significativamente los eventos biológicos, poblaciones o hábitat de las especies silvestres y; el tercero esta relacionado con las actividades que realizan los habitantes de las localidades donde usan ejemplares, partes o derivados para satisfacer sus necesidades básicas y de sus dependientes económicos.

Basados en criterios de sustentabilidad tales como, llevar beneficios a los dueños de los predios, contar con el documento técnico que planifique la operación de las UMA, realizar los estudios poblacionales correspondientes para cada una de las especies de interés y evitar impactos negativos a la vida silvestre y su hábitat, es como da inicio el otorgamiento de las autorizaciones de aprovechamiento extractivo a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley.

Al abrogarse la Ley Federal de Caza, quedaron sin sustento legal los Calendarios de Aprovechamiento, por lo que en la Temporada 1999–2000, fue la última vez que se publicaron estos instrumentos que regulaban la caza deportiva, la captura y venta de aves canoras y de ornato en nuestro país, por lo que a partir de la temporada 2000–2001 los aprovechamientos deberían realizarse en las Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre (UMA) que tuvieran plan de manejo aprobado y autorización o tasa de aprovechamiento.

También, en la Ley General de Vida Silvestre se reconocerían los trámites que la autoridad ambiental debería aplicar para que los usuarios pudieran acceder al manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, dando con ello un enorme paso para evitar la discrecionalidad y corrupción de los servidores públicos encargados de atender los asuntos en la materia.

En materia de sanciones, infracciones y medidas de control, se establecieron reglas más enérgicas que complementaron la aplicación de la LGEEPA, modificando al mismo tiempo el Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual reconoce los daños como delitos ambientales y considera la reparación de los daños ocasionados.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Vida Silvestre y el fortalecimiento de las UMA, hasta el año 2000 se incorporaron a este esquema legal más de 3,000 predios cuya superficie representó una extensión superior a los 14 millones de hectáreas (Figura 2), en la cual se manejaron y aprovecharon sustentablemente más de 700 especies silvestres nacionales que sirvieron como especies paraguas a otras, como mecanismo de conservación (SEMARNAP, 2000a).

**Fig. 2. NÚMERO DE PREDIOS REGISTRADOS Y SUPERFICIE INCORPORADA AL SISTEMA DE UNIDADES DE MANEJO PARA LA CONSERVACIÓN DE LA VIDA SILVESTRE (UMA)**



FUENTE: Estrategia Nacional para la Vida Silvestre. Instituto Nacional de Ecología. SEMARNAP, 2000a.

Durante el mes de diciembre del año 2000, con una fuerte promoción de la Ley General de Vida Silvestre en el ámbito nacional y una propuesta de su Reglamento enviada al H. Congreso de la Unión para su aprobación, la SEMARNAP finalizaba su actuación, al tiempo que la administración del Dr. Zedillo también concluía.

#### **d) Administración de Vicente Fox (2001 - 2003)**

El año 2000, además de dar inicio un nuevo siglo, la historia de la política mexicana marcó un hecho trascendental, ya que por primera vez en 75 años, un candidato del Partido Revolucionario Institucional no era el triunfador en las elecciones presidenciales. Como resultado de esta nueva etapa de la política de nuestro país, el Lic. Vicente Fox Quesada candidato de la alianza formada por los partidos de oposición, Verde Ecologista de México (PVEM) y el de Acción Nacional (PAN), se erige como nuevo presidente de la República Mexicana, terminando así con la hegemonía priísta.

La denominada administración del cambio, como fue y es calificada, inicio con algunos ajustes en la estructura del Poder Ejecutivo, creando algunas coordinaciones de alto nivel como enlaces entre el Presidente y las Secretarías de Estado, reestructurando varias de estas últimas con la finalidad de hacer frente a los compromisos de campaña y atender la problemática social, económica y ambiental que vivía y vive nuestro país.

El 30 de noviembre de 2000, se publica en el Diario Oficial de la Federación, las modificaciones y adecuaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el cual se fundamenta legalmente la nueva estructura del Ejecutivo y se describen las responsabilidades y atribuciones de cada una de las Secretarías, sus diferentes dependencias y órganos desconcentrados.

En materia ambiental, el cambio más relevante fue la reestructuración que tuvo la entonces SEMARNAP al transformarse en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), debido a la desincorporación de las áreas que atendían todos los asuntos pesqueros, mismas que fueron transferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para convertirla en lo que hoy conocemos como Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, debido a que todas sus actividades estarían relacionadas con los aspectos comerciales y de mercado.

La SEMARNAT, forma parte de las coordinaciones de Desarrollo Social y Humano, de Crecimiento con Calidad, de Orden y Respeto dentro del gabinete presidencial, con los cuales se pretenderá contribuir a alcanzar la sustentabilidad en el desarrollo nacional.

La estructura de la SEMARNAT, fue concebida para lograr una gestión funcional que permitiese impulsar una política nacional de protección ambiental y diera respuesta a la creciente expectativa de proteger los recursos naturales e incidir en las causas de la contaminación y de la biodiversidad.

Al interior de la SEMARNAT, la Subsecretaría donde recayó la responsabilidad de ejecutar los instrumentos de gestión y regulación directa como los permisos, concesiones, licencias, autorizaciones, certificados, registros, entre otros compromisos en materia ambiental y de recursos naturales, fue la de Gestión para la Protección Ambiental donde se aglutinaron las Direcciones Generales: a) Gestión Integral de Material y Actividades Riesgosas, b) Impacto y Riesgo Ambiental, c) Gestión Forestal y de Suelo, d) Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, e) Gestión de la Calidad del Aire y Regulación de Emisiones y Transferencia de Contaminantes y, f) Vida Silvestre.

Al igual que sus antecesores y para dar cumplimiento al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox y su gabinete presentaron al H. Congreso de la Unión, el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 el cual está fundado en cuatro criterios sustanciales: Inclusión, Sustentabilidad, Competitividad y Desarrollo regional (PEF,2001)

En materia ambiental, el Plan Nacional de Desarrollo planteó la necesidad de preservar el capital natural y revertir los procesos de deterioro y devastación del medio ambiente y los recursos naturales, infiriendo que las administraciones anteriores no habían considerado la protección de los recursos naturales dentro del proceso de desarrollo del país, donde la tierra, aire, agua, los ecosistemas naturales y sus componentes flora y fauna silvestres, no fueron valorados correctamente y, por mucho tiempo, se les depredó y contaminó sin consideración.

