

Acta resumida de la Conferencia Trinacional sobre
actividades de aplicación de la legislación sobre vida
silvestre: “En busca de mejores vías para la participación
ciudadana”

Del 28 de febrero al 1 de marzo de 2002,
Omni Shoreham Hotel, Washington, DC, Estados Unidos

Con el patrocinio de:
Grupo de América del Norte sobre Aplicación de la Legislación sobre
Vida Silvestre (NAWEG)
Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

Resumen: Stanley W. Burgiel

El presente informe resume la Conferencia Trinacional sobre Actividades de Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre: “En Busca de Mejores Vías para la Participación Ciudadana”, que se efectuó del 28 de febrero al 1 de marzo en el hotel Omni Shoreham en Washington, DC. La Conferencia fue organizada por el Grupo de América del Norte sobre Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (NAWEG) y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte. Participaron alrededor de 60 representantes gubernamentales, de organizaciones no gubernamentales y de los sectores académico y privado de Canadá, Estados Unidos y México.

La Conferencia analizó los actuales y potenciales mecanismos, vías y asociaciones para la participación ciudadana en las cuestiones de aplicación de la legislación sobre vida silvestre en Canadá, Estados Unidos y México. Los objetivos prioritarios de la conferencia fueron: identificar diferentes vías para la participación ciudadana; analizar las diferencias en la aplicación de la legislación sobre vida silvestre en los tres países; generar apoyo ciudadano para las actividades de aplicación, y elaborar recomendaciones respecto de la formación de asociaciones de colaboración entre las dependencias y la ciudadanía.

La reunión incluyó cinco sesiones plenarias que abordaron:

- Un panorama comparativo de los sistemas de aplicación sobre vida silvestre;
- Una perspectiva comparativa de los mecanismos de participación ciudadana;
- Cooperación en las actividades transfronterizas de aplicación;
- Modelos de asociaciones de colaboración, y
- Estudios de caso sobre participación ciudadana.

Cada sesión incluyó tres presentaciones, por lo general con la perspectiva de cada uno de los tres países, y un periodo para discusiones, comentarios, preguntas y recomendaciones. Se contó también con una ponencia magistral a cargo de John Webb del Departamento de Justicia de EU, y grupos de discusión en mesa redonda que elaboraron recomendaciones respecto de cómo generar apoyo ciudadano para las actividades de aplicación.

I. PLENARIA DE APERTURA

Ignacio González, Jefe de Programa de la CCA, inició la sesión y dio la bienvenida a los participantes.

Yvan Lafleur, presidente del NAWEG, analizó el papel de su organización como mecanismo para la discusión de los asuntos regionales de aplicación y destacó su mandato para el desarrollo de capacidades y la coordinación de los enfoques regionales en materia de las obligaciones y las prioridades de aplicación. Explicó que esta conferencia es la más reciente de una serie patrocinada por NAWEG y que las anteriores se orientaron a asuntos como la identificación de pieles de comercio controlados, aves, reptiles, corales e invertebrados marinos, zoología forense y entrenamiento de funcionarios aduanales. Entre las próximas prioridades del NAWEG figuran el desarrollo de la capacidad en el área del comercio de especies de plantas amenazadas, las especies invasoras, las operaciones de inteligencia, y las actividades de difusión hacia los países de América Central y el Caribe.

Greg Block, Director de Programas de la CCA, destacó que el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) incluyó términos vigorosos respecto de la aplicación de las legislaciones nacionales y la participación de la ciudadanía. Entre los ejemplos positivos en materia de participación pública en otros programas de la CCA están: el registro de emisiones y transferencias de contaminantes; la elaboración y aplicación de los planes de acción regional de América del Norte para contaminantes

orgánicos persistentes; el análisis de los efectos ambientales de la liberalización comercial, y la iniciativa sobre electricidad y medio ambiente. Block destacó que ha sido un reto el fomento del apoyo ciudadano para el trabajo de los funcionarios de aplicación y subrayó que la participación ciudadana es un proceso dinámico permanente que requiere de flujo libre de información entre las autoridades y el público. Destacó también la necesidad de apoyar la formación de redes comunitarias de comunicación transfronteriza y sugirió que se analicen más a fondo los mecanismos para su coordinación e institucionalización.

II. PANORAMA COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE VIDA SILVESTRE

Don MacLauchlan, director de recursos internacionales de la Asociación Internacional de Dependencias sobre Pesca y Vida Silvestre, moderó la sesión en la que se compararon los sistemas nacionales de aplicación de la legislación sobre vida silvestre, lo que incluyó: las bases para la jurisdicción sobre la vida silvestre; los papeles de los gobiernos federales y subnacionales; la cooperación entre dependencias en materia de vida silvestre, y el establecimiento de prioridades de aplicación.

De Canadá: Steve Curtis, director de programa para Canadá de la Asociación para la Información sobre Biodiversidad, hizo un análisis de la jurisdicción federal, provincial y de otras entidades gubernamentales y sus correspondientes instancias legislativas respecto de la vida silvestre en Canadá. El gobierno federal es el principal responsable de la pesca, las aves migratorias, las especies amenazadas y las especies en terrenos y aguas federales, según lo establecido en la legislación respectiva, incluida la Ley de Pesca, la Ley sobre la Conservación de las Aves Migratorias, la Ley sobre la Vida Silvestre, entre otras. Los gobiernos provinciales tienen la responsabilidad respecto de todas las otras áreas de la vida silvestre y con frecuencia cuentan con sus propias leyes sobre vida silvestre y sus funcionarios respectivos. Curtis también reconoció el papel de los gobiernos indígenas y municipales en la gestión de la vida silvestre. Hizo notar que la coordinación de los esfuerzos de aplicación entre los diferentes niveles de gobierno varían según el sector, en la medida en que no existe un arreglo contractual. Curtis destacó la importancia de la Asociación de Responsables de la Aplicación de la Legislación sobre Recursos Naturales de Canadá, que incluye a las diez provincias, los tres territorios y las dependencias federales del caso. La asociación trabaja para: ofrecer un foro para el análisis de las cuestiones de aplicación sobre recursos naturales; promover la cooperación, intercambio de información y aprovechamiento conjunto de recursos y servicios de inteligencia; fortalecer la integración de la gestión de los recursos con la aplicación de la legislación; fomentar la profesionalización y dar apoyo a la capacitación y el desarrollo de los recursos humanos.

