

# La gobernanza multinivel en México: El estado de nuestras aportaciones

## Multilevel governance in Mexico: the state of our contributions

Fecha de recepción: 24 de febrero de 2020

Fecha de aceptación: 10 de noviembre de 2021

*Joel Mendoza Ruiz\**

*Joel Mendoza Gómez*

### RESUMEN

El objetivo es evidenciar el desarrollo de la gobernanza multinivel mexicana mediante la operacionalización de tres énfasis característicos. La metodología de investigación se centró en la entrevista a actores clave y en la síntesis bibliográfica. La selección de casos fue mediante el descarte objetivo de experiencias de un universo de relaciones intergubernamentales (RIG) y de diplomacia local. El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá mostró la capacidad de participación de mexicanos ante la apertura de un sistema federal ajeno. Las Mesas de Seguridad y Justicia México sos han sido apoyadas y reconocidas por instituciones extranjeras. La Política Binacional para la Recuperación del Lobo Gris Mexicano reporta los mejores resultados, aunque presenta ciertos riesgos para su continuidad incremental.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza multinivel, relaciones intergubernamentales, diplomacia local.

### ABSTRACT

The objective is to demonstrate the development of Mexican multilevel governance through the operationalization of three characteristic emphases. The research methodology focused on interviewing key actors and bibliographic synthesis. The selection of cases was through the objective discard of experiences of a universe of intergovernmental relations (IGR) and local diplomacy. The Mexico-Canada Temporary Agricultural Workers Program showed the ability of Mexicans to participate before the opening of a foreign federal system. The Mexico sos Security and Justice Tables have been supported and recognized by foreign institutions. The Binational Policy for the Recovery of the Mexican Gray Wolf reports the best results, although it presents certain risks for its incremental continuity.

**KEY WORDS:** Multilevel governance, intergovernmental relations, local diplomacy.

\*Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: jmendoza66@gmail.com

## INTRODUCCIÓN

La gobernanza fue desarrollada durante el periodo 1997-2000 en el marco del proceso integrador de la Unión Europea. Según el Banco Mundial,

Gobernanza es el proceso mediante el cual actores estatales y no estatales interactúan para diseñar políticas dentro del marco de reglas formales e informales que dan forma y son formadas por el poder. Poder es la habilidad de grupos e individuos para hacer que otros actúen en el interés de dichos grupos e individuos y para obtener resultados específicos. Los actores estatales jugarán un papel más o menos importante con respecto a los actores no estatales, adicionalmente la gobernanza toma lugar en diferentes niveles, desde cuerpos internacionales a instituciones nacionales, a agencias de gobierno local, asociaciones comunitarias o de negocios. Estas dimensiones suelen traslaparse creando una red compleja de actores e intereses (The World Bank, 2017: 3).

En 2009, el Comité de las Regiones de la Unión Europea enfatizó la inclusión de las diversas formaciones sociales en la toma de decisiones, forjando así la gobernanza multinivel como un trabajo conjunto en distintos niveles de gobierno para hacer más efectivas las políticas públicas (Consortio Coopenergy, 2015: 3). Fue así como el mismo proceso de integración europea consideró los intereses sociales y las instituciones supranacionales para redimensionar el concepto de gobernanza ante dos circunstancias: a) el imperativo de unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea, y b) la necesidad de captar el conocimiento disperso para diseñar políticas públicas que afronten las nuevas complejidades. En la fase de implementación, fue previsto que las políticas públicas se ejecutaran

desde distintas unidades administrativas y en conjunto con los actores sociales, como fuente de intercambio de experiencia y, a la vez, como aplicación simultánea de recursos (Pemán y Jiménez, 2013: 9-10).

A una década de haberse adoptado la gobernanza multinivel en Europa, una pregunta de investigación obligada es: ¿cuáles son los avances de la gobernanza multinivel en México en función de sus principales énfasis teóricos? En ese sentido fue establecido el objetivo general de la presente investigación: evidenciar el desarrollo de la gobernanza multinivel en México, mediante la modelación del funcionamiento estratégico de una muestra de experiencias relevantes y su evaluación subsidiaria, para destacar los elementos teóricos respectivos a través del estudio de casos. Por su parte, la hipótesis de trabajo fue: los avances de la gobernanza multinivel en México corresponden a la incipiente institucionalización de los intereses de las formaciones sociales mexicanas y de los órdenes subnacionales de gobierno, en función de determinadas estrategias de la región América del Norte; mientras que el gobierno nacional no contribuye en la materia. La metodología de investigación se centró en la entrevista a actores clave y/o síntesis de autores destacados.

### FEDERALISMO SUBSIDIARIO, RIG Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Para entender los énfasis teóricos de la gobernanza multinivel, desde su origen genuinamente europeo, es necesario relacionarla con el federalismo subsidiario y con las RIG. El federalismo subsidiario ha sido desarrollado en cuatro elementos:

1. El elemento de conciencia social impulsa la trascendencia federal mediante el

- funcionamiento simultáneo de una variedad de organizaciones intermedias, ubicadas entre el individuo y la instancia suprema, y ponderadas por su congruencia subsidiaria. Althusius enumeró distintas formaciones sociales y les dio el orden integrador del Estado, el movimiento social católico del siglo XIX pugnó por la organización de sindicatos ante la desigualdad obrera, mientras que el Papa Juan XXIII encomendó la paz y el bien común internacional a la organización supranacional.
2. El elemento de restricción competencial de las formaciones sociales más complejas establece que ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario. Exige la reducción del poder estatal, no así la eliminación, programando distintos grados de descentralización según contrastes temáticos.
  3. El elemento de derecho social se basa en la procuración del ejercicio de autorresponsabilidad del individuo y de las sociedades más simples, lo cual requiere la alineación objetiva de las sociedades más complejas. Para el esfuerzo propio, las comunidades mayores deben disponer de derechos y previsiones bajo la responsabilidad propia. Como ayuda para la autoayuda, se establece la obligación de las formaciones sociales más complejas de prestar subsidio sólo cuando el esfuerzo propio no es suficiente y en proporciones o temporalidades adecuadas.
  4. El elemento de exactitud de aplicación introdujo la valoración formal de las formaciones sociales para implementar, casuísticamente, el inciso anterior.

La Unión Europea ha pretendido llevar a la práctica el federalismo subsidiario mediante la introducción del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht, en 1992. Derivado de

ello, en 1994 fue erigido el Comité de las Regiones como “guardián de la subsidiariedad” y, en 2008, un año antes de que el mismo comité creara el concepto de gobernanza multinivel, se publicó el *Protocolo (no 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. En ese sentido, es por demás evidente que tanto el principio de subsidiariedad como la gobernanza multinivel coinciden en el intento por redimensionar las relaciones sociedad-Estado ante el surgimiento de un nuevo orden supranacional. Las premisas de la integración europea en los años noventa eran, por una parte, que ningún orden de gobierno era capaz de afrontar los problemas públicos de manera individual y, por otro lado, que Europa adolecía de ciudadanía. Como respuesta, en 1992, el presidente de la comisión europea, Jacques Delors, aseguró que el principio de subsidiariedad “no obstruiría el crecimiento de las responsabilidades de la Comunidad y que, al mismo tiempo, respondía a las preocupaciones de algunos países con respecto a una centralización excesiva por parte de Bruselas” (Breña, 2000: 474).