Según el Plan Nacional de Desarrollo, la política ambiental del presidente Fox, irá de la mano con el crecimiento económico del país, el cual deberá alcanzarse con un verdadero desarrollo con calidad, equilibrando el desarrollo económico, reduciendo la pobreza, preservando el medio ambiente y garantizando un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Basado en esta política la SEMARNAT presentó, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001–2006 dando cumplimiento así a la fracción III del artículo 16 de la Ley de Planeación, la cual establece la obligatoriedad de las dependencias de la Administración Pública Federal para elaborar sus programas sectoriales. El programa contiene cuatro líneas estratégicas en las que se inscribe la actuación de la Secretaría:

- I) Detener y revertir la contaminación de los sistemas que sostienen la vida (aire, agua y suelo). Comprende tanto la restauración como la prevención y la protección ambiental.

- II) Detener y revertir la pérdida del capital natural. Comprende aspectos relacionados con la reforestación, el control de la erosión y la regeneración de ecosistemas.
- III) Conservar los ecosistemas y la biodiversidad. Se refiere a los aspectos relacionados con las Áreas Naturales Protegidas y con otras áreas prioritarias para la conservación, la biodiversidad y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.
- IV) Promover el Desarrollo Sustentable. Incluye todos los instrumentos de política relacionados con la intervención de otros sectores del desarrollo, para asegurar que las acciones ocurran de manera que al tiempo que cumplan con propósitos de corte social y económico, sean compatibles con el medio ambiente.

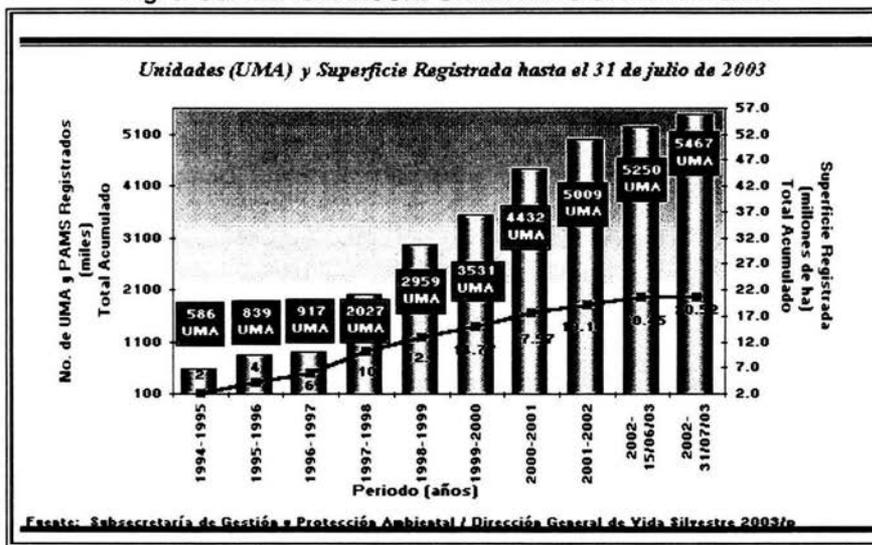
En materia de vida silvestre, el Programa plantea como una de sus principales estrategias, la identificación y promoción de las formas de uso y aprovechamiento y los servicios ambientales que puedan garantizar la sobrevivencia de las especies, su diversidad genética y la conservación de los ecosistemas y sus procesos ecológicos.

Basado en las estrategias del Programa Nacional del Medio Ambiente, el Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural, se incorpora como un elemento esencial dentro de la Cruzada Nacional por los Bosques y el Agua, Programa Estratégico del Gobierno Federal (SEMARNAT, 2002) el cual se dio a conocer en abril del 2002 como un instrumento que propone lograr una gran alianza entre la sociedad y el gobierno a fin de enfrentar decididamente el grave deterioro de los recursos forestales e hídricos, que forman un binomio estratégico para la seguridad de la Nación.

El Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ha considerado a las Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre, como un instrumento de planeación y gestión ambiental que debe tener mejoras urgentes en su procedimiento de registro, para dar mayor certidumbre a los propietarios o legítimos poseedores de los predios quienes deben ser los principales beneficiarios de la derrama económica que se deriva del aprovechamiento de la vida silvestre.

La política de esta administración en materia de vida silvestre, consideró la continuidad del Programa de Conservación de la Vida Silvestre, por lo que en el período diciembre'00 a julio'03, el Sistema de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre, se incrementó a más de 3,700 predios registrados bajo este esquema, abarcando una extensión superior a los 15 millones de hectáreas, que equivalen a cerca del 8% de la superficie total del territorio nacional (Figura 3).

**Fig. 3. SUPERFICIE INCORPORADA AL SISTEMA DE UMA**



Sin embargo, hasta el momento la pretendida continuidad del Programa de Vida Silvestre no se ha reflejado en acciones concretas que vislumbren mayores resultados o avances del programa. Las principales actividades en el período 2001–2003, han estado enfocadas principalmente a crear las condiciones administrativas y de servicio público orientadas a establecer una gestión ambiental de calidad, de mayor transparencia y claridad, además de promover una rendición de cuentas por parte de las áreas responsables y fomentar la descentralización de funciones.

La Dirección General de Vida Silvestre, al igual que otras áreas de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, inicio el proceso para certificar bajo la norma ISO-9001:2000 todos los trámites que son de su responsabilidad y que en su momento serán transferidos paulatinamente a los Gobiernos Estatales para fortalecer las capacidades institucionales de éstos, en el marco del federalismo que impulsa esta administración.

En cuanto a acciones de conservación, es de resaltar los Proyectos de Recuperación de Especies, los cuales hasta el momento suman ya 15 especies que cuentan con un Programa de Manejo en el ámbito nacional y que operan los especialistas u organismos no gubernamentales a través de Subcomités creados para coordinar los trabajos.

Un programa que nuevamente se ha impulsado en esta administración, es el relacionado con la Conservación de las Tortugas Marinas, el cual ha sido apoyado económica y políticamente por las Dependencias ambientales del gobierno y por diferentes organizaciones no gubernamentales relacionadas con la preservación de este importante grupo de reptiles.

En cuanto al aprovechamiento de vida silvestre, a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Vida Silvestre en julio de 2000, todo aprovechamiento extractivo es autorizado en predios o instalaciones registradas como Unidades de

Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre que cuenten con un plan de manejo aprobado y que demuestren con base en estudios poblacionales o inventarios que, la tasa solicitada es menor a la de renovación natural para especies en vida libre o que se demuestre que los ejemplares son producto de la producción controlada cuando se trate de vida silvestre en confinamiento.

Sin embargo, como respuesta a las múltiples demandas que hicieron llegar las diferentes organizaciones de cazadores nacionales durante la campaña presidencial de Fox en el 2000, la SEMARNAT a través de la Dirección General de Vida Silvestre implementó los denominados Proyectos Ambientales de Manejo Sustentable (PAMS), con la finalidad de proveerles nuevamente la oportunidad de ejercer su actividad en áreas que no necesariamente fueran unidades de manejo.

