

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**COORDINACIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA  
XXVI GENERACIÓN**

**LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS  
ACUERDOS AMBIENTALES INTERNACIONALES SOBRE  
BIODIVERSIDAD: EL CASO DE MEXICO**

**T E S I N A**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A**

**LUZ MARÍA ORTIZ ORTIZ**

**ASESOR: GUSTAVO RAMÍREZ PAREDES**

**Julio,**

**2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Índice	
Introducción.....	3
1. Globalización y medio ambiente.....	11
1.1 Crisis ambiental global e interdependencia.....	13
1.2 El proceso de gobernabilidad ambiental internacional.....	17
1.3 Fortalecimiento del régimen ambiental internacional a través de la cooperación ...	22
1.4 La biodiversidad en la agenda ambiental global .....	25
2. La evolución de los acuerdos internacionales sobre biodiversidad .....	35
2.1 Acuerdos ambientales multilaterales.....	40
2.1.1 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres.....	41
2.1.2 Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.....	48
2.1.3 Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS).....	51
2.1.4 Convenio de Diversidad Biológica .....	55
2.2 Acuerdos Regionales.....	59
2.2.1 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).....	60
2.2.2 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).....	63
3. El cumplimiento e instrumentación en México de los Acuerdos Ambientales Multilaterales en materia de biodiversidad.....	68
3.1 Elementos jurídicos de los acuerdos ambientales internacionales .....	71
3.2 Principales elementos del marco normativo en México .....	73
3.3 La interacción de las instituciones públicas del sector ambiental .....	78
3.3.1 Formulación de políticas. La Estrategia Nacional de Biodiversidad .....	79
3.3.2 Formulación de políticas. Establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (ANPs).....	82
3.4 Evaluación preliminar del cumplimiento de los principales acuerdos multilaterales y regionales sobre biodiversidad.....	85
Conclusiones .....	91
Fuentes de Investigación.....	95

## Introducción

Tradicionalmente, los aspectos ambientales, principalmente de aprovechamiento de los recursos naturales y los conflictos por su uso, se abordaban en acuerdos de naturaleza bilateral o regional y por muchos años el deterioro ambiental fue percibido como un problema aislado, desvinculado de los grandes temas económicos y de desarrollo, y por ello su atención era marginal. En este sentido, la atención de la problemática ambiental en el marco de la comunidad de naciones es un evento relativamente nuevo.

En los antecedentes de la gobernabilidad ambiental internacional entendida como la búsqueda de equilibrios, sinergias y coherencia en la implementación de los acuerdos ambientales multilaterales, se encuentra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, (1972, Estocolmo, Suecia), considerada como el primer evento que centró la atención mundial en la necesidad de preservar los hábitats naturales, con la perspectiva de resolver problemas ambientales, sin ignorar factores sociales, económicos y de políticas de desarrollo.

La importancia de la Conferencia de Estocolmo, radica en haber detonado la inquietud por la preservación del medio ambiente, lo que derivó en un mayor interés de los gobiernos en el tema e incrementó la percepción del impacto que las decisiones locales tienen en el medio ambiente mundial.

Durante la Conferencia se adoptó la primera Declaración de Principios concernientes al medio ambiente global. Entre éstos destaca el Principio 21 que, al tiempo que reconoce el derecho soberano de los Estados para explotar sus propios recursos, incorpora la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control, no perjudiquen al medio ambiente de otros estados o de zonas situadas fuera de ella.

Posteriormente en 1987, se publicó el documento denominado *Nuestro Futuro Común*, también conocido como el Informe Brundtland, que estableció la primera

definición del desarrollo sustentable, concepto que se ha convertido en el eje de las discusiones actuales en torno a la relación entre la equidad, el desarrollo humano, el crecimiento económico y la calidad ambiental en el marco de nuestras responsabilidades frente a las futuras generaciones. De igual forma, el Informe puso de manifiesto la creciente interrelación entre las cuestiones ambientales, los problemas de la distribución del ingreso y los procesos internacionales de la producción, el comercio y la regulación.

Cabe señalar que son cuatro los términos relacionados con el desarrollo sustentable: sostenido, sostenible, sustentable y sustentabilidad. En este sentido la palabra *sostenido* en una segunda acepción, significa algo que se toma por arriba. El término *sostenible*, que también viene de sostener, se aplica a algo que se mantiene firme, a una proposición que se defiende, o a una cosa que se sostiene por arriba. La palabra *sustentable*, es un anglicismo que viene de sustentar, se aplica a algo que se defiende con razones, a insumos o alimentos necesarios que se proveen, o a una cosa que se sostiene por abajo.

En las décadas de los ´80 y ´90, se incorpora en la literatura ecológica el término de *sustentabilidad* para calificar al desarrollo y el crecimiento económico, especialmente referido a los problemas ambientales. Para fines prácticos, las palabras sustentable y sostenible se usan indistintamente<sup>1</sup>.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Cumbre de Río, realizada en 1992, en Río de Janeiro, Brasil, inauguró una nueva etapa en el desarrollo de la toma de conciencia ambiental en el ámbito internacional. En la Cumbre de Río la comunidad internacional adoptó una nueva generación de compromisos en torno al medio ambiente global que quedaron plasmados en las

---

<sup>1</sup> La idea de desarrollo sustentable fue planteada primero por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), en 1980, cuando se dio a conocer la Estrategia Mundial de Conservación, la cual puntualizaba la sustentabilidad en términos ecológicos, pero con muy poco énfasis en el desarrollo económico.

Nuestro Futuro Común o Reporte Brundtland definió el concepto desarrollo sostenible como: "el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad para que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades."

En 1992, en la Cumbre Río de Janeiro el concepto de desarrollo sostenible se integró a la Declaración de Río.

Convenciones sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica y en la primera Declaración sobre Bosques. Asimismo, se aprobaron la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 21. La declaración incorporó una serie de principios que actualmente rigen el espíritu de la cooperación ambiental internacional entre los que destacan la Responsabilidad Común pero Diferenciada de los Estados; el Principio Precautorio; el Principio de Quien Contamina Paga, y el Derecho de Acceso Público a la Información, *inter alia*. Por su parte, la Agenda 21 constituye actualmente una referencia central para la acción nacional en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable.

La Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), ratifica los compromisos de la Agenda 21 y la Declaración de Río, observa que ambos siguen siendo vigentes y que el avance en su cumplimiento no ha sido el esperado; reconoce también que la cooperación internacional es la base para avanzar en temas como el agua, la salud, energía y agricultura entre otros.

Asimismo, durante esta Conferencia se aprobó una Declaración Política y un Plan de Aplicación en el que los países se comprometen entre otros, a promover una mayor y más eficiente implementación de los tres objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica y a contribuir al logro, para el 2010 de una significativa reducción de su pérdida, lo cual representa nuevos recursos financieros y tecnológicos para los países subdesarrollados (párrafo 42 del Plan de Aplicación. Esta meta fue refrendada en la reunión de líderes mundiales en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en 2005.

El proceso descrito refleja una evolución y grado de institucionalización de la cooperación ambiental internacional, un interés por mantener en la agenda global el tema ambiental y una preocupación para integrar objetivos económicos, sociales y ambientales en los procesos de desarrollo. En el caso de biodiversidad, se adoptó un Convenio que simboliza el primer instrumento de protección que aborda el tema como un asunto de importancia mundial, representa también la preocupación por el detrimento de biodiversidad y el reconocimiento del importante papel que ésta juega para la supervivencia de la vida en la tierra.

También, se generaron otros instrumentos que regulan distintos componentes de la biodiversidad como: la Convención de Ramsar, Convención de París, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) y la Convención de Especies Migratorias. Es notoria también la aparición de mecanismos regionales como Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Corredor Biológico Mesoamericano.

Quisiera subrayar que la elección de este tema corresponde a la inquietud de conocer con cierto grado de detalle la evolución de la institucionalización de la cooperación internacional para hacer frente al tema ambiental y particularmente a la biodiversidad, y analizar cómo la comunidad internacional ha generado múltiples posibilidades en sus dimensiones globales y regionales. De hecho, en los últimos años se han adoptado una gran cantidad de programas de acción para atender los problemas del medio ambiente y el desarrollo sustentable, y la preocupación mundial en torno a estos temas se ha extendido hacia otros ámbitos de las negociaciones internacionales. Sin embargo, aunque el desarrollo de la cooperación ha propiciado mejoras en algunas regiones en los países desarrollados, el medio ambiente global y los recursos naturales continúan deteriorándose a una velocidad alarmante.

En este proceso, México ha participado en los esfuerzos de cooperación internacional con el objetivo de contribuir a la consolidación de una agenda basada en principios claramente definidos y apoyada por instituciones sólidas. Ha tenido un papel activo en la construcción de la agenda ambiental internacional, impulsando los Principios de Equidad, Responsabilidad Común pero Diferenciada y de Precaución como ejes rectores de la cooperación.

Adicionalmente, ha suscrito cerca de 100 acuerdos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable, realizando aportaciones importantes tanto al desarrollo de los regímenes internacionales de carácter global, como de aquellos enfocados a la atención de asuntos regionales.

México es reconocido internacionalmente por sus esfuerzos y enfoques innovadores en conocimiento, conservación y uso de la biodiversidad. Debido a su ubicación geográfica estratégica y a su presencia en distintos foros internacionales, ocupa una posición privilegiada como interlocutor importante para el diálogo y la cooperación entre los países en desarrollo y los desarrollados. Esta condición le ha permitido impulsar negociaciones y lograr acuerdos entre países que tradicionalmente mantienen posiciones antagónicas, desempeñando un papel destacado en la búsqueda de consensos globales.

De la misma manera, su participación activa en foros y organismos internacionales ha servido también como catalizador para configurar una agenda nacional en esta materia. Es innegable que nuestro país registra importantes logros y tiene ante sí el reto de la ejecución nacional e internalización de los compromisos internacionales, la participación, seguimiento, pago de cuotas internacionales, ejecución de las actividades necesarias, así como el fortalecimiento de la relación entre los compromisos internacionales y desarrollo sustentable, que después de hacer un ejercicio de priorización, debieran estar incorporadas al quehacer gubernamental y quedar reflejadas en las políticas de desarrollo. Concretamente dichas obligaciones tendrían que integrarse en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y a considerar el financiamiento para hacer frente a estas responsabilidades, que finalmente impactarán la conservación de la biodiversidad a escala nacional, estatal y municipal.

Será necesario continuar colaborando con la comunidad internacional en la construcción de nuevos esquemas de coordinación y participación, así como en el diseño y la aplicación efectiva de los instrumentos que permitan dar atención prioritaria a los problemas de responsabilidad global en concordancia con las prioridades nacionales. Especial atención debe darse también a que México utilice más intensivamente las herramientas y esquemas que se han trabajado al más alto nivel en organismos internacionales para poder situar al desarrollo sustentable como eje transversal en las decisiones de política e impulsar la mejora ambiental a través de las



transformaciones requeridas en los ámbitos económico y financiero, cultural, social, y tecnológico.

Este trabajo tiene como objetivo analizar de manera general el proceso de gobernabilidad en materia de biodiversidad ocurrido en las últimas tres décadas, considerando que no puede entenderse la situación actual sin contar con los referentes necesarios, por ello se analizarán los principales mecanismos de cooperación internacional que inciden en la protección conservación y uso de la biodiversidad y ofrecerá una revisión de la situación de México en su contexto geopolítico, panorama internacional, perspectivas y cumplimiento de los principales convenios relacionados con la biodiversidad de los que forma parte.

La hipótesis central plantea que el avance de la cooperación internacional si bien ha tenido avances importantes ha sido insuficiente; y aunque se han alcanzado numerosos acuerdos internacionales, no necesariamente han contribuido a revertir el deterioro ambiental o reducir la pérdida de la biodiversidad.

Sobre la elaboración específica del presente documento se recurrió a documentos técnico científicos, jurídicos, textos y resoluciones de Naciones Unidas y bibliografía especializada, para dar una visión general de los aspectos relacionados con la evolución y posterior aplicación de los principales convenios y acuerdos ambientales multilaterales asociados a la biodiversidad, mismo que permitieron el uso de cifras, referencias y datos que esperamos contribuyan a la toma de conciencia sobre la magnitud de la situación que se esta manejando.

El Capítulo 1, que aborda el tema de la globalización y medio ambiente, se divide en cuatro partes: la crisis ambiental global e interdependencia, referida a los efectos de la destrucción del medio ambiente y sus implicaciones para la comunidad internacional; el proceso de gobernabilidad ambiental internacional desde Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, en 1972 hasta la Conferencia de Johannesburgo en 2002; el fortalecimiento del

régimen ambiental internacional a través de la cooperación y de los objetivos establecidos por la comunidad internacional con relación al desarrollo sustentable, y la biodiversidad en la agenda global, como un asunto de importancia mundial, que representa también una preocupación internacional por importante papel que ésta juega para la supervivencia de la vida en la tierra.

El Capítulo 2, presenta una visión general de la evolución de los acuerdos internacionales sobre biodiversidad de carácter multilateral como el Convenio de Diversidad Biológica; la Convención de Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Habitat de Aves Acuáticas; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES); la Convención de Especies Migratorias (CMS); así como los principales Acuerdos Regionales, como la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD); el Corredor Biológico Mesoamericano y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

El Capítulo 3, versa sobre el cumplimiento e instrumentación en México de los Acuerdos Ambientales Multilaterales en materia de biodiversidad, tema en que se describen de forma geneérica elementos jurídicos de los acuerdos ambientales multilaterales, los principales elementos dem marco normativo, la interacción con las instituciones públicas del sector ambiental y se hace una evaluación preliminar de los principales acuerdos multilaterales y regionales.

Este documento no pretende ser un estudio exhaustivo, sin embargo a lo largo de él se presentan elementos que muestran cómo para nuestro país, la cooperación internacional ha sido fundamental para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad, participando activamente en diversos foros internacionales en los ámbitos multilateral, regional y bilateral, incluyendo el intergubernamental para fomentar acciones encaminadas a la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales del país.

Quiero expresar mi gratitud por el apoyo profesional, confianza y entusiasmo del Centro de Estudios de Educación Continua de nuestra Facultad, en particular a mi Tutor, Profesor Gustavo Ramírez sin cuya orientación, sugerencias, respaldo y amistad no hubiera sido posible concluir esta tarea.

## 1. Globalización y medio ambiente

El proceso de globalización en la Segunda Postguerra provocó profundos cambios en la economía política internacional. Las manifestaciones de la globalización incluyen la reorganización espacial de la producción, la interpenetración de las industrias a lo largo de las fronteras, la expansión de los mercados financieros, la difusión de bienes de consumo idénticos en países muy lejanos, transferencias masivas de poblaciones y el surgimiento de una preferencia por un sistema a lo largo del mundo.<sup>2</sup>

La globalización alude a realidades tangibles y medibles, como son la magnitud y el crecimiento del comercio internacional, la importancia creciente de las inversiones extranjeras en los procesos productivos y financieros de todas las naciones, así como a los efectos e implicaciones transnacionales que tienen los nuevos paradigmas tecnológicos y sus productos más conspicuos, las comunicaciones y las computadoras. También, la globalización está referida a las posibilidades y perspectivas para el desarrollo de las naciones, aunque muchas de ellas no están hoy claramente perfiladas en cuanto a su significado internacional y sus impactos socioeconómicos y políticos. Este perfil es más difuso cuando dichas posibilidades y perspectivas son vistas como promesas de mejoramiento social generalizado o de avances hacia una sociedad internacional mejor integrada y organizada sobre bases democráticas.<sup>3</sup>

En este contexto, la globalización ha fomentado que el tema medioambiental sea percibido como mundial, resultado de dos tendencias: la de los países del Norte y la de los del Sur. En el caso de los primeros se considera que su contribución a los problemas ambientales mundiales es producto, en parte, de sus modelos de producción y consumo de recursos -en especial los energéticos-. Los segundos representan el vínculo entre pobreza, presiones poblacionales y deterioro ambiental.

La dinámica del proceso de globalización está determinada, en gran medida, por el carácter desigual de los actores participantes. En su evolución ejercen una influencia preponderante los gobiernos de los países

---

<sup>2</sup> Mittelman J., *Globalization: Critical Reflections*, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 73, No. 1, Londres, enero 1997, pp. 158-159.

<sup>3</sup> Pascual, P. y Woldenberg, J., *Desarrollo, Desigualdad y Medio Ambiente*, Ed. Cal y Arena, México, 1994, p. 18.

desarrollados, así como las empresas transnacionales, y en una medida mucho menor los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, algunos de estos actores, en especial los gobiernos de los países desarrollados, se reservan y ejercitan el derecho de acción unilateral y bilateral, y el derecho a participar en ámbitos regionales, simultáneamente a los debates y negociaciones de carácter global.<sup>4</sup>

La globalización plantea preguntas sobre los problemas ambientales y las capacidades del sistema político internacional para hacerles frente. Los desafíos medioambientales llevan al centro del debate la disyuntiva entre un ecosistema único de la Tierra y un sistema político internacional anárquico y dividido en Estados soberanos.

La geopolítica de la globalización se ha centrado en las falsas virtudes del mercado y de la capacidad empresarial para guiar y alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Se confiere al mercado la capacidad de internalizar los costos ambientales y de absorber actividades productivas sobre el capital natural y los servicios ambientales que hasta ahora han sido campos tradicionales de apropiación y manejo de un patrimonio y bienes comunales que funcionan fuera del mercado, para transformarlos en nuevas oportunidades de negocios.<sup>5</sup>

Según Andrew Hurrell, los fundamentos materiales de la teoría política internacional están necesariamente limitados por las capacidades de carga de la Tierra como un todo, y que las formas en que la política es organizada globalmente tiene que convertirse en un factor crítico que influya en la sustentabilidad a largo plazo de la relación entre los seres humanos y el mundo natural. Hurrell identifica tres sentidos en los cuales el medio ambiente se ha hecho un asunto global:<sup>6</sup>

*Primero*, enfrentamos problemas que son globales porque afectan, en gran medida, a todos los Estados y sus soluciones pueden ser efectivamente manejadas sólo a través de la cooperación entre todos, o al menos un alto porcentaje de ellos.

---

<sup>4</sup> CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Globalización y Desarrollo*, (LC/G.2157 (SES.29/3), Brasilia, Brasil, 2002, p. 17.

<sup>5</sup> Leff, E., *La Geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable*, Observatorio Social de América Latina (OSAL)-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, año VI, No. 17, Chile, mayo-agosto 2005, p. 271.

<sup>6</sup> Hurrell, A., "International Political Theory and the Global Environment," en Booth, K. y Smith, S., *International Relations Theory Today*, The Pennsylvania State University Press, Oxford, 1995, pp. 90-109.

*Segundo*, la extensión de los daños antiguamente considerados regionales o locales, ahora amenaza con erosionar las bases económicas y sociales de los Estados débiles y pobres, generando o empeorando tensiones y conflictos intra e inter-estados y estimulando un creciente flujo de refugiados.

Asimismo, aunque los problemas pueden ser "localizados", sus causas frecuentemente se ubican más allá de las fronteras del Estado-nación, en la medida que los ecosistemas locales están vinculados a las estructuras transnacionales de producción e intercambio.

*Tercero*, el vínculo ampliamente reconocido entre pobreza, presiones poblacionales y degradación ambiental, relación destacada por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.<sup>7</sup>

El desarrollo sustentable exige acciones articuladas a distintas escalas y niveles. El deterioro ambiental no se localiza sólo en ciertas regiones ni atañe sólo a unos grupos sociales. Aunque se puede diferenciar problemas que son típicamente locales o regionales, la crisis ecológica tiene alcances globales, los cuales tienen que ser enfrentados con nuevas instituciones internacionales, con acuerdos supranacionales y programas mundiales de acción.<sup>8</sup>

### **1.1 Crisis ambiental global e interdependencia**

Muchos de los grandes desafíos ambientales del presente han adquirido escalas que comprometen la seguridad nacional y mundial. El crecimiento demográfico y el grado alcanzado en los niveles de industrialización han dado lugar a una destrucción del

---

<sup>7</sup> General Assembly of United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development*, A/43/427, 1987.

La Comisión fue creada en 1983 por la Asamblea General y fue presidida por la Sra. Gro Harlem Brundtland, ex primera ministra de Noruega, por lo que el Informe se conoce también como Informe Brundtland.

<sup>8</sup> Pascual, P. y Woldenberg, J., *op cit.* p. 48.

medio ambiente convirtiéndose, incluso, en un riesgo que amenaza la vida humana.<sup>9</sup> Al mismo tiempo, la desigualdad de condiciones económicas y la consiguiente pobreza de los países subdesarrollados, son causas adicionales del alto grado de destrucción ambiental. Por ejemplo, los bajos precios de las materias primas han derivado en un uso indiscriminado de recursos valiosos y no renovables y, adicionalmente han aumentado las cantidades de desechos.

Para nadie es secreto que la raíz de la abusiva destrucción del medio ambiente tiene su origen en la lógica de maximización de la ganancia y la acumulación propia del capital, que busca ser impuesta a nivel universal en nuestro tiempo del capitalismo globalizador. Además, la sociedad de consumo que resulta de la combinación de la concentración de la riqueza de las imágenes de “prestigio” y de la publicidad, ejerce una presión insensata y muchas veces extravagante sobre una producción de bienes y servicios que, al tener a la ganancia como finalidad primordial, no considera su acción destructiva sobre los recursos naturales y la ecología<sup>10</sup>.