Por su parte, las RIG, en su contenido clásico, metaforizan gráficamente los diferentes modos de acción intergubernamental para entender los procesos políticos. Pese al simplismo de las metáforas gráficas, los esquemas son útiles para el análisis institucional de la actividad conjunta entre varios niveles federales, caracterizada por la complejidad. Ante la insuficiencia de otros modelos teóricos de carácter internacional, y considerando que la gobernanza multinivel coincide en ser interacciones federativas a las que se agregan los órdenes supranacional y social, Fritz W. Scharpf adaptó los modelos de las RIG a la nueva realidad europea (Scharpf, 2005: 195-196).

En suma, derivado de lo expuesto, se han encontrado tres énfasis teóricos de la gobernanza multinivel: A) la búsqueda del federalismo subsidiario, aquel federalismo orientado a la

72 ciudadanía; B) la complejidad del proceso de institucionalización de las relaciones sociedad-Estado; y C) la vinculación funcional de los nuevos extremos piramidales: las instituciones supranacionales y las organizaciones sociales.

### PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

La selección de casos de estudio se basó en dos universos generados como acervo académico de los autores: las RIG del gobierno nacional mexicano y del gobierno del Estado de México (GEM), así como los casos de para-diplomacia municipal y estatal. Como condicionante obvia, en ambos universos se revisó la interacción positiva de formaciones sociales en las tareas de diseñar e implementar políticas públicas. En ese sentido, la propensión fue la desilusión del descarte más que una nutrida inclusión. Con respecto a las RIG, cumplieron normativamente con las características de la gobernanza multinivel dos casos entre un universo de 379, lo que representa el 0.52%.

En relación con la para-diplomacia municipal y estatal, el análisis fue más específico y menos productivo. Como ejemplo, en entrevista con la Directora de Desarrollo Económico de Naucalpan Estado de México (23 de mayo de 2019), comunicó que el hermanamiento de las ciudades de Naucalpan y Winnipeg, Manitoba, pese a la trascendencia de su intercambio empresarial en otras épocas, ya no era vigente. La autoridad de Naucalpan se encontraba en la búsqueda de nuevos hermanamientos con el apoyo de una empresa de consultoría general.

Por su parte, los ejemplos de para-diplomacia estatal mostraron dispersión de esfuerzos netamente burocráticos. En entrevista con un vocero de la Coordinación de Asuntos Internacionales de la

Oficina del Gobernador de Yucatán (23 de mayo de 2019), señaló:

La unidad se autodefine como “facilitadora” y de funcionamiento transversal, las políticas específicas corresponden a las dependencias y organismos de la administración pública estatal. Por ejemplo, la relación con clubes de migrantes y los apoyos por muerte se realizan a través del Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (INDEMAYA). Con la Secretaría de Turismo se están atendiendo productores rusos e italianos que pretenden grabar en el estado, fueron turnados por la Secretaría de Relaciones Exteriores. En materia de medio ambiente se están buscando, junto con la dependencia del ramo, aliados estratégicos y fondos de la Unión Europea. Con el área de desarrollo económico se está coadyuvando en la búsqueda de inversión extranjera.

Cabe destacar que en mayo de 2019 el Gobernador de Yucatán presidía la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE).

Las Comisiones Arizona-México y Sonora-Arizona, un esquema basado en 16 comités bilaterales temáticos, cuyos antecedentes datan de 1972, calificaron inicialmente como caso de gobernanza multinivel, aunque en posterior entrevista con la Directora General de la Oficina de Enlace y Cooperación Internacional del Gobierno del Estado de Sonora (OFECI., 1 de agosto de 2019) enfatizó un esquema de gestión intergubernamental. El caso es que los gobiernos estatales de Arizona y Sonora, con sus respectivas representaciones sociales en forma incluyente, suelen realizar gestiones cruzadas y específicas aprovechando las reuniones semestrales. A manera de ejemplos, los transportistas de alimentos perecederos de Sonora, como la uva, lograron

reducir la espera aduanal de cuatro horas a veinte minutos mediante solicitud expresa al Gobernador de Arizona, mientras que los comerciantes de carne de Arizona lograron reducir los costos de matanza por gestiones ante la Gobernadora de Sonora. La condicionante del último caso es que la matanza de ganado está prohibida en Arizona, el sacrificio en Texas costaba 250 dólares por animal y Sonora la redujo a sólo 100 dólares.

Luego de la depuración semblanteada, los casos que se catalogaron dignos de ser considerados “nuestras aportaciones” se analizan en los siguientes apartados.

#### **PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS TEMPORALES MÉXICO-CANADÁ**

Según Trejo y Álvarez (2007: 1), este programa “es un modelo de cooperación binacional que permite mantener un flujo migratorio temporal, ordenado y seguro de trabajadores agrícolas mexicanos, al tiempo que les garantiza el respeto a sus derechos laborales, sociales y humanos”. En calidad de actores estatales participan los gobiernos nacionales de Canadá y México, así como los gobiernos estatales canadienses. Por su parte, los actores no estatales son los empleadores, los sindicatos canadienses y las organizaciones civiles relacionadas con el movimiento migratorio de trabajadores hacia ese país.

A partir de 1974, año en el que se firmó el primer *Memorandum* de entendimiento, la importancia de los actores estatales radica en el establecimiento de las bases generales del esquema de intercambio, garantizando ventajas para ambos países: para Canadá, acceder a una mano de obra barata, flexible y con conocimiento del sector agrícola; para México, beneficiar a la población con mayores carencias económicas a través de un ingreso seguro durante un periodo

específico (López-Vallejo y Osorno, 2010: 75). Por parte del gobierno mexicano, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social convoca al proceso de selección y reclutamiento a través del Servicio Nacional de Empleo, la Secretaría de Salud valora clínicamente a los aspirantes, el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación acredita a los beneficiarios del programa ante el gobierno canadiense, y la Secretaría de Relaciones Exteriores da seguimiento a la migración y estancia de los jornaleros en Canadá. Las dos últimas dependencias atienden las emergencias de los trabajadores. Por parte del gobierno canadiense, con marcadas variantes debidas a su dinamismo federal, el *Employment and Social Development* norma el programa a nivel nacional y opera las relaciones diplomáticas, *Citizenship and Immigration* tramita las acciones migratorias, *Employment Standards Branch*, dependencias estatales, atienden y resuelven las promociones consulares referentes a los conflictos derivados de los estándares del trabajo, y *Service Canada* es el órgano descentralizado implementador del programa (STPs, 2016: 43-33, 53, 57, 59, 62).