Para fundamentar legalmente esta figura administrativa, las autoridades recurrieron al artículo 17 de la Ley General de Vida Silvestre, ya que al amparo de la firma de varios convenios de concertación de acciones entre la autoridad y las diferentes organizaciones no gubernamentales, se permitió el aprovechamiento sustentable mediante la caza deportiva principalmente de especies migratorias como las palomas silvestres y las aves acuáticas, además también sirvió para atender la demanda de las organizaciones de capturadores y vendedores de aves canoras y de ornato, a los cuales tradicionalmente se habían expedido permisos de captura y venta cada temporada.

Inicialmente, con este instrumento se pretendería garantizar la preservación de la vida silvestre y su hábitat, mediante planes de manejo y enriquecimiento de grandes superficies de terreno en el ámbito regional, mismas que serían registradas paulatinamente como unidades de manejo, pero la estrategia degeneró en el momento que comenzaron a autorizarse PAMS en Estados y áreas donde existían unidades suficientes que podían atender la demanda de caza deportiva, y

más aún, se autorizaron especies que no eran migratorias, como es el caso de los venados y algunos grupos especies como los pequeños mamíferos.

Como consecuencia, a principios del año 2002, se incrementaron las quejas por parte de los titulares de las unidades de manejo, argumentando que la misma autoridad había motivado que se violará la legislación al no involucrar dentro del esquema de los PAMS a los legítimos propietarios o poseedores de los predios donde se desarrollaban las actividades de aprovechamiento, motivo por el cual interpusieron denuncias ante el Órgano Interno de Control de la SEMARNAT en contra de funcionarios de la propia Secretaría por actos de corrupción.

Como resultado de las primeras investigaciones, el Órgano Interno de Control de la SEMARNAT identificó varias irregularidades en el otorgamiento de permisos de caza, los cuales se expidieron sin atender la legislación vigente en la materia, lo cual motivo la salida del Director General de Vida Silvestre y de algunos colaboradores cercanos.

Durante el segundo semestre del 2003, la problemática se ventiló en los medios de comunicación, iniciando el debate entre el Secretario del Ramo y el Subsecretario de Gestión para la Protección Ambiental sobre el otorgamiento de permisos ilegales de caza, pero al mismo tiempo también dejaron ver ante la opinión pública sus diferencias en cuanto a la forma de ver, aplicar e interpretar la política y gestión ambiental.

Ante las crecientes declaraciones del Secretario sobre la posible remoción del Subsecretario de Gestión para la Protección Ambiental, el 2 de septiembre de 2003, por decisión presidencial ambos funcionarios fueron removidos de su cargo, argumentando la falta de sensibilidad política para atender sus responsabilidades.

El balance final de la actuación de ambos servidores públicos en materia de recursos naturales se reduce a las labores de conservación realizadas, al impedir el desarrollo de proyectos de ecoturismo en Quintana Roo a costa del impacto sobre los arrecifes marinos; en materia de aprovechamiento además del escándalo ocasionado por el otorgamiento de permisos ilegales, se recuerda el problema social que se generó en el 2002 en Oaxaca por la expedición de autorizaciones de aprovechamiento forestal en predios donde existían conflictos por la legal posesión de los terrenos.

## **V. Análisis y Discusión**

En su conjunto, son varios los factores dentro de la política ambiental mexicana que pueden ser determinantes para alcanzar o no un verdadero desarrollo sustentable en nuestro país. En este apartado, se hará un breve análisis de aquellos que en mi experiencia laboral en materia de vida silvestre, pueden considerarse como importantes dentro de la administración pública para sentar las bases sólidas de una gestión encaminada a encontrar ese equilibrio entre el crecimiento de la sociedad y el aprovechamiento sustentable sin deteriorar el medio ambiente y nuestros recursos naturales.

### **i) Estructuras gubernamentales**

Cuando menciono las estructuras gubernamentales, me refiero a las diferentes Dependencias que componen el Poder Ejecutivo Federal, mismas que son las encargadas de hacer realidad los objetivos, estrategias y acciones plasmadas en el programa de trabajo de la administración en turno, es decir, el Plan Nacional de Desarrollo.

En mi experiencia laboral, he observado que cada Gobierno establece una política ambiental nueva, amén de los cambios estructurales que genera para dar respuesta a la problemática social, económica y ecológica del momento y de las demandas que expresa la sociedad durante los períodos electorales.

En el desarrollo de este documento, se ha observado que en materia ambiental existen avances importantes y que paulatinamente ha evolucionado la concepción que tiene nuestra sociedad sobre el medio ambiente y los recursos naturales, ya que a pesar de no ser un tema prioritario para los gobiernos, se han hecho esfuerzos interesantes para educar ecológicamente y hacer conciencia ecológica en una sociedad que cada vez más esta alejada de la naturaleza.

Sin embargo, a pesar de los avances existentes que pretenden hacer un tránsito menos escabroso hacia el desarrollo sustentable en México, se considera que los cambios que se hacen cada sexenio en las estructuras de gobierno, no han permitido mantener una política ambiental estable que perdure en el mediano y largo plazo y por consecuencia ha provocado que los programas sectoriales no tengan la continuidad suficiente que los fortalezca y que puedan ofrecer los resultados esperados.

En el caso de la flora y fauna silvestres, versus vida silvestre, en poco más de trece años, las áreas encargadas de regularla y administrarla, han cambiado de responsable en cinco ocasiones, iniciando con la desaparecida SEDUE, pasando por el Instituto Nacional de Ecología, SARH y SEMARNAP, hasta la administración actual en donde finalmente queda inserta en la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT.

A través del tiempo, estos múltiples cambios y modificaciones han impedido que los programas o proyectos tengan acciones de largo plazo, con lo cual se puedan aterrizar los mecanismos que permitan alcanzar el tan anhelado desarrollo

sustentable. Posiblemente el Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural, sea el que más probabilidades tenga de sobrevivir en las siguientes administraciones, ya que sus planteamientos están plasmados en una Ley.

Dicen que las comparaciones son malas, pero Estados Unidos de Norteamérica, nación que ha enfrentado graves problemas ambientales y sobre todo en materia de vida silvestre, mantiene dentro de su estructura de gobierno una dependencia que en el año 2000 cumplió un siglo de existencia, el U. S. Fish and Wildlife Service (Servicio de Pesca y Vida Silvestre), agencia que es responsable de atender la problemática relacionada con la conservación, manejo y aprovechamiento de la vida silvestre, en coordinación con los Estados, quienes tienen descentralizadas las funciones de regular sus propios recursos.

También no debe pasar desapercibida la falta de coordinación que ha existido entre las diferentes Dependencias que tienen alguna relación directa o indirecta con el medio ambiente y los recursos naturales, ya que mientras algunas buscan conservar y preservar los ecosistemas, otras estimulan el progreso a costa de su deterioro. Como es el caso de la actual Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA), quién tiene programas subsidiados que alientan la tala de los bosques y selvas a cambio de proporcionarles una cantidad de dinero por cada hectárea sembrada y cosechada.