Los bajos ingresos y la pobreza, hacen que sectores cada vez más amplios de la población se vean obligados a cultivar áreas incluso ecológicamente sensibles, impulsando una destrucción del hábitat con la consecuente erosión del suelo y tala de bosques.

Los efectos de la destrucción del medio ambiente no se limitan a espacios determinados; la contaminación del aire, ríos y mares, el confinamiento de desechos sólidos, la pérdida de los bosques y el exterminio de especies animales y vegetales repercuten en el equilibrio ecológico en el mundo entero. El consumo excesivo de materias primas, el agotamiento de la capa de ozono, el movimiento de desechos transfronterizos, la desertificación y el despilfarro de energía tienen efectos negativos para toda la humanidad.

---

<sup>9</sup> La publicación *One Planet, Many People: Atlas of Our Changing Environment*, volumen de 334 páginas, contiene 271 imágenes satelitales, 215 fotografías de suelos y 66 mapas, ofrece pruebas científicas de la variación del medio ambiente mundial provocada por procesos naturales y actividades inducidas por el hombre. Ver UNEP (2005), “One Planet Many People: Atlas of Our Changing Environment.” Division of Early Warning and Assessment (DEWA) United Nations Environment Programme (UNEP) P.O. Box 30552 Nairobi, Kenya.

<sup>10</sup> Flores Olea, V. y Mariña, A., *Crítica de la globalidad, Dominación y liberación en nuestro tiempo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 326.

En el caso del fenómeno del cambio climático, reconocido como uno de los problemas ambientales predominantes en el siglo XXI, se ha venido reforzando en todo el mundo, nuevas y crecientes evidencias del efecto de las interacciones del hombre con el medio ambiente que revelan el deshielo en las regiones polares, sequías inusitadas, lluvias torrenciales, huracanes, ciclones de alta intensidad y todo tipo de fenómenos irregulares que amenazan con cambiar bruscamente los patrones climáticos de la tierra, con efectos sin precedentes sobre los ecosistemas, la economía, la sociedad y la propia sobrevivencia de la especie humana.

La evidencia científica indica que las actividades antropogénicas o sea aquellas realizadas por el hombre, han ocasionado impactos ambientales de carácter mundial que afectan intereses comunes o globales que van más allá de los ámbitos nacionales; también se ha puesto de manifiesto que existe una mayor interdependencia y vulnerabilidad ambiental entre los países, sin importar su grado de desarrollo.

El Anuario GEO de 2006,<sup>11</sup> señala como retos emergentes principales dos temas de interés para la política relativos a la seguridad de los alimentos. El primer tema explora el problema de la producción de cultivos en un clima cambiante. El calentamiento del planeta podría reducir considerablemente la capacidad del medio ambiente de satisfacer las necesidades de alimentos en el futuro. El segundo tema identifica los efectos ambientales y las mejores prácticas respecto de la piscicultura y cría de mariscos en ecosistemas marinos, requiriéndose, por tanto políticas y programas eficientes.

Por su parte el Informe del Milenio<sup>12</sup> indica que:

---

<sup>11</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, División de Evaluación y Alerta Temprana (DEAT), *Generalidades sobre nuestro cambiante entorno*, GEO 2006, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente P.O. Box 30552 Nairobi 00100, Kenia.

<sup>12</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, "Informe del Milenio. Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI", Doc. A/54/2000, párrafos 255-256.



En los últimos 100 años, el entorno natural ha soportado las tensiones impuestas por el aumento de la población humana, que se ha cuadruplicado, y de la producción económica mundial, que se ha multiplicado por 18. Está previsto que la población mundial aumentará, de los actuales 6.000 millones de personas, a casi 9.000 millones antes del año 2050, con lo que la posibilidad de que se produzcan daños ambientales irreparables es innegable. Uno de cada dos empleos en todo el mundo -en la agricultura, la silvicultura y la pesca- depende directamente de la sostenibilidad de los ecosistemas. Y, lo que es más importante, lo mismo ocurre con la salud del planeta, y con la nuestra.

Teniendo presente lo anterior, la sostenibilidad del medio ambiente es un problema global: en los países ricos, los subproductos industriales y agrícolas contaminan el suelo y las aguas; en los países subdesarrollados, la deforestación masiva, las prácticas agrícolas nocivas y la urbanización incontrolada están entre los principales factores que ocasionan la degradación del medio ambiente.

Las consecuencias ambientales tienen, por lo general, efectos de más largo plazo, con características dinámicas, acumulativas y difíciles de medir por estar en algunos casos asociadas a parámetros cualitativos. Además, muchas de estas consecuencias no necesariamente se ven reflejadas en los mercados: contaminación transfronteriza, repercusiones en los bienes globales, impacto sobre el paisaje y pérdida de belleza escénica, extinción de especies y pérdida de biodiversidad, entre otras.<sup>13</sup>

Por tanto, debe existir como primera condición para superar la crisis ecológica, una nueva actitud hacia la naturaleza y el medio ambiente, donde el ser humano tenga claro que su destino está estrechamente ligado a ella, ya que el medio ambiente proporciona a la sociedad una diversidad de bienes y servicios esenciales para la supervivencia, el bienestar, la diversidad cultural y la prosperidad económica.

... nuestro objetivo debe ser atender a las necesidades económicas del presente sin comprometer la capacidad del planeta para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> CEPAL/PNUMA, "La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades" (LC/G.2145 (CONF.90/3)), Chile, octubre de 2001. p. 235.

<sup>14</sup> "Informe del Milenio. Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI", *op. cit.*, párrafo 258.

Asimismo, es primordial actuar a nivel individual, comunitario y evidentemente gubernamental, en la búsqueda de mejores formas de gestión para abatir los problemas globales. Sin duda, estamos ante un reto que deberá afrontar la comunidad internacional y requiere de una fuerte voluntad política para hacerle frente y estar en posición de revertir los daños del deterioro.

### **1.2 El proceso de gobernabilidad ambiental internacional**

A partir de la década de 1960 las preocupaciones ambientales comenzaron a tener un mayor protagonismo en las agendas públicas tanto a nivel local, nacional como internacional. En este período se comenzaron a publicar estudios relativos a la magnitud de la "crisis medioambiental", generándose un debate público sobre la materia. Algunos ejemplos notables de estas contribuciones son Paul Ehrlich (1968), con su tesis sobre crecimiento exponencial de la población; Garret Hardin (1968), con la de "la tragedia de los comunes"; Barry Commoner (1971), con las de externalidades negativas de la producción tecnológica y Donella Meadows, (1972), con la de los límites al crecimiento industrial y la compleja interdependencia global de fines del siglo XX.<sup>15</sup>

En particular y como resultado de los avances científicos, de las presiones sociales en los países industrializados y de las iniciativas que se llevaron a cabo dentro de las Naciones Unidas, la comunidad internacional emprendió los primeros esfuerzos para enfrentar coordinadamente la problemática del deterioro ambiental a nivel mundial y para preservar el equilibrio ecológico.

En primera instancia, los aspectos de aprovechamiento de los recursos naturales y los conflictos por su uso, se abordaron en acuerdos bilaterales o regionales y por muchos años el detrimento de los ecosistemas fue percibido como un problema aislado,

---

<sup>15</sup> Matthew, R., A., *Environmental Security: Demystifying the Concept, Clarifying the Stakes*, Environmental Change and Security Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., Spring 1995 p.15.

desvinculado de los grandes temas económicos y de desarrollo, y por ello su atención era marginal. En este sentido, la atención de esta problemática en el marco de la comunidad de naciones es un evento relativamente reciente.

En los antecedentes de la gobernabilidad ambiental internacional entendida como la búsqueda de equilibrios, sinergias y coherencia en la instrumentación de los acuerdos ambientales multilaterales, se encuentra la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano que se llevó a cabo en Estocolmo, Suecia, en 1972. En este foro fue adoptada una Declaración de Principios que contiene un Preámbulo y 26 principios relativos al medio ambiente global y que permanecen vigentes.

La sección preambular hace alusión a la importancia que el medio humano tiene para el goce de los derechos fundamentales, el bienestar del hombre y de los pueblos y el desarrollo económico del mundo. La sección sustantiva de este documento señala la importancia de cuidar los recursos naturales y evitar las prácticas que los ponen en peligro, como la descarga de sustancias tóxicas, la liberación del calor y la contaminación de los mares (Principios 2-7).

También se hace referencia a las preocupaciones de los países subdesarrollados, destacando la importancia del desarrollo económico y social, así como la necesidad de asistencia financiera y tecnológica (Principios 8-12); así como la conveniencia de contar con instrumentos de política ambiental y programas de planificación (Principios 13-17). Destaca el Principio 21 que indica:

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos naturales en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, "Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano", Resolución 2994 (XXVII), del 15 de diciembre de 1972.

En esta Conferencia también se adoptó un Plan de Acción y se acordó la creación de una organización encargada de atender los asuntos ambientales, convirtiéndose en un nuevo espacio para abordar cuestiones que habían sido ignoradas en las décadas anteriores, y que impulsó la toma de conciencia sobre el carácter interconectado de los sistemas naturales y sobre la responsabilidad compartida internacional frente a lo que hoy conocemos como los “bienes globales comunes”. Esta institución fue Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cuya sede se encuentra en Kenia.

Otro documento importante fue la Carta Mundial de la Naturaleza,<sup>17</sup> adoptada en 1982 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, reafirma que el ser humano, en su relación con los demás seres vivos, debe actuar conforme a un código de conducta moral, pues “toda forma de vida es única y merece ser respetada cualquiera que sea su utilidad para el hombre” (Preámbulo). También establece un conjunto de Principios, entre los que destacan el respeto a la naturaleza y la no perturbación de sus procesos esenciales; el no amenazar la viabilidad genética en la tierra y mantener un nivel que permita garantizar la supervivencia de las especies; la protección de la naturaleza de la destrucción que causan las guerras y otros actos de hostilidad. El Principio 14 reconoce que estos principios sean incorporados al derecho y la práctica de cada Estado.

Posterior a la adopción de este documento, surgieron nuevos instrumentos y mecanismos internacionales entre los que destaca el Informe *Nuestro Futuro Común de 1987*, elaborado por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo,<sup>18</sup> el cual presenta una perspectiva multidisciplinaria e insiste en resolver los principales problemas ambientales globales, tales como el cambio climático y la pérdida de la biodiversidad, además de la necesidad de avanzar en la transformación institucional. Su

---

<sup>17</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, “Carta Mundial de la Naturaleza”, Resolución 37/7 del 28 de octubre de 1982.

<sup>18</sup> “*Report of the World Commission on Environment and Development*”, *op. cit.*, cap. 12, pp. 303-334.

Capítulo 12 presenta algunas propuestas para el cambio en las instituciones y las leyes, e insiste en la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

En sus recomendaciones incluye el reconocimiento y respeto a los derechos y deberes recíprocos de los individuos y Estados con respecto al medio ambiente; establece nuevas formas de conducta entre ellos; vigoriza, amplía y fortalece los convenios ambientales internacionales; buscando mejorar los métodos existentes y elaborar nuevos procedimientos para evitar o resolver controversias relativas al medio ambiente.

*Nuestro Futuro Común* colocó al desarrollo sostenible, concepto como el eje de las discusiones en torno a la relación entre la equidad, el desarrollo humano, el crecimiento económico y la calidad ambiental en el marco de nuestras responsabilidades frente a las futuras generaciones.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, “Cumbre de Río”, realizada en 1992, en Río de Janeiro, Brasil, inauguró una nueva etapa en el desarrollo de la toma de conciencia ambiental en el ámbito internacional. En esta Cumbre la comunidad internacional adoptó una nueva generación de compromisos en torno al medio ambiente global que quedaron plasmados en las Convenciones sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica y en la primera Declaración sobre Bosques. Asimismo, se aprobaron la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 21.

Asimismo, la declaración incorporó una serie de principios que actualmente rigen el espíritu de la cooperación ambiental internacional entre los que destacan la Responsabilidad Común pero Diferenciada de los Estados; el Principio Precautorio; el Principio de Quien Contamina Paga, y el Derecho de Acceso Público a la Información, *inter alia*. Por su parte, la Agenda 21 constituye actualmente una referencia central para la acción nacional en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable.

Durante la Cumbre también se aprobaron mandatos para llevar a cabo negociaciones que en años subsecuentes culminaron en la adopción de otros

instrumentos jurídicos internacionales, entre los que destacan la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Mitigación de los Efectos de la Sequía; el Convenio para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, y el Acuerdo para el Control de los Contaminantes Orgánicos Persistentes.

La Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), ratifica los compromisos de la Agenda 21 y la Declaración de Río, observando que ambos siguen siendo vigentes y que el avance en su cumplimiento no ha sido el esperado; reconoce también que la cooperación internacional es la base para avanzar en temas como el agua, la salud, energía y agricultura entre otros.

Asimismo, durante esta Conferencia se aprobó una Declaración Política y un Plan de Aplicación en el que los países se comprometen entre otros, a promover una mayor y más eficiente instrumentación de los tres objetivos del Convenio sobre Diversidad Biológica y a contribuir al logro, para el 2010, de una significativa reducción de su pérdida, lo cual representa nuevos recursos financieros y tecnológicos para los países subdesarrollados (párrafo 42 del Plan de Aplicación). Esta meta fue refrendada en la reunión de líderes mundiales en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas en 2005.

El proceso descrito refleja una evolución y grado de institucionalización de la cooperación ambiental internacional, un interés genuino por mantener en la agenda global el tema ambiental y una preocupación para integrar objetivos económicos, sociales y ambientales en los procesos de desarrollo. En el caso de biodiversidad, se adoptó un Convenio que simboliza el primer instrumento de protección que aborda el tema como un asunto de importancia mundial, representa también la preocupación por el detrimento de biodiversidad y el reconocimiento del importante papel que ésta juega para la supervivencia de la vida en la tierra.

En este periodo se generaron otros instrumentos que regulan distintos componentes de la biodiversidad como: la Convención sobre los Humedales de

Importancia Internacional (Ramsar), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES), así como la Convención de Especies Migratorias. Es notoria también la aparición de mecanismos regionales como Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Corredor Biológico Mesoamericano. Un recuento de la evolución de las políticas ambientales globales a partir de 1972 puede resumirse de la siguiente manera:

En los años siguientes a la Conferencia de Estocolmo, fueron alcanzados sólo resultados limitados para hacer del ambiente parte de los planes nacionales de desarrollo e incluirlo en el proceso de toma de decisiones. Mientras se realizaban algunos progresos sobre la temática de carácter científico y técnico, desde un punto de vista político, el ambiente continuaba siendo descuidado frente a fenómenos como la disminución de la capa de ozono, el calentamiento del planeta, la degradación de los bosques y algunos problemas ambientales que se tornaban siempre más graves con el correr del tiempo.<sup>19</sup>

### **1.3 Fortalecimiento del régimen ambiental internacional a través de la cooperación**

La cooperación ambiental internacional lleva un retraso con respecto a las dinámicas de desarrollo económico y social, presentando discrepancias entre las realidades de la globalidad y los objetivos establecidos por la comunidad internacional con relación al desarrollo sustentable.

Frente a resultados limitados o adversos en las áreas de medio ambiente y equidad económica y social, en distintas oportunidades y múltiples foros se ha planteado la necesidad de revisar los mandatos, mecanismos y agendas que rigen la actuación de las organizaciones internacionales de comercio, finanzas, desarrollo y cooperación económica.

---

<sup>19</sup> Pérez, J., "Medio Ambiente, globalización, mercado y desarrollo humano: (Un breve recuento histórico y situación actual del debate)", *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, Benemérita Universidad de Puebla (BUAP), Año X, número 28, enero-abril de 2005, p.123.

La Cumbre del Milenio, realizada en Nueva York en septiembre de 2000, reafirmó el consenso de la comunidad internacional respecto a estas preocupaciones y delineó nuevos objetivos para asegurar la sustentabilidad del desarrollo y para erradicar la pobreza a escala global. Por su parte, la Reunión Ministerial de la OMC, realizada en Doha, Qatar,<sup>20</sup> en noviembre del 2001, y más recientemente la Cumbre Mundial sobre Financiamiento para el Desarrollo, organizada por las Naciones Unidas y realizada en marzo de 2002, en Monterrey, México, recuperan y dan un nuevo impulso a estos compromisos.

En estas reuniones internacionales se ha reconocido que erradicar la pobreza y asegurar la sustentabilidad ambiental son metas aún insatisfechas, por lo que es necesario idear mecanismos para movilizar mayores recursos domésticos e internacionales, privados y públicos, y mejorar tanto la gestión pública nacional como la gobernanza internacional para superar las barreras que impiden el afianzamiento de la sustentabilidad como modelo de desarrollo.

En efecto, aunque en la actualidad se reconoce formalmente la responsabilidad común pero diferenciada de los Estados por el deterioro del medio ambiente global, así como la importancia de las iniciativas que deberían provenir de los países desarrollados, en la práctica, las mejoras en la equidad acordadas como prioritarias en múltiples foros y que se encuentran estrechamente ligadas al combate a la pobreza, el alivio de la deuda multilateral, así como a la transferencia de tecnología y de recursos hacia las regiones en desarrollo, no han encontrado soluciones satisfactorias.

En tanto que la brecha entre los países ricos y pobres se ha incrementado, los fondos de ayuda oficial para el desarrollo han disminuido en los últimos años, y las contribuciones provenientes de los organismos de financiamiento para la protección ambiental, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), han sido modestas con relación a la magnitud de los problemas referidos.

---

<sup>20</sup>Organización Mundial del Comercio, Cuarto período de sesiones, *Declaración Ministerial*, WT/MIN(01)/DEC/1, Doha, noviembre de 2001.



Ante esta situación, en el futuro próximo será crítica la disposición y el mayor compromiso de los países desarrollados y los organismos internacionales para instrumentar acciones que permitan canalizar recursos científicos, tecnológicos y financieros adicionales para apoyar el desarrollo sustentable, particularmente en las regiones que no han podido incorporarse favorablemente a la globalización.

Lo anterior deberá de acompañarse de la instrumentación efectiva de esquemas orientados a la corrección de fallas de mercado y de gobierno, tanto en los países desarrollados como en los propios países subdesarrollados (eliminar los subsidios a los energéticos fósiles y a las actividades agrícolas insostenibles). Esto implica, entre otras cosas, la instrumentación de un sistema de precios que refleje el valor real de los recursos, y la creación de mercados para bienes y servicios ambientales de carácter global que contribuyan a la generación de empleos y al abatimiento de la pobreza mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

De igual forma, deberá consolidarse la adopción de regímenes regulatorios que, atendiendo a las circunstancias específicas nacionales y regionales, incorporen de forma integral las dimensiones ambiental, económica y social del desarrollo sustentable. Una mejor integración de políticas tanto a nivel de los organismos internacionales como en los ámbitos nacionales con mayor equidad son fundamentales para realizar las transformaciones necesarias para emprender el rumbo hacia el desarrollo sustentable.

En este contexto, tanto los Estados como los organismos internacionales, las organizaciones sociales y el sector privado, tienen la responsabilidad de asignar una mayor prioridad a las problemáticas descritas, reconocer su responsabilidad ante las futuras generaciones y mostrar congruencia en la instrumentación de programas y acciones conducentes a un desarrollo sustentable.

Lo anterior requiere de una amplia participación para la negociación y la formación de consensos tendientes a influenciar de manera eficaz las políticas económicas y sociales en beneficio de la calidad ambiental y de la población mundial en su conjunto.

Adicionalmente y ante la creciente complejidad de los problemas ambientales y de las dificultades que surgen, se necesitan no sólo evaluaciones temáticas e integradas sólidas que produzcan resultados de interés normativo para los encargados de adoptar decisiones, sino también la formulación de leyes y políticas encaminadas a proteger los recursos ambientales y el bienestar humano mediante la aplicación de medidas prácticas para mejorar la calidad del medio ambiente.

Es necesario tener especial atención de la conformación de mecanismos, a menudo creados sin prestar la debida atención a la forma en que han de interactuar con el conjunto del sistema, y han surgido cada vez más interrogantes acerca de la coordinación de esa arquitectura institucional de múltiples facetas. La continuación de la sostenibilidad del planeta implica un criterio equilibrado, con el debido reconocimiento del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que incorpora plenamente la protección del medio ambiente, el crecimiento económico y el desarrollo social tanto en la formulación como en la aplicación de políticas.

#### **1.4 La biodiversidad en la agenda ambiental global**

El término biodiversidad se refiere a las especies que son exclusivas de un lugar. Esta diversidad se expresa en los diferentes tipos de ecosistemas, el número de especies, el cambio de riqueza de especies de una región a otra, el número de endemismos es decir las especies que son exclusivas de un lugar, las subespecies y variedades o razas de una misma especie.<sup>21</sup>El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), la define como:

(...) la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la

---

<sup>21</sup> Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO), "La diversidad biológica de México: Estudio de País", México, 1998, p. 13

diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.<sup>22</sup>

Con frecuencia, se entiende por diversidad la amplia variedad de plantas, animales y microorganismos existentes, de hecho:

Se estima que existen cerca de 30 millones de especies animales y vegetales en el planeta, de ellas no más de 1.5 millones son conocidas científicamente. Esta extraordinaria diversidad biológica se está reduciendo de manera acelerada. Se estima que en los próximos 30 años desaparecerán aproximadamente 7.5 millones de las especies existentes. La causa más frecuente de la desaparición de las especies es la destrucción de su hábitat, pero también la explotación excesiva de las especies de valor económico, la introducción de especies exóticas y la propia contaminación.<sup>23</sup>

La diversidad biológica incluye también las diferencias genéticas dentro de cada especie, por ejemplo, entre las variedades de cultivos y las razas de ganado. Los cromosomas, los genes y el ADN, es decir, los componentes vitales, determinan la singularidad de cada individuo y de cada especie.