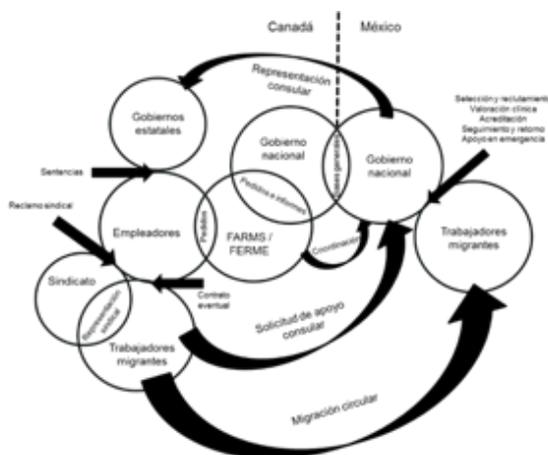
Complementariamente, las formaciones sociales que intervienen en el programa que nos ocupa son dos: Las *Foreign Agricultural Resource Management Services* (FARMS, o bien FERME por sus siglas en francés) y los sindicatos. Las FARMS/FERME se sostienen con las cuotas de los empleadores que participan en los programas de mano de obra extranjera, tiene como propósito apoyar operativamente el movimiento migratorio de trabajadores, por lo que desarrollan actividades como generar pedidos de mano de obra, participar en la selección de jornaleros, resolver requerimientos de viaje y requisitos migratorios, hasta generar informes (STPs, 2016: 59-60). Los sindicatos son organizaciones establecidas para trabajadores canadienses que, como reacción

74 a los abusos laborales contra los trabajadores campesinos extranjeros, deciden abrir su afiliación a estos últimos. Las inconsistencias se refieren a jornadas laborales de más de 50 horas a la semana, pagos por debajo de los límites establecidos por el marco legal del programa y condiciones de vivienda insalubres (López-Vallejo y Osorno, 2010: 77). Para la operación del programa, los órganos mencionados han creado un complejo esquema de traslapes en interacciones.

desequilibrio subsidiario entre Canadá y México, al no procurarse la participación multinivel del lado mexicano. La tercera debilidad, según López-Vallejo y Osorno (2010: 93), es la ausencia de una diplomacia local destinada a alcanzar alianzas público-privadas dentro y fuera del territorio nacional, así como a fortalecer la capacidad de negociación al interior de la federación.

Figura 1

MODELO DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá ha sido relativamente exitoso en materia de empleo eventual, la particularidad del caso muestra tres debilidades claras. La primera es la inexistencia de funciones espejo para nuevas formaciones sociales mexicanas, por lo cual, ante la persistencia de abusos laborales, la reacción de los trabajadores agrícolas temporales es contradictoria y simplista: buscar ayuda en las instituciones sociales canadienses en lugar de crear y fortalecer las propias. La segunda inconsistencia se refiere al evidente

### MESAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA MÉXICO SOS

El objetivo de las Mesas de Seguridad y Justicia (Msj) es construir un espacio de interlocución entre los funcionarios responsables de la seguridad y justicia y el liderazgo ciudadano, para diseñar una agenda local en común y trabajar sobre ella de forma sistemática (México sos, 2018b: 10-11; 2019a: 9). Sus pilares son tres: a) generar confianza entre ciudadanos y autoridades, b) dar resultados concretos a problemáticas específicas, y c) asumir una

corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades (México sos, 2019: 9). En 2019, funcionaban 30 msj en el mismo número de ciudades.

Las Msj constituyen una iniciativa de la Fundación México sos, “una organización de la sociedad civil que nació en noviembre de 2008 con el objetivo de contribuir a poner un alto a la crisis de inseguridad por la que atraviesa nuestro país” (México sos: 2019b). El motivo concreto de México sos fue una experiencia trágica en la vida de su fundador, el empresario Alejandro Martí, quien en 2008 sufrió el secuestro y ejecución de su hijo Fernando, de 14 años de edad. La primera de las mesas se instituyó en el año 2011 en Ciudad Juárez Chihuahua, cuando el gobierno se vio obligado a abrir canales de diálogo para abordar el problema de la violencia en forma integral, en el marco de una guerra de cárteles narcotraficantes cuyo balance fue una tasa de 206 homicidios por cada mil habitantes. El antecedente fue la asociación cívica *Todos somos Juárez* (México sos, 2018b: 7).

En entrevista con la Directora de Comunicación y Planeación Estratégica de la Fundación México sos (19 de marzo de 2019), ella señaló que para la integración de las Msj se detectan liderazgos ciudadanos para que asuman la coordinación general. Los liderazgos suelen ser empresariales, aunque se han integrado líderes sociales y académicos. Los coordinadores regularmente instituyen una secretaría técnica para que opere los asuntos administrativos, las convocatorias, así como la gestión de las órdenes del día, las minutas y los acuerdos de las reuniones plenarias. Para el resto de los integrantes hay cierta flexibilidad, de tal modo que se convocan ciudadanos y funcionarios de las dependencias de seguridad pública y justicia de las tres esferas de gobierno, buscando que los representantes de estos últimos sean “tomadores de decisiones” y a la vez asistan a las reuniones constantemente. En tal caso, los integrantes gubernamentales van desde

el ejército, la marina armada, la policía federal, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), los poderes legislativo y judicial, los homólogos de los anteriores a nivel estatal, así como los presidentes municipales y directores de seguridad pública municipal. Se asegura que la instalación de msj difícilmente se ajusta a la circunscripción de un solo municipio, por lo que la representación de los gobiernos locales es múltiple.

Las reuniones plenarias de las Msj, de carácter privado por la confidencialidad de la información que se maneja, son cada mes o dos máximo. Suelen instituirse subcomités por cada tipología de delito, existe un comité asesor con funciones ejecutivas. Los integrantes son en su mayoría de carácter no político, las decisiones se toman por mayoría o unanimidad. Se privilegia el uso de indicadores para evidenciar resultados, lo que ha llevado a la Fundación México sos a convenir con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) la unificación de las metodologías cuantitativas. Se instituyó un encuentro anual y red nacional, cuyo resultado ha sido la elaboración de la *Agenda México 18.24, seguridad y justicia* (2018a), con cuatro propuestas concretas: a) el rediseño institucional y normativo de las políticas de seguridad, así como la reforma de la policía y del sistema penitenciario; b) un nuevo modelo de arquitectura institucional en la procuración de justicia; c) la prevención social del delito y la violencia; d) la transparencia y el combate a la corrupción; y e) el llamado a la concordia y a la reconciliación nacional (México sos, 2018a: 5-6).