En la actualidad, con la nueva concepción de política ambiental que tiene el Gobierno Federal, se pretende mantener un vínculo muy estrecho entre Secretarías y las cuestiones ecológicas, al grado que todas deben incluir en sus programas y proyectos los temas ambientales y de desarrollo sustentable. Pero para lograr esto, se deben observar las políticas de manera transversal para que se asegure la participación de cada una de las áreas que las componen.

## **ii) Programas sectoriales**

Así como el Jefe del Ejecutivo que da inicio a una nueva administración debe diseñar su Plan Nacional de Desarrollo que establece la política de su gobierno para atender los asuntos nacionales e internacionales, cada Secretaría de Estado debe elaborar su plan de trabajo o programa sectorial.

En materia ambiental, corresponde a la Secretaría en turno delinear cual será la política que habrá de establecer para atender y solucionar la problemática desde el punto de vista ecológico y de medio ambiente. El programa sectorial, es un plan de trabajo que normalmente se diseña para operar a seis años, hasta el momento, al igual que las administraciones, cuando éstas cambian, el programa sectorial cambia radicalmente.

Este hecho también es uno de los factores que ha impedido generar una política ambiental de largo plazo, generando con ello incertidumbre entre los usuarios del recurso, ya que cuando todo pareciera que los proyectos, acciones y actividades se encaminan dentro de la línea política ya establecida, al terminar la gestión del gobierno en turno, deben comenzar de iniciar sus gestiones ajustando sus planes de trabajo a nuevas disposiciones y planteamientos administrativos.

En materia de vida silvestre, los programas sectoriales han estado enfocados principalmente a la conservación y creación de Áreas Naturales Protegidas como una premisa para salvaguardar nuestro patrimonio natural; sin embargo, a partir del sexenio del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, cuando los recursos naturales figuraron dentro del esquema económico, se estableció como política gubernamental, el amalgamar los conceptos conservación y aprovechamiento para generar un crecimiento sustentable.

A partir de esa concepción ideológica, nace el Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural, como el primer plan rector que permitió establecer estrategias y acciones a mediano y largo plazo para lograr conservar la biodiversidad y al mismo tiempo generar alternativas productivas para las comunidades rurales y los pequeños propietarios, basadas en el manejo y aprovechamiento sustentable del recurso vida silvestre. Este Programa debe verse como una alternativa que posibilita el uso moderado de la vida silvestre para obtener beneficios adicionales al sector rural y no como una solución total al problema de la pobreza extrema que garantice equidad.

La aplicación del programa, puede garantizar resultados excelentes en el mediano y largo plazo, si se combina con reformas a la legislación en materia agraria para dar mayor certidumbre a los legítimos poseedores de los predios, además debe existir voluntad política de las autoridades de la Procuraduría Agraria para resolver problemas de litigios de tierras en áreas marginadas, problemática muy común en el campo que impide establecer quién o quiénes son los verdaderos derechohabientes de los recursos naturales.

La política ambiental de la administración de Vicente Fox a través de la SEMARNAT, incluye dentro de su plan de trabajo y decide mantener como una de sus estrategias para alcanzar el desarrollo sustentable, la continuidad del programa, pero ahora basado en una gestión de calidad, es decir, incorporando al esquema las figuras de transparencia y certificación de procesos, para evitar la corrupción y discrecionalidad que aún pudiesen existir, además de fortalecer el federalismo en la materia.

Asimismo, como parte del compromiso político, se ha previsto la promulgación de una legislación en materia de acceso a la información, con la cual todas las personas tienen derecho a solicitar datos e informes acerca de la actuación de la administración en turno.

### **iii) Cambios en la Legislación Ambiental**

Debemos reconocer que la normatividad en materia ambiental ha evolucionado e incrementado su número en las últimas dos décadas. Actualmente están vigentes 14 Leyes, 19 Reglamentos y 98 Normas Oficiales Mexicanas ([www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)) y diversos acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, que en su conjunto norman y regulan las actividades relacionadas con la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

En cuanto a las Normas Oficiales Mexicanas existentes, 28 son dirigidas al Sector Primario y Recursos Naturales, 10 al Sector Energía y Actividades Extractivas, 23 para regular el Sector Industrial, 22 para el Sector de Desarrollo Urbano, Transporte, Turismo, y 15 son de carácter emergente.

Cada vez, la legislación y normatividad son más severas para favorecer la protección del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales, sin embargo, las presiones económicas tanto nacionales como internacionales<sup>2</sup>, hacen que toda la regulación sea blanco fácil y vulnerable para violentarlas, como consecuencia de los compromisos e intereses políticos y sociales, que giran alrededor de la ecología.

En el Cuadro 3, se observa de manera muy particular, la normatividad vigente que regula directa o indirectamente la conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre en nuestro país:

---

<sup>2</sup> A nivel mundial, el tráfico de especies de flora y fauna silvestres esta considerado como la tercer actividad que genera una gran derrama económica. En el caso particular de nuestro país, en Estados Unidos y Europa, existe una gran demanda de especies de vida silvestre consideradas algún estatus de riesgo y que para México son especies endémicas o en peligro de extinción.

**Cuadro 3. Normatividad que legisla y regula la conservación Manejo y Aprovechamiento de la Vida Silvestre en México.**

<b>NORMATIVIDAD</b>	<b>FECHA DE PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL</b>
Ley General de Vida Silvestre	03-Jul-00 10-Ene-02, Reformas
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	13-Dic-96 31-Dic-01, Reformas
Ley de Pesca	25-Jun-92
Ley General de Desarrollo Forestal	25-Feb-03
Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas	30-Nov-00
NOM-059-ECOL-2001 que establece la protección ambiental de especies nativas de México de flora y fauna silvestres, tres categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio y lista de especies en riesgo.	06-Mar-02
NOM-126-SEMARNAT-2000, que establece las especificaciones para la realización de actividades de colecta científica de material biológico de especies de flora y fauna silvestres y otros recursos biológicos en el territorio nacional.	20-Mar-01
NOM-131-SEMARNAT-1998 que establece lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas, relativas a su protección y conservación de su hábitat	10-Ene-00
NOM-EM-136-ECOL-2002 de protección ambiental que establece las especificaciones para la conservación de mamíferos marinos en cautiverio	01-Abr-02
NOM-024-SEMARNAT-1993 que establece las medidas para la protección de las especies de totoaba y vaquita marina en aguas de jurisdicción federal del Golfo de California.	29-Jun-1994
Acuerdo por el que se establece como Área de refugio para proteger a las especies de grandes ballenas de las subórdenes Mysticeli y Odontoceli, las zonas marinas que forman parte del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción	24-May-02
Acuerdo por el que se establece veda para las especies y subespecies de tortuga marina en aguas de jurisdicción Federal del Golfo de México y Mar Caribe, así como en los del Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California.	31-May-90
Acuerdo por el que se establece el manual de procedimientos de los trámites vinculados con el manejo, conservación y aprovechamiento de la vida silvestre	10-Ago-98
Acuerdo por el que se establece el manual de procedimientos para la importación, exportación y reexportación de ejemplares, productos y subproductos de vida silvestre	26-Mar-99
Acuerdo por el cual se establece las modificaciones a los apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES)	29-May-98

Sin duda, el logro de mayor trascendencia desde el punto de vista legislativo en materia de vida silvestre, fue la entrada en vigor de una Ley General de Vida Silvestre que da mayor certidumbre y seguridad jurídica los diferentes sectores relacionados con su manejo y aprovechamiento, además de que se determinan los derechos de posesión, uso y usufructo de las especies de flora y fauna silvestre *in situ* y *ex situ*.