Otro aspecto adicional de la diversidad biológica es la variedad de ecosistemas, por ejemplo, los que se dan en los desiertos, los bosques, los humedales, las montañas, los lagos, los ríos y los paisajes agrícolas. En cada ecosistema, los seres vivos, entre ellos, los seres humanos, forman una comunidad, interactúan entre sí, así como con el aire, el agua y el suelo que les rodea.

Es esta combinación de formas de vida y sus interacciones mutuas y con el resto del entorno que ha hecho de la Tierra un lugar habitable y único para los seres humanos. La diversidad biológica ofrece un gran número de bienes y servicios que sustentan nuestra vida.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> El Convenio sobre Diversidad Biológica fue uno de los acuerdos derivados de la Cumbre de la Tierra en 1992 y entró en vigor en 1993. México ratificó el Convenio en marzo de 1993.

<sup>23</sup> Brañez, R., Manual de Derecho Ambiental Mexicano, *Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 322.*

<sup>24</sup> Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Sustaining life on Earth: How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being*, Montreal, 2000.

Las especies no están distribuidas de manera uniforme sobre el planeta y el patrón más evidente de la diversidad biológica mundial muestra, en general, que la riqueza de especies tiende a aumentar en el ecuador.<sup>25</sup>

Sin embargo, si se considerara a la riqueza de especies, endemismos como un indicador para comparar la diversidad biológica entre diversos países, se encontrarían un grupo reducido que tiene representados hasta un 70% de las especies conocidas en el planeta. A estos países se les conoce como Países Megadiversos y entre ellos está México, junto con: Australia, Brasil, China, Colombia, Congo, Ecuador, EUA, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Madagascar, Perú, Papua-Nueva Guinea, Sudáfrica y Venezuela. Mittermeier,<sup>26</sup> fue el primero en proponer el enfoque de “países megadiversos” en 1988, refiriéndose en un principio sólo a cuatro países; más tarde el concepto se amplió a 12 y después a 17.

---

<sup>25</sup> Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook*, Montreal, 2001.

<sup>26</sup> Mittermeier, R y C. Goetsch Mittermeier, *Megadiversidad. Los países biológicamente más ricos del mundo*, CEMEX, México, 1997.

## Países Megadiversos



<sup>1</sup> Mittermeier y Goettsch, 1997

*Fuente: Mittermeier, R y C. Goettsch Mittermeier, Megadiversidad. Los países biológicamente más ricos del mundo*

**Cuadro 1.** Países con mayor diversidad de especies de plantas vasculares y vertebrados terrestres (Mittermeier y Goettsch Mittermeier 1997)

<i>Grupo</i>	<i>País y número de especies</i>				
Plantas vasculares	Brasil	Colombia	Indonesia	China	<b>México</b>
	53 000	48 000	35 000	28 000	<b>26 000</b>
Anfibios	Colombia	Brasil	Ecuador	<b>México</b>	China
	583	517	402	<b>284</b>	274
Reptiles	Australia	<b>México</b>	Colombia	Indonesia	Brasil
	755	<b>717</b>	520	511	468
Aves	Colombia	Perú	Brasil	Ecuador	Indonesia
	1 815	1 703	1 622	1 559	1 531
Mamíferos	Brasil	Indonesia	China	Colombia	<b>México</b>
	524	515	499	456	<b>450</b>

*Fuente: Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO).*

La biodiversidad ha sido fuente de recursos y satisfactores esenciales para la supervivencia del hombre, lo que significa una fuerte dependencia a la misma. Por ello,

el valor de la biodiversidad va más allá de los intereses: utilitario, cultural y estético que las sociedades le han dado, ya que provee bienes y servicios esenciales para el funcionamiento del planeta y, por ende, para el bienestar de la sociedad.

En este sentido, desde 1972 mediante la Declaración de Estocolmo, la comunidad internacional estableció principios generales básicos para su protección; específicamente el Principio 2 indica que:

Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

Respecto a la responsabilidad del ser humano en la conservación de los recursos biológicos, se hace referencia a la naturaleza incluidas la flora y fauna silvestres, así como su hábitat, señalando en el Principio 4 lo siguiente:

El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.

Por su parte la Carta Mundial de la Naturaleza<sup>27</sup> menciona en el Preámbulo lo siguiente: la humanidad es parte de la naturaleza y su vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales lo que garantiza el suministro de energía y de nutrientes; la civilización tiene sus raíces en la naturaleza; el vivir en armonía con la naturaleza permite al hombre obtener las mejores oportunidades para el desarrollo de su creatividad y para su recreación y relajación.

Los Principios generales mencionan que se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales, que no se amenazará la viabilidad genética de la tierra y que se mantendrá un nivel suficiente para garantizar su existencia, que estos

---

<sup>27</sup> “Carta Mundial de la Naturaleza”, *op. cit.*, Anexo, p.20.

principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie de la tierra, y que los ecosistemas y organismos, así como los recursos marinos y atmosféricos se administrarán en equilibrio para mantener su productividad.

Dichos Principios no han sido respetados y literalmente se ha sobrepasado la capacidad de los ecosistemas para enfrentar los cambios realizados a la naturaleza, de hecho la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (documento de referencia mundial) muestra resultados elaborado entre otros, por más de 1 300 expertos de 95 países concluye que tres problemas principales relacionados con nuestra gestión de los ecosistemas del mundo, están causando ya un perjuicio importante a las personas y disminuirán significativamente los beneficios que obtenemos de los ecosistemas a largo plazo.<sup>28</sup>

En primer lugar, aproximadamente el 60% de los servicios de los ecosistemas examinados por esta Evaluación se están degradando o se usan de manera no sostenible, con inclusión del agua dulce, la pesca de captura, la purificación del aire y del agua, la regulación del clima regional y local, los riesgos naturales y las pestes. Los costos totales de la pérdida y la degradación de estos servicios de los ecosistemas son difíciles de medir, pero los datos disponibles demuestran que son considerables y que van en aumento. Muchos servicios de los ecosistemas se han degradado como consecuencia de actuaciones llevadas a cabo para aumentar el suministro de otros servicios, como los alimentos. Estas elecciones y arreglos suelen desplazar los costos de la degradación de un grupo de personas a otro, o traspasan los costos a las generaciones futuras.

---

<sup>28</sup> Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, Washington, DC. 2005. La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (EM) se realizó entre los años 2002 y 2005, en respuesta a las solicitudes de información recibidas del Convenio sobre la Diversidad Biológica y otras convenciones internacionales, para evaluar las consecuencias del cambio de los ecosistemas en el bienestar de la humanidad y para analizar las opciones disponibles con miras a mejorar la conservación y utilización sostenible de los ecosistemas y sus aportes al bienestar humano. La evaluación describe la situación y las tendencias de la diversidad biológica y de los servicios de los ecosistemas que dependen de ella, y realiza una proyección de los cambios previstos hasta 2050 (con algunos datos presentados para 2010 y algunos hasta 2100) para cuatro escenarios probables del futuro. También identifica los impulsores principales de la pérdida de la diversidad biológica y evalúa una gama de opciones de respuesta.

En segundo lugar, se ha establecido, que los cambios que se han hecho en los ecosistemas están aumentando la probabilidad de cambios no lineales en los mismos (incluidos cambios acelerados, abruptos y potencialmente irreversibles), que tienen consecuencias importantes para el bienestar humano. Algunos ejemplos de estos cambios son la aparición de enfermedades, las alteraciones bruscas de la calidad del agua, la creación de "zonas muertas" en las aguas costeras, el colapso de las pesquerías y los cambios en los climas regionales.

En tercer lugar, la degradación de los servicios de los ecosistemas (es decir la merma persistente de la capacidad de un ecosistema de brindar servicios) está contribuyendo al aumento de las desigualdades y disparidades entre los grupos de personas, lo que, en ocasiones, es el principal factor causante de la pobreza y del conflicto social. Esto no significa que los cambios en los ecosistemas, como el aumento de la producción de alimentos, no hayan contribuido también a que muchas personas salgan de la pobreza o del hambre, pero esos cambios han perjudicado a muchos otros individuos y comunidades, cuya apremiante situación muchas veces se ha pasado por alto.

El Informe *Nuestro Futuro Común*, representa el antecedente directo del Convenio sobre Diversidad Biológica; en su capítulo sexto se refiere al tema de las especies y los ecosistemas, confirmando el grave riesgo que sufren los recursos vivos de la tierra, realizando un reconocimiento al valor de las especies y sus materiales genéticos para el desarrollo sustentable. Hace también un llamado a las perspectivas para acordar los contenidos del instrumento internacional que se espera. Este informe recomendó asimismo el establecimiento de un acuerdo financiero con respaldo internacional, de manera que la "las naciones que poseen muchos recursos obtengan una participación equitativa en los beneficios derivados de su desarrollo."<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> "Report of the World Commission on Environment and Development", *op. cit.*, cap. 6, p. 149-166.



Por otra parte, el capítulo 15 de la Agenda 21, aprobada durante Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se acordaron objetivos y las actividades destinadas a mejorar la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos, así como apoyar el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) .

Como se indicó en el punto 1.2, el CDB simboliza el primer instrumento de protección que aborda el tema como un asunto de importancia mundial; representa también la preocupación de la comunidad internacional por el detrimento de biodiversidad y el reconocimiento del trascendente papel que ésta juega para la supervivencia de la vida en la tierra. Sus objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

El CDB fue adoptado después de una larga y compleja negociación en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en mayo de 1992 en Nairobi, Kenia; al mes siguiente se abrió a firma, durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro y entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. A la fecha son Partes contratante 190 países; quedan pendientes Estados Unidos, Somalia, Irak, Brunei y Andorra.<sup>30</sup>

Durante las negociaciones el grupo de países subdesarrollados buscaba lograr: un sistema especial de derechos de propiedad intelectual (para los recursos genéticos); mecanismos que les compensaran por el uso de los recursos de la biodiversidad que sus Estados aportan; mecanismos que les asegurarán el acceso a la biotecnología desarrollada a partir de sus recursos genéticos; y financiamiento adicional para lograr la implementación del Convenio.<sup>31</sup>

Países como Estados Unidos manifestaron su desacuerdo con el texto del CBD, por considerarlo un instrumento general e impreciso, sin medidas de evaluación del

---

<sup>30</sup> [www.biodiv.org/world/parties.asp](http://www.biodiv.org/world/parties.asp) 12 de abril de 2007

<sup>31</sup> Boyle, A., y Freestone, D., International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges, Oxford University Press Inc. New York. 1999, p. 36,

impacto ambiental suficientes, con pocas obligaciones en materia de protección del medio marino e inaceptables condiciones en materia de transferencia de tecnología y protección de los derechos de propiedad intelectual. Por su parte, la Comunidad Europea aceptó el texto sobre la base de una perspectiva de conservación.

El texto aprobado contiene disposiciones importantes y definiciones de amplio alcance. A más de diez años de su firma, la comunidad internacional ha realizado esfuerzos y ampliado su agenda de trabajo mediante la promoción de políticas y acciones a los niveles nacional y regional; sin embargo, la pérdida de la biodiversidad continua a un ritmo acelerado, de hecho durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable, se estableció una meta al 2010 para evitar que ello siga ocurriendo.

Teniendo presente esta situación, en febrero de 2002, México tomó la iniciativa de convocar en febrero de 2002 en Cancún, Quintana Roo, a la Primera Reunión Ministerial de Países Megadiversos Afines, con el propósito de construir en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica un bloque de negociación para abordar tanto la utilización de los recursos genéticos, como la distribución justa y equitativa de sus beneficios. Participaron los Ministros de Brasil, Bolivia, China, Costa Rica, Colombia, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica y Venezuela.

Se trataba de un iniciativa de cooperación Sur-Sur encaminada a fortalecer las capacidades institucionales y de recursos humanos, buscando introducir elementos que dieran fortaleza a los países de origen sobre sus recursos naturales (evitando la biopiratería), equilibrar la conservación con el uso sustentable y destacar la necesidad de definir reglas más claras en materia de acceso, la revaloración de los recursos naturales y el mejoramiento del reparto de beneficios para el desarrollo de los países poseedores, como custodios de la diversidad biológica (régimen *sui generis*),<sup>32</sup> además promover posiciones comunes en los foros internacionales.

---

<sup>32</sup> El sistema *sui generis* esta contemplado en el Art. 27.3 b) del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) que brinda a los países miembros la oportunidad de crear o fortalecer su legislación interna, de manera que en el ámbito

La Declaración de Cancún resultado de la citada Reunión Ministerial, fue distribuida por la Asamblea General de las Naciones Unidas como documento de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible con la referencia A/CONF.199/PC/17, y formó parte de los documentos de trabajo de la VI Conferencia de las Partes (COP) del Convenio sobre Diversidad Biológica realizada en la Haya, Países Bajos, (7-19, abril de 2002), Documento UNEP/CBD/COP/6/INF/33.

A manera de conclusión puede decirse que la evolución del tema de biodiversidad en la agenda ambiental global muestra indudables elementos de análisis ante una problemática cada día más compleja, da cuenta, en particular, de la manera en que hemos venido aprendiendo a conocer el tema y los desafíos que éste plantea.

---

nacional o regional se establezcan regímenes de protección más amplios que los derivados del Acuerdo.

## 2. La evolución de los acuerdos internacionales sobre biodiversidad

Tradicionalmente, los aspectos ambientales, principalmente de aprovechamiento de los recursos naturales y los conflictos por su uso, se abordaban en acuerdos de naturaleza bilateral o regional y por muchos años el deterioro ambiental fue percibido como un problema aislado, desvinculado de los grandes temas económicos y de desarrollo, por ello su tratamiento era marginal. En este sentido, la atención de la problemática ambiental en el marco de la comunidad de naciones es un evento relativamente nuevo.

Para que iniciaran acciones que promovieran la conservación de la diversidad biológica se requirió de un gran consenso en el escenario internacional, reflejado en numerosos acuerdos ambientales internacionales; en el ámbito nacional esta necesidad de compromiso se expresó a través de la voluntad política para adoptar leyes que proporcionaran protección a las especies y los ecosistemas. Ambos planos han interactuado para dar resultados; por ejemplo, las obligaciones de los acuerdos, convenios o tratados internacionales motivan el avance de la legislación nacional.

Los problemas ambientales a nivel nacional, regional y mundial, están estrechamente vinculados entre sí y, en muchos casos, no son sino dimensiones diversas de un mismo problema. El desarrollo del derecho internacional para la protección del medio ambiente por consiguiente, es tan importante como el desarrollo del derecho interno.<sup>33</sup>

La elaboración de los primeros tratados sobre conservación se realizó durante el siglo pasado, cuando la problemática ambiental estaba muy lejos de presentar la gravedad que ahora prevalece; estos tratados marcaron el surgimiento de la conciencia de la necesidad de proteger algunas especies como las aves, recursos marinos, ballenas, focas etc. Fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando se generó un consenso internacional sobre la necesidad de tomar medidas para la conservación de la biodiversidad, producto entre otros, de los avances científicos, de las presiones

---

<sup>33</sup> Brañez, R., *op cit*, p. 702.

representadas por los denominados “nuevos movimientos sociales”,<sup>34</sup> y de las iniciativas que se llevaron a cabo dentro de las Naciones Unidas. Como se comentó en el capítulo 1, la evolución de los acuerdos ambientales multilaterales tuvo un especial crecimiento a partir de 1972, partiendo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, que inició la concertación de varios acuerdos internacionales y la adopción de numerosas declaraciones.

En la década que siguió a la Declaración de Estocolmo se negociaron algunos tratados globales de importancia, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES), la Convención sobre los Humedales (Ramsar), la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y, posteriormente, la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal sobre Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.

En los años 80 se incrementó la preocupación general por los temas ambientales, trascendiendo de las esferas política y científica hasta la sociedad civil. En esta década se vivió la aparición de gran cantidad de organizaciones ambientalistas a nivel mundial y la población comenzó a demandar políticas claras y eficaces para la protección del ambiente.

En 1983, la comunidad internacional apoyó la propuesta de la Organización de las Naciones Unidas de crear una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que durante cuatro años analizó el impacto del hombre en el planeta y las posibles consecuencias futuras del mismo. En 1987, la Comisión presentó el informe *Nuestro Futuro Común*, en el cual se reconoce que la biosfera tiene límites para absorber los impactos ambientales derivados de las actividades humanas y que la

---

<sup>34</sup> Este patrón de movilizaciones sociales, aunado al impacto que sobre la opinión pública tuvieron publicaciones como *La Primavera Silenciosa* de Rachel Carlson, la *Tragedia de los Comunes* de Garret Hardin, y los *Límites del Crecimiento* de Meadows, generó un contexto que contribuyó a fijar la mirada en torno a los problemas ambientales.

conservación debe establecerse como una condición necesaria para el desarrollo y el crecimiento, y no en un limitante para el mismo.

Sin embargo, el principal referente internacional que marca la integración del medio ambiente como un elemento clave para alcanzar el desarrollo sostenible surge a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 (Cumbre de la Tierra). Participaron en la misma 147 países representados al más alto nivel, lo que dio lugar a la aceptación mundial de una nueva filosofía del desarrollo, como una nueva forma de entender e interpretar las relaciones del hombre con su entorno.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) celebrada en 1992 marca un punto de inflexión importante en la geopolítica ambiental global. A partir de Río-92, las políticas del desarrollo sostenible han promovido y puesto en operación un nuevo marco legal internacional, basado en un conjunto de Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMAs), que incluyen una serie de instrumentos jurídicos que buscan establecer normas a los agentes económicos y sociales para limitar y revertir los impactos de los procesos económicos y tecnológicos sobre el ambiente.<sup>35</sup>

Los acuerdos y convenios derivados de la Cumbre de Río representan la respuesta política más universal y articulada para alcanzar la plena incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo. Entre los documentos resultantes de la Cumbre que han tenido una mayor repercusión internacional destacan: la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; la Agenda 21; el Convenio Marco sobre el Cambio Climático, y el Convenio sobre Diversidad Biológica. Posteriormente se adoptaría también otro importante acuerdo de carácter medioambiental: la Convención de las Naciones Unidas de la Lucha contra la Desertificación.

Diez años después de Río, en 2002, tuvo lugar la Cumbre de Johannesburgo, en la que se puso de manifiesto la falta de cumplimiento de muchos de los acuerdos y compromisos adquiridos en Río y los cambios en las condiciones económicas

---

<sup>35</sup> Leff, E., *op. cit.*, p. 266.

(liberalización de las economías, privatizaciones, globalización de los mercados, etc.), buscando un replanteamiento de objetivos iniciales y la propuesta de nuevos compromisos por parte de los países. En Johannesburgo se impuso la idea de la naturaleza como “capital natural”, y se establecieron entre otros lineamientos específicos sobre la gestión del agua, la promoción de las energías renovables y la incorporación del sector privado en los procesos de desarrollo sostenible.

La reciente publicación de los resultados de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, impulsada por Naciones Unidas (Millennium Ecosystem Assessment, 2005), constituye probablemente el mayor y más completo esfuerzo realizado en los últimos años para la evaluación de las consecuencias de los cambios en los ecosistemas sobre el bienestar humano y para el establecimiento de las bases científicas que orienten las acciones futuras que es necesario emprender a fin de reforzar la conservación y el uso sostenible de la naturaleza y su contribución al desarrollo humano. Los resultados de esta evaluación no hacen sino confirmar con datos objetivos la estrecha vinculación de la naturaleza y el flujo de bienes y servicios que brindan los ecosistemas con la lucha contra pobreza y el resto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La biodiversidad se ha revelado como un enorme banco de recursos genéticos que son materia prima de los grandes consorcios de las industrias farmacéuticas y de alimentos, cuyo valor económico supera ya el de los consorcios petroleros. Por su parte, para los países y los pueblos donde se encuentran localizadas las áreas de mayor biodiversidad, esta representa, por un lado, el referente de significaciones y sentidos culturales que son trastocados cuando son transformados en valores económicos; por otro, la biodiversidad es expresión potencial productivo de un ecosistema, ante el cual se plantean las estrategias posibles de su manejo sustentable así como las formas de apropiación cultural y económica de sus recursos.<sup>36</sup>

La crisis ambiental y la pérdida de diversidad biológica constituyen, pues, un serio problema económico y de coyuntura para los países subdesarrollados, porque ambos factores están íntimamente ligados a sus oportunidades de desarrollo futuro y a las necesidades primarias de la población más desfavorecida. Este hecho adquiere

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 263-264.

mayor relevancia si tenemos en cuenta que las regiones con mayor biodiversidad se encuentran precisamente en países con índices de desarrollo humano medio o bajo, que con mucha frecuencia carecen de la capacidad necesaria para gestionarla de forma sostenible. En muchos casos, estos países se ven forzados a dilapidar su capital natural para atender las necesidades impuestas por la economía de corto plazo, la deuda externa y el acelerado crecimiento demográfico.