La Directora de Comunicación y Planeación Estratégica de la Fundación México sos hizo hincapié (19 de marzo de 2019) que las Msj desarrollan un aprendizaje incremental: *son práctica no teoría*. En 2015 se estandarizó el funcionamiento de la msj mediante el documento *Sistematización y guía del modelo de mesas de seguridad y justicia*, un apoyo de la *United States Agency for International Development* que, a diferencia de los demás casos del presente texto,

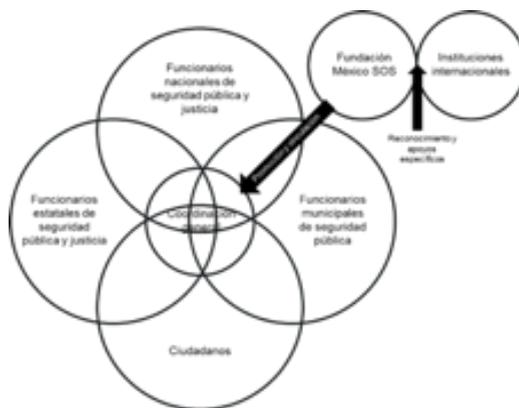
76 vinculó las organizaciones sociales mexicanas con las instituciones extranjeras en el sentido *bottom-up*. El mismo efecto tuvo la inclusión de México sos como ponente en París Francia, durante *Peace Forum 2018*, que otorgó un reconocimiento. En general, el modelo es el siguiente:

## POLÍTICA BINACIONAL PARA LA RECUPERACIÓN DEL LOBO GRIS MEXICANO (*CANIS LUPUS BAILEYI*)

En 1975 fueron capturados en los Estados Unidos los que fueron considerados los últimos siete ejemplares de la especie, para iniciar un

Figura 2

MODELO DE OPERACIÓN DE LAS MESAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA MÉXICO SOS



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el modelo de las msj cumple, en conjunto, con los ideales subsidiarios de conciencia social y delimitación competencial, el caso sugiere un amplio trabajo de investigación para ponderar en una muestra de mesas el elemento de derecho social. El principal aspecto será comparar entre las diferentes msj los insumos, los procesos y los resultados; con especial observancia en la implementación social directa como logro culminante en las relaciones sociedad-Estado. Un segundo rubro será medir el equilibrio entre los intereses de las mesas y la agenda integrada, hoy *Agenda México 18.24, seguridad y justicia*, en el ideal de integrar el conocimiento disperso para afrontar nuevas complejidades. Finalmente, resultará de especial importancia valorar la incidencia internacional para cubrir de manera progresiva la vinculación funcional plena de los extremos piramidales.

programa de reproducción en cautiverio y la posterior reintegración de las crías a las regiones originales de vida silvestre: los estados americanos de Arizona y Nuevo México, así como los estados mexicanos de Sonora y Chihuahua. En la organización de la política participan, por cada gobierno nacional, el *U. S. Fish and Wild Life Service* y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Asimismo, en 2017 participaban 36 instituciones americanas y 17 mexicanas, denominadas genéricamente instalaciones, clasificadas de acuerdo a su vocación: crianza o reproducción, pre-liberación, liberación y atención geriátrica.

Entre las instalaciones mexicanas de carácter privado destacan *Africam Safari*, la Unidad de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre

(UMA) Buenavista del Cobre, así como Rancho La Mesa. *African Safari* es un zoológico privado, fundado en 1972, acreditado por la *Association of Zoos and Aquariums* y por la *World Association of Zoos and Aquariums*. En entrevista con el curador de mamíferos (2 de julio de 2019), un zootecnista de origen argentino, él comentó que en el año 2001 inició el programa de reproducción del lobo gris mexicano con una pareja de la especie. Actualmente el área del parque donde se ubican los lobos grises es atendida por una jefa de área, un médico, un jefe de cuidadores y cinco cuidadores. El inventario vigente ascendía a una pareja reproductiva, cuatro crías del año 2018 y siete cachorros de 2019. Las cuatro crías de 2018 estaban ya destinadas a ser trasladadas a otras instalaciones.

La UMA Buenavista del Cobre cuenta con 180 hectáreas dedicadas a la conservación de vida silvestre, ha sido desarrollada desde 2008 por Grupo México, una minera de cobre catalogada entre las más grandes del mundo. En un video de acceso abierto, los directivos aseguraban que sus instalaciones son las mejores del país por su ubicación y extensión. Están alejadas de la población y no permiten visitas, lo que evita que los lobos tengan interacciones con humanos. El encierro principal tiene una superficie de 1.3 hectáreas y está equipado con cuatro casas de manejo interconectadas entre sí, guaridas de rocas y dos charcas. El encierro secundario tiene una superficie similar y menor equipamiento. En 2016 contaban con una pareja reproductora, cuya primera camada fue de seis cachorros (Grupo México, 2016). Los autores de este texto fueron testigos de que la UMA Buenavista del Cobre informó, en el marco de la política binacional (11 de julio de 2018), que desocuparía totalmente el encierro secundario mediante la transferencia interna de los actuales ocupantes al encierro principal, a la

vez que solicitó la transferencia de una hembra de otra instalación para empezar historia en el encierro secundario.

Rancho La Mesa es una de las cuatro reservas de Organización Vida Silvestre A. C., una asociación fundada en 1996 por Grupo Vitro, la fábrica de vidrio considerada entre las más importantes del mundo. Rancho La Mesa tiene una extensión de nueve mil 328 hectáreas dedicadas a la conservación de su bosque de encino y matorral submontano, en 1999 amplió su objeto a la conservación de especies silvestres (ovis, 2019). Según un video de acceso abierto, Rancho La Mesa es una de las dos instalaciones dedicadas a la rehabilitación del lobo gris mexicano en la etapa de pre-liberación: “somos fuente de animales a ser liberados” (ovis, 2013). En el marco de la política binacional (11 de julio de 2018), el representante de Rancho La mesa reportó un inventario de cuatro lobos que no se habían reproducido en la etapa de pre-liberación, solicitó parejas reproductivas para su instalación, y además señaló la aptitud de una de sus lobas para su liberación. La otra instalación de pre-liberación de lobos se relaciona con el orden nacional de gobierno, la Reserva *La Michilia* fue creada en 1977 por el Instituto de Ecología A. C.

Las instalaciones adscritas a gobiernos estatales mexicanos son la gran mayoría. Para este estudio, a manera de muestra, se detallan las instalaciones del GCM y del GEM: seis instalaciones en conjunto. La Dirección General de Zoológicos y Conservación de la Fauna Silvestre (DGZCVS) es parte de la Secretaría del Medio Ambiente del GCM. Está integrada por los zoológicos de Chapultepec, San Juan de Aragón y Los Coyotes, así como por dos direcciones, entre ellas, la Dirección de Operación Científica y Técnica (GCM, 2019). En entrevista con el Director General (18 de junio de 2019), él afirma que conoció la

política de recuperación del lobo gris mexicano a fines de los ochenta. Fue incluso en esa época integrante del subcomité que consensaba las decisiones de las instalaciones mexicanas. A la fecha de la entrevista, el Zoológico de Chapultepec contaba con un macho y tres hembras, se estimaban además cinco cachorros de tres semanas de nacidos. Sin contar estos últimos, Chapultepec había dado al programa binacional 27 crías en seis camadas. El Zoológico de San Juan de Aragón tenía registrados tres machos y una hembra, al programa binacional había aportado 122 cachorros en 29 camadas. El Zoológico Los Coyotes poseía seis machos y seis hembras, para un registro histórico de 28 cachorros en cinco camadas.