De México: José A. Gómez Rodríguez, Director General de Peticiones y Quejas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) presentó un resumen del marco legislativo para la aplicación de la legislación sobre vida silvestre en México. Destacó cuatro principales componentes legales: la Constitución, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre y la legislación local pertinente. La Ley General sobre Vida Silvestre, de reciente promulgación, involucra a los gobiernos federal, estatal y municipales; ofrece vías para la participación ciudadana e incluye a un consejo consultivo para la protección de la vida silvestre. Las dos principales vías para su aplicación son la Profepa, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), y a través del sistema judicial. Las sanciones por incumplimiento fueron aumentadas e incluyen multas y prisión. La Profepa vigila más de 142 millones de hectáreas de territorio y sus programas de actividades se derivan del plan nacional de desarrollo y del programa nacional en materia de medio ambiente y recursos naturales. Las prioridades actuales de la Profepa son las áreas críticas, el incumplimiento, las empresas de alto riesgo, las especies amenazadas y la corrupción.

Rodríguez destacó que la participación de los sectores de interés requiere de elementos legales y de la institucionalización del diálogo y el entrenamiento. Destacó el papel esencial que puede cumplir el consejo consultivo nacional, que incluye a un amplio espectro de representantes gubernamentales y no

gubernamentales. También llamó la atención respecto del mecanismo de denuncia popular, figura de la legislación mexicana en la que los individuos o grupos pueden informar al gobierno sobre actividades ilegales, mismas que en su turno deben ser investigadas por las dependencias gubernamentales del caso.

De Estados Unidos: Richard Marks, Director Adjunto Asistente de la División de Aplicación del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de EU explicó que las bases de la jurisdicción federal sobre la vida silvestre son la Constitución, que asigna al gobierno federal jurisdicción respecto de la regulación del comercio interestatal y exterior, los tratados internacionales y los terrenos de propiedad federal. Estados Unidos cuenta con más de catorce leyes relevantes sobre vida silvestre, es parte de varios tratados internacionales y promulgó la Ley Lacey, que ayuda a la ampliación del impacto de la aplicación sobre vida silvestre. Entre las actuales prioridades de aplicación están la ejecución de los controles sobre importación y exportación; la regulación del comercio interestatal y exterior de vida silvestre; controlar la importación de vida silvestre dañina; proteger el hábitat de la vida silvestre y apoyar a las dependencias estatales, tribales e internacionales de aplicación de la legislación en la materia. La cooperación entre las dependencias se ha venido incrementando a través de, por ejemplo: equipos de tarea conjuntos para las investigaciones de crímenes y cuestiones de aplicación; alianzas para la aplicación con los estados, las tribus y los gobiernos extranjeros; elaboración de acuerdos de cooperación en materia de aplicación de la legislación; entrenamiento en técnicas de aplicación, exámenes de zoología forense; participación en la CITES e Interpol, y operación de depósitos en apoyo a la educación y cumplimiento de responsabilidades fiduciarias con tribus. Marks destacó la importancia de la cooperación entre los sectores público y privado y dio la bienvenida a las contribuciones ciudadanas para revisar el sistema con el que se establecen las prioridades de las actividades que afectan a los recursos de vida silvestre.

Discusión: En respuesta a una pregunta sobre los esfuerzos para corregir los problemas de corrupción al interior de las dependencias de aplicación, Marks indicó que existe una fuerte correlación entre el potencial de corrupción y las actividades ilegales, como el contrabando, y subrayó la función de los grupos internos de vigilancia para corregir esta importante preocupación. Agregó también que los funcionarios de aplicación en esta área deben estar fuera de toda sospecha. Rodríguez anotó que la corrupción es un problema grave en México, mismo que se exacerba debido a los bajos salarios y la insuficiencia de recursos y recomendó la rotación de inspectores y el aumento en la participación ciudadana para reportar casos de corrupción. Curtis destacó la necesidad de una mayor rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana, como mecanismos para limitar el alcance de la corrupción.

Algunos participantes expresaron que en ocasiones los gobiernos pueden ser obstáculos importantes para la participación ciudadana, incluso si ésta se rige por reglas y regulaciones formales. Al respecto, se subrayó la función de los consejos consultivos y la inclusión de mecanismos de rendición de cuentas en las legislaciones nacionales. Otros comentaristas enfatizaron que la aplicación coercitiva de la legislación o el uso de denuncias populares debe ser la excepción y no la regla en la protección de la vida silvestre. Se destacó que la aplicación de la ley es sólo una de las muchas herramientas disponibles para proteger la vida silvestre.

III. PANORAMA COMPARATIVO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carroll Muffett, Directora de Programas Internacionales de Defenders of Wildlife, moderó la sesión y resumió las vías actuales para la participación ciudadana en las actividades de aplicación de la legislación, los obstáculos y las oportunidades. En sus palabras de apertura Muffett mencionó los aspectos comunes en los tres países: falta de familiaridad del público con la legislación pertinente, presiones políticas para no aplicar plenamente las leyes impopulares y carencia de recursos suficientes para la aplicación efectiva. Destacó que las ONG pueden desempeñar una función importante en la solución de estos problemas mediante el impulso de la educación ciudadana, ejercer presión para asegurar que las leyes se apliquen con plenitud y cabildeando con los gobiernos para que se dediquen mayores recursos al cumplimiento de la

legislación sobre vida silvestre, además de cooperar con las dependencias de aplicación en dichas actividades.