Los sistemas naturales generan un rico y variado flujo de bienes y servicios ambientales que contribuyen a la reducción de la pobreza, sustentan todas las formas de vida y son indispensable para la supervivencia del hombre, los servicios y productos que obtenemos de los ecosistemas, como los alimentos, el agua, las medicinas y los diversos materiales que utilizamos en la vida diaria que provienen de ella.

También se ha demostrado un vínculo entre la conservación de la biodiversidad y la pobreza. A menudo, la destrucción de la biodiversidad incrementa la pobreza neta de las comunidades rurales y autóctonas, la mayoría de las cuales dependen de la biodiversidad para obtener sus alimentos y medicinas tradicionales.<sup>37</sup>

Sin embargo, transcurridas tres décadas desde la Conferencia de Estocolmo, la idea de que los avances del conocimiento científico serían, por sí solos, suficientes para permitir la emergencia de un estilo de desarrollo sostenible han quedado atrás, dejando de manifiesto que el medio ambiente y el desarrollo deben ir siempre juntos.

Puede decirse adicionalmente que a pesar del alto grado de institucionalización en materia ambiental, el limitado poder coercitivo de la mayoría de las organizaciones internacionales y de los órganos de gestión, no pueden superar aún los intereses particulares de los Estados. Por ello, si bien la evolución de la cooperación internacional es positiva, representa un proceso que debe ser perfeccionado, sobre todo porque los valores en juego afectan en su conjunto a la comunidad internacional.

---

<sup>37</sup> Bayo, R., Lovink, S, Veening, Wouter, "Financiamiento de la Conservación de la Biodiversidad", Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2000, p.1.



No es de sorprenderse que buena parte de las causas que han retardado los acuerdos y la implementación de estos mecanismos de gobernabilidad global sean las controversias en torno a asuntos relacionados con el comercio: la mercantilización de los bienes naturales y la evaluación económica de los riesgos ambientales.<sup>38</sup>

Lo anterior, considerando además que el surgimiento de numerosos acuerdos ambientales internacionales ha propiciado duplicación de funciones y de coordinación, hecho que complica aún más la naturaleza de estos acuerdos.

### **2.1 Acuerdos ambientales multilaterales**

La proliferación de declaraciones y principios jurídicos sobre la protección del medio ambiente y su naturaleza jurídica corresponde al denominado derecho blando no vinculante (soft law), y aunque constituyen obligatoriedad para los Estados, su función es más bien recomendatoria, sugiriendo prácticas y conductas a seguir por los Estados. Por su parte, el derecho duro (hard law) es de carácter obligatorio.

Pero, sin duda, el soft law ha contribuido al origen de principios internacionalemnte acordados, muchos de ellos se incluyen en convenios de carácter obligatorio; además este tipo de acuerdos ha propiciado el despliegue de estudios científicos que han obligado a conocer la situación del medio ambiente. En los instrumentos de esta naturaleza se menciona a menudo la necesidad de desarrollar nuevas tecnologías ambientalmente sustentables, así como incrementar el estudio científico de los ecosistemas y realizar constantemente el intercambio de información.

Igualmente han servido como documentos que provocan que la convivencia ambiental aumente tanto en la sociedad como en los tomadores de decisiones, utilizando líneas de acción y recomendaciones en el diseño de estrategias nacionales de desarrollo y como guías para la concertación con los diversos grupos sociales.

---

<sup>38</sup> Leff, E., *op cit.* p. 267.

La última parte del siglo XX fue testigo de un desarrollo impresionante del derecho ambiental internacional, y, en la actualidad, la compleja red internacional de arreglos institucionales para la gestión ambiental está lejos de poseer una estructura coherente.

(...) el manejo de los asuntos ambientales internacionales dispone de una estructura dispersa y poco coherente. Además, estamos ante un problema de «congestión de tratados» multilaterales de medio ambiente a partir de más de 500 instrumentos legales frecuentemente no conectados entre sí. Por ello, un aspecto de particular preocupación es la casi total ausencia de sinergias entre los convenios, aún cuando territorialmente, o por medio natural, podrían encontrarse importantes puntos de convergencia.<sup>39</sup>

Si bien este conjunto de herramientas incluye regímenes con varios grados de institucionalización y eficacia, el desarrollo de las mismas refleja el grado de interés mostrado a nivel mundial, que considera un estado de interdependencia clave para la cooperación ambiental internacional.

Quince años después de haber asumido con entusiasmo los compromisos de la Cumbre de la Tierra, a siete años de la Cumbre del Milenio y cinco de la Cumbre de Johannesburgo, tenemos el desafío de promover soluciones innovadoras y políticas integrales que permitan simultáneamente generar bienestar económico y social, fomentando el desarrollo productivo y garantizando la sostenibilidad del medio ambiente. La cooperación internacional constituye por tanto una herramienta que puede ayudar a este objetivo.

### **2.1.1 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres**

El comercio ilícito internacional de especies de fauna y flora silvestres, que asciende a miles de millones de dólares por año, ha sido el responsable de una considerable

---

<sup>39</sup> Guimaraes, R., y Bárcena, A., "El Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe desde Río 1992 y los nuevos imperativos de institucionalidad", en *La transición hacia el desarrollo sustentable, perspectivas de América Latina y el Caribe*, Edit. SEMARNAT, INE, UAM, ONU, PNUMA, México, 2002, p.27.

disminución del número de muchas especies. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) fue preparada como resultado de una Resolución adoptada en 1963, en una reunión de miembros de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y promovida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, en Estocolmo, Suecia, en junio de 1972, como resultado de la toma de conciencia acerca de que la magnitud de la sobreexplotación de las especies que debido al comercio, va en detrimento de su supervivencia.

La Convención fue acordada en una reunión de representantes de 80 países celebrada en Washington D C., Estados Unidos de América, el 3 de marzo de 1973, y entró en vigor el 1 de julio de 1975. Cuenta actualmente con 169 países miembros. En México fue aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día 18 de junio de 1991 (Diario Oficial de la Federación 24/junio/91). 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.

La CITES reglamenta la exportación, reexportación e importación de animales y plantas, vivos o muertos y de sus partes o derivados, mediante un sistema de permisos y certificados que se expiden cuando se cumplen ciertos requisitos y que han de obtenerse antes de que se autorice que especies, sus partes o derivados, salgan de un país o entren en él.

Las propuestas para enmendar los apéndices pueden ser presentadas solamente por los gobiernos de los Estados que son Partes de la CITES. Sin embargo, la participación e influjo de las Organizaciones No Gubernamentales en estas decisiones, aumenta en cada Conferencia de las Partes.

Los objetivos de la CITES se concentran en: monitorear y controlar el comercio internacional de especies silvestres en peligro de extinción; detener el comercio ilegal

de estas especies; mantener a las especies que se encuentran bajo explotación comercial internacional en un balance ecológico y apoyar a los países para alcanzar el uso sostenible de las especies a través del comercio internacional.

Las especies que están protegidas por CITES se distribuyen en tres Apéndices, cada uno con distintos grados de reglamentación:

Apéndice I. En este Apéndice se incluyen a las especies que se encuentran en peligro de extinción, cuyo comercio está sometido a una reglamentación particularmente estricta y se autoriza solamente bajo circunstancias excepcionales.

Apéndice II. Este Apéndice incluye a las especies que en la actualidad no se encuentran en peligro de extinción pero que podrían llegar a esa situación si no se regula su comercio. Además, en este Apéndice se enumeran las denominadas especies similares, que son objeto de control debido a su posible confusión con otras especies reguladas.

Apéndice III. Incluye a las especies que cada país tiene protegidas internamente y cuya explotación no se puede prevenir o limitar sin la cooperación de otros países.<sup>40</sup>

Cada tres años, la Conferencia de las Partes (COP) se reúne para revisar la aplicación de la Convención, en particular los progresos realizados en la conservación de especies incluidas en los Apéndices, además de analizar, adoptar, según proceda, propuestas para enmendar las especies incluidas en los Apéndices, examinar documentos de trabajo e informes presentados por la Secretaría, así como las Partes, los comités permanentes y otros grupos de trabajo, recomendar medidas para mejorar la eficacia de la Convención, adoptar presupuestos y tomar en definitiva las medidas necesarias para velar por el buen funcionamiento de la Secretaría.

Durante las COPs también se cuenta con la participación de observadores, incluyendo representantes de los Estados que no son Partes en la CITES, de las organizaciones de las Naciones Unidas y de otras Convenciones Internacionales. A juicio de las Partes, también se autoriza la participación de observadores de ONGs interesadas en la conservación o el comercio, los cuales pueden participar en la reunión, sin derecho a voto.

---

<sup>40</sup> [http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion\\_internacional/doctos/apendices.html](http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/apendices.html). 18 de mayo de 2007

El Comité Permanente es el órgano subsidiario que proporciona orientación política a la Secretaría en lo concerniente a la aplicación de la Convención y supervisa la administración del presupuesto de la Secretaría. Además, coordina y supervisa, según proceda, la labor de los comités y los grupos de trabajo, realiza otras tareas encomendadas por la Conferencia de las Partes, y prepara proyectos de resolución para presentarlos a la consideración de la Conferencia de las Partes.

La membresía del Comité Permanente está integrada por países y se revisa en cada reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes. Los miembros que representan a las regiones eligen la Presidencia y la Vicepresidencia del Comité. Todas las Partes que no son miembros del Comité Permanente tienen derecho a enviar observadores a sus reuniones. Además, la Presidencia puede invitar observadores de cualquier país u organización. Normalmente el Comité Permanente se reúne una vez al año, aunque también inmediatamente antes de cada Conferencia de las Partes.

Otros dos Comités, de Fauna y Flora, se establecieron para llenar las lagunas en los conocimientos biológicos y especializados en relación con las especies de fauna y flora que están (o podrían estar) sujetas a controles comerciales de la CITES; su finalidad es proporcionar apoyo técnico en la toma de decisiones sobre estas especies. Ambos comités tienen mandatos semejantes, que consisten en realizar exámenes periódicos de especies, a fin de garantizar la apropiada categorización en los Apéndices de la CITES, asesorar cuando ciertas especies son objeto de comercio insostenible y recomendar medidas coercitivas (mediante el proceso conocido como "Examen del Comercio Significativo"), preparar proyectos de resolución sobre cuestiones relativas a la fauna y la flora para presentarlas a la consideración de la Conferencia de las Partes y desempeñar otras funciones que les haya encomendado la Conferencia de las Partes o el Comité Permanente. En general, los Comités de Fauna y de Flora se reúnen una vez al año e informan a la Conferencia de las Partes en sus reuniones y, si así se solicita, asesoran al Comité Permanente durante dichas reuniones.

El otro órgano subsidiario, es el Comité de Nomenclatura, que se estableció en reconocimiento de la necesidad de normalizar la nomenclatura utilizada en los Apéndices y en otros documentos de la CITES. El Comité recomienda nombres normalizados para especies de animales y plantas, al nivel de subespecies o variedades botánicas. Los Apéndices se revisan periódicamente a fin de garantizar la utilización correcta de la nomenclatura zoológica y botánica, y el Comité revisa también otros documentos previa solicitud.

Los nombres nuevos o actualizados se presentan a la aprobación de la Conferencia de las Partes. Un aspecto sobresaliente de la labor del Comité de Nomenclatura consiste en verificar que los cambios en los nombres utilizados para hacer referencia a una especie no ocasionan cambios en el alcance de la protección del taxón<sup>41</sup> concernido. Los miembros del Comité de Nomenclatura son voluntarios. El Comité de Nomenclatura informa a los Comités de Fauna y Flora sobre los progresos realizados en cada una de sus reuniones y presenta un informe en cada una de las reuniones de la Conferencia de las Partes.

La sede de la Secretaría de la CITES, se encuentra en Ginebra, Suiza. Sus funciones se enuncian en el Artículo XII del texto de la Convención, conforme al cual y entre otras cosas, debe desempeñar una función de coordinación, asesoramiento y servicio en el funcionamiento de la Convención, actuar como depositario de los informes, las muestras de los permisos y otra información remitida por las Partes, distribuir información relevante para algunas o todas las Partes, además de prestar asistencia técnica.

---

<sup>41</sup> En Biología, un taxón es un grupo de organismos emparentados, que en una clasificación dada han sido agrupados, asignándole al grupo un nombre en latín, una descripción, y un "tipo". Cada descripción formal de un taxón es asociada al nombre del autor o autores que la realizan, los cuales se hacen figurar detrás del nombre. En latín, el plural de taxón es taxa, y es como suele usarse en inglés, pero en español el plural adecuado es taxones. La finalidad de clasificar los organismos en taxones formalmente definidos en lugar de grupos informales, es la de proveer grupos cuya circunscripción (esto es, de qué organismos están compuestos) sea estricta y cuya denominación tenga valor universal, independientemente de la lengua utilizada para la comunicación. Nótese que los taxones existen dentro de una clasificación dada, sujeta a cambios y sobre la que pueden presentarse discrepancias, lo que obliga, respecto a ciertas denominaciones problemáticas, a especificar en el sentido de que autor se está usando el nombre.

También apoya en las comunicaciones y el control de la aplicación de la Convención para garantizar que se respetan las disposiciones; publicar nuevas ediciones de los Apéndices I, II y III, cuando haya modificaciones, e información para ayudar a identificar las especies incluidas en los Apéndices; realizar, en el marco de programas acordados, estudios científicos y técnicos eventuales sobre cuestiones que repercutan en la aplicación de la Convención; preparar informes anuales para las Partes sobre su propia labor y sobre la aplicación de la misma, organizar reuniones de la Conferencia de las Partes y de los comités de carácter permanente con regularidad, así como proporcionar servicios a esas reuniones y formular recomendaciones sobre su aplicación.

De modo esquemático, puede decirse que los movimientos del Anexo I al II de CITES, reflejan intentos de gestionar las especies a través de su uso, mientras que las propuestas en sentido contrario hacen énfasis en la conservación más estrictas. Mientras que para algunos, la idea de una gestión sostenible de la especie mediante su uso genera desconfianza, otros rechazan los esquemas de estricta conservación a los que consideran poco eficaces.

Los Estados Partes han efectuado hasta el presente 14 Conferencias en: Suiza (1976); Costa Rica (1979); India (1981); Gaborone, Bostwana, (1983); Argentina (1985), Canadá (1987); Suiza (1989), Kyoto, Japón (1992); Fort Lauderdale, EUA, (1994); Harare, Zimbabwe (1997); Gigiri, Kenya, (2000); Santiago de Chile (2002), Bangkok, Tailandia, (2004); La Haya, Países Bajos, (2007).

A lo largo de estos años, el principal reto que enfrenta la CITES es la búsqueda de un equilibrio entre conservación y uso sostenible. Siendo una Convención anterior a Río, CITES tiene un fuerte énfasis en la conservación, si bien en sus decisiones va apareciendo con el tiempo el concepto del uso sostenible aunque de manera débil e insuficiente. No existe en su texto el reconocimiento ni definición de este concepto, aunque en el Plan Estratégico de la Convención, aprobado en años recientes, aparece

el Uso Sostenible entre los objetivos de la Convención, pero su aplicación es realmente muy difícil dentro del contexto actual de CITES.

La efectividad de la CITES para regular el comercio internacional y promover la conservación de las especies incluidas en sus apéndices depende de su implementación en el ámbito nacional. Por lo tanto, son los países miembros quienes deben tomar las medidas necesarias para realizar programas de inspección y vigilancia efectivos en sus fronteras, puertos y aeropuertos y los responsables de promover el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y asegurar el funcionamiento adecuado de los establecimientos de reproducción artificial o en cautiverio. Del mismo modo, deberán tratar de identificar a los responsables del comercio ilegal (redes de tráfico) y a los grupos involucrados directamente en su extracción del medio silvestre.<sup>42</sup>

Puede decirse que la CITES establece un marco jurídico internacional para la prevención del comercio internacional de especies en peligro y para regular de manera efectiva el comercio entre otras cosas. La Convención ofrece a los países consumidores y poseedores de vida silvestre compartir de manera conjunta sus responsabilidades en este rubro; además de crear los medios necesarios de cooperación internacional, esenciales para cumplir esa encomienda. También establece la vigilancia del comercio internacional y promueve el trabajo de identificación de especies susceptibles de ser incorporadas en los Apéndices.

---

<sup>42</sup> Álvarez, R., Benítez, D. H., y Oliveras, A. "CITES: un Convenio para proteger las plantas y animales amenazados por el comercio ilegal", *Biodiversitas*, CONABIO, año 6, no. 49, julio 2003, p. 5.



### 2.1.2 Convención de Ramsar sobre Humedales<sup>43</sup> de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas

Los humedales son uno de los ecosistemas más productivos del mundo;<sup>44</sup> brindan enormes beneficios a través de la pesca y favorecen el mantenimiento de las capas freáticas de importancia para la agricultura, el almacenamiento de agua y el control de las inundaciones, la estabilización de las líneas de costa, la producción de madera, la absorción de contaminantes y la purificación de las aguas.

- *Los humedales* prestan servicios ecológicos fundamentales y son reguladores de los regímenes hídricos, así como fuentes de biodiversidad a todos los niveles - especies, genético y ecosistema-.
- Reflejan las interacciones entre la diversidad cultural y biológica.
- Constituyen un recurso de gran valor económico, científico y recreativo para la comunidad mundial.
- Su invasión y pérdida, causa daños ambientales graves y a veces irreparables a la prestación de servicios de los ecosistemas.
- Deberían restaurarse y rehabilitarse siempre que sea posible, así como;
- Conservarse asegurando su uso racional.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. Cfr. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar, Irán, 2.2.1971, modificada según el Protocolo de París, 3.12.1982 y las Enmiendas de Regina, 28.5.1987, p. 1.

<sup>44</sup> Son cunas de diversidad biológica que suministran el agua y la productividad primaria de la cual innumerables especies de plantas y animales dependen para la supervivencia. Apoyan grandes concentraciones de especies de aves, mamíferos, reptiles, anfibios, peces e invertebrados. De las 20.000 especies de peces que hay en el mundo, más del 40% vive en agua dulce. Los humedales son también importantes depósitos de material fitogenético. Por ejemplo, el arroz, que es una planta común de los humedales, es la dieta habitual de más de la mitad de la humanidad. Cfr. Lambert, A., "Valoración económica de los humedales: un componente importante de las estrategias de gestión de los humedales a nivel de las cuencas fluviales", mayo de 2003, [www.ramsar.org/features/features\\_econ\\_val1\\_s.htm](http://www.ramsar.org/features/features_econ_val1_s.htm). 12 de mayo de 2007.

<sup>45</sup> Secretaría de Ramsar, "La Convención sobre los Humedales", Proyecto Danone/Evian, marzo, 2004, p.1

Son vitales para las aves acuáticas porque muchas de ellas siguen las rutas migratorias, también para especies de mamíferos, anfibios y reptiles que habitan estas regiones. Lamentablemente estos ecosistemas están amenazados debido a los drenajes, el relleno, la contaminación y la explotación desmedida.

La Convención fue firmada en la ciudad de Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971 y entró en vigor el 21 de diciembre de 1975. Por su origen se le conoce habitualmente como la "Convención Ramsar". Actualmente la Convención cuenta con 154 Partes Contratantes, su misión es:

La conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo.<sup>46</sup>

Cada Estado Parte de la Convención debe: Incluir por lo menos un humedal en la "Lista de Humedales de Importancia Internacional" y conservar sus características ecológicas; asimismo, incluir aspectos relativos a la conservación de los humedales dentro de sus planes nacionales de uso del suelo, mediante el establecimiento de áreas protegidas, además de establecer medidas estrictas de protección para los sitios Ramsar que sean de pequeñas dimensiones o especialmente sensibles.

Las Partes Contratantes están obligadas a consultar con otras Partes Contratantes sobre la aplicación de las resoluciones que derivan de la Convención, especialmente en lo referente a los humedales transfronterizos, sistemas hidrológicos compartidos y especies comunes, además de apoyar las políticas y regulaciones en los humedales.

La COP es el órgano decisorio del Convenio y se reúne cada tres años, mediante representación de todos los Estados miembros y con la participación de observadores. Es el órgano encargado de elaborar las políticas de la Convención, examinar las

---

<sup>46</sup> [http://www.ramsar.org/key\\_brochure\\_2004\\_s.htm](http://www.ramsar.org/key_brochure_2004_s.htm) 12 de mayo de 2007.

tendencias generales de su aplicación y adoptar decisiones, resoluciones y recomendaciones para mejorar su funcionamiento. El programa de cada reunión de la Conferencia comprende, asimismo, una serie de sesiones técnicas en que se analizan asuntos importantes en la esfera de la conservación y el uso racional de los humedales, incluidos el desarrollo y la interpretación de los conceptos claves de la Convención. El Comité Permanente aplica las decisiones de la Conferencia de las Partes y es el órgano decisorio en el período entre conferencias. Está formado por representantes de las regiones Ramsar, de los países anfitriones de la última COP y de la siguiente a celebrar.

El Comité Permanente se reúne cada año para llevar a cabo actividades entre reuniones de la COP, relacionadas con cuestiones aprobadas por la Conferencia, preparar la documentación para la COP siguiente, supervisar la aplicación de la política de la Oficina de Ramsar y el empleo del presupuesto de la Oficina, así como tomar decisiones respecto de las solicitudes de apoyo a proyectos, con cargo al Fondo Ramsar de Pequeñas Subvenciones.