La Dirección de Operación Científica y Técnica, según su titular (15 de agosto de 2019), se desarrolló a partir del laboratorio que experimentó, en 1998, la reproducción de los icónicos pandas de Chapultepec por electro-eyaculación. En 2002 inició, en el marco de la política binacional, la recolección de semen de lobos seleccionados genéticamente. Para 2009 sumó el acopio de óvulos de hembras dictaminadas, adultas y ya reproducidas. Es importante destacar que el banco de gametos constituye una reserva genética para el futuro, asimismo, que una de las actividades de la política binacional es precisamente seleccionar las muestras por su conveniencia biológica y bajo criterios estrictamente científicos. Para ello, los protocolos son los mismos en México y en los Estados Unidos.

La CEPANAF es un organismo desconcentrado del GEM. Está integrada por cuatro áreas administrativas, entre ellas, la Coordinación de Zoológicos (GEM, 2019). De esta última área dependen los zoológicos de Zacango y del Parque El Ocotál. Según el representante institucional ante la política binacional de recuperación del lobo gris mexicano (21 de junio de 2019), el primer zoológico señalado se está constituyendo como

modelo de educación ambiental, mientras que el segundo fue incorporado en 2015 a la política binacional como instalación para la reproducción. El Zoológico de Zacango está organizado por áreas, la zona de animales carnívoros, que alberga a los lobos grises, es atendida por cuatro trabajadores y dos médicos veterinarios. En el Zoológico del Parque El Ocotál la reproducción de la misma especie es atendida por dos médicos veterinarios. A la fecha de la entrevista, el Zoológico de Zacango contaba con cuatro ejemplares, mientras que el Zoológico del Parque El Ocotál albergaba una pareja reproductiva, cuatro elementos juveniles y una camada de siete cachorros de dos meses de nacidos. El resultado tangible de la reproducción ha sido la transferencia de una loba al Rancho *La Mesa* para su pre-liberación.

Por su parte, se detectaron tres instalaciones del ámbito municipal de gobierno: los zoológicos de Guadalajara Jalisco y León Guanajuato, así como la UMA Coatepec Harinas en el Estado de México. En entrevista con la responsable de la última instalación señalada (2 de junio de 2019), ella refirió que la instalación fue creada en 2002 y constituía un *modelo santuario* que ofrecía cuidados paliativos a los animales. La unidad fue dotada de 17 hectáreas de extensión territorial que donó un particular, y era atendida por tres elementos encargados del bosque, las especies y la gestión, por lo que recibían una escasa compensación del gobierno municipal de Coatepec Harinas. Las donaciones de la empresa de transporte *Super-Track México* eran la fuente principal de gasto corriente de la instalación. La UMA Coatepec Harinas contaba con seis lobos, uno de ellos, *Frida*, fue amputada de una extremidad. Contaba también con otras especies y, en cada caso, una historia específica de rescate animal.

La importancia de los gobiernos nacionales radica en la planeación general de la política y,

en el caso de México, en algunas acciones de coordinación e implementación. En 1982 se firmó el *Mexican Wolf Recovery Plan* por representantes del *U. S. Fish and Wild Life Service* y la Dirección General de Fauna Silvestre. En 1993 se inició la implementación del *Species Survival Plan* (ssp) a cargo de la *American Zoo and Aquarium Association* (AZA. Bernal, 2004: 20-21). En entrevista con José Bernal Stoopan (26 de junio de 2019), funcionario de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) durante el periodo 2012-2018, él comentó que en el sexenio 2006-2012 se publicó el Programa de Acción para la Recuperación de la Especie Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*), junto con los relativos a la vaquita marina y al águila real. En 2017 el *U. S. Fish and Wild Life Service* publicó la primera revisión del *Mexican Wolf Recovery Plan*, cuya evaluación del Programa de Acción para la Recuperación de la Especie Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*) fue:

El Proyecto de Recuperación de México no estaba obligado por ley a establecer un objetivo numérico para recuperación. Sin embargo, el plan estableció como objetivo alcanzar niveles de población que garantizaran la viabilidad a largo plazo reintroduciendo lobos mexicanos en varias áreas de México (SEMARNAP, 2000). El documento explicaba que México apoyaba la reintroducción en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos y declaró que sería difícil encontrar Hábitat para la reintroducción en México [...] El hábitat puede existir dentro de la Sierra Madre Occidental y la Sierra Madre Oriental (SEMARNAP, 2000). Las responsabilidades de las especies prioritarias de México se transfirieron a CONANP en 2004, y la El Programa de Acción se finalizó en 2009 con la participación del ex asesor técnico (la norma que estableció el Comité Asesor Técnico Nacional

para La Especie Prioritaria fue abolida en marzo de 2009, por lo tanto, el subcomité dejó de existir formalmente). Este plan de acción estableció los pasos necesarios para comenzar la reintroducción del lobo mexicano en México, con cinco objetivos estratégicos: definir al menos seis sitios potenciales para reintroducción de lobo; fortalecer las acciones de aplicación de la ley para proteger el hábitat dentro del rango de la especie; involucrar a una variedad de sectores de la sociedad en la recuperación de la especie; apoyar los esfuerzos del subcomité para la reintroducción del lobo; y crear las condiciones para permitir las estrategias del subcomité y contribuir a los objetivos del PACE (CONANP 2009). El plan de acción se considera obsoleto y necesita revisión, pero estas acciones no son obligatorias en un periodo específico (USF&WLS, 2017: 2).

La SEMARNAT cumple la función de autorizar la participación de las instalaciones mexicanas en la política binacional, así como de consensar las decisiones de las instalaciones mexicanas con participación activa. Los autores de este texto, al realizar observación participante en el marco de la reunión anual de la política binacional (11 de julio de 2019), conocieron la iniciativa de que *se integrarían dos propuestas de instalaciones más una vez que las autorizara la SEMARNAT*. Según el titular de la dGzcvS del GcM (18 de junio de 2019), las reuniones anuales con la SEMARNAT, convocadas previamente a la reunión anual de la política binacional, son para aportarle a la dependencia normativa información sobre altas y bajas en la población de lobos grises. Esta información permite decisiones sobre el rumbo de la política binacional.