De Canadá: Randy Christensen, abogado asociado del Sierra Legal Defense Fund, expuso sobre las vías legales para la participación que existen en Canadá. Al mencionar algunos de los beneficios de la colaboración informal y el intercambio de información con los gobiernos, Christensen mencionó que en algunas ocasiones las ONG pueden trabajar de manera más efectiva desde el interior del proceso con los gobiernos que si siempre se oponen públicamente a ellos. Destacó un programa en particular en el que se estimula a que los ciudadanos observen, registren y reporten las violaciones relacionadas con la vida silvestre y llamó la atención respecto de la necesidad de una mayor educación y mejores oportunidades para la participación ciudadana, en particular en el establecimiento de las cuotas de caza y el otorgamiento de licencias.

Ello sin subestimar la importancia de mecanismos más formales de participación, por ejemplo en términos de la Ley Canadiense de Protección Ambiental, que faculta a la ciudadanía para solicitar una investigación y, en algunas circunstancias, presentar demandas ciudadanas. Otras formas de participación en la aplicación de la legislación sobre vida silvestre incluyen: demandas privadas; revisión judicial de decisiones de las dependencias; derechos legales de apelación; mecanismos privados, por ejemplo peticiones a los comités ambientales o solicitudes en términos de las leyes sobre derecho a la información; mecanismos internacionales, como las peticiones ciudadanas en términos de los artículos 14 y 15 del acuerdo ambiental paralelo al TLCAN, y el uso de leyes extranjeras, como la Reforma Pelly de la Ley sobre Protección de los Pescadores (U.S. Fisherman's Protective Act), que sanciona a los países que puedan vulnerar la posibilidad de que EU proteja a las especies amenazadas. Concluyó con una propuesta para que la participación ciudadana en las actividades de aplicación se mejore por medio de: mejor monitoreo de las actividades y el derecho público a los datos; disposiciones respecto de la participación ciudadana en la legislación pertinente, y requisitos para las disposiciones sobre demandas ciudadanas.

De México: María Elena Sánchez Saldaña, presidente de Teyeliz, A.C., describió el trabajo de Teyeliz, organización no gubernamental que resulta un buen estudio de caso sobre la forma en que la ciudadanía puede apoyar la aplicación de la legislación mexicana sobre vida silvestre. Teyeliz utiliza información previamente verificada de fuentes que incluyen a los gobiernos, las ONG, el sector académico, los medios de difusión y las empresas comerciales para, entre otros aspectos: identificar especies comercializadas, tendencias en el uso, origen de las especies comercializadas; rutas del comercio, distribución y almacenamiento; mercados de consumo; cantidades de comercio legal e ilegal; principales temporadas para la captura y comercio, y los traficantes y sus redes. Los informes se publican y entregan a la Profepa, a las autoridades encargadas del manejo de los recursos, al sector académico, las ONG, autoridades extranjeras y a las secretarías de los acuerdos y convenios internacionales pertinentes. Teyeliz ha realizado análisis de brechas en el marco legislativo actual y ha elaborado recomendaciones para su modificación; ha participado también en comités consultivos nacionales, redes internacionales y convenciones intergubernamentales que se encargan del uso y la comercialización de la vida silvestre. Saldaña expresó también su apoyo al uso de la denuncia popular como mecanismo efectivo de participación, ya que es requisito que cada denuncia reciba respuesta oficial.

De Estados Unidos: Eric Glitzenstein, asociado de Meyer & Glitzenstein, planteo los obstáculos y las oportunidades para la participación ciudadana en el contexto de EU. Entre las vías para dicha participación en Estados Unidos están:

- El acceso a la información, por ejemplo a través de las peticiones en términos de la Ley sobre el Derecho a la Información, como requisito fundamental para evaluar la situación y determinar los pasos necesarios de acción;

- Peticiones a los gobiernos y participación en mecanismos formales, por ejemplo a través de la Ley de Procesos Administrativos;
- Cabildeos en busca de nuevas y mejores leyes, y
- Presentar demandas legales, o al menos amenazar con presentarlas, para obtener la atención necesaria para promover los cambios.

Entre los obstáculos para la participación ciudadana en EU figuran:

- Obstáculos legales, entre ellos algunas leyes que no permiten el acceso ciudadano a los tribunales, entre ellas la de protección a los animales;
- Obstáculos generados por la jurisprudencia, por ejemplo la decisión de la Suprema Corte de EU contraria a las demandas contra dependencias gubernamentales por no perseguir con eficacia a quienes violan la ley, o la necesidad de demostrar una representación legal o interés directo a proteger para demandar en los tribunales;
- Obstáculos en las dependencias, por ejemplo los esfuerzos por evitar la difusión de información o la interpretación excesivamente amplia de las excepciones, y
- Actitudes muy arraigadas en los rangos superiores de gobierno respecto de que la ciudadanía tiene poco que ver con las actividades de aplicación de la legislación.

Discusión: Los participantes subrayaron el amplio rango de responsabilidades de las dependencias de aplicación, lo que contrasta con la escasez de recursos en los tres países. En relación con las capacidades, los participantes enfatizaron la necesidad de entrenamiento legal y de fomento de la conciencia ciudadana, posiblemente por medio de la elaboración de programas de comunicación social o programas públicos sobre protección de la vida silvestre. Uno de los participantes subrayó la necesidad de ejercer presión sobre el poder legislativo para que autoricen adecuados recursos para la correcta aplicación de la ley.