La Secretaría de la Convención se encarga de la coordinación corriente de sus actividades, el Grupo de Examen Científico y Técnico (GECT), proporciona asesoría técnica y científica a la Conferencia de las Partes Contratantes. El GECT está integrado por 13 miembros, elegidos a título personal en las regiones Ramsar y representantes de las Organizaciones Internacionales Asociadas.

En el plano nacional, cada Parte Contratante designa una Autoridad Administrativa como punto focal de coordinación para la aplicación de la Convención. Esta alienta a los países a establecer Comités Nacionales de Humedales en los que sean parte todas las instituciones gubernamentales encargadas de los recursos hídricos, la planificación del desarrollo, las áreas protegidas, la biodiversidad, el turismo, la educación y la asistencia para el desarrollo, entre otras. Se fomenta también la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y la sociedad civil.

Los sitios Ramsar que enfrentan problemas para mantener sus características ecológicas pueden ser inscritos por el país interesado en una lista especial, el "Registro de Montreux", y se puede facilitar asistencia técnica para ayudar a resolver estos problemas. Los países que cumplen los requisitos pertinentes pueden solicitar asistencia financiera para ejecutar proyectos de conservación y uso racional de los humedales, a un Fondo Ramsar de Pequeñas Subvenciones y al Fondo de Humedales para el Futuro. Otras organizaciones competentes contribuyen también a la labor del GECT en calidad de observadores.

Aunque la UNESCO es el depositario de la Convención Ramsar, la Secretaría tiene su sede en las Oficinas de la Unión Internacional para la Naturaleza (UICN), en Gland, Suiza. La estructura de la Secretaría contempla también la existencia de un coordinador para cada región.

A la fecha se han realizado 9 reuniones de las Partes Contratantes: Cagliari, Italia, (1980); Groningen, Países Bajos, (1984); Regina, Canadá, (1987); Montreux, Suiza, (1990); Kushiro, Japón, (1993); Brisbane, Australia, (1996); San José, Costa Rica; (1999), Valencia, España, (2002), y Kampala, Uganda, (2005).

Previo a las Reuniones de las Partes Contratantes, se realizan encuentros subregionales y regionales, con vistas a revisar y establecer posiciones comunes, reforzar la implementación de la Convención e identificar los principales desafíos.

### **2.1.3 Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS)**

Reconociendo el hecho de que las especies migratorias de animales silvestres revisten importancia a nivel mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en 1972, hizo un llamado a la comunidad mundial de Estados a fin de que asignasen atención especial a la conservación de las especies de

animales silvestres que cruzan periódicamente las fronteras nacionales o que migran en aguas internacionales.

Especie migratoria significa el conjunto de la población, o toda parte de ella geográficamente aislada, de cualquier especie o grupo taxonómico inferior de animales silvestres, de los que una parte importante franquea cíclicamente y de manera previsible, uno o varios límites de jurisdicción nacional.<sup>47</sup>

Las especies migratorias son parte de nuestros recursos genéticos, del patrimonio natural (compartido) de los países y constituyen indicadores de la interdependencia y los vínculos entre ecosistemas y de los cambios ecológicos, que resultan vulnerables debido a sus largas migraciones. Además, requieren de una acción concertada en muchos países para su conservación y hasta ahora, en el ámbito mundial, se benefician sólo de medidas aisladas de conservación en varios países.

El 23 de junio de 1979, en Bonn, Alemania, se concertó la Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, la que entró en vigor el 1º de noviembre de 1983. El Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania es la institución depositaria y Bonn ha sido, desde 1984, sede de la Secretaría; cuenta con 101 Partes. México, y Canadá no son Partes Contratantes, Estados Unidos firmó un Memorando de Entendimiento únicamente sobre Tortugas; pese a ello han firmado acuerdos mediante los cuales se establece un marco de cooperación para las aves migratorias con miras a instrumentar un esquema de cooperación.<sup>48</sup>

La Convención tiene por objeto conservar las especies migratorias terrestres, acuáticas y voladoras, así como su hábitat a nivel mundial, disponiendo una protección estricta de las especies migratorias en peligro enumeradas en el Apéndice I de la Convención, concertando acuerdos multilaterales para la conservación y el

---

<sup>47</sup> Art. 1 de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. [http://www.cms.int/documents/convtxt/cms\\_convtxt\\_sp.htm](http://www.cms.int/documents/convtxt/cms_convtxt_sp.htm) 12 de mayo de 2007.

<sup>48</sup> México, Estados Unidos y Canadá firmaron en 1932 una Convención para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos.

aprovechamiento racional de las especies migratorias incluidas en el Apéndice II y promoviendo la realización de trabajos de investigación conjuntos.

Los esfuerzos dirigidos concretamente a beneficiar las especies migratorias contribuyen a los objetivos para la conservación de la diversidad biológica. Los objetivos de la Convención y sus convenciones similares, Ramsar, CBD y CITES, son complementarios y se refuerzan mutuamente.

Conforme lo declara su texto, en los principios generales de la Convención se define la importancia de la conservación de las especies migratorias, de su hábitat y de las medidas a convenir para este fin por los Estados del área de distribución, siempre que sea posible y apropiado, concediendo particular atención a las especies migratorias cuyo estado de conservación sea desfavorable; además de la necesidad de adoptar medidas a fin de evitar que una especie migratoria pase a ser una especie amenazada.

La COP, es el principal mecanismo para el funcionamiento del Convenio, en tanto está encargada de las decisiones. Se reúne en intervalos de entre dos y tres años para revisar la aplicación de la Convención y decidir las prioridades del trabajo futuro.

El Comité Permanente de la Convención proporciona orientación política y administrativa en los periodos entre las sesiones regulares de las Partes. Este Comité está integrado por un representante de cada región, del depositario y del país que vaya a ser sede de la siguiente Conferencia de las Partes.

El Consejo Científico, hace recomendaciones a la COP con relación a medidas específicas de conservación y manejo, la inclusión de especies migratorias en los apéndices y la designación de especies para Acciones de Cooperación bajo los auspicios de la Convención, además de revisar proyectos a ser financiados por el Programa de Pequeños Fondos de CMS. Está conformado por expertos propuestos por los Países Partes y un reducido número de especialistas designados por la COP, a fin de cubrir campos de particular interés de la Convención. Al presente, existen alrededor

de 70 miembros del Consejo que incluye 6 designados por la Conferencia de las Partes para cubrir los siguientes temas: tortugas marinas, aves, mamíferos marinos y grandes peces mamíferos terrestres, fauna neo-tropical y fauna asiática.

La Secretaría de la Convención opera bajo los auspicios del PNUMA y proporciona apoyo administrativo a la Convención. Sus funciones incluyen la elaboración y promoción de Acuerdos, el proceso de información, las relaciones con los gobiernos y las organizaciones, la organización de las reuniones y la realización de otras tareas administrativas esenciales asignadas por la Convención, la Conferencia de las Partes o Resoluciones específicas. Se han establecido, además, diversos grupos de trabajo para promover el trabajo de los Acuerdos sobre varios grupos de especies.

Como sucede en general con los Tratados Intergubernamentales previos a Río y a la subsiguiente adopción del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), la Convención de Bonn tiene un enfoque marcadamente conservacionista aunque en su articulado considera el aprovechamiento de las especies y con el tiempo ha ido cambiando sus concepciones, incorporando poco a poco, no en la magnitud suficiente, el concepto de uso sostenible. En el Preámbulo de la Convención se hace alusión a la conservación, así como al eficaz cuidado y aprovechamiento de las especies migratorias de animales silvestres y los artículos relacionados con la conclusión de acuerdos internacionales para las especies migratorias enumeradas en el Apéndice II, planteando que éstos deben prever planes coordinados de conservación, cuidado y aprovechamiento.

Las prácticas tradicionales de caza, por tanto, están permitidas en términos de la Convención, lo que es de particular importancia para las comunidades indígenas, e incluso en el caso de las especies del Apéndice I (en peligro), pueden ser capturadas en el cuadro de una economía tradicional de subsistencia, a condición de que dicha captura no aumente la amenaza sobre la especie.

De esta forma, listando una población específica de una especie en el Apéndice I ó II, se crean ciertas obligaciones en aquellos Estados que pertenecen al rango de distribución donde la necesidad de protección es mayor, sin que necesariamente implique las mismas medidas estrictas para otros países, también en el rango de distribución de esas especies, pero donde las poblaciones son saludables.

Existe un programa de trabajo conjunto entre la Convención de Bonn y el CDB, que aborda ámbitos de interés común para ambos Convenios e incluye aspectos importantes como áreas temáticas, entre las que se encuentran la biodiversidad costera y marina, forestal, agrícola, manejo integrado marino–costero, especies exóticas, enfoque ecosistémico, indicadores, identificación, evaluación y monitoreo de la biodiversidad, evaluación de impacto y minimización de impactos adversos, áreas protegidas, uso sostenible, educación y sensibilización al público. A través de este Programa se han establecido las sinergias entre ambas. La CBD ha señalado a la Convención de Bonn como el foro mundial en cuyo marco podría concretarse el objetivo de la conservación y manejo de las especies migratorias.

Se han efectuado hasta el momento 8 Conferencias de las Partes: Alemania (1985 y 2002); Suiza (1988, 1991 y 1997); Kenia (1994 y 2005); Sudáfrica (1999).

La Convención carece de una visión amplia; se enfoca en el manejo de las especies migratorias y no en la ordenación ambientalmente adecuada de los ecosistemas a los que emigran las diversas especies.

#### **2.1.4 Convenio de Diversidad Biológica**

Al identificarse por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, la pérdida de la diversidad biológica como uno de los principales problemas ambientales a nivel global, que serían objeto de análisis prioritario en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se advirtió la conveniencia de elaborar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante, que tuviera como objetivo fundamental contribuir



a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y detener el proceso acelerado de su pérdida.

La elaboración de este instrumento se llevó a cabo mediante la convocatoria de grupos de expertos técnicos a fines del año 1989, que definieron la base conceptual de su contenido y posteriormente, otro grupo de expertos jurídicos conformó el primer borrador y dio inicio una compleja de negociación del Convenio, caracterizada por un marcado enfrentamiento norte-sur, que concluyó el 22 de mayo de 1992, días antes de la Cumbre. Este proceso tuvo como elementos distintivos, los siguientes:

1. La defensa por parte de los países desarrollados del carácter de patrimonio mundial de la diversidad biológica y por ende “bien común de la humanidad”, lo que significaba, tácitamente, para los países desarrollados, que el acceso a ella, debía ser libre. La posición de los países subdesarrollados era que la biodiversidad “es de interés común de la humanidad”, pero patrimonio del país donde se encuentra.

2. Respecto a los objetivos del Convenio, se consideraba por parte de algunos países desarrollados que el único objetivo debía ser el de la conservación y hubo una gran reticencia a aceptar que se considerara el uso sostenible de la diversidad biológica y, especialmente, una gran resistencia a que se recogiera como objetivo la existencia de una justa y equitativa distribución de los beneficios del uso de los recursos genéticos.

3. El acceso a los recursos genéticos, muy vinculado al enfoque del primer tema, fue también objeto de posiciones muy antagónicas, resuelto finalmente por el Convenio al establecer que tiene que existir un acuerdo mutuo, sobre bases contractuales, basado en la legislación existente en cada país.

4. El acceso a la transferencia de tecnologías por parte de los países menos desarrollados, pero poseedores de las mayores riquezas de biodiversidad, estuvo también entre los temas más debatidos, al igual que la necesidad de recursos

financieros nuevos y adicionales para la instrumentación del futuro Convenio. Fue también objeto de complejas negociaciones el reconocimiento de los conocimientos tradicionales como parte de la diversidad biológica.

5. El Acta de Aceptación del texto se logró en Nairobi, Kenya, el ritmo del proceso de ratificación del Convenio fue significativamente rápido a partir de su apertura a la firma en 1992, mostrando la importancia a él conferida por los países, lo que permitió que antes del año, se hubieran alcanzado ya las 30 ratificaciones requeridas para la entrada en vigor del Convenio. A la fecha 190 países son Partes Contratantes del Convenio.

6. El Convenio sobre la Diversidad Biológica es el primer acuerdo mundial integral que aborda todos los aspectos de la diversidad biológica, incluyendo los recursos genéticos, las especies y los ecosistemas donde éstas habitan. Son objetivos principales del Convenio la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. La conservación de la diversidad biológica deja de ser la simple protección de especies y ecosistemas, para convertirse en parte fundamental de las propuestas de acciones hacia el desarrollo sostenible. El Convenio aporta un nuevo enfoque con el objetivo de conciliar la necesidad de la conservación con la preocupación por el desarrollo y está basado, además, en consideraciones de equidad y responsabilidad compartida.

La Conferencia de las Partes (COP) es el máximo órgano del Convenio para la toma de decisiones y se reúne cada dos años; cuenta también con un Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico Técnico y Tecnológico (SBSTTA), cuya función es asesorar a la Conferencia de las Partes, desde el punto de vista científico, técnico y tecnológico, así como elaborar recomendaciones para la Conferencia de las Partes. Propone a la COP el contenido y alcance de los Programas temáticos y de las actividades intersectoriales que están en ejecución dentro del Convenio y, una vez

aprobados, les da el seguimiento para su instrumentación reportando los resultados a la COP.

El trabajo se realiza mediante las reuniones ordinarias del SBSTTA, compuesta por representantes designados por los países, con la participación de un numeroso grupo de observadores y a través de grupos de composición abierta por temas particulares, que se convocan de acuerdo con las necesidades y con un mandato específico. Una vez analizado y concluido el tema concreto dejan de funcionar.

La Secretaría Ejecutiva del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se encuentra en Montreal, Canadá; desde su establecimiento, se han realizado 9 Conferencias de las Partes en las ciudades siguientes: Nassau, Bahamas, 1994; Yakarta, Indonesia, 1995; Buenos Aires, Argentina, 1996; Bratislava, Eslovaquia, 1998; Nairobi, Kenia, 2000; La Haya, Países Bajos, 2002; Kuala Lumpur, Malasia, 2004, Curitiba, Brasil, 2006 y La Haya, Países Bajos, 2008.

Las actividades de instrumentación del Convenio están estructuradas sobre la base de un conjunto de Programas Temáticos y Transversales, que se encuentran en ejecución y que han ido dando una amplitud importante al proceso de aplicación del Convenio. Este instrumento cuenta con un Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología (Cartagena), que entró en vigor el 11 de septiembre de 2003. México ratificó este instrumento el 30 de abril de 2002.

El Protocolo de Cartagena, promueve la seguridad de la biotecnología mediante el establecimiento de normas y procedimientos prácticos para la transferencia, manipulación y utilización de organismos genéticamente modificados, con especial atención a reglamentar los movimientos de estos organismos a través de las fronteras, de un país a otro.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, "La prevención de los riesgos de la biotecnología y el medio ambiente Introducción al Protocolo de Cartagena relativo al Convenio sobre la Diversidad Biológica," GE.03-01838/S, 2003, p. 8

De conformidad con el enfoque de precaución que figura en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el objetivo del Protocolo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos.<sup>50</sup>

Después de quince años de su firma, la comunidad internacional ha realizado esfuerzos y ampliado la agenda de trabajo del Convenio de Diversidad Biológica; sin embargo, no se ha logrado detener su pérdida; de hecho durante la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sustentable, este fracaso fue reconocido, por lo que se estableció la meta de reducir significativamente la pérdida de biodiversidad para 2010. En términos generales puede decirse que:

(...) El avance de este Convenio internacional ha sido lento, y sus decisiones son todas de cumplimiento voluntario. Los países megadiversos –o países “proveedores” de biodiversidad– han encontrado en el Convenio pocos elementos para proteger internacionalmente la colecta legal de material genético, asegurar la legalidad de la bioprospección y proteger el conocimiento tradicional de sus poblaciones rurales contra el patentamiento de formas de uso, secuencias génicas o productos naturales en el sistema internacional de propiedad intelectual y de patentes industriales.<sup>51</sup>

## **2.2 Acuerdos Regionales**

La relevancia de las convenciones regionales se debe principalmente a la necesidad de confrontar la conservación de la biodiversidad bajo un enfoque de ordenación y utilización más amplio específico e integrado, que en muchas ocasiones las conveniones globales no alcanzan a considerar. Los ecosistemas y las especies transfronterizas requieren de la cooperación de los Estados vecinos donde se localizan

---

<sup>50</sup> Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la biotecnología”: texto y anexos, Montreal, 2000, p. 3

<sup>51</sup> Ezcurra, E., La Biodiversidad en América Latina a Diez Años de Río, en “La transición hacia el desarrollo sustentable, perspectivas de América Latina y el Caribe”, Edit. SEMARNAT, INE, UAM, ONU, PNUMA, México, 2002, p.336.

dichos recursos naturales. La necesidad de cooperación regional se transforma en esencial, presentándose las siguientes variables:<sup>52</sup>

- Existan recursos transfronterizos, sean migratorios o no.
- Se configuran ecosistemas tranfronterizos.
- Posibilidad de que las actividades emprendidas por los Estados dentro de su jurisdicción o fuera de ellas, pudieran impactar adversamente los recursos naturales o el medio ambiente de los Estados vecinos, o zonas localizadas mas allá de la jurisdicción de los Estados.
- La voluntad política de los Estados para cooperar entre sí y convencimiento de que es la mejor opción para proteger sus recursos.

La valoración de la efectividad de las convenciones o acuerdos regionales se realiza al confrontárlas de manera general con aspectos científicos, jurídicos, políticos y económicos, derivados del uso sustentable y conservación de la biodiversidad.

### **2.2.1 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)**

La firma del TLCAN estuvo condicionada a la negociación de un acuerdo paralelo ambiental cuyos objetivos eran por un lado, evitar la aplicación de barreras no arancelarias, poniendo como pretexto la protección del medio ambiente y por otro, evitar que disposiciones demasiado laxas en materia ambiental, o bien el criterio de la autoridad administrativa responsable de aplicarla, pudieran constituirse en prácticas comerciales desleales o indebidas que pudieran constituir un proteccionismo o ventajas desfavorables frente a las otras dos partes.

La preocupación que dio origen al Acuerdo Paralelo fue la de hacer compatible el logro de los objetivos del TLCAN, sin descuidar la

---

<sup>52</sup> Székely, A., *Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America Natural Resources*, Journal NRJOAB, Vol. 32, No. 3, Summer 1992. pp. 11-14.

preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en el se establecieron 4 principios básicos:

- La preeminencia de los tratados o convenios firmados por las partes en caso de incompatibilidad con lo establecido en el TLCAN.
- La posibilidad de mantener o aplicar medidas tendientes a la protección de la salud y el medio ambiente.
- El compromiso de no flexibilizar la normatividad ambiental, a fin de atraer inversiones.
- La facultad de cada una de las partes de proteger su comercio, la seguridad pública y sus recursos naturales<sup>53</sup>.

En 1993, México, Canadá y los Estados Unidos firmaron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que dio lugar, en 1994, a la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), con el propósito de atender los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los tres países. La CCA tiene como objetivos estratégicos: la búsqueda de la sustentabilidad ambiental en mercados verdes y la cooperación para protección regional del medio ambiente.

La CCA organiza sus actividades anuales en torno a cuatro programas: Conservación de la Biodiversidad; Contaminantes y Salud; Legislación y Políticas Ambientales, y Medio Ambiente, Economía y Comercio. Mediante una Resolución del Consejo de la CCA en 2003, y con objeto de apoyar los trabajos del programa de Biodiversidad, se creó el Grupo de Trabajo para la Conservación de la Biodiversidad (BCWG), el cual funge como asesor del Consejo de Ministros y elaboró el Plan Estratégico de Cooperación para la Conservación de la Biodiversidad de América del Norte. Asimismo, el BCWG revisa el desarrollo de los proyectos y su relación con otras instancias como el Comité Trilateral CAN/México/USA para la Conservación de la Vida Silvestre y Ecosistemas.

La implementación del Plan Estratégico se realiza a través de 6 objetivos: conservar las especies de interés común, como la tortuga laúd, la ballena jorobada, la vaquita marina, y la mariposa monarca entre otros; proteger

---

<sup>53</sup> Campillo García, José. El Acuerdo Paralelo Ambiental a 10 años de distancia en: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación Jurídica: diez años después. Jorge Witker Coordinador. UNAM. 2005 pp 484-485.

los espacios de interés común, a través de redes de áreas protegidas en las regiones de Baja a Bering y los pastizales de América del Norte; enfrentar las amenazas comunes, como las especies invasoras; generar información para la toma de decisiones; desarrollar capacidades en los tres países; y analizar el papel del comercio como un instrumento de conservación<sup>54</sup>.

Es importante mencionar que para el funcionamiento de la CCA, cada país contribuye anualmente con 3 millones de dólares americanos para su operación y mantenimiento, cuenta con un Secretariado con sede en Montreal, Canadá.