No obstante, ante la desigualdad de las instalaciones mexicanas, cabe señalar que las intervenciones de la SEMARNAT no resultan suficientes. El Coordinador de Zoológicos de la

CEPANAF aseguró (19 de febrero de 2019) que las principales limitaciones del esquema que nos ocupa son de carácter presupuestal, los relevos de administración e insuficiencias particulares que suelen causar la salida de instalaciones mexicanas. Bernal reconoció (26 de junio de 2019) que los problemas derivan de la falta de continuidad de los programas de inversión, las necesidades no reciben el beneficio de un financiamiento continuo. Durante su gestión como funcionario de la CONANP, él manejó en promedio 130 millones de pesos anuales para la intervención en 50 especies animales en riesgo: 2.6 millones de pesos anuales en promedio por especie. Las insuficiencias particulares ocasionaron la salida de la Reserva *San Cayetano* y del Rancho *El Tecuán*, ausentes en la reunión de la política binacional de 2019. La revisión de las instalaciones aludida en este estudio permitió su ponderación por autosuficiencia financiera: las instalaciones del GCM reportan suficiencia presupuestal (18 de junio de 2019); *Africam Safari*, pese a que es una institución privada, indica que “ellos ven la forma de cumplir aunque existan problemas” (2 de julio de 2019); las instalaciones del GEM aseguran que les alcanza para nómina y alimentación animal, pero no para programas (21 de junio de 2019); la UMA Coatepec Harinas depende de la gestión constante de donaciones para el gasto corriente (2 de junio de 2019). La representante de esta última puntualizó: “el 21 de junio de 2019 habrán recibido un ejemplar de la UMA Buenavista del Cobre, la operación se facilita porque ellos tienen dinero. Si fuera un ejemplar transferido del Zoológico de León habría problemas financieros”.

Durante la larga vida de la política binacional que nos ocupa se han sorteado, de manera incremental, los desafíos de la organización política inicial, la crianza y la liberación; acciones que han generado claramente tres etapas o

ciclos. Durante la primera etapa, acontecida entre 1975 y 1987 para la organización inicial de la política, el gobierno nacional mexicano se limitó a la suscripción del *Mexican Wolf Recovery* en 1982, como ya fue señalado, mientras que las instalaciones mexicanas no participaron en labores de implementación. En paralelo, los esfuerzos estratégicos en los Estados Unidos estuvieron afectados por insuficiencias en los espacios para la cría, por el rechazo de los criadores a las condiciones de liberación de los animales, así como por la presión social para actuar decididamente en la conservación de la especie (Bernal, 2004: 20-21).

El segundo ciclo, 1987-1998, enfatizó la crianza en cautiverio mediante la colaboración entre las instalaciones de Estados Unidos y México. Sobre esta etapa, Bernal expuso (26 de junio de 2019), de manera por demás afectiva, que la política binacional de recuperación del lobo gris mexicano forjó a toda una generación, “aprendimos de las buenas y las malas lecciones”. En 1987 tres parejas reproductoras de la especie fueron trasladadas de los Estados Unidos a México (Bernal, 2004: 21). Bernal aclaró (26 de junio de 2019) que una pareja de lobos fue para una instalación en Hermosillo Sonora, una para el Zoológico de San Juan de Aragón en la Ciudad de México y la tercera para la Reserva de *San Cayetano* en el Estado de México. La adhesión de las primeras instalaciones mexicanas a la política que nos ocupa respondió a las insuficiencias, ya señaladas, de los espacios asignados por los zoológicos americanos para las actividades de reproducción.

En 1990, según Bernal (26 de junio de 2019), un grupo de especialistas organizó un taller internacional para la recuperación de la especie. A partir de 1991 el *U. S. Fish and Wildlife Service* reorganizó la política, considerando como

alternativa extenderla más allá de sus fronteras nacionales (Bernal, 2004: 20-21). En respuesta, en 1991 se creó un grupo asesor del gobierno federal mexicano para la conservación del lobo gris mexicano dentro y fuera de su hábitat natural. Fue integrado informalmente con representantes del gobierno federal, organizaciones civiles, centros de cría en cautiverio y universidades (Bernal, 2004: 22). De ese modo se potenció el intercambio internacional, en 1996 se decidió transferir una pareja de animales del Rancho Los Encinos en Chihuahua hacia la reserva de *Sevilleta National Wildlife Refuge* para su posible liberación. Al siguiente año, 1997, ocurrieron transferencias cruzadas: dos lobos nacidos en México hacia el mismo número de instalaciones en los Estados Unidos, y diez animales de instituciones americanas hacia diversas instalaciones mexicanas (DGvs, 2001: 9).

La tercera etapa, con énfasis en la liberación de lobos, ha tenido un inicio diferenciado para Estados Unidos y México. Según Bernal (26 de junio de 2019), para los Estados Unidos este ciclo inició en 1998, cuando se liberaron los primeros lobos en los límites entre Arizona y Nuevo México. En México, entre 1999 y el año 2000, los Programas de Recuperación de Especies Protegidas (PREP) formalizaron subcomités para atender específicamente las problemáticas de animales en riesgo como el lobo gris, el jaguar y el berrendo. No obstante, según el titular de la DGZCVS del GCM (18 de junio de 2019), fue necesario restringir la reproducción en México entre finales de los noventa y 2011 para que, finalmente, iniciara la liberación de lobos grises en territorio mexicano. Según Bernal (26 de junio de 2019), para el sexenio 2012-2018 se omitieron los comités gubernamentales bajo el criterio de permitir grupos informales de expertos en acciones de asesoría.

El problema primordial de la liberación de lobos grises mexicanos es la interacción humana, pues los lobos son cazados o envenenados para prevenir la depredación ganadera, aunque otros problemas son básicamente financieros, derivados de la necesidad de monitoreo de los lobos en vida silvestre mediante equipos tecnológicos. Sobre el primer aspecto, Bernal estimó (26 de junio de 2019) que la alta mortalidad durante las acciones de liberación alcanza en promedio los 11 lobos por año, ya que en julio de 2017 existían 47 animales en libertad y un año después sólo se contaron 36, la cifra incluía dos camadas de cachorros que nacieron en libertad. El representante de la CEPANAF del GEM aseguró (21 de junio de 2019) que la liberación de animales es afectada puntualmente por el narcotráfico y, sobre el aspecto financiero, vislumbró como solución reproducir modelos americanos: donantes que patrocinan lobos en libertad.

Según el titular de la DGZCVS del GCM (18 de junio de 2019), las alternativas son normar racionalmente la actividad y buscar nuevas áreas de liberación en México. Sobre el aspecto normativo, refirió los *bordes duros* que existen en las áreas de liberación de lobos en los Estados Unidos, esto es, límites rígidos *humano-lobo* que restringen las actividades de cada parte fuera de las regiones que le fueron asignadas, por lo que los humanos no pueden desarrollar la ganadería en áreas de liberación de lobos, mientras que estos últimos pueden ser cazados en regiones ganaderas. La recomendación que le dio un biólogo adscrito a *Blue Ranch*, una instalación ubicada en los límites de los estados de Arizona y Nuevo México, es constituir *bordes suaves*, o bien, áreas de traslape de las actividades *humano-lobo* y seguros ganaderos para recuperar las pérdidas de ganado. Sobre nuevas áreas de liberación se manifestó, en el marco de la política binacional

82 (11 de julio de 2019), el representante del Zoológico La Pastora, quien se asumió también como vocero del Gobierno del Estado de Nuevo León: *¿Por qué no liberan lobos en mi estado?* Más allá de la ingenuidad de la propuesta, evidenció la alternativa de sumar nuevos intereses al margen de la rigidez normativa de la SEMARNAT.