Los participantes también hicieron notar la importancia de factores relacionados con la actitud. Uno de ellos manifestó que el sector privado por lo general disfruta de una relación estrecha con las autoridades encargadas del fomento económico, mientras que las ONG y la sociedad civil tienen una relación más distante con las dependencias ambientales. Las actividades de aplicación podrían ser un área en la que los grupos ambientalistas y las dependencias gubernamentales resulten aliados naturales en cuanto a sus metas. Al respecto, las autoridades deberían sacar provecho de los conocimientos, la información y el apoyo de las ONG. Un participante destacó la necesidad de considerar en particular el papel, las responsabilidades y las oportunidades para los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

Un participante subrayó la necesidad específica de considerar la participación de los pueblos indígenas, con respeto de los derechos legales y los tratados que dichos grupos han firmado con los gobiernos federales. Los pueblos indígenas con frecuencia dependen en mayor medida de los recursos de vida silvestre y viven en más estrecho contacto con ellos, lo que puede representar oportunidades particulares y desafíos para la aplicación efectiva de la legislación. Otro participante subrayó el papel de las ONG como intermediarios entre la ciudadanía y los gobiernos, en especial cuando quienes reportan las actividades ilegales no necesariamente desean ser identificados.

IV. PONENCIA CENTRAL

John Webb, Jefe Asistente de la Sección de Recursos Marinos y Vida Silvestre de la División de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Departamento de Justicia de EU presentó la ponencia central, en la cual analizó el contexto histórico del desarrollo de la sección de Recursos Marinos y Vida Silvestre y reconoció la necesidad de especialistas jurídicos para combatir el crimen relacionado con la vida silvestre. Destacó el cambio del Servicio Nacional de Recursos Marinos y Pesca y las autoridades aduanales de un

enfoque en el contrabando individual hacia otro más centrado en el comercio ilegal de vida silvestre a gran escala. Uno de los mejores instrumentos para el combate de dicho tráfico es la Ley Lacey de 1981, que faculta a las autoridades para interponer acusación criminal contra ciudadanos estadounidenses por violaciones a las leyes sobre vida silvestre durante su estancia en otros países. Es éste, destacó, un importante mecanismo para facultar a otros países para que busquen el cumplimiento de sus leyes ambientales al interior de Estados Unidos. Webb presentó algunos casos en los que la Ley Lacey se aplicó a traficantes de reptiles en México y en la venta de langostas de Honduras de menor tamaño que el legal.

Webb destacó que hay una tendencia reciente a aplicar castigos más astringentes, entre ellos penas de prisión. Estados Unidos ha fortalecido también su utilización de los tratados de extradición y de los acuerdos de intercambio de información. El gobierno puede decomisar propiedades y activos adquiridos mediante actividades de tráfico. Los ingresos obtenidos por esa vía se comparten con los países en los que se originaron las especies o se canaliza a otras actividades de aplicación.

Discusión: En respuesta a una pregunta sobre los mecanismos para permitir que los indígenas canadienses transporten partes de especies amenazadas en territorio estadounidense, Webb dijo que una posible vía es la negociación entre el gobierno de EU y el de Canadá, para identificar a las tribus específicas a las que el gobierno canadiense reconoce el derecho de transportar dichas partes. En cuanto al asunto de la repatriación de las especies incautadas o sus partes al país de origen, como lo estipula la CITES, Webb manifestó que la misma CITES establece que el país de origen debe pagar los costos asociados con la incautación y resguardo de los especímenes vivos, lo cual puede resultar oneroso. Estados Unidos en algunas ocasiones repatría las especies incautadas pero en otras las vende en subastas e invierte el dinero en otras investigaciones de aplicación.

V. COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN MATERIA DE APLICACIÓN

Craig Hoover, Subdirector de la organización Traffic North America, moderó la sesión dedicada a los acuerdos y asociaciones de ejecución transfronterizas formales e informales, trilaterales y bilaterales en materia de vida silvestre, prioridades transfronterizas de aplicación y el papel de la ciudadanía en dicha aplicación transfronteriza. Traffic es una ONG líder que busca garantizar que el comercio de vida silvestre se efectúe de modo legal y sustentable.

De Canadá: Garry Bogdan, Jefe de la División de Aplicación sobre Vida Silvestre de la región norte y las llanuras del ministerio de Medio Ambiente de Canadá, describió la función de las oficinas de inspección de Canadá. En su región, que comprende la mitad del territorio canadiense, se cuenta sólo con tres inspectores. Por tanto, el fortalecimiento de la participación ciudadana es una estrategia necesaria para que los limitados recursos de aplicación rindan más. Los marcos particulares para la aplicación y las actividades relacionadas incluyen las áreas protegidas (por ejemplo santuarios o parques), la legislación (por ejemplo tratados nacionales, acuerdos de apoyo jurídico o memorandos de entendimiento), información pública (por ejemplo materiales educativos) y contribuciones ciudadanas (por ejemplo procesos de consulta o comités de gestión). Las vías de participación ciudadana incluyen: programas del tipo “denuncie a los traficantes”; campañas del género “observe, registre y reporte”; el uso de delatores pagados o sin remuneración; educación y difusión con la ciudadanía, y programas de voluntariado para la vigilancia y mantenimiento de algunos terrenos federales. Bogdan destacó la necesidad de trabajar de forma estrecha con las comunidades indígenas en temas relacionados con la aplicación de la legislación federal en sus territorios.