Al cumplirse 10 años de la entrada en vigor del ACAAN, el Consejo de la CCA consideró oportuno evaluar los resultados obtenidos con base en los trabajos de un Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED), integrado por 6 expertos en la materia (dos de cada país), así como del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) y de los tres gobiernos. El Consejo decidió reorientar las acciones y trabajos de la CCA para los próximos diez años hacia tres líneas estratégicas:

- Comercio y medio ambiente.
- Desarrollo de capacidades.
- Información para la toma de decisiones.<sup>55</sup>

En este informe se subraya el hecho de que la CCA fue una institución trilateral pionera en su clase, al vincular la cooperación ambiental con las relaciones comerciales, pues permite al Consejo ocuparse de casi cualquier asunto ambiental entre los países firmantes; destaca también que el ACAAN, al ocuparse de la participación ciudadana y por el compromiso de los tres países de rendir cuentas sobre la aplicación de la legislación en materia ambiental, convierte a la CCA en un modelo internacional.

Cabe señalar que el informe reconoce también que, frente a los éxitos, se han generado diversas preocupaciones, por ejemplo, que los principales actores, incluidas las Partes, El Secretariado y el Comité Consultivo, no han encontrado en la práctica una visión común respecto del mandato de la CCA, lo cual ha llevado a roces considerables; el mecanismo de participación ciudadana más innovador, el proceso de peticiones ciudadanas, se ha visto plagado de controversias; el programa de trabajo de

---

<sup>54</sup> Comisión para la Cooperación Ambiental, Plan Estratégico de Cooperación para la Conservación de la Biodiversidad de América del Norte, Montreal, 2003, pp. 34-65.

<sup>55</sup> SEMARNAT, *op. cit.*, p. 447.

la CCA está fragmentado y con resultados poco claros; los vínculos con las instituciones de comercio y la influencia sobre ellas siguen siendo débiles, y la CCA no ha logrado alcanzar lo suficiente a los grupos empresariales e indígenas. En suma, existe la percepción unánime de que la CCA no ha alcanzado todavía su pleno potencial.

El Trabajo de la CCA ha contribuido a demostrar que América del Norte es un conjunto de ecosistemas vinculados, a generar una conciencia ambiental en la región, ha facilitado también una cooperación mas fluida entre las Partes y diversos sectores interesados al ampliar las relaciones e incrementar la cantidad y el ámbito de sus contactos.<sup>56</sup>

También reconoce que buena parte de estas dificultades se debe en gran medida a las asimetrías en los tres países, desigualdades económicas, culturales, de capacidad institucionales así como por las diferencias de mandatos de cada una de las instituciones nacionales a cargo,<sup>57</sup> las cuales los han llevado a priorizar de manera distinta los temas de la agenda. Para superar dichas dificultades, en el Informe se incluyen una serie de recomendaciones más bien de carácter administrativo, presupuestal, de representatividad de quienes atienden los distintos foros, y de mayor apoyo e involucramiento de los titulares de las dependencias responsables.<sup>58</sup>

Por último el Plan Estratégico de la CCA 2005 -2010 estableció la realización de 14 nuevos proyectos entre los que se encuentran el Atlas Ambiental de América del Norte, la Estrategia de Sistemas de Información, la Alianza para una Gestión Ambiental Integrada, entre otros.

### **2.2.2 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)**

En febrero de 1989, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua convinieron en crear la Comisión Centroamericana de Ambiente y

---

<sup>56</sup> Comisión de Cooperación Ambiental, *Diez Años de Cooperación Ambiental, Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio, Comité de Revisión y Evaluación del Decenio*, Montreal, junio de 2004, p.6

<sup>57</sup> En estados Unidos, la Agencia de Protección Ambiente, en Canadá el Ministerio de Medio Ambiente y en México la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

<sup>58</sup> Campillo García, José, *op. cit.*, p.494



Desarrollo, con el fin de fortalecer a las instancias nacionales responsables de la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente. En 1991, Panamá y Belice se adhirieron a la Comisión.

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) es el órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), responsable de la agenda ambiental regional. Su objetivo principal consiste en contribuir al desarrollo sostenible de la región centroamericana, fortaleciendo el régimen de cooperación e integración para la gestión ambiental.

Para alcanzar este objetivo, la CCAD dispone del Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), una estrategia de mediano y largo plazo que para el período 2005-2010, se desarrolla a través de tres áreas estratégicas: 1) Prevención y Control de la Contaminación. 2) Conservación y Uso Sostenible del Patrimonio Natural. 3) Fortalecimiento Institucional de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.<sup>59</sup>

Hasta ahora México funge como miembro no formal y de hecho tiene un status de observador permanente; colabora en los dos siguientes proyectos con recursos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial que están relacionados, directa o indirectamente, con la CCAD:

1. El Corredor Biológico Mesoamericano, concebido y organizado para brindar bienes y servicios ambientales a la sociedad mesoamericana y mundial, procurando la concertación social para promover la conservación de la biodiversidad y el uso sustentable de los recursos naturales, el proyecto pretende la unión de los ecosistemas de Norteamérica con los de Sudamérica a través del Istmo Centroamericano, uniendo ecosistemas naturales y poco alterados, así como áreas con uso sustentable de los recursos naturales.

Este proyecto involucra a México, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Costa Rica, y Panamá, con sede en la ciudad de Managua, Nicaragua y tiene vertientes nacionales.

---

<sup>59</sup> [http://www.sica.int/ccad/ccad\\_breve.aspx?IdEnt=2](http://www.sica.int/ccad/ccad_breve.aspx?IdEnt=2) 12 de mayo de 2007.

El Corredor Biológico Mesoamericano en México (CBMx, programado para concluir en 2008, con una eventual ampliación a 2010) contempla corredores biológicos en los estados de Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Yucatán, incluye proyectos productivos para evitar la fragmentación de la vida silvestre y no perjudicar la biodiversidad de la región mediante el uso eficiente de los recursos naturales, incluidas plantaciones forestales comerciales, forestería comunitaria, pago por servicios ambientales, y certificación orgánica.

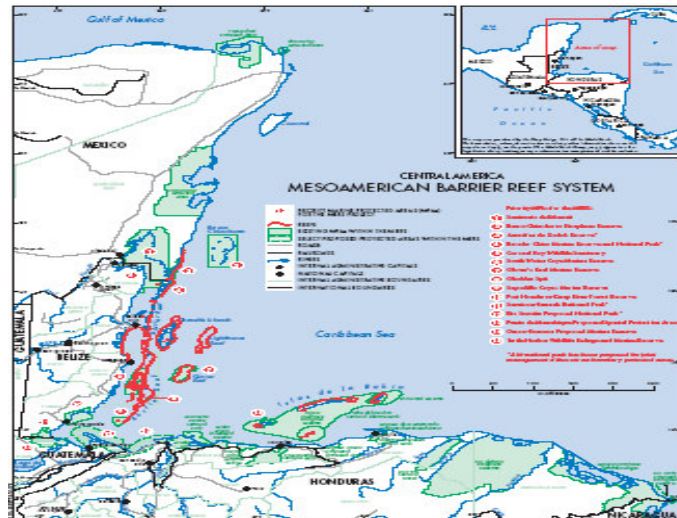
2. El Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM) se extiende por más de 1000 kilómetros desde la isla Contoy en el norte de la Península de Yucatán en México hasta las islas de la Bahía en Honduras, incluye la segunda barrera arrecifal más larga del mundo.

Corre desde la costa de Quintana Roo en México hacia el sur, a lo largo de las costas de Belice, Guatemala, e incluye el arrecife coralino y las islas cercanas a la costa, hasta el Golfo de Honduras, donde se extiende hacia el este por la costa norte de Honduras, incluyendo las islas de la Bahía. Con más de 600 especies de coral y la mayor población de manatíes de Centroamérica –entre 300 y 700 individuos-, la región que abarca el SAM es una de las más diversas del Atlántico Occidental. En México, la Zona Sujeta a Protección Ecológica Santuario Manatí, es una de las prioritarias para el proyecto SAM.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Las Áreas Protegidas de México, Liderazgo Internacional, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2006, p. 22.

## Sistema Arrecifal Mesoamericano



*Fuente:* Política de Desarrollo Sustentable de los Recursos Pesqueros, Turismo y Áreas Marinas Protegidas Transfronterizas en el Sistema Arrecifal Mesoamericano, CCAD, 2003

El SAM es único en el hemisferio occidental en longitud y en los tipos de arrecife y la diversidad de ensamblajes de coral y especies relacionadas que se encuentran en él. Además este sistema contribuye a la estabilización y protección del paisaje costero, la calidad del agua, mantiene especies de importancia comercial, sirve de centro de procreación de mamíferos marinos, reptiles, peces e invertebrados y ofrece alternativas de empleo y fuentes de sustento a las personas que viven en las zonas costeras adyacentes.

La iniciativa, ha permitido a los cuatro países unificar esfuerzos dirigidos a la conservación y desarrollo sustentable del sistema arrecifal, así como a fortalecer los ordenamientos, políticas nacionales, disposiciones institucionales y capacidades en un objetivo común: proteger los ecosistemas marinos únicos del SAM al reconocerlo como una invaluable herencia biológica. Los componentes aprobados del Plan son: Manejo de áreas marinas protegidas, sistema regional de información ambiental, promoción y uso sostenible, concientización pública y educación ambiental, coordinación regional y administración del proyecto.<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Idem. p.23.

El Proyecto SAM ha impulsado la creación Comisiones de Parques Transfronterizos para el manejo de los recursos marinos y costeros compartidos que son un foro de consulta, coordinación convergencia y esfuerzo mutuo en el manejo de los recursos. Están conformadas por un grupo de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e instituciones de investigación y conservación, que trabajan en coordinación con los Ministerios del ambiente para el establecimiento y propuestas estratégicas para el manejo de los recursos costeros y marinos compartidos. México ha participado desde su inicio y actualmente plantea la segunda etapa del proyecto.

### **3. El cumplimiento e instrumentación en México de los Acuerdos Ambientales Multilaterales en materia de biodiversidad.**

La firma y ratificación de convenios internacionales y en particular los asociados con el medio ambiente, no solamente reflejan la voluntad de los gobiernos de los países signatarios, sino el compromiso por cumplir las disposiciones señaladas en los textos de dichos convenios. Además, reconocen que la acción coordinada y la cooperación internacional son la manera de lograr metas de alcance mundial, ya que la problemática del medio ambiente no está limitada a las fronteras políticas y sus efectos se manifiestan a escala regional y global.

Los convenios internacionales si bien tienen un impacto político y no entran oficialmente en vigor hasta que son ratificados por el Congreso del país firmante, en el caso de México, cuando ello sucede adquiere el nivel de Ley Suprema de la Nación, por lo que se vuelve de observancia obligatoria. En su Art. 133, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

El seguimiento internacional así como la implementación nacional de estos Acuerdos Ambientales Multilaterales, constituyen elementos importantes para una adecuada atención e instrumentación, poniendo de manifiesto la necesidad de designar puntos focales e instancias de ejecución, así como de un presupuesto suficiente.

Más allá de los intentos de los negociadores de algunos países por abrir las agendas hacia temas controversiales sustantivos, en la práctica estos instrumentos se establecen sobre principios de orden más pragmático: reglas de procedimiento, cuestiones de financiamiento, indicadores medibles. Las consideraciones éticas y filosóficas, las controversias

políticas en torno a valores e intereses que definen las alternativas del desarrollo sustentable y que no son traducibles al patrón común de valorización económica, son desplazadas de estos niveles de la política internacional hacia el campo de la ecología política, donde se genera la fuerza social para la apertura de agendas globales.<sup>62</sup>

Es importante tomar en cuenta que algunos convenios son dinámicos y que cuentan con agendas que al incorporar nuevos temas, requieren de la participación de diferentes especialidades no contempladas desde la firma del convenio. En consecuencia, las partes deben considerar un manejo adaptativo, evaluar su desempeño y ajustarse a un entorno cambiante, además de participar en numerosas negociaciones.

Tradicionalmente y en especial en países subdesarrollados, se tiene la idea de que la instrumentación de un convenio o acuerdo internacional depende de la asistencia financiera externa y de la cooperación internacional como condiciones para cumplir con ellos. Esto sin duda representa un reto para estos países debido a que los compromisos deben ser internalizados y lograr que con recursos propios se ejecuten las acciones fundamentales. Asimismo, en el marco multilateral se plantea un desafío no menos importante como el de enfrentar una agenda con más de 500 instrumentos ambientales internacionales, cuyos contenidos se refieren tanto a problemas globales como regionales, generales o particulares, y sin coordinación entre ellos, lo cual ha configurado un problema de gobernabilidad ambiental.

En este marco, situar opciones de respuesta en los niveles de gobernabilidad en que éstas pueden ser más efectivas, deberán considerar un manejo más efectivo de los ecosistemas y de acciones en todas las escalas, desde el nivel local hasta el global. En este sentido:

El lograr mayor resultado en las cuestiones ambientales y de desarrollo sustentable no debiera ser un objeto aislado del sistema de las Naciones Unidas, sino una de sus funciones centrales, tanto como para mantener

---

<sup>62</sup> Leff, E., *op. cit.*, p. 267.

la paz y la seguridad. La carta de las Naciones Unidas resulta ya obsoleta en materia económica y social, sobre todo porque su visión fue anterior al deterioro ambiental global y regional. Las instituciones financieras internacionales no parecen muy confiables cuando de repente descubren problemas ambientales y de desarrollo sustentables sin consultar a las organizaciones regionales. Lo ambiental no puede ser ya tratado como algo secundario en las grandes decisiones sobre inversiones, aperturas comerciales, globalización de mercados, transferencias tecnológicas, entre otras. El tiempo disponible se va acortando: el planeta quizá pueda seguir dando vueltas y circulando en el espacio, pero la probabilidad de la extinción de la especie humana a causa del envenenamiento del ambiente y la globalización de la miseria no puede descartarse.<sup>63</sup>

En el caso particular de México, el impulso al desarrollo sustentable ha formado parte de la agenda gubernamental durante los últimos doce años, ha puesto un fuerte énfasis en reconocer que el desarrollo sustentable representa una tarea compartida por las diversas secretarías e instituciones del gobierno federal responsables de los distintos sectores, y en la necesidad de incorporar la variable ambiental en las decisiones económicas del gobierno.

Se introdujeron reformas a la ley ambiental (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente); se diseñaron y reestructuraron los reglamentos y normas que la especifican; se instrumentaron distintos programas y proyectos de protección al ambiente.<sup>64</sup>

A nivel internacional, México ha contribuido a la consolidación de la agenda ambiental, impulsando los principios de equidad y responsabilidad común, pero diferenciada y de precaución, como ejes rectores de la acción internacional. Ha sido activo promotor de los esfuerzos de concertación en materia de medio ambiente y recursos naturales y también pionero en el desarrollo de esquemas de cooperación. La cooperación internacional ha sido fundamental para la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad.

---

<sup>63</sup> Urquidi, V., "El desarrollo sustentable en el futuro de de la ONU" en *La Cumbre del Milenio: Hacia donde van las Naciones Unidas*, SRE, 2000, p. 104.

<sup>64</sup> Romero, L., P., "El peso de las Políticas Mexicanas en la Sustentabilidad de las Recientes Tendencias de Desarrollo," en *La Transición hacia el desarrollo sustentable: Perspectivas desde América Latina y el Caribe*. SEMARNAT-INE, México, 2002, p. 92-93.

Actualmente, México participa activamente en diversos foros internacionales en los ámbitos multilateral, regional y bilateral para fomentar acciones encaminadas a la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales del país.

### **3.1 Elementos jurídicos de los acuerdos ambientales internacionales**

Un Acuerdo Multilateral Ambiental (AMUMA), es un término amplio que hace referencia a cualquiera de los instrumentos internacionales con fuerza de ley, a través de los cuales los gobiernos nacionales se comprometen a lograr determinados objetivos ambientales.

Siguiendo un principio del Derecho Internacional, los AMUMA (al igual que otros acuerdos internacionales), únicamente comprometen a los países que han convenido suscribirlos. No obstante, un AMUMA puede afectar a países que no son Parte, por ejemplo, al prohibir o restringir el comercio entre países Parte y países no Parte. Los AMUMA pueden ser documentos independientes que incluyen todos los requisitos importantes, o bien pueden constituir “acuerdos marco”, que necesitan de acuerdos adicionales (protocolos) para contar con los estándares, procedimientos y otros requisitos para su aplicación efectiva.<sup>65</sup>

La Convención de Viena, firmada el 23 de mayo de 1969,<sup>66</sup> regula los tratados entre Estados, y es el instrumento de referencia para todo acuerdo realizado en el marco de las relaciones internacionales. Esta Convención señala en su Artículo 1 que:

Se entiende por "tratado", un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

En México, el sistema jurídico clasifica los instrumentos internacionales en dos: tratados y acuerdos interinstitucionales; los primeros gozan por mandato constitucional

---

<sup>65</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Manual Preliminar El Cumplimiento y la Observancia de los Acuerdos Multilaterales Ambientales”, 2004, p. 31.

<sup>66</sup> <http://www.un.org/law/ilc/texts/treaties.htm> 20 de julio de 2007.



de una superioridad respecto de las leyes federales, encontrándose únicamente por debajo de la Constitución Política.<sup>67</sup>

También se cuenta con una Ley sobre la Celebración de los Tratados,<sup>68</sup> cuyo objetivo es regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Establece que los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

El proceso general para la instrumentación y puesta en vigor de un tratado internacional es el que a continuación se describe:<sup>69</sup>

- Adopción del texto y forma del tratado.
- Firma *ad referendum* por la que los Estados Unidos Mexicanos hacen constar su consentimiento en obligarse por un tratado, lo cual requiere para ser definitivo, de su posterior ratificación.
- Aprobación del Senado de la República.
- Publicación de la aprobación en el Diario Oficial de la Federación.
- Elaboración del instrumento de ratificación o adhesión por el Ejecutivo Federal.
- Depósito del instrumento de ratificación o adhesión en el organismo o gobierno designado para tal efecto.
- Aviso que da el depositario de la fecha de entrada en vigor internacional.
- Promulgación y publicación del texto íntegro del tratado en el Diario Oficial de la Federación, para su entrada en vigor nacional.

---

<sup>67</sup> Novena Época, instancia: Pleno. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, noviembre de 1999. Tesis P. LXXXVII/99, p. 46 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tratados Internacionales: se ubican jerárquicamente encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal.

<sup>68</sup> Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1992.

<sup>69</sup> Nava, E., C., 2005. Guía mínima para la Enseñanza del Derecho Ambiental Internacional en México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, año XXXVIII (113), pp. 815-844.

### **3.2 Principales elementos del marco normativo en México**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (artículo 4º), así como el derecho y el deber que tiene el Estado de regular el aprovechamiento de los recursos naturales para cuidar su conservación y evitar su destrucción (artículo 7), mediante, entre otras cosas, la expedición de leyes que promuevan la realización de acciones concurrentes entre los tres órdenes de gobierno para proteger el medio ambiente, preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En el sistema jurídico mexicano en materia de medio ambiente se presentan leyes sectoriales que atienden y regulan el aprovechamiento y preservación de los recursos naturales; en el caso de biodiversidad, pueden mencionarse de manera sucinta los siguientes ordenamientos, cuya aplicación tiene incidencia en la gestión de la biodiversidad en México:

#### *Leyes Generales*

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Establece las bases de organización centralizada y paraestatal, y define las facultades que corresponden a las diversas carteras del Ejecutivo Federal. Encomienda a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) la conducción de la política nacional en materia de medio ambiente y recursos naturales.

Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Establece el mandato de implantar normas oficiales mexicanas como normas técnicas obligatorias que marcan las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA). Está orientada a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Establece todas las disposiciones actualmente vigentes sobre ordenamiento ecológico e impacto ambiental, sobre biodiversidad y áreas naturales protegidas, y sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Su Art. 15 establece que para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará principios como: **I.-** Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país; **II.-** Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad; **V.-** La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones; **VII.-** El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad; **VIII.-** Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;<sup>70</sup>

Ley General de Vida Silvestre. Regula y fomenta la conservación, protección, y aprovechamiento sustentable de los elementos de vida silvestre, las poblaciones y especies, y sus hábitats, así como los ecosistemas. Desde su promulgación, excluye de su aplicación a los elementos de vida silvestre acuáticos, con la excepción de las especies en riesgo, y los mamíferos y tortugas marinas. Las últimas reformas excluyen de su aplicación a todos los elementos vegetales silvestres no maderables, con análogas excepciones para las especies en riesgo.

---

<sup>70</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, D.O.F., 28 de enero de 1988, mod. 7 de enero de 2000.

Ley Federal de Sanidad Animal. Fija las bases para el diagnóstico, la prevención, control y erradicación de las enfermedades y plagas de los animales, con excepción de los que tengan como hábitat el medio acuático.

Ley Federal de Sanidad Vegetal. Regula y promueve la sanidad vegetal en el territorio nacional con el fin de prevenir la diseminación de plagas de los vegetales, sus productos y subproductos.

Ley de Pesca. Reglamenta y promueve la conservación y el manejo de los recursos pesqueros del país, con el propósito de propiciar la pesca responsable y el aprovechamiento sustentable de estos recursos. Bajo esta ley se regulan los organismos de especies acuáticas que no se hallan en riesgo.

Ley de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS). Formula y fomenta la conservación, protección, restauración y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos.

Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM). Se concentra en el movimiento transfronterizo de los organismos vivos modificados y regula el uso y aprovechamiento de dichos organismos, con el fin de garantizar la seguridad en su manejo, transporte y, para evitar posibles efectos adversos para la conservación de la diversidad biológica, teniendo en cuenta también los riesgos a la salud humana.