Asimismo, establece los esquemas bajo los cuales de deben adecuar las prácticas de conservación y uso de los recursos de la biodiversidad a las nuevas condiciones sociales y ambientales bajo acciones de corresponsabilidad de la sociedad entera, además con ello se pretende garantizar el reconocimiento del valor económico de la biodiversidad para generar desarrollo, sobre una base sustentable vía la diversificación y reconversión de prácticas productivas.

Sin embargo, es necesaria la publicación de un reglamento en materia de conservación, manejo y aprovechamiento, lo cual le dará mayor claridad y certidumbre a los mecanismos de regulación directa que aplican los servidores públicos durante los actos de autoridad tales como el otorgamiento de permisos, licencias, autorizaciones y concesiones; además deberá contener los mecanismos con los cuales se oriente la distribución equitativa de los beneficios económicos generados por los bienes y servicios que la vida silvestre otorgue.

Es importante señalar que, al final de la administración del Dr. Ernesto Zedillo, la Cámara de Diputados aprobó un Reglamento de la Ley General de Vida Silvestre en materia de conservación y aprovechamiento faltando únicamente el visto bueno de la Cámara de Senadores para su publicación, pero se detuvo todo el proceso por la transición de gobierno, por lo que la nueva administración fue quién detuvo su publicación para ser sometida a una nueva revisión y consulta, por lo que a la fecha aún se carece de este importante instrumento normativo.

A pesar de todo el marco normativo vigente, existe la necesidad permanente de hacerle mejoras y modernizarlo, con la finalidad de que verdaderamente se aplique y se ajuste a las condiciones sociales, con lo cual se obligue a preservar el capital natural y su diversidad en beneficio de la sociedad actual y de las próximas generaciones a partir de su uso sustentable.

#### **iv) Modernización administrativa**

A través del tiempo, la modernización administrativa ha sido componente esencial del Plan Nacional de Desarrollo de cada gobierno, con la finalidad de conseguir la transformación de la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad. Además de combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de la promoción ágil y efectiva de acciones correctivas, que garanticen una gestión pública de calidad, la modernización administrativa es un elemento clave en el camino hacia la sustentabilidad del país, donde sus herramientas para conseguirlo son las siguientes:

- Actualización del Marco Jurídico
- Mejora Regulatoria
- Gestión Pública
- Descentralización de funciones
- Políticas públicas

En el apartado anterior, analizamos la evolución que ha tenido el marco jurídico que regula los procesos ambientales y revisamos la normatividad vigente en materia de vida silvestre, lo cual sin lugar a dudas hasta el momento se ha avanzado en la actualización de los instrumentos legales.

En cuanto a la mejora regulatoria, este ha sido un proceso muy largo que empezó en 1995, a través del Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1995, mediante el cual se hizo una revisión exhaustiva de los trámites que en ese entonces operaban las autoridades ambientales en materia de vida silvestre.

Durante 1996, se dieron los primeros resultados al simplificar más de 100 trámites, con sus respectivos requisitos y procedimientos, a 62 firmándose el 24 de octubre de 1997 el primer anteproyecto del acuerdo de mejora regulatoria.

En una segunda etapa de revisión y simplificación, en el período de octubre de 97 a junio de 98, se redujeron de 62 a 32 trámites con su respectiva simplificación de requisitos, dando como resultado final, la publicación de un Manual de Procedimientos el 10 de Agosto de 1998 en el Diario Oficial de la Federación.

En el período de septiembre de 1998 a julio de 1999, se revisaron además de los trámites que involucraban la colecta científica y la observación de ballenas, los relativos a los movimientos internacionales de ejemplares, productos y subproductos, concretándose el 26 de marzo de 1999 la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el Manual de Procedimientos de importaciones y exportaciones de especies de flora y fauna silvestres y acuática, sus productos y subproductos.

Como resultado de todo este largo proceso, finalmente se publicó el 21 de febrero de 2000 en el Diario Oficial de la Federación, el "Acuerdo por el que se dan a conocer los Trámites Inscritos en el Registro Federal de Trámites Empresariales que aplica a la SEMARNAP y sus Órganos Administrativos Desconcentrados y se establecen Diversas Medidas de Mejora Regulatoria"

Actualmente como parte de los compromisos de la administración del cambio, todos los trámites y procedimientos reconocidos por la Ley General de Vida Silvestre, además de estar sujetos a la revisión por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) de la Secretaría de Economía para su simplificación, están bajo el proceso de certificación de calidad en ISO-9001:2000, lo cual pretende garantizar mayor certidumbre a los usuarios de los recursos.

Por lo que respecta a la gestión pública, cada administración ha establecido mecanismos de comunicación más accesibles para los usuarios de los servicios que han prestado las diferentes autoridades competentes, para brindarles información clara, precisa, veraz y oportuna.

Como se mencionó en su momento, para atender eficientemente a los usuarios del recurso vida silvestre, desde el año de 1995, se implementaron los módulos de atención al público o más recientemente conocidas como Ventanillas Únicas, para convertirse en lo que ahora se conoce como Centros Integrales de Servicios (CIS) donde se atienden a los usuarios que realizan las gestiones de sus trámites.

Otro avance en la gestión pública de la Dirección General de Vida Silvestre para proveer toda la información necesaria sobre sus actividades y responsabilidades, fue la creación de una página web en INTERNET donde ahora se pueden consultar los trámites, requisitos y procedimientos que son de su responsabilidad ([www.semarnat.gob.mx/vs](http://www.semarnat.gob.mx/vs)).

En la última década, los temas de la Desconcentración y Descentralización de funciones han cobrado mayor importancia dada la política del federalismo que han impulsado los dos últimos jefes de gobierno.

En materia de vida silvestre, algunos trámites estuvieron totalmente desconcentrados a las representaciones estatales de las autoridades ambientales

competentes, aunque varios de ellos desaparecieron con la entrada en vigor de la Ley General de Vida Silvestre, como es el caso de los permisos de caza y de aprovechamiento de aves canoras y de ornato.