De México: Karla Logan López, de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, destacó que México es un de los cinco países con megadiversidad y subrayó la necesidad de tomar en cuenta su contexto socioeconómico como país en desarrollo con limitados recursos para la conservación. Aun así, algunas ONG, universidades y otras entidades han hecho de la gestión de los recursos naturales una prioridad y han

establecido vínculos importantes con organizaciones canadienses y de EU. México se ha sumado a diversos acuerdos y compromisos internacionales, entre ellos: el Acuerdo México-EU para la protección de los Mamíferos y las Aves Migratorias, el Comité para la Conservación de los Recursos Naturales entre México y Estados Unidos, el Comité Trilateral para la Conservación de la Vida Silvestre y los Ecosistemas entre Canadá Estados Unidos y México; el Plan de Manejo de las Aves Acuáticas de América del Norte; la Convención Ramsar; CITES; el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Programa Frontera XXI. Entre las prioridades actuales están la conservación de la diversidad biológica, el uso sustentable, la conservación de germoplasma, la conservación de las aves migratorias y sus hábitats y la protección de las especies amenazadas.

Logan López analizó el papel de los consejos consultivos sobre desarrollo sustentable como mecanismos de participación ciudadana en México. Dichos consejos fueron creados en 1995 en cuatro regiones en que distintos grupos fueron invitados a participar en discusiones sobre el manejo de los recursos naturales y la vida silvestre. El sistema mexicano de más de 2,500 unidades de manejo y conservación de la vida silvestre incluyen asociaciones con el sector privado para el análisis de los valores intrínsecos y económicos de la vida silvestre.

De Estados Unidos: Benito Pérez, Subdirector Regional de la División de Aplicación de la Legislación de la Región 1 del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de EU, hizo notar que los esfuerzos de aplicación incluyen tres elementos: inspecciones de quienes detentan permisos y cumplimiento en la frontera; investigaciones abiertas y encubiertas, y esfuerzos de difusión e información pública. Alrededor de la mitad de sus casos han contado con alguna forma de participación ciudadana. En determinado contexto, la ciudadanía puede estar en ventaja respecto de los funcionarios gubernamentales, en la medida en que ellos no deben conducirse con las mismas reglas que los agentes de aplicación. Para obtener el apoyo de la ciudadanía es necesario contar con la información pertinente y difundirla, promover la vigilancia ciudadana en general y con oferta de recompensas en algunos casos. La rentabilidad del tráfico ilegal de vida silvestre hace necesario un esfuerzo constante del cual la aplicación de la ley puede ser sólo un componente más en una estrategia global para abordar el problema.

Discusión: Los participantes discutieron sobre la necesidad de estimular a los encargados de la toma de decisiones para que asignen el adecuado financiamiento para las dependencias y las actividades de cumplimiento. En cuanto a una pregunta sobre brechas en la actual legislación sobre vida silvestre los panelistas destacaron: especies invasoras; crimen organizado; efectos de la inmigración ilegal en las áreas remotas; inconsistencias entre las leyes subnacionales; comercialización de la vida silvestre y la resultante mayor escala de actividades; protección para las especies CITES del Anexo 1; contaminación costera; pesca, y productos forestales maderables y no maderables. Los participantes subrayaron también varios asuntos que pueden tener un gran impacto, aunque sea indirecto, en la conservación de la vida silvestre, entre ellos los organismos genéticamente modificados y las evaluaciones del impacto ambiental transfronterizas. Se produjo también una discusión respecto de Escalera Náutica, proyecto de ecoturismo planeado por el gobierno mexicano en el Golfo de Cortés.

VI. MODELOS DE ASOCIACIÓN

Mónica Alegre, Directora de Asistencia Técnica de la Subprocuraduría de Recursos Naturales de la Profepa, moderó esta sesión en la que se analizaron los modelos y las oportunidades para la participación ciudadana en los esfuerzos por prevenir el contrabando y tráfico de vida silvestre.

De México: Georgita Ruiz Michel, delegada estatal de la Profepa en Oaxaca, subrayó tres mecanismos actuales para la participación ciudadana en México: grupos comunitarios de vigilancia; denuncias populares, y redes de información. Tan sólo en Oaxaca hay 48 grupos comunitarios de vigilancia que incluyen la participación de 405 personas y cubren 21 áreas forestales y 27 zonas pesqueras. Estos

grupos de vigilancia son puestos honorarios de voluntarios seleccionados por la comunidad para vigilar el manejo local de los recursos naturales. Los grupos comunitarios de vigilancia reciben entrenamiento de la Profepa. La eficacia general de estos grupos es menor de lo que podría ser debido a los altos grados de pobreza en estas comunidades, cambios frecuentes en los integrantes de los grupos y la falta generalizada de recursos para sus actividades, lo que incluye equipo y recursos básicos. Aun así los grupos comunitarios de vigilancia acarrear importantes beneficios, entre ellos el fortalecimiento de los valores comunitarios; un mejor control de las actividades ilegales; promoción de las medidas de protección y conservación; recuperación de los ecosistemas locales; resolución de los problemas ambientales por medio de mecanismos de autorregulación, y habilitación comunal e individual

En relación con el sistema de denuncias populares, Ruiz expresó que entre 1993 y 2001 se presentaron 1,196 denuncias populares relacionadas con el medio ambiente, con un incremento reciente de 35 por ciento. En un caso reciente que se usó como ejemplo las denuncias condujeron a la reducción del daño causado por cables eléctricos y de fibra óptica.