Ley de Productos Orgánicos. Normaliza los criterios y requisitos para la conversión, producción, procesamiento, elaboración, preparación, acondicionamiento, almacenamiento, identificación, empaque, etiquetado, distribución, transporte, comercialización, verificación y certificación de productos orgánicos. Además establece las prácticas a que deberán sujetarse las materias primas, productos intermedios, productos terminados y subproductos en estado natural, o procesados obtenidos con respeto al medio ambiente y bajo criterios de sustentabilidad.

## Reglamentos

Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, tiene por objeto reglamentar la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, a fin de proveer a su exacta observancia (marzo 19, 2008); Reglamento de vida silvestre, reglamenta la Ley de mismo nombre (noviembre 30, 2006); Reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas (mayo de 2000- reforma diciembre 2004), tiene por finalidad reglamentar la LGEEPA en lo relativo al establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; Reglamento de la Ley General De Desarrollo Forestal Sustentable (febrero, 2005).

## Normas Oficiales Mexicanas (NOMs)

En el cuadro siguiente presenta algunas de las normas oficiales mexicanas que inciden en ciertas prioridades y programas relacionados con la diversidad biológica:

<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">NOM 015 SEMARNAP/SAGAR 1997</a>. Regula el uso del fuego en terrenos forestales y agropecuarios, y establece las especificaciones, criterios y procedimientos para ordenar la participación social y de gobierno en la detección y el combate de los incendios forestales.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• NOM 022 SEMARNAT 1999. Establece especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de humedales costeros en zonas de manglar.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">NOM 024 SEMARNAT 1993</a>. Establece medidas para la protección de las especies de totoaba y vaquita en aguas de jurisdicción federal del Golfo de California.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• NOM 059 SEMARNAT 2000. Para la protección ambiental de especies de flora y fauna silvestres de México, bajo categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-lista de especies en riesgo.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• NOM 061 SEMARNAT 1994. Especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en la flora y fauna silvestres por el aprovechamiento forestal.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• NOM 062 SEMARNAT 1994. Especificaciones para mitigar los efectos adversos sobre la biodiversidad ocasionados por el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a agropecuarios.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• NOM 126 SEMARNAT 2001. 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</li></ul>

territorio nacional.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• NOM 131 SEMARNAT 1998. Establece lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas, relativas a su protección y la conservación de su hábitat.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <a href="#">NOM 135 SEMARNAT 2004</a>. Regulación de la captura para investigación, transporte, exhibición, manejo y manutención de mamíferos marinos en cautiverio.</li> </ul>

En el tema de distribución de funciones entre los tres órdenes de gobierno – federal, estatal y municipal-, puede notarse que el marco normativo mexicano tiene una tendencia centralizadora, al otorgar la mayoría de las atribuciones de la gestión ambiental y de los recursos naturales a las autoridades ambientales federales. Aunque las 32 entidades federativas de la República Mexicana cuentan con sus propias leyes ambientales, el marco normativo que se deriva de dichas leyes no elabora, desarrolla o mejora lo que ya establecen las leyes federales, y sí genera, en cambio, confusión respecto de la distribución de funciones.

El Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006 propuso la ejecución de convenios de colaboración y participación en los que se transfieran funciones, y recursos a las entidades federativas y a los municipios. En la práctica, los resultados de este planteamiento del PND han sido limitados; una de las causas identificadas es la falta de capacidades de gestión a nivel estatal y municipal. Otra causa es la desconfianza entre servidores públicos a transferir funciones a otros órdenes de gobierno sin contar con mecanismos de evaluación y seguimiento.

Respecto de la aplicación y cumplimiento normativo, éstos descansan primordialmente en la aplicación administrativa. A través de reformas a la LGEEPA en 2001, se crearon figuras novedosas como la flagranza administrativa y los convenios administrativos de compensación y restauración de daños. Cabe señalar, que el incremento de atribuciones y exigencia social no ha venido acompañado de la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros necesarios. Se requiere

desarrollar indicadores que permitan evaluar el impacto de los actos de aplicación de la ley en diferentes regiones y contextos sociales.<sup>71</sup>

### **3.3 La interacción de las instituciones públicas del sector ambiental**

En el transcurso de los últimos años, las instituciones mexicanas han ido adquiriendo un mejor entendimiento sobre el deterioro del medio ambiente y los recursos naturales, la pérdida de la biodiversidad y la necesidad apremiante de frenar y revertir estas tendencias.

En las últimas dos administraciones (1994 a 2000 y 2000 a 2006), los programas oficiales el Gobierno Federal han definido como prioridad asegurar la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y los recursos naturales del país, con énfasis especial en aquellas zonas que presentan complejas condiciones socioeconómicas junto con severos procesos de deterioro ambiental y elevados índices de biodiversidad. Para ello, se han desarrollado diversas estrategias y programas que pretenden combatir al deterioro ambiental en múltiples frentes: algunos se dirigen a las causas raíz de la problemática; otros pretenden modificar o enfrentarse a las fuerzas motrices; otros más intentan combatir a los agentes directos o a los procesos principales responsables de este deterioro.

En concordancia con los lineamientos de la Agenda 21 (CNUMAD 1992), México ha emprendido diversas acciones tendentes a alcanzar pautas más sustentables de desarrollo, al igual que otros países latinoamericanos (CEPAL-PNUMA 2001). No sólo cuenta con una secretaría dedicada por completo al asunto, sino que también ha diseñado y aplicado leyes, reglamentos y normas, así como programas y proyectos de gestión ambiental.<sup>72</sup>

Antes del año 1994 no existía en México una Secretaría a cargo del medio ambiente y los recursos naturales. La gestión ambiental se encontraba dividida entre

---

<sup>71</sup> CONABIO, "Capital natural y bienestar social", *op. cit.* p. 59.

<sup>72</sup> Romero, L., P., *op. cit.*, p. 91.

varias instancias de nivel medio del Gobierno Federal. La creación, en diciembre de 1994, de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), por sí sola representó un salto cualitativo muy importante para la gestión federal del medio ambiente en México.

Se logró, a partir de 1994, que una Secretaría, la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP, hoy sólo de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT), se dedicara por completo, cuando menos discursivamente, a la coordinación de políticas y programas de “promoción del desarrollo social, el crecimiento económico y la protección ambiental”.<sup>73</sup>

La ahora SEMARNAT es la agencia del gobierno federal que administra una amplia gama de políticas ambientales, complementadas con un mayor presupuesto, aunque dichos recursos no corresponden a atribuciones legales que se le han ido otorgando de manera creciente. Cuenta con el apoyo de los siguientes órganos desconcentrados: Comisión Nacional del Agua (CNA), Instituto Nacional de Ecología (INE), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), los órganos descentralizados son: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y Comisión Nacional Forestal (CONAFOR). Asimismo, trabaja con un órgano intersecretarial que es la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).<sup>74</sup>

### 3.3.1 Formulación de políticas. La Estrategia Nacional de Biodiversidad

La CONABIO tuvo a su cargo la preparación del documento: “La Diversidad Biológica en México: Estudio de País”, publicado en 1998, el cual constituyó una “fotografía” del estado de los recursos biológicos en México en ese entonces. Sirvió como una referencia sobre el conocimiento de la biodiversidad de México así como sus

---

<sup>73</sup> Belausteguigoitia J.C., La figura de secretaría o ministerio es dominante en Latinoamérica; aparece en treinta naciones de la región (CEPAL-PNUMA, 2001). 1997, en *La Transición hacia el desarrollo sustentable, Perspectivas desde América Latina y el Caribe*, SEMARNAT-INE, 2002, p.91.

<sup>74</sup> <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/Pages/estructuraorganica.aspx> 9 de junio de 2008.



tendencias, amenazas, aprovechamiento, capacidad institucional y la normatividad asociada.

En 2000, publicó la “Estrategia Nacional de Biodiversidad de México”, que contiene un conjunto de líneas estratégicas y acciones cuyo propósito es el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), mediante un proceso continuo de participación y actuación de los sectores de la sociedad mexicana. Asimismo, la SEMARNAT formuló en el año 2002, el Programa Estratégico para Conservar los Ecosistemas y su Biodiversidad, que sirve como marco para dar continuidad a las propuestas de la Estrategia Nacional. En el primer semestre del 2006 fue publicado el documento “Capital Natural y Bienestar Social”, como un avance de lo que será el “Segundo Estudio de País”, realizado bajo la coordinación de la CONABIO y que será publicado en 2008. Vale la pena resaltar en relación con el tema de desarrollo de capacidades, que hay un reconocimiento explícito de que el conocimiento del capital natural no puede ser importado de otros países, sino que tiene que ser desarrollado con nuestro propio capital humano.<sup>75</sup>

La Estrategia Nacional sobre Biodiversidad (ENB) es hasta ahora, el documento de política más importante de México en su tema. Establece objetivos, estrategias y acciones para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad en México, así como para la integración de criterios ambientales fundamentales en las políticas públicas. Se compone de las siguientes 4 líneas estratégicas:

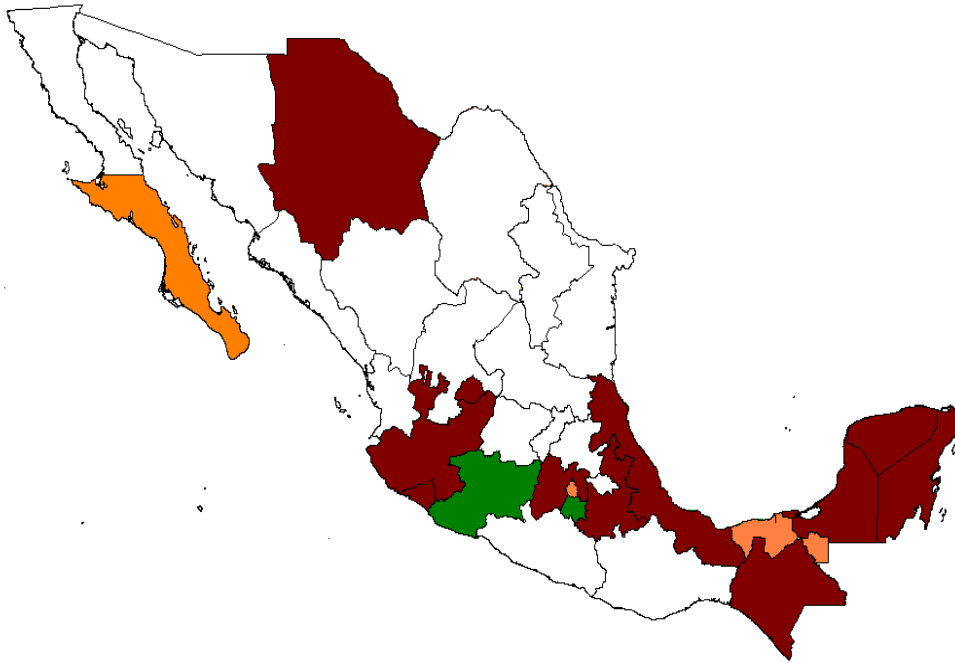
<p>1. Protección y conservación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación in situ.</li> <li>• Rescate de elementos de la diversidad biológica</li> <li>• Bioseguridad</li> <li>• Especies exóticas y traslocación</li> <li>• Prevención y control de actos ilícitos</li> <li>• Seguimiento</li> <li>• Atención a emergencias</li> </ul>	<p>2. Valoración de la biodiversidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Importancia en la cultura nacional</li> <li>• Aportaciones de la biodiversidad</li> <li>• Actualización institucional</li> </ul>
---	--

<sup>75</sup> CONABIO. “Capital natural y bienestar social.” *op.cit.* p.62

<p>3. Conocimiento y manejo de la información</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación y estudios</li> <li>• Inventories y collections</li> <li>• Rescate y systematization de conocimientos</li> <li>• Intercambio de información</li> <li>• Difusión</li> <li>• Educación ambiental</li> <li>• Capacitación y formación académica</li> <li>• Gestión de la información sobre biodiversidad</li> </ul>	<p>4. Diversificación del uso</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uso actual</li> <li>• Diversificación productiva</li> <li>• Criterios e indicadores</li> <li>• Comercialización y mercados</li> </ul>
---	--

En un esfuerzo por alcanzar los objetivos planteados en el CDB y llevar a cabo las acciones de la ENB y promover el desarrollo de capacidades a niveles estatal y municipal, se iniciaron en 2001 proyectos para desarrollar Estrategias Estatales sobre Biodiversidad (EEB) en varias Entidades Federativas del país con la participación voluntaria de gobiernos estatales y representantes de los diversos sectores de la sociedad. Las EEB se conciben como una herramienta de política pública que contribuya a planificar la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica con base en las condiciones sociales, ambientales y económicas de cada estado, determinando las acciones y recursos necesarios que cada sector de la sociedad habrá de aportar para lograr una utilización sustentable de los recursos bióticos.

### Estados que han desarrollado o desarrollan Estatales sobre Biodiversidad



*Fuente:* Coordinación de Enlace y Estrategias de Biodiversidad. CONABIO

#### 3.3.2 Formulación de políticas. Establecimiento de un Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (ANPs)

De acuerdo a las disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en el Artículo 76 Título Segundo, Capítulo I, sección IV, referente al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, menciona que: “La Secretaría integrará el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con el propósito de incluir en el mismo, las áreas que por su biodiversidad y características ecológicas sean consideradas de especial relevancia en el país.”

Actualmente dicha responsabilidad es competencia de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), creada en 2000 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), encargado de

la Administración de las Áreas Naturales Protegidas. De acuerdo con la información oficial el instrumento con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad son las áreas protegidas.

Éstas son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados. Se crean mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, su Reglamento, el programa de manejo y los programas de ordenamiento ecológico. Están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la Ley.<sup>76</sup>

En 2000, México contaba con 119 áreas protegidas, con una superficie de casi 16 millones de hectáreas. Actualmente las áreas protegidas mexicanas ya son 164 áreas naturales de carácter federal que representan más de 23,096,927 de hectáreas.

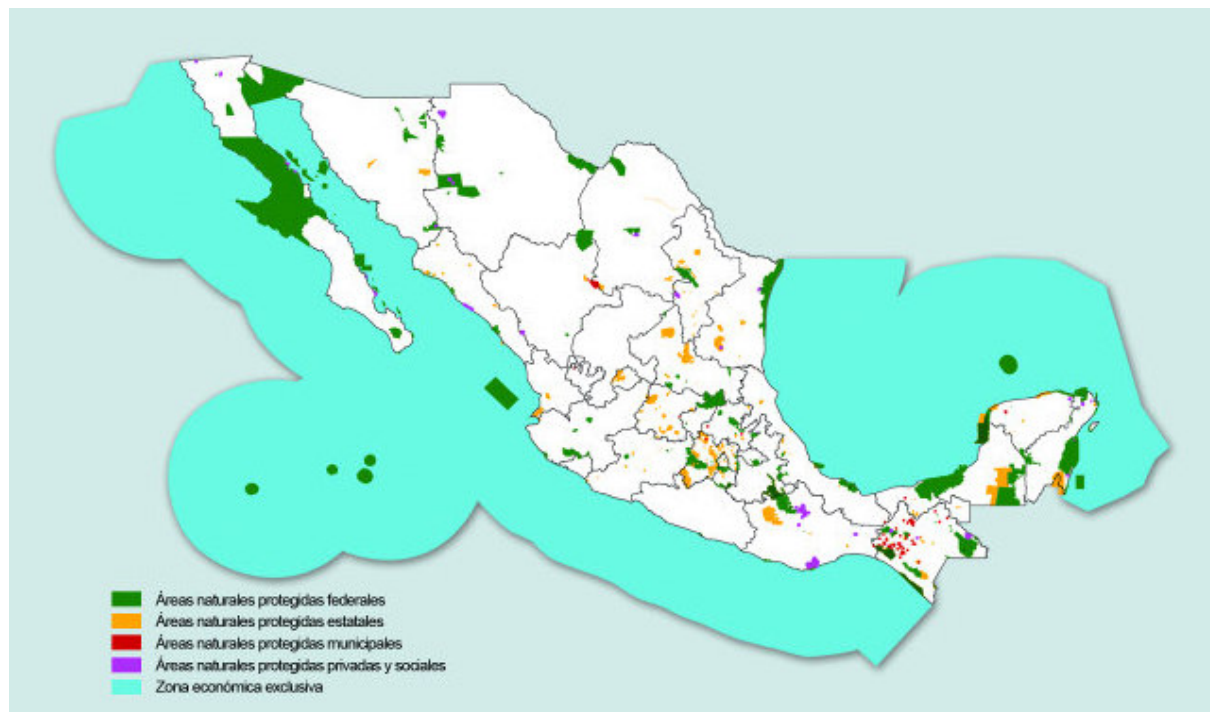
#### Categorías de Áreas Protegidas

Número	Categoría	Superficie en hectáreas
36	Reservas de la Biosfera	11.846.462
67	Parques Nacionales	1.505.643
4	Monumentos Naturales	14.093
6	Áreas de Protección de Recursos Naturales	3.465.922
29	Áreas de Protección de Flora y Fauna	6.077.384
17	Santuarios	689
1	Otras categorías	186.734
<b>164</b>		<b>23,096,927</b>

*Fuente:* Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

<sup>76</sup> [http://www.conanp.gob.mx/q\\_anp.html](http://www.conanp.gob.mx/q_anp.html) 25 de julio de 2008.

## Áreas Protegidas federales, estatales, municipales



*Fuente:* Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Es relevante señalar que el 65% de la superficie de las ANP federales cuenta con algún reconocimiento internacional, ya que forman parte del Patrimonio Mundial de la Humanidad, o están incluidas como reservas de la biosfera en el Programa del Hombre y la Biosfera de la UNESCO o la Convención Ramsar de Humedales. Esto ha sido una transformación importante en la última década. De acuerdo con las categorías de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), sólo 16.75% de la superficie decretada a nivel federal en las ANP se considera una reserva estricta. En el restante 83.25% está permitido el uso de los recursos naturales, siempre y cuando sea sustentable. Los decretos federales no son expropiatorios, sino que regulan el uso de la tierra o del mar.<sup>77</sup>

De acuerdo con información oficial uno de los logros principales de las áreas protegidas es la reorientación de la inversión a actividades sustentables, de hecho en las últimas tres décadas, en cinco de seis ANP analizadas, la tasa de deforestación es menor dentro del área protegida. Otro resultado importante es la disminución en la

<sup>77</sup> CONABIO. "Capital natural y bienestar social." *op.cit.* p.39

superficie afectada por incendios, incluso cuando el número de incendios no ha disminuido. Esto indica una rápida respuesta en la atención a incendios por el personal que labora en las ANP, apoyado por la información diaria sobre incendios forestales proporcionada por la CONABIO.

### **3.4 Evaluación preliminar del cumplimiento de los principales acuerdos multilaterales y regionales sobre biodiversidad**

En julio de 2004 en la inauguración del Primer Taller Latino Americano sobre Negociaciones Ambientales Internacionales, el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, reconoció que el multilateralismo es el instrumento más importante para la cooperación entre los miembros de la Comunidad de Naciones. Sin embargo, la enorme cantidad de instrumentos internacionales, buena parte de ellos ambientales, resulta una carga ya que no disponen de capacidades nacionales suficientes para participar apropiadamente.<sup>78</sup>

La formulación de políticas ambientales internacionales, regionales y nacionales casi siempre ha abordado los problemas caso por caso, atendiendo cada problema conforme a su surgimiento. Así, ha aumentado considerablemente el número y el alcance de los AMA (cada acuerdo atiende un tema específico), así como el número de instituciones internacionales y nacionales. Ya que la mayoría de los problemas ambientales está estrechamente vinculada a otros problemas, han surgido lagunas y duplicaciones que entrañan posibles sinergias y conflictos. Una mejor coordinación ayudaría a liberar la presión sobre las capacidades internacionales y nacionales. Además de promover el aprovechamiento eficaz de los recursos, la coordinación de los AMA puede asegurar el apoyo mutuo entre los diversos instrumentos internacionales.<sup>79</sup>

En el caso de nuestro país, en las últimas tres décadas, ha participado en los esfuerzos de cooperación internacional y contribuido a la construcción de la agenda ambiental internacional, impulsando los principios de equidad, responsabilidad común

---

<sup>78</sup> Memoria Primer Taller Latino Americano sobre Negociaciones Ambientales Internacionales, SEMARNAT, México, 27-28 de julio 2004.

<sup>79</sup> PNUMA, *op. cit.*, p. 53.

pero diferenciada y de precaución como ejes rectores de la cooperación. A la fecha, ha suscrito cerca de 100 acuerdos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sustentable y ha realizado aportaciones importantes tanto al desarrollo de los regímenes internacionales de carácter global, como de aquellos enfocados a la atención de asuntos regionales.

México tiene un papel clave en las negociaciones ambientales internacionales, reflejo de su ubicación geográfica, su riqueza en biodiversidad, y su posición diplomática y económica dual. Es miembro de la OCDE y del TLCN, además de tener vínculos estrechos con los otros países de América Latina y el Caribe. Mantiene buenas relaciones tanto con los países industrializados como con los países en vías de desarrollo...<sup>80</sup>

Ha impulsado la conformación de bloques regionales y subregionales de países que comparten problemáticas ambientales con respecto a fenómenos globales, como la Iniciativa de Países Megadiversos Afines y participado en una gran diversidad de foros cooperación relacionados con la conservación y el aprovechamiento del medio ambiente y los recursos naturales. Entre estos destacan el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, el Corredor Biológico Mesoamericano y el Sistema Arrecifal Mesoamericano, así como el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, el Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente, entre otros.