A partir de la creación de la SEMARNAP, la desconcentración fue y ha sido un tema de gran importancia dada la gran diversidad de trámites que involucran la posesión, manejo y aprovechamiento de flora y fauna silvestres, en ese sentido, algunos actos de autoridad han sido transferidos paulatinamente a las Delegaciones Federales de la Secretaría.

Durante la administración del presidente Zedillo, la SEMARNAP dió los primeros pasos para desconcentrar a las Delegaciones Federales de esa Secretaría, 12 de los 32 trámites que hasta ese momento eran de su responsabilidad, con la finalidad de hacer más eficiente la atención a los usuarios.

Como parte de los trabajos de la actual administración y con la finalidad de fortalecer las capacidades institucionales de los Gobiernos Estatales, el Gobierno Federal a través de la SEMARNAT, opera el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA), el cual se encuentra estrechamente ligado al proceso de descentralización de la gestión ambiental y de los recursos naturales, inscrito en el marco del federalismo que impulsa la actual administración, convirtiéndose en el principal apoyo financiero para desarrollar en los estados la capacidad necesaria para que puedan operar las atribuciones y funciones que les transfiera el Gobierno Federal.

Este proceso de descentralización del sector medio ambiente y recursos naturales tiene como objetivos principales el acercar la toma de decisiones al lugar donde se originan los problemas y oportunidades; incrementar la capacidad administrativa y política de gobiernos locales; propiciar una participación más amplia y corresponsable de los tres órdenes de gobierno; y promover la aplicación

del principio de subsidiaridad, que implica que el orden de gobierno más capacitado sea el responsable de prestar los servicios

Derivado de todo el proceso, y a petición de los Gobiernos Estatales, en breve se habrán descentralizado trámites en materia forestal, impacto ambiental, residuos peligrosos y vida silvestre, mismos que serán operados por personal de las dependencias estatales que sean designadas como responsables.

En materia de vida silvestre, el primer paquete de trámites que están en proceso de ser transferidos a 17 gobiernos estatales que lo han solicitado, contiene el Registro de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre, el Aviso de Modificación de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre y la Licencia de Caza.

Como parte de la modernización administrativa del poder ejecutivo, también se considera que las políticas públicas juegan un rol muy importante en la vinculación que debe existir entre los diferentes sectores de la sociedad con los programas gubernamentales, ya que se deben atender las demandas tanto de los grupos conservadores extremos como de los grupos de inversionistas que pretenden desarrollar actividades productivas con base en el manejo y aprovechamiento de nuestros recursos naturales, pero siempre se debe tomar en consideración a los legítimos poseedores o propietarios de los predios, para que haya equidad y beneficio.

A pesar de que dentro de la estructura de la dependencia ambiental existe un área que promueve proyectos productivos para el desarrollo sustentable de las comunidades rurales, hace falta mayor difusión e información sobre las oportunidades que pueden tener tanto ejidos y comunidades en el manejo de sus recursos, sobre todo aquellos que no están considerados dentro de las regiones prioritarias o de pobreza extrema, como se han clasificado actualmente las áreas

para que puedan ser aplicados los recursos económicos. Existe mucha necesidad por informar al sector rural, sobre las bondades que tiene el manejo y el aprovechamiento de la vida silvestre, desde el punto de vista extractivo o no extractivo.

Es por eso que debemos entender que el desarrollo sustentable con equidad consiste en mejorar las condiciones de vida de la población sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan. Cuando podamos asegurar que se hace una adecuada gestión de los recursos naturales y se respeta permanentemente el equilibrio entre la sociedad y la naturaleza, podremos asegurar que hemos alcanzado en cualquier lugar de la Tierra las mejores condiciones de vida que una familia o un grupo social demandan (Sánchez, 1995).

## **VI. Conclusiones**

Como conclusión se presenta un comparativo (Cuadro 4) donde se identifican desde mi punto de vista, las acciones más relevantes derivadas de las políticas ambientales de nuestro país en materia de vida silvestre, aplicadas en el período de 1989 a 2003, destacando la actualización del marco jurídico con el cual se pretende sentar las bases legales que han de permitir alcanzar en el mediano y largo plazo, un verdadero desarrollo sustentable, siempre y cuando se aplique toda esta legislación y normatividad vigente, para garantizar que los beneficios y derrama económica lleguen a los propietarios o legítimos poseedores de los predios donde se distribuyen los recursos naturales.

**Cuadro 4. Acciones más relevantes de la Política Ambiental en materia de Vida Silvestre en el período 1989 - 2003**

Acciones en materia de vida silvestre	ADMINISTRACIÓN		
	Carlos Salinas de Gortari (1989 – 1994)	Ernesto Zedillo Ponce de León (1995 – 2000)	Vicente Fox Quesada (2001 – 2003)
Política Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Sustentabilidad como una Política de Desarrollo Social.</li> <li>- Se legisla únicamente la flora y fauna silvestre dentro de Áreas Naturales Protegidas.</li> <li>- Se reconoce el uso de la flora y fauna silvestres en actividades económicas para la producción en cautiverio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Desarrollo Sustentable como parte del crecimiento económico del país.</li> <li>- Se reconoce el uso de la flora y fauna silvestre en actividades económicas tanto en vida libre como en cautiverio.</li> <li>- Promoción de la Diversificación Productiva como una alternativa de desarrollo de las comunidades rurales.</li> <li>- Se hace partícipe de los beneficios del aprovechamiento a los propietarios o legítimos poseedores de los predios</li> <li>- Se acuña el término vida silvestre</li> <li>- Es obligación de todos contribuir a la conservación de la vida silvestre y su hábitat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Desarrollo Sustentable como parte del crecimiento económico del país.</li> <li>- Se pretende establecer una Gestión Ambiental con Calidad y Transparencia.</li> <li>- La pérdida de los Bosques y el Agua visto como un problema de Seguridad Nacional.</li> </ul>
Proyectos institucionales	Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente 1990 – 1994	Programa de Medio Ambiente Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva en el Sector Rural	Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales Cruzada Nacional por los Bosques y el Agua
Estructura gubernamental responsable	SEDUE (Subsecretaría de Ecología) SEDESOL (Instituto Nacional de Ecología) SARH (Subsecretaría Forestal y de la Fauna)	SEMARNAP (Instituto Nacional de Ecología)	SEMARNAT (Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental)
Marco jurídico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdos Secretariales publicados en el Diario Oficial de la Federación (Calendarios de Aprovechamiento Cinegético y para la Captura y Venta de Aves Canoras y de Ornato</li> <li>- Aplicación de la Ley Federal de Caza de 1952</li> <li>- NOM-059-ECOL-94 que establece la categoría de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modificaciones a la LGEEPA</li> <li>- Manuales de Procedimientos que establece los trámites en materia de vida silvestre publicados en el DOF.</li> <li>- NOM-131-ECOL-98 que regula las actividades sobre observación de ballenas</li> <li>- NOM-126-ECOL-98 que regula las actividades de colecta científica</li> <li>- Modificaciones a la NOM-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inscripción de trámites en el Registro Federal de Trámites Empresariales de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de la Secretaría de Economía.</li> </ul>