De Quebec: Daniel Nadeau, biólogo de la región de Abitibi-Temiscamingue, de la dependencia de Fauna y Parques de Quebec (Société de la Faune et des Parcs du Québec), subrayó las experiencias con la utilización de Zonas de Explotación Controlada (ZEC) como forma de promover la participación de los usuarios en la conservación y el uso sustentable de la vida silvestre. Hasta 1978 operaba con un sistema en el que organizaciones privadas de caza y pesca disponían de áreas de vida silvestre arrendadas al gobierno. A partir de ese año se establecieron las ZEC para resolver el problema de la explotación excesiva, en particular en los casos de la trucha moteada y el alce. En la actualidad la provincia cuenta con 63 ZEC de caza y pesca, 17 de salmón y una de aves marinas silvestres, con un valor combinado de 16 millones de dólares canadienses en ingresos y una membresía de 41 mil socios. Entre los criterios para la creación de las ZEC figuran: una probada necesidad de mejorar la gestión de la vida silvestre (por ejemplo debido a que las regulaciones de base no están funcionando); gran potencial de vida silvestre, y acceso relativamente fácil a la zona. El gobierno delega el manejo de la ZEC a un organismo no gubernamental o en asociación por medio de un memorando de entendimiento. Los planes de manejo, formulados cada tres años con base en los rendimientos potenciales, establecen regulaciones específicas respecto de la duración de la temporada de caza o pesca, días de operación y monto de las cuotas. Los planes de protección se preparan cada año con base en las estimaciones de los recursos disponibles para dicho año, las actividades planeadas y los resultados de esfuerzos pasados. Existen también requisitos que las ZEC deben cumplir, por ejemplo directivas respecto de la integración de sus Comités Directivos, normas sobre membresía abierta y acceso a los recursos y normas para el registro de las tasas de captura y la fijación de las tarifas por captura. Las responsabilidades de aplicación recaen principalmente en los funcionarios gubernamentales de conservación.

De Columbia Británica: Paul Mitchell-Banks, Jefe de Programa de la región Muskwa-Kechika, Ministerio de Manejo Sustentable de Recursos de la provincia, habló sobre la participación ciudadana en la aplicación de la legislación en el Área de Manejo Muskwa-Kechika (Muskwa-Kechika Management Area, MKMA), sitio vasto (6.3 millones de hectáreas) y remoto, con limitaciones de acceso. La MKMA incluye áreas protegidas, zonas de manejo especial (en las que se permite actividad industrial) y zonas especiales silvestres (que permiten actividades industriales, excepto la tala comercial). La MKMA se originó en tres planes de manejo de suelos y recursos, así como de cinco planes legislativos sectoriales sobre exploración petrolera y de gas, parques, recreación, vida silvestre y silvicultura. Varias responsabilidades de aplicación están investidas en los funcionarios de conservación, inspectores de parques, personal de silvicultura y la comisión de petróleo y gas. Diversos miembros de la ciudadanía, entre ellos de manera destacada, los pilotos locales, las asociaciones de tramperos, leñadores y grupos de las Primeras Naciones, han probado ser importantes fuentes de apoyo e información en la vigilancia de esta vasta y remota área. Dado lo remoto de la MKMA, el programa voluntario “vigilancia del parque”, utilizado en otros parques canadienses, no se ha establecido formalmente en esta zona. Un programa similar de vigilancia de áreas remotas se organizó

con grupos de voluntarios para observar, registrar y reportar potenciales actividades ilegales en el área silvestre.

Discusión: En respuesta a una pregunta sobre el uso del arbitraje y las técnicas de solución de controversias, los comentaristas destacaron que las cuestiones de la gestión de terrenos son particularmente buenos ejemplos para el uso de técnicas alternativas de solución de controversias, dados los muchos sectores participantes con intereses de largo plazo en los recursos. Los mecanismos de solución de disputas han de descansar en la ciencia convencional y el conocimiento ecológico tradicional. En cuanto a una pregunta sobre tensiones entre la propiedad comunal de la tierra y las actividades legales, se dio una discusión sobre las leyes que protegen los derechos comunales, al tiempo que se llamó la atención sobre los conflictos potenciales con las poblaciones rurales. Los más exitosos de los ejemplos en el manejo comunitario de recursos cuentan con parámetros bien definidos respecto de la valuación de los recursos, las áreas geográficas, los integrantes, las normas de comportamiento y medidas de castigo. Un participante planteó una cuestión en relación con la utilidad de los acuerdos informales entre las dependencias de aplicación, mismos que pueden quedar en suspenso por los cambios políticos externos si no se les consagra en la legislación formal. Dicha legislación debe ser lo suficientemente vigorosa y aplicable para resistir los cambios políticos y de otra naturaleza, por ejemplo el descubrimiento de depósitos de gas o petróleo.

VII. ESTUDIOS DE CASO EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Benito Pérez, Director Regional Asistente de la División de Aplicación de la Región 1 del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de EU, moderó la sesión dedicada a los estudios de caso sobre monitoreo ciudadano, metodologías de monitoreo y su apoyo para las actividades de aplicación.

De Canadá: John Mombourquette, Director de la División de Aplicación del Departamento de Recursos Naturales de Nueva Escocia destacó la necesidad de reorientar el enfoque filosófico de las dependencias de aplicación de una política de reacción a una de solución de los problemas por medio de la prevención. Las comunidades varían en tamaño, estructura socioeconómica, características étnicas, culturales y espirituales, actitudes y expectativas, lo mismo que en el interés en las dependencias de aplicación y en las asociaciones comunitarias. Los funcionarios de aplicación han de saber con precisión la comunidad de que se trata y deben asegurar que el personal de aplicación sea representativo de dicha comunidad. Las prácticas tradicionales de aplicación ponían el acento en la vigilancia al azar, la respuesta rápida y la investigación de respuesta; todo ello motivado por incidente y por respuesta, con mayor atención a los medios que a los fines. Un nuevo y más efectivo enfoque debe dar prioridad a la prevención, la solución de los problemas y las asociaciones; ello implica un proceso proactivo de identificación de problemas, análisis, respuesta y evaluación. Dicho enfoque deberá tener una orientación de servicio, respuesta a las necesidades de la comunidad, abierto a las contribuciones ciudadanas, visible en la comunidad, proactivo, de rendición de cuentas y representativo del conocimiento de las autoridades y de su interés por las comunidades y sus problemas.