México ha mejorado considerablemente la manera en que su agenda ambiental internacional está siendo atendida. Sustancialmente, ha actuado con otros países de la OCDE, aunque no siempre se ha visto obligado a actuar así. Ha asumido responsabilidades más allá de sus obligaciones legales...

México está sufriendo dificultades al instrumentar su régimen legal, al igual que al asignar fondos adecuados para proyectos para cumplir con sus compromisos internacionales.

México tiene responsabilidades importantes relacionadas con su riqueza en biodiversidad, pero los recursos para proteger el medio ambiente y conservar los recursos son limitados.<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> OCDE, "Evaluación del Desempeño Ambiental: México, París y México", 2003, p.219.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 218- 219

En el ámbito multilateral, en el marco de la CITES destaca el hecho de que de las más de 33, 000 especies incluidas en sus Apéndices casi 3,000 ocurren en nuestro país,<sup>82</sup> por ello se ha impulsado un enfoque de trabajo integral que no sólo controle el comercio de especies silvestres, sino que promueva, capacite y financie el aprovechamiento sostenible de éstas, a través de un manejo adecuado y responsable mediante el establecimiento de unidades de producción, con participación de las poblaciones locales, contribuyendo así a mejorar sus condiciones de vida, e involucrándolos en la protección de los recursos y propiciando una distribución equitativa de los beneficios de su aprovechamiento.

Asimismo, se promueve el fortalecimiento de sinergias con otros convenios y organizaciones, como el Convenio de Diversidad Biológica y la Organización de las Naciones Unidas para la Pesca y la Agricultura, y se busca el apoyo a programas de conservación *in situ* con países que tengan centros de reproducción *ex situ* de especies cites. México ha participado activamente en la revisión de los criterios de enmienda de los Apéndices y en la definición de las especies incluidas en éstos; ha tomado medidas para facilitar la repatriación a México de especímenes decomisados en otros países y ha procedido al registro de criaderos intensivos y extensivos de especies ante la Secretaría para permitir el acceso de los productos y subproductos de la vida silvestre al mercado internacional.

En el caso del Convenio sobre Diversidad Biológica, entre los rezagos importantes para su cumplimiento se encuentran el desarrollo de legislación en materia de responsabilidad y compensación de daños ambientales que ahora son remitidas, sin resultados prácticos a la legislación civil. Las reglas para realizar restauración ambiental requieren mayor entendimiento y negociación, así como los componentes del daño ambiental y los recursos naturales incluyendo al medio ambiente, la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, el daño a la salud humana y el daño a los

---

<sup>82</sup> United Nations Environment Programme- World Conservation Monitoring Centre. Species Database: CITES-Listed Species1. <http://www.unep-wcmc.org/species/dbases/about.cfm> 11 de octubre, 2007.



conocimientos y prácticas tradicionales. En esta tarea, se requiere también una mayor interacción con el Poder Judicial.

A pesar de la complejidad que representan las acciones para la implementación de la Convención y las decisiones adoptadas, México ha cumplido sus compromisos a través de diversas acciones entre las que destacan:

- El Estudio de País, que fue concluido en 1998, y cuya versión actualizada, que concluirá en 2008, se encuentra en preparación, coordinada por la CONABIO, contando con la participación de más de 300 expertos. El Estudio de País en su segunda versión se basa en el enfoque de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio.
- Presentación de diversos informes nacionales y temáticos. Elaboración, en el 2000, de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. Se encuentran en preparación los Estudios de Estado y sus Estrategias Estatales.
- Se ha reforzado el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), que contiene más de millones de registros biológicos, cientos de fichas de especies amenazadas, útiles e invasoras, así como información cartográfica, climática y de otros temas afines, que apoyan los procesos de análisis y definición de prioridades.<sup>83</sup>

Asimismo y con la finalidad de atender un tema pendiente en la agenda de este instrumento internacional, México impulsó en 2002 la creación del Grupo de Países Megadiversos Afines (GPMA) para abordar el tercer objetivo relativo a la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, la negociación del régimen universal, que de certidumbre tanto a proveedores como a usuarios de recursos genéticos, garantizando las condiciones para una distribución efectiva de los beneficios.

...el GPMA sigue siendo un grupo estratégico de gran influencia. En él, México continúa teniendo un papel sobresaliente, que debe mantener, buscando mejorar la actual estructura de gobernabilidad internacional sobre la biodiversidad, promoviendo la coherencia y la

---

<sup>83</sup> SEMARNAT, “La Gestión Ambiental en México,” Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2006, p. 439.

complementariedad entre los tratados y las decisiones de los foros internacionales que se refieren al acceso a los recursos genéticos y a la protección del conocimiento tradicional.<sup>84</sup>

A nivel regional y en el marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACCAN) México ha obtenido beneficios como la realización de estudios, capacitación y fortalecido procesos como la participación ciudadana y la rendición de cuentas, no obstante las asimetrías para cumplir con sus lineamientos, ritmos y compromisos. Para México ha sido complicado y económicamente muy costoso, es el órgano al que más recursos se destinan.

No obstante ser éste un acuerdo de “cooperación”, el hecho de no reconocer cabalmente las asimetrías entre las Partes, ha impedido que México obtenga mayores recursos para robustecer sus estructuras administrativas, de inspección y vigilancia, y de investigación y desarrollo, a fin de ir acortando la brecha existente con sus homólogos. Aún así, México es el país que mayor provecho ha obtenido de los magros recursos destinados por los tres países al cumplimiento del Acuerdo.<sup>85</sup>

En el marco de la cooperación subregional, el Corredor Biológico Mesoamericano en México constituye un ejemplo de sinergias en el ámbito regional e internacional, promoviendo la integridad ecológica mediante la participación de las comunidades indígenas y campesinas locales en actividades compatibles con la conservación, e impulsando la transversalidad de los criterios ambientales en las políticas públicas.<sup>86</sup>

Puede decirse que adicional a la adopción y la integración a la legislación nacional de disposiciones emanadas de la Declaración de Río, México ha suscrito y participado en la mayoría de las convenciones, acuerdos y programas sobre medio ambiente y desarrollo sustentable del Sistema de Naciones Unidas.

---

<sup>84</sup> SEMARNAT, *op. cit.*, p. 446

<sup>85</sup> Campillo García, José, *opc.cit.*, p. 512

<sup>86</sup> <http://www.cbmm.gob.mx/> 24 de octubre de 2007.

No obstante, se observan pocas mejoras sustantivas a nivel nacional, existen problemas de implementación de los acuerdos suscritos, en un contexto en donde persisten la inequidad, pobreza y marginación, así como la creciente degradación y el deterioro continuo del medio ambiente y los recursos naturales.

A lo anterior se añaden las deficiencias institucionales, falta de coordinación en el ejercicio de programas y acciones, y graves rezagos en las capacidades locales de gestión y administración. Adicionalmente, en el ámbito internacional la actuación eficaz del país se ha visto limitada por los siguientes factores: la participación en una multiplicidad de foros y la escasa participación del sector académico, de expertos y de grupos representativos de la sociedad civil en la definición de las posiciones del país en el exterior en función de las prioridades nacionales.

## Conclusiones

Los problemas globales requieren soluciones multilaterales y globales. La participación efectiva es un prerrequisito para lograr acuerdos y resultados equitativos. Para lograrlo, se requieren reglas claras de actuación, apoyo técnico adecuado y presencia constante, tanto en las reuniones principales como en las múltiples reuniones paralelas e informales que caracterizan a las negociaciones internacionales ambientales.

México registra importantes logros y tiene ante sí el reto de la ejecución nacional e internalización de los compromisos internacionales, la participación, seguimiento, pago de cuotas internacionales, ejecución de las actividades necesarias, así como el fortalecimiento de la relación entre los compromisos internacionales y desarrollo sustentable, que después de hacer un ejercicio de priorización, debieran estar incorporadas al quehacer gubernamental y quedar reflejadas en las políticas de desarrollo. Concretamente dichas obligaciones podrían integrarse en la planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y a considerar el financiamiento para hacer frente a estas responsabilidades, que finalmente impactarán la conservación de la biodiversidad a escala nacional, estatal y municipal.

En las negociaciones internacionales se ha reconocido que erradicar la pobreza y asegurar la sustentabilidad ambiental son metas aún insatisfechas, por lo que es necesario idear mecanismos para movilizar mayores recursos domésticos e internacionales, privados y públicos, y mejorar tanto la gestión pública nacional como la gobernanza internacional para superar las barreras que impiden el afianzamiento de la sustentabilidad como modelo de desarrollo.

Entre los obstáculos más importantes para una cooperación internacional eficaz destacan los siguientes:

- Duplicidades y problemas de coordinación y de sobrecarga institucional, tanto en los organismos multilaterales como en los niveles nacionales, que provocan ineficiencias en el uso de los recursos humanos, materiales y financieros.

- Ausencia de mecanismos eficaces de monitoreo y de supervisión del cumplimiento de los acuerdos adoptados por las Partes para proteger los bienes comunes.
- Carencia de información científica y de capacidades administrativas esenciales para instrumentar los compromisos asumidos, particularmente en los países subdesarrollados.
- Falta de integración de políticas, así como conflictos de interés entre los objetivos de la protección ambiental y otras prioridades en materia de política económica y social.
- Crecientes desigualdades económicas y sociales a nivel mundial, y el problema de la deuda externa que aqueja a los países subdesarrollados.
- Ausencia de mecanismos de financiamiento que contribuyan a movilizar y canalizar mayores recursos públicos y privados para el desarrollo sustentable, en un contexto en el que la ayuda oficial para el desarrollo ha disminuido notablemente.

En efecto, aunque en la actualidad se reconoce formalmente la responsabilidad común pero diferenciada de los Estados por el deterioro del medio ambiente global, así como la importancia de las iniciativas que deberían provenir de los países desarrollados, en la práctica, las mejoras en la equidad acordadas como prioritarias en múltiples foros y que se encuentran estrechamente ligadas al combate a la pobreza, no han encontrado soluciones satisfactorias.

En el caso de México, se reconoce los compromisos internacionales constituyen elementos rectores y de referencia para la acción ambiental, por lo que asumir un liderazgo relevante en la agenda ambiental internacional, traerá consigo obligaciones y responsabilidades para la instrumentación nacional y para hacer frente a los problemas ambientales globales.

A pesar de los avances registrados desde Río, la política ambiental mexicana resulta insuficiente para impulsar el desarrollo sustentable. Dicha política ha sido conformada a partir de enfoques parciales, que en algunos casos ni siquiera han sido

asumidos plenamente. Actualmente se cuenta con un conjunto de leyes, reglamentos, normas, programas e instrumentos, que no han tenido un impacto efectivo en la estrategia general de desarrollo.

En el futuro, el reto será obtener un balance óptimo entre las políticas orientadas a promover el crecimiento económico necesario para elevar las condiciones de vida de los mexicanos, en un marco de mayor equidad y protección ambiental, requisitos indispensables para el futuro sustentable de México.

Para lo anterior, habrá que tener en cuenta que la dimensión de la sustentabilidad involucra un marco amplio de políticas que incorpora las variables económicas, ambientales y sociales, de cuya articulación dependen los impactos ambientales de la actividad económica.

Adicionalmente, las fallas de política que han actuado históricamente en contra del desarrollo económico y social en el país, también han estado en el origen de los desequilibrios regionales, del deterioro ambiental y de los recursos naturales.

Consecuentemente; en los próximos años será necesario continuar trabajando en el diseño de nuevos esquemas y en la aplicación efectiva de los instrumentos que permitan dar atención prioritaria a los problemas ambientales, consolidar al desarrollo sustentable como eje transversal en las decisiones de política e impulsar una mejora ambiental a través de las transformaciones requeridas en los ámbitos económico, financiero, cultural, social, y tecnológico: todo lo cual requerirá de la consolidación de las instituciones y la aplicación de mecanismos regulatorios eficaces, eficientes y transparentes.

En suma, para asegurar el cumplimiento cabal de los compromisos adquiridos ante la comunidad internacional en torno al desarrollo sustentable, se deberá consolidar a éste como política de Estado, y realizar innovaciones en la gestión pública para garantizar la integración de políticas; la instrumentación de sistemas efectivos de

evaluación del desempeño gubernamental; la participación corresponsable de la sociedad, y el fomento decidido a la descentralización mediante el fortalecimiento de las capacidades de los estados y municipios.

Por lo tanto se requiere del diseño de nuevos mecanismos que garanticen la articulación realmente efectiva del sector ambiental con los programas sectoriales, las estrategias de desarrollo regional y las grandes prioridades nacionales de generación de empleos, impulso a la productividad y competitividad, y combate a la pobreza.

## Fuentes de Investigación

- Bibliográficas

Álvarez, R., Benítez, D. H., y Oliveras, A. "CITES: un Convenio para proteger las plantas y animales amenazados por el comercio ilegal", *Biodiversitas*, CONABIO, año 6, no. 49, México, julio 2003.

Bas, E., "Megatendencias para el Siglo XXI. Un estudio Delfos," Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Bayo, R., Lovink, S, Veening, Wouter, "Financiamiento de la Conservación de la Biodiversidad," Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2000.

Boyle, A., y Freestone, D., "International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges," Oxford University Press 1999.

Brañez, R., "Manual de Derecho Ambiental Mexicano," Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Campillo García, José. "El Acuerdo Paralelo Ambiental a 10 años de distancia" en: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación Jurídica: diez años después. Jorge Witker Coordinador. UNAM. 2005

CEPAL/PNUMA, "La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades" (LC/G.2145 (CONF.90/3)), Chile, 2001.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, "Las Áreas Protegidas de México, Liderazgo Internacional," México, 2006.

Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO), "La Diversidad Biológica de México: Estudio de País", México, 1998.

Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO), "Capital natural y bienestar social," Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México, 2006.

Comisión para la Cooperación Ambiental, Plan Estratégico de Cooperación para la Conservación de la Biodiversidad de América del Norte, Montreal, 2003.

Comisión de Cooperación Ambiental, "Diez Años de Cooperación Ambiental, Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio, Comité de Revisión y Evaluación del Decenio", junio de 2004.



Ezcurra, E., "La Biodiversidad en América Latina a Diez Años de Río, en La transición hacia el desarrollo sustentable, perspectivas de América Latina y el Caribe, Edit. SEMARNAT, INE, UAM, ONU, PNUMA, México, 2002.

Flores Olea, V. y Mariña, A., "Crítica de la globalidad, Dominación y liberación en nuestro tiempo," Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

Guimaraes, R., y Bárcena, A., "El Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe desde Río 1992 y los nuevos imperativos de institucionalidad", en La transición hacia el desarrollo sustentable, perspectivas de América Latina y el Caribe, Edit. SEMARNAT, INE, UAM, ONU, PNUMA, México, 2002.

Hurrell, A., "International Political Theory and the Global Environment," en Booth, K. y Smith, S., *International Relations Theory Today*, The Pennsylvania State University Press, Oxford, 1995.

Leff., E., *La Geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable*, Observatorio Social de América Latina (OSAL)-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, año VI, No. 17, Chile, mayo-agosto 2005.

Leff. E.; Ezcurra E.; Pizanty, I., (compiladores) "El Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe desde Río 1992 y los nuevos imperativos de institucionalidad, en La transición hacia el desarrollo sustentable, perspectivas de América Latina y el Caribe, " SEMARNAT, INE, UAM, ONU, PNUMA, México, 2002.

Matthew, R., A., *Environmental Security: Demystifying the Concept, Clarifying the Stakes*, Environmental Change and Security Project, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D.C., Spring 1995.

Millennium Ecosystem Assessment, *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*, World Resources Institute, Washington, DC. 2005.

Mittermeier, R y C. Goettsch Mittermeier, *Megadiversidad. Los Países Biológicamente más Ricos del Mundo*, CEMEX, México, 1997.

Mittelman J., *Globalization: Critical Reflections*, *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), Vol. 73, No. 1, Londres, enero 1997.

Nava, E., C., 2005. Guía mínima para la Enseñanza del Derecho Ambiental Internacional en México, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva Serie, año XXXVIII (113).

Navarrete J.E. (coordinador), *La Reconstrucción de la Política Exterior de México: Principios, Ámbitos, Acciones*. Colección Prospectiva Global, UNAM. México. 2006.

OCDE, "Evaluación del Desempeño Ambiental: México, París y México", 2003.

Pascual, P. y Woldenberg, J., "Desarrollo, Desigualdad y Medio Ambiente," Cal y Arena, México, 1994.

Pérez, J., *Medio Ambiente, globalización, mercado y desarrollo humano: (Un breve recuento histórico y situación actual del debate)*, *Aportes*, Revista de la Facultad de Economía, Benemérita Universidad de Puebla (BUAP), Año X, número 28, enero-abril de 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, División de Evaluación y Alerta Temprana (DEAT), *Generalidades sobre nuestro cambiante entorno, GEO 2006*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente P. O. Box 30552 Nairobi 00100, Kenia.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *La prevención de los riesgos de la biotecnología y el medio ambiente Introducción al Protocolo de Cartagena relativo al Convenio sobre la Diversidad Biológica*, GE.03-01838/S, 2003.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "Manual Preliminar El Cumplimiento y la Observancia de los Acuerdos Multilaterales Ambientales", 2004.

Romero, L., P., "El peso de las Políticas Mexicanas en la Sustentabilidad de las Recientes Tendencias de Desarrollo," en *La transición hacia el desarrollo sustentable, perspectivas de América Latina y el Caribe*, Edit. SEMARNAT, INE, UAM, ONU, PNUMA, México, 2002.

SEMARNAT, "La Gestión Ambiental en México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales," México, 2006.

Székely, A., *Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America Natural Resources*, Journal NRJOAB, Vol. 32, No. 3, Summer 1992.

Urquidi, V., "El desarrollo sustentable en el futuro de de la ONU en La Cumbre del Milenio: Hacia donde van las Naciones Unidas," SRE, 2000.

- Documentos

Asamblea General de las Naciones Unidas, "Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano", Resolución 2994 (XXVII), del 15 de diciembre de 1972.

Asamblea General de las Naciones Unidas, "Carta Mundial de la Naturaleza", Resolución 37/7 del 28 de octubre de 1982.

Asamblea General de las Naciones Unidas, "Informe del Milenio. Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el Siglo XXI", Doc. A/54/2000.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina), *Globalización y Desarrollo*, LC/G.2157(SES.29/3), Brasil, 2002.

Convenio sobre Diversidad Biológica, UNEP/CBD/94/1

Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar, Irán, 2.2.1971, modificada según el Protocolo de París, 3.12.1982 y las Enmiendas de Regina, 28.5.1987.

Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 1992.

General Assembly of United Nations, *Report of the World Commission on Environment and Development*, A/43/427, 1987.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, D.O.F. de fecha 28 de enero de 1988, mod. 7 de enero de 2000.

Novena Época, instancia: Pleno. Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, noviembre de 1999. Tesis P. LXXXVII/99, p. 46 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tratados Internacionales: se ubican jerárquicamente encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal.

Memoria del Primer Taller Latino Americano sobre Negociaciones Ambientales Internacionales, SEMARNAT México, 27-28 de julio 2004.

United Nations Environment Programme (UNEP), *One Planet Many People: Atlas of Our Changing Environment*, Division of Early Warning and Assessment (DEWA), 2005,

United Nations Environment Programme (UNEP), - World Conservation Monitoring Centre. Species Database: CITES-Listed Species1. 2007.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, "Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la biotecnología": texto y anexos, Montreal, 2000.

Secretaría de Ramsar, "La Convención sobre los Humedales", Proyecto Danone/Evian, marzo, 2004.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Sustaining life on Earth: How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being*, Montreal, 2000.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook*, Canada, 2001.

Organización Mundial del Comercio, Cuarto período de sesiones, *Declaración Ministerial*, WT/MIN(01)/DEC/1, Doha, noviembre de 2001

- Referencias electrónicas

<http://www.biodiv.org/doc/publications/guide.shtml>

[www.biodiv.org/world/parties.asp.shtml](http://www.biodiv.org/world/parties.asp.shtml)

<http://www.cbmm.gob.mx/>

[http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion\\_internacional/doctos/apendices.html](http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/apendices.html)

[http://www.conanp.gob.mx/q\\_anp.html](http://www.conanp.gob.mx/q_anp.html)

[http://www.cms.int/documents/convtxt/cms\\_convtxt\\_sp.htm](http://www.cms.int/documents/convtxt/cms_convtxt_sp.htm)

<http://www.earthprint.com>

[www.ramsar.org/features/features\\_econ\\_val1\\_s.htm](http://www.ramsar.org/features/features_econ_val1_s.htm)

<http://www.millenniumassessment.org/en>

[http://www.ramsar.org/key\\_brochure\\_2004\\_s.htm](http://www.ramsar.org/key_brochure_2004_s.htm)

<http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/Pages/estructuraorganica.aspx>

[http://www.sica.int/ccad/ccad\\_breve.aspx?ldEnt=2](http://www.sica.int/ccad/ccad_breve.aspx?ldEnt=2)

<http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/report1a.pdf>