	riesgo de las especies	059-ECOL-94 - Ley General de Vida Silvestre	
Conservación	- Fomento de Áreas Naturales Protegidas -Veda al aprovechamiento de tortuga marina -Incorporación de México a la CITES -Promoción de criaderos y viveros	- Generación de Proyectos de recuperación de especies prioritarias - Establecimiento de Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre -Fomento de Áreas Naturales Protegidas	- Continuidad a los Proyectos de Recuperación de Especies Prioritarias - Fomento de las Unidades de Manejo para la Conservación de Vida Silvestre - Programa de Conservación de las Tortugas Marinas
Aprovechamiento	- Caza deportiva - Comercial	- Extractivo (caza deportiva, comercial, colecta científica, etc.) - No extractivo (Ecoturismo, observación de vida silvestre, etc.) - Subsistencia	- Extractivo (caza deportiva, comercial, colecta científica, etc.) - No extractivo (Ecoturismo, observación de vida silvestre, etc.) - Subsistencia - Proyectos de Áreas de Manejo Sustentable (PAMS)

Se reconoce que, a partir de la inclusión del concepto “Desarrollo Sustentable” en la Política Ambiental de México, las políticas públicas se han enfocado a través de diferentes programas sectoriales, estratégicos y especiales, a empatar la conservación de los recursos naturales, el desarrollo socio económico de las comunidades rurales y el uso racional de aquellos sin deteriorarlos. Sin embargo, los cambios de las estructuras institucionales que se han generado en los últimos tres sexenios, eliminan toda posibilidad de dar continuidad a los programas, proyectos y acciones en favor de la conservación y manejo de la vida silvestre y su hábitat, para alcanzar su aprovechamiento sustentable.

Se requieren mayores esfuerzos para promover y difundir las bondades del Programa de Conservación de la Vida Silvestre y Diversificación Productiva, como una alternativa productiva que a la vez que genera oportunidades de desarrollo, garantiza la conservación de la biodiversidad de nuestro país.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Vida Silvestre, se da un paso importante al reconocer que los derechos de apropiación o usufructo de la vida silvestre, corresponden a los legítimos propietarios o poseedores de los predios

donde se distribuye ese recurso; sin embargo, falta reglamentar como deberán acceder a los beneficios y distribución de los recursos económicos derivados del aprovechamiento sustentable.

El aprovechamiento que deberá reglamentarse en el corto plazo es el denominado "de subsistencia", estableciendo con ello, los procedimientos mediante los cuales se den a conocer las prácticas y las cantidades de ejemplares de vida silvestre que los grupos indígenas pueden utilizar en sus ritos y ceremonias, además de satisfacer sus necesidades básicas como parte de su cultura y tradición, si estar al margen de la Ley General de Vida Silvestre.

Las políticas públicas y el marco legal aplicados en la última década, han posibilitado que el aprovechamiento de la vida silvestre se otorgue bajo criterios de sustentabilidad, toda vez que se ha reconocido la necesidad de conocer la dinámica poblacional de las especies y las condiciones del hábitat donde se desarrollan, para evitar un impacto significativo, pero falta una mayor definición en la política ambiental y legislación, con las cuales se establezcan lineamientos más claros para lograr una mayor equidad de los beneficios económicos entre los sectores sociales a partir del uso de este recurso natural.

Asimismo, hace falta vincular aún más los esfuerzo de la academia y los centros de investigación, a través del establecimiento de reglamentos y normas oficiales mexicanas más claros y precisos que establezcan lineamientos técnicos basados en el conocimiento científico, con lo cual se garantice que el manejo y aprovechamiento de la vida silvestre se realizan con un verdadero fundamento técnico.

## VII. Bibliografía

- Carabias, J. L., G. G. Dávila y J. L. Samaniego Leyva. 2000. Eficiencia en los recursos: Un desafío para el Siglo XXI. *Desarrollo Sustentable* 2 (2):52 – 56.
- CEPAL. 1991. El Desarrollo Sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Series Libros. Santiago de Chile. 146 pp.
- Cigarroa, M. C. 2000. Una Ley que da vida a la flora y fauna silvestre. *Desarrollo Sustentable* 2 (2): 26
- CONABIO. 2000. Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México, D. F. 103 pp.
- INAP. 1999. La Gestión Pública de las Políticas Ambientales. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. México, D. F. 408 pp.
- INEGI. 2000. Indicadores de Desarrollo Sustentable en México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos, Naturales y Pesca. México, D. F., 203 pp.
- Leff, E. 1999. Tiempo de Sustentabilidad. *Gaceta Ecológica*. 1 (52): 5-12
- Naturalia. 1992. Nuevas Estructuras Gubernamentales para la Protección Ambiental. *Especies en Peligro, Periódico de Naturalia*, A. C. 1(5): 2
- O. N. U. 1972. Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, Suecia. Junio de 1972 (A/CONF.48/14/Rev. 1) Nueva York, Publicaciones de las Naciones Unidas No. S.73.II. Z.14
- O. N. U. 1987. Resolución 42/187. World Commission on Environment and Development. *Our common Future*. Oxford University Press, New York. 400 pp
- PEF. 1989. Plan Nacional de Desarrollo, 1989–1994. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D. F. 143 pp.
- PEF.1995. Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, D. F. 177 pp.
- PEF.2001. Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006. Secretaría de Hacienda y Crédito Público México, D. F. 157 pp.

- Ramírez R. F. 2000. Un triunfo de toda la sociedad. *Desarrollo Sustentable* 2 (2): 24-25
- Ribes, M. R. 2002. El Club de Roma ante los límites de la pobreza. *Eluniversal.com* (1) 9 Año VI Caracas, Venezuela
- Sánchez, P. E. 1995. Desarrollo Sustentable con Equidad. Memorias de la IV Reunión sobre Población, Mesa Población, Desarrollo y Medio Ambiente. ICA PERU, 26-29 de abril 1995 Universidad Nacional de Cajamarca. <http://www.alter.org.pe/POBDES/T201.htm>
- SEDUE. 1983. Recursos Naturales Renovables: Flora y Fauna Silvestres. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México, D. F. 24 pp.
- SEDUE. 1984a. Calendario Cinegético Oficial para la República Mexicana de la Temporada 1984-1985. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México. D. F. 144 pp.
- SEDUE. 1984b. Memorias de la IV Reunión Regional Sobre Legislación Ambiental, Bosques y Selvas; Fauna y Flora Silvestre. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Puebla, Pue. Junio 2 y 3 de 1984. 185 pp.
- SEDUE. 1987. Ecología, 100 Acciones Necesarias. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México, D. F. 54 pp.
- SEDUE. 1988. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Diario Oficial de la Federación. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología. México, D. F. 148 pp.
- SEDUE. 1989a. Información básica sobre las Áreas Naturales Protegidas de México. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México, D. F. 82 pp.
- SEDUE. 1989b. Calendario Cinegético Oficial para la República Mexicana de la Temporada 1989-1990. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. México. D. F. 136 pp.
- SEDUE. 1990. Acuerdo por el que se establece el calendario de captura, transporte y aprovechamiento racional de las aves canoras y de ornato, correspondiente a la temporada 1990-1991. *Gaceta Ecológica*, 2(10): 3-33
- SEMARNAP. 1997a. Informe de Labores 1996-1997. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, D. F. 120 pp.