Se han utilizado diversas estrategias para fortalecer la cooperación entre las dependencias de aplicación y las comunidades locales, incluidos los grupos de barrio, las reuniones comunitarias y la vigilancia ciudadana. Los grupos de barrio y las reuniones comunitarias en apariencia tienen poca influencia en cuanto al número de violaciones legales, aunque las reuniones comunitarias y la vigilancia ciudadana han incrementado la participación ciudadana con las dependencias de aplicación. A partir de estas experiencias, los funcionarios de aplicación podrían intentar: involucrar a las comunidades en la identificación de los problemas y los enfoques para abordarlos; asegurar que los servicios de aplicación sean coherentes con las preocupaciones de la comunidad; incluir la participación de otras dependencias involucradas y grupos de interés; promover el compromiso público y la participación en la solución de los crímenes relacionados con la vida silvestre, y estimular la evaluación comunitaria de los servicios de aplicación.

De México: Trinidad Benavides, asesor de la Asociación Nacional de Ganaderos Diversificados Criadores de Fauna (Angadi), organización cuyo principal objetivo es defender los derechos de los propietarios de tierras y promover el cambio de la cultura ganadera hacia la conservación y el desarrollo sustentable, destacó que la participación de su asociación se da en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley General de Vida Silvestre, anotando que su asociación otorga prioridad a los derechos de uso sustentable de los recursos de la vida silvestre. La Angadi ha crecido de sus 118 miembros originales a más de 1,200 en la actualidad, con 20 millones de acres en operación. Mencionó dos casos como prueba de que los ganaderos han sido de gran importancia en las metas de conservación: la recuperación del venado cola blanca de Texas y las poblaciones de oso negro. Desde la perspectiva de la experiencia de Angadi, obtener un mayor compromiso y participación de la ciudadanía en el manejo sustentable del suelo requiere de una mayor comunicación sobre la responsabilidad y la tutoría respecto de las tierras y los recursos naturales, así como un aumento en la difusión de información sobre los posibles impactos de la contaminación y la degradación de los recursos naturales.

De Estados Unidos: Richard McDonald, Agente Especial a Cargo de la sección de investigaciones del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de EU, presentó el caso de estudio de la reintroducción del lobo gris en Wyoming e Idaho entre 1995 y 1996, con diferentes respuestas en cada estado. Alguna vez distribuidos a todo lo largo del país, los lobos se han casi extinguido en los 48 estados bajos (excepto Minnesota). Por ello, el lobo fue puesto en la lista de la Ley sobre Especies en Peligro de Extinción. El plan de reintroducción prohibía la captura de los lobos excepto en caso de autodefensa o con los correspondientes permisos; a los lobos reintroducidos se les designó como poblaciones experimentales no esenciales, de modo que se les podía retirar si se les atrapaba dañando al ganado.

En términos generales, quienes apoyaban la reintroducción eran un grupo mezclado de cazadores y ganaderos, grupos de conservación y la tribu de los Nez Perce. Entre los oponentes había una mezcla de mayor tamaño de cazadores, ganaderos y abastecedores de equipo de caza, junto con defensores de derechos de propiedad y grupos antigubernamentales. Entre las preocupaciones de los grupos que se oponían a la reintroducción estaban el miedo a la pérdida de ganado; el temor a la competencia respecto de las grandes piezas de cacería, resentimiento contra el riesgo de un gobierno de tamaño excesivo y preocupaciones de seguridad pública. Había mucho mayor oposición a la reintroducción del lobo en Idaho que en Wyoming. La introducción en Wyoming se dio principalmente en áreas del parque nacional Yellowstone, mientras que en Idaho los lobos se expandieron con rapidez hacia terrenos privados. Los medios de comunicación y los políticos locales tuvieron también un papel importante en la politización de la introducción del lobo en Idaho, lo que hacía más difíciles las actividades de cumplimiento. El apoyo ciudadano para la introducción de los lobos se dio de diferentes maneras. Fue muy importante el apoyo de las ONG para disminuir la escala de la oposición, ya que se ofreció indemnización cuando se confirmaran pérdidas de ganado causadas por los lobos. Los grupos ambientalistas también ofrecieron complementar el programa gubernamental de recompensas a quienes proporcionaran información que condujera al arresto de quienes dañaran a los lobos. Los complementos de las recompensas tuvieron aspectos favorables y desfavorables interesantes. Por un lado significaron recursos adicionales para hacer publicidad al asunto pero, por otro lado, implicaron un mayor resentimiento contra la interferencia foránea en los asuntos locales, además de que produjeron disparidad entre las cantidades de las recompensas (por ejemplo entre matar a un lobo o el asesinato de un niño). Las recompensas cuantiosas podrían también retrasar algunas investigaciones debido a denuncias incorrectas. El programa de reintroducción del lobo se elaboró en colaboración con el grupo indígena Nez Perce, quienes debido a la importancia del lobo en su cultura asumieron la responsabilidad del manejo de operaciones y difusión, tanto dentro como fuera de su territorio.