En el ciclo mexicano de liberación del lobo gris mexicano han participado tres organizaciones centradas concretamente en el objetivo y tres más que han desarrollado insumos parciales. En conjunto, las instituciones aludidas ejercieron 19.5 millones de pesos de presupuesto federal entre 2011 y 2018. Naturalia A. C., fundada en 1990, operó un millón y medio de pesos en 2011 y medio millón en 2012 para diversas actividades ambientales, entre ellas, la difusión de planes, características e importancia de la especie lobo gris mexicano. La Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), erigida en 1961, es la institución que más convenios ha operado: dos millones de pesos en 2012, 2.2 en 2013, y 2.75 millones de pesos en cada uno de los tres años subsecuentes. Los conceptos comunes en todos los años fueron: planeación, importación de animales, reintroducción de ejemplares nacionales, monitoreo de lobos y presas, difusión del fondo de aseguramiento ganadero, actualización de protocolo y divulgación internacional de las acciones. En 2018, ante la inexistencia de convenios celebrados en el año 2017, Soluciones Ambientales Itzení A. C. suplió a la UAQ en la operación de los mismos conceptos mediante convenio de 2.3 millones de pesos (PNT, 2019). Según Bernal (26 de junio de 2019), Naturalia A. C. y la UAQ coadyuvaron en la liberación de lobos en 2011, no obstante, un año después las dos organizaciones se distanciaron y la universidad continuó trabajando sola. Para 2019, el representante de la CEPANAF del GEM aseguró (21 de junio de 2019) que la CONANP recortó recursos para el monitoreo.

Entre las instituciones que han desarrollado acciones parciales, la Organización Vida Silvestre A. C. invirtió treinta y cinco mil pesos durante 2012 en pre-liberación de lobos: protocolos, rehabilitación y evaluación. En 2013 gastó noventa mil pesos en pre-liberación y en la adquisición de equipos para gametos. En 2014 ejecutó cuarenta mil pesos en pre-liberación e inició la operación de gametos. Visilmex A. C. celebró un solo convenio en 2012 por medio millón de pesos, aplicado al monitoreo. Natura y Ecosistemas Mexicanos, fundada en 2005, ejerció en 2016 medio millón de pesos en una publicación alusiva (PNT, 2019).

La reunión de la política binacional se celebra un año en México y al siguiente en los Estados Unidos. Los autores de este texto, a manera de observadores participantes de la reunión de la política binacional celebrada el 11 de julio de 2019 en el Parque El Ocotal de Timilpan, Estado de México, constataron que el evento inicia con el repaso de los objetivos de la política binacional, seguida por un diagnóstico de los avances en cada país, así como ponencias de temas de vanguardia. Estos últimos fueron: a) el *cross-fostering*, o bien, la técnica de adopción de cachorros nacidos en cautiverio por parte de lobas que están criando en vida silvestre; y b) la evolución del banco de gametos.

En comparativa, los avances científicos de las instalaciones mexicanas son críticos. La implementación del *cross-fostering* aún no inicia en México, mientras que el funcionamiento del banco de gametos generó una discusión entre mexicanos durante la reunión binacional del año 2018 en Chicago Illinois. Según el representante institucional de la CEPANAF del GEM (21 de junio de 2019), “los gringos cerraron la puerta y se pusieron a trabajar [...] los dime y diretes generaron el ridículo más grande que hemos hecho”. El desacuerdo surgió cuando el

representante del Zoológico de Chapultepec pretendió involucrar a un proveedor privado en insumos para la operación del banco de gametos. Según la titular de la Dirección de Operación Científica y Técnica (15 de agosto de 2019), la participación privada se dio a fines del sexenio pasado del GCM, sólo duró un año y se considera innecesaria. No obstante, la dependencia funciona bajo la inconsistencia financiera que muchas entidades públicas acostumbran: becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, apoyos gubernamentales en especie y hasta el auto-financiamiento de los investigadores.

Al ratificar el conflicto latente, otros actores pueden abreviar de manera expedita los problemas de la participación mexicana en la política binacional. En entrevista con la responsable de la UMA Coatepec Harinas (2 de junio de 2019), quien además fungía en 2019 como integrante del comité de manejo de la política binacional, ella señaló categóricamente que “el programa lo dirigen los gringos, [ellos] son muy organizados. En cambio, en México hay muchos egos, [por lo cual] el grupo mexicano siempre se está peleando, el cambio de autoridades afecta, de eso se quejan los gringos, si se mueven lobos de Estados Unidos a México aquí se ponen muchas trabas”. Con relación a la vocación de las instalaciones se comenta que, en general, se crían muchos cachorros que no se pueden colocar, por lo que jamás serán liberados. Por otro lado, el financiamiento se concentra únicamente en las acciones de liberación. El representante de la CEPANAF aseguró (21 de junio de 2019) que la aportación a la política binacional de recuperación del lobo gris mexicano depende netamente del desarrollo personal. “Las instalaciones mexicanas actúan de acuerdo a intereses, el gobierno y la economía constituyen un freno fuerte para la política binacional en general”.

Según el titular de la DGZCVS del GCM (18 de junio de 2019), el éxito de la política binacional

radica en que cada una de las instalaciones asimile su propio rol. Como muestra, comenta que uno de los líderes técnicos de la política binacional le mostró los dos lobos machos de su instalación y, al cuestionarle la razón de no tener una pareja reproductiva, le replicó que debía predicar con el ejemplo. En contraparte, al visitar un zoológico de Monterrey el responsable se quejó de tener cinco machos y, lógicamente, ninguna pareja reproductiva. El entrevistado entonces, consciente ya del propósito colectivo de las instalaciones, sugirió que el zoológico de Monterrey estaba destinado a exponer la vida en manada, como rasgo esencial de los lobos. Para el Coordinador de Zoológicos de la CEPANAF (19 de febrero de 2019) algo difícil es superar los lazos afectivos hacia los animales cuando estos son transferidos en cumplimiento de la política binacional. Hay un contraste claro entre criterios científicos y sensibilidad de los actores.

La parte central de las reuniones binacionales es la actualización del inventario de cada instalación, así como la expresión de los propósitos individuales, para lo cual, las instalaciones se valen de unos carteles donde los lobos hembra se representan con etiquetas *post-it* rosa, los machos con azul, los cachorros en amarillo y los elementos geriátricos en verde. Según el titular de la DGZCVS del GCM (18 de junio de 2019), las reuniones binacionales pueden compararse con un *draft* deportivo, pues los representantes de las instalaciones participantes buscaban hacer parejas reproductivas mediante el análisis de los grados de parentesco de los animales. Es importante destacar que el principal problema de la reproducción es evitar la cruce entre ejemplares con altos niveles de consanguinidad, los problemas secundarios se refieren a la solución de condiciones de espacio y hábitat. Bajo esos criterios, el comité de manejo emite las recomendaciones de transferencias de animales.