- SEMARNAP. 1997b. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Delitos Ambientales. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. México, D. F. 244 pp.
- SEMARNAP. 1998a. Calendario Cinegético Oficial para la República Mexicana de la Temporada 1998-1999. Instituto de Ecología. México. D. F. 135 pp.
- SEMARNAP.1998b. Informe de Labores 1997–1998. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. México, D. F. 140 pp.
- SEMARNAP. 2000a. Estrategia Nacional para la Vida Silvestre: Logros y Retos para del Desarrollo Sustentable 1995-2000. Instituto Nacional de Ecología. México, D. F. 212 pp.
- SEMARNAP. 2000b. Ley General de Vida Silvestre. Instituto Nacional de Ecología. México, D. F. 121 pp.
- SEMARNAT. 2002. Cruzada Nacional por los Bosques y el Agua, Programa Estratégico 2002–2006. Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Abril de 2002. 15 pp.
- SEPESCA.1990. Acuerdo por el que se establece veda para las especies y subespecies de tortuga marina en aguas de jurisdicción Federal del Golfo de México y Mar Caribe, así como en las del Océano Pacífico, incluyendo el Golfo de California. Diario Oficial de la Federación. 31 de Mayo. Secretaría de Pesca. Pág. 21 - 24
- Simonian, L. 1995. La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, A. C. (IMERNAR) y Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). México, D. F. 345 pp.
- Simonian, L. 1999. Medio ambiente y políticas públicas en México (1980–1993). Gaceta Ecológica. 1 (53): 17-35
- Varela, G. 1999. SEMARNAP: razón de ser. Desarrollo Sustentable. 1 (6): 8–11.
- Toledo, A. 1996. El Istmo de Tehuantepec ¿del paraíso terrenal al infierno petrolero?. La Jornada Ecológica. (52). México, D. F. 18 pp.

## VIII. GLOSARIO

### - **Administración Pública**

Acción del poder público para la aplicación de las leyes, normas y procedimientos que cuidan de los intereses de la sociedad a través de los bienes y servicios que proporcionan las instituciones gubernamentales.

### - **Aprovechamiento sustentable<sup>1</sup>**

La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;

### - **Biodiversidad<sup>2</sup>**

Es el grado de variación entre los organismos vivos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas

### - **Cacería deportiva<sup>3</sup>**

La actividad que consiste en dar muerte a un ejemplar de fauna silvestre a través de medios permitidos

### - **Desconcentración**

Dentro de una misma dependencia federal, se refiere a la delegación de funciones, responsabilidades legales, formales y recursos políticos y financieros a un órgano administrativamente independiente.

### - **Descentralización**

Se refiere a la delegación de poderes, responsabilidades legales, formales y recursos políticos y financieros desde el gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales

---

<sup>1</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF. 13/Dic/96)

<sup>2</sup> Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México. Conabio, 2000

<sup>3</sup> Ley General de Vida Silvestre (DOF. 03/Jul/00)

### **- Desarrollo sustentable<sup>1</sup>**

El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

### **- Diversificación productiva**

Es la búsqueda de nuevas alternativas de uso y apropiación basada en la revaloración de los elementos de la biodiversidad y el desarrollo de nuevos productos que se inserten en los mercados nacional e internacional

### **- Equilibrio ecológico<sup>1</sup>**

La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

### **- Especie prioritaria <sup>2</sup>**

Las especies de flora y fauna silvestres seleccionadas por la Secretaría, a iniciativa propia o raíz de propuestas de los interesados, por estar incluidas en alguna categoría de riesgo; por la factibilidad de recuperarlas y manejarlas; por producir un efecto de protección indirecta que permite conservar a otras especies y su hábitat, así como por ser especies carismáticas y poseer un alto grado de interés cultural, científico o económico

### **- Gestión ambiental**

Conjunto de procedimientos mediante los cuales una entidad pública puede intervenir para modificar, influir u orientar los usos del ambiente así como los impactos de las actividades humanas sobre el mismo.

---

<sup>1</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF. 13/Dic/96)

<sup>2</sup> ACUERDO por el que se crea el Comité Técnico Consultivo Nacional para la Recuperación de Especies Prioritarias( DOF 23-JU-99)

## **- Manejo**

La utilización planificada de un conjunto de métodos, técnicas y otras actividades relacionadas con el mantenimiento, contención, transporte, traslado, muestreo, censo, aprovechamiento, recuperación, etc., de ejemplares, poblaciones o hábitat de las especies silvestres.

## **- Organización cinegética**

Es la actividad relacionada con la prestación de servicios turísticos en materia de cacería deportiva, que proporciona todos los elementos para facilitar a los cazadores que ejerzan su actividad proveyéndoles hospedaje, alimentación, transportación, y áreas permitidas.

## **- País Megadiverso<sup>1</sup>**

Son las Naciones que por su riqueza de especies, endemismos y ecosistemas albergan el 75 % de todas las especies de plantas vasculares y animales terrestres vivos que se conocen en el mundo.

## **- Política ambiental**

Declaración por parte de la Organización de sus propósitos y principios con relación a su desempeño ambiental general, que constituye el marco de referencia para la acción y definición y sus objetivos y metas ambientales

## **- Tasa de aprovechamiento<sup>2</sup>**

La cantidad de ejemplares, partes o derivados que se pueden extraer dentro de un área y un período determinados, de manera que no se afecte el mantenimiento del recurso y su potencial productivo en el largo plazo

## **- Vida Silvestre<sup>2</sup>**

Los organismos que subsisten sujetos a los procesos de evolución natural y que se desarrollan libremente en su hábitat, incluyendo sus poblaciones menores e individuos que se encuentren bajo el control del hombre, así como los ferales.

---

<sup>1</sup> Estrategia Nacional sobre Biodiversidad de México. Conabio, 2000

<sup>2</sup> Ley General de Vida Silvestre (DOF. 03/Jul/00)