Discusión: Uno de los participantes señaló que los oficiales de aplicación de la ley no siempre están entrenados en materia de interacciones con la comunidad, y manifestó la necesidad de cerrar la brecha que existe entre el gobierno y la ciudadanía. Las restricciones presupuestarias han sido uno de los factores

en el cambio de orientación de las dependencias gubernamentales hacia un enfoque más de previsión de los problemas, en lugar de reaccionar cuando éstos se presentan, en la medida en que las inversiones de corto plazo en el trabajo comunitario pueden implicar ahorros en el largo plazo. Algunos factores subyacentes, como la pobreza extrema, deben ser entendidos y tomados en cuenta en la elaboración de soluciones de manejo. Los esfuerzos de vigilancia, en sí mismos, no resolverán los conflictos relacionados con la vida silvestre originados en profundos factores culturales o económicos. Los participantes subrayaron también las dificultades de traducir conceptos como la difusión y la aplicación a través de diferentes contextos culturales y lingüísticos.

VIII. SESIÓN EN GRUPOS DE TRABAJO: GENERACIÓN DE APOYO CIUDADANO PARA LAS ACTIVIDADES DE APLICACIÓN

Los participantes se dividieron en tres grupos más pequeños para discutir sus experiencias respecto de la participación ciudadana en las actividades de aplicación de la legislación sobre vida silvestre, en particular las oportunidades y desafíos en sus experiencias. Los grupos discutieron recomendaciones específicas para generar apoyo ciudadano para las actividades de aplicación en materia de vida silvestre y desarrollar vías más sólidas para el intercambio de información y la cooperación en la aplicación entre las dependencias de aplicación y los miembros preocupados de la ciudadanía y las ONG. Entre las recomendaciones que se plantearon en los diferentes grupos de discusión figuran las siguientes:

- Las dependencias de aplicación deben reconocer que tienen metas similares en materia de vida silvestre y aprovechar ese hecho.
- Las dependencias de aplicación deberían desarrollar relaciones de punto focal con una ONG para facilitar el flujo de información, generar relaciones y desarrollar acuerdos y asociaciones formales. Entre otras cosas, el punto focal podría elaborar una base de datos con los potenciales asociados o fuentes de apoyo para fortalecer la conciencia pública y la participación en las actividades de aplicación sobre vida silvestre.
- El NAWEG o la CCA podrían documentar las asociaciones exitosas entre los sectores público y privado en materia de aplicación de la legislación sobre vida silvestre y recopilar o elaborar protocolos modelo, memorandos de entendimiento y otros tipos de acuerdos para instrumentar dichas asociaciones.
- Deben dedicarse más recursos a la difusión entre la ciudadanía y las comunidades. Los contactos personales entre el personal de aplicación y la ciudadanía pueden ser especialmente útiles. Los centros de interpretación de la naturaleza ofrecen al respecto un estupendo vehículo para este contacto, lo mismo que los diversos programas de reuniones comunitarias y desarrollo de conciencia. En algunas circunstancias, las “brigadas de café” pueden resultar de utilidad en la medida en que los funcionarios de aplicación visitan a los miembros de la comunidad en esfuerzos de difusión.
- Los participantes sugirieron que la CCA y el NAWEG cooperen para: institucionalizar y coordinar reuniones con las ONG para establecer prioridades en los temas y formalizar planes en torno de dichos asuntos.
- Las autoridades de aplicación en materia de vida silvestre y las ONG deberían colaborar con mayor frecuencia a escala de organizaciones para facilitar el uso complementario de los recursos y los conocimientos institucionales.

- El grupo recomendó que el NAWEG considere la organización de un taller sobre el papel de las ONG para asegurar el cumplimiento de la legislación en materia de vida silvestre con prioridad en los mecanismos prácticos y proyectos o áreas de colaboración concretos.
- Las ONG deberían procurar el desarrollo de una red trinacional para apoyar a quienes trabajan en asuntos relacionados con la vida silvestre de manera que se intercambien experiencias sobre lecciones aprendidas y se analicen formas de trabajo cooperativo con los funcionarios de aplicación.
- Las legislaciones de los tres países deberían contener disposiciones vigorosas sobre demandas ciudadanas, como medios para complementar los esfuerzos actuales de aplicación de la legislación y como vía para abordar casos de incumplimiento gubernamental de la legislación. La información pertinente debería estar a disposición de la ciudadanía.
- Deben hacerse esfuerzos especiales por establecer lazos con los indígenas, los grupos tradicionales u otras comunidades estrechamente asociadas con recursos específicos.
- Las dependencias de aplicación en materia de vida silvestre de los tres países y en todos sus niveles deberían desarrollar reglas de procedimiento para solicitar comentarios de la ciudadanía, para asegurar que los resultados de dichas consultas públicas sean tomados en cuenta por las esferas políticas pertinentes y para proporcionar retroalimentación respecto de cuál fue la respuesta gubernamental a las recomendaciones específicas.
- Las autoridades gubernamentales deberían emprender análisis periódicos de lagunas e inconsistencias en las políticas vigentes sobre vida silvestre y su respectivo marco legislativo.

IX. PALABRAS DE CLAUSURA

Yvan Lafleur, presidente del NAWEG, y Greg Block, Director de Programas de la CCA hicieron comentarios de clausura. Se subrayaron dos temas de manera recurrente: (1) la falta de recursos suficientes, lo que demanda una mejoría en la difusión y la comprensión de la ciudadanía sobre la importancia y el papel de la aplicación de la legislación sobre vida silvestre, y (2) el valor potencial de fortalecer las asociaciones que incorporen diferentes sectores de interés en la aplicación e instrumentación de la legislación. Se invitó a redoblar los esfuerzos, quizá dando prioridad al desarrollo de asociaciones regionales organizadas en torno a algún recurso o región biológica, con lo que se podría complementar las actividades locales; se invitó también a los participantes a que rebasaran las perspectivas rígidas sobre las funciones tradicionales de los grupos comunitarios o los funcionarios de aplicación en relación con la aplicación de la legislación en materia de vida silvestre.