El funcionamiento formal de la política binacional ha generado, en algunos casos, intercambios adicionales en paralelo. La representante de la UMA Coatepec Harinas comentó (2 de junio de 2019) que ha establecido relación de intercambio con *Wolf Haven International*. Ellos suelen solicitarle consultas veterinarias a distancia, que en los Estados Unidos son muy caras. En reciprocidad, a menudo les otorgan becas para cursos de manejo de lobos. En otros casos se han vinculado también con *San Diego Zoo*. El representante de la cEPANAF coincidió (21 de junio de 2019) en las relaciones señaladas y agregó *Cheyenne Mountain*. La operación descrita es posible esquematizarla de la siguiente forma:

a consumir los ciclos de reproducción y liberación de lobos en los Estados Unidos. La posterior inclusión de un mayor número de instalaciones mexicanas (estatales, municipales y privadas) logró hasta 2011 los mismos ciclos del lado mexicano, aunque en este último caso, a diferencia del primero, nunca ha existido un auditorio social de oposición o control. El rezago planteado ha afectado la generación y aplicación innovadora del conocimiento.

Las dependencias del sector medio ambiente nacional mexicano han sido inconsistentes. De inicio, la especie se extinguió en territorio mexicano, fue necesario capturar lobos en los Estados Unidos para lograr activar la política en México. La planeación y

Figura 3

MODELO DE OPERACIÓN DEL COMITÉ BINACIONAL PARA LA RECUPERACIÓN DEL LOBO GRIS MEXICANO (CANIS LUPUS BAILEYI)



Fuente: Elaboración propia.

Nota: El esquema hace referencia a instalaciones de ambos países.

En general, en 2019 fueron reportados en los Estados Unidos 131 lobos en vida silvestre, 77 de los cuales eran monitoreados con collar (Dwire, 2019: 2). En México se tenía la certeza de 15 lobos vivos monitoreados con collar, ocho en situación desconocida, cinco en pre-liberación y un estimado de 18 cachorros sin monitoreo (López, 2019: 2). Si bien la política binacional ha sido exitosa, las instituciones mexicanas participantes han sido desiguales. Siendo aún escasas y muy puntuales, contribuyeron desde 1987

organización de la estrategia oficial inició cuando ya en Estados Unidos se habían consumado los ciclos de reproducción y liberación. En el cumplimiento del plan específico sólo se definieron los sitios de liberación y se apoyaron las acciones de un subcomité designado. Sin avanzar en lo normativo, en la participación social y en la definición de metas, el plan y sus instituciones fenecieron sin renovarse. En la implementación de la política, el gobierno nacional mexicano autoriza la participación y consensa las

decisiones de las instalaciones, además de financiar exclusivamente la liberación de lobos con la fórmula simplista de invertir 2.6 millones anuales promedio. En la actual transición del gobierno federal se puede incluso llegar a financiamiento cero, la realidad constante ha sido que los cambios de autoridades afectan la política binacional. La SEMARNAT no gestiona una mayor participación de los gobiernos estatales, mucho menos la autonomía y el desempeño de las instalaciones.

La capacidad de las instalaciones varía entre la dureza científica y la afectación por la fragilidad financiera, asimismo, el comportamiento individual transita entre la afectividad animal y la cooperación institucional. El mejor de los casos es combinar la capacidad científica y la cooperación, el peor considera conjuntamente la fragilidad financiera y la afectividad animal. Esta heterogeneidad provoca que algunas instalaciones se desapeguen del objetivo de la política binacional y tiendan al conflicto. Pese a que algunas instalaciones consideran que la política binacional es ajena, la existencia de intercambios informales e internacionales han extendido los resultados generales de la política binacional hasta el beneficio individual, potenciando cierta armonía de manera supletoria.

## CONCLUSIONES

La gobernanza multinivel en México tiene un avance del 0.52% en un universo de RIG y de diplomacia local. En la experiencia de la política binacional de recuperación del lobo gris mexicano, su incipiente institucionalización enfrenta, como mayor reto, potenciar la cooperación y mitigar los conflictos derivados ambos de capacidades y comportamientos *no-estratégicos* entre las organizaciones participantes. La mayoría de estas mismas protagonizan un proceso naciente de

vinculación operativa con la política binacional. Lo anterior sucede en la precariedad regional de Norteamérica, pues no funciona un orden político supranacional. Las instituciones del aún vigente Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) existen, pero no se encontró su incidencia: la Comisión para la Cooperación Laboral, la Comisión para la Cooperación Ambiental y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza.

Es evidente la incapacidad del gobierno nacional mexicano de reproducir los ejemplos canadienses y estadounidenses de gobernanza multinivel, prevalece el desempeño burocrático y en el mejor de los casos, las Msj México sos, se cumple con la convocatoria social a manera de gestión intergubernamental. No obstante, el mayor aporte de estas mesas, a diferencia del caso del lobo gris mexicano, es la existencia y funcionamiento de formaciones genuinamente ciudadanas, aunque estas tengan un sesgo hacia el ámbito empresarial. Finalmente, como es lógico por los antecedentes, el mayor déficit subsidiario es la carencia absoluta de evaluación de las capacidades subsidiarias de las formaciones sociales para programar la autonomía o el subsidio.

## REFERENCIAS

- Bernal, J. F. (2004), *Binational collaboration in recovery of endangered species: the Mexican Wolf as a case study*, College Station TX, Texas A&M University.
- Breña, R. (2000), “El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social”, en *Foro Internacional*, núm. 3, pp. 467-483.
- Consorcio Coopenergy (2015), *Guía para la gobernanza multinivel. Para autoridades públicas locales y regionales*, Bruselas, Programa Energía Inteligente para Europa de la Unión Europea.
- DGvs (Dirección General de Vida Silvestre) (2001), “Triste solitario y final. Las desven-

- turas del lobo gris mexicano”, en *Gaceta Ecológica*, núm.59, pp. 3-12.
- Dwire, M. (2019), *Status of mexican wolf recovery in the US*, Washington D. C., US Fish and Wildlife Service.
- GCM (Gobierno de la Ciudad de México) (2019), *Dirección General de Zoológicos y Conservación de la Fauna Silvestre*, s/f, disponible en <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/secretaria/estructura/18>, consultado el 8 de junio de 2019.
- GEM (Gobierno del Estado de México) (2019), *Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna*, s/f, disponible en <http://cepanaf.edomex.gob.mx/organigrama>, consultado el 22 de junio de 2019.
- Grupo México (2016), *Grupo México protege al lobo gris mexicano*, s/f, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=eDX6h26PqBM>, consultado del 7 de agosto de 2019.
- INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales) (2019), *Respuesta a solicitud de información pública folio 1615100041219*, Ciudad de México.
- López, C. (2019), *Mexican wolves in northern México: an update*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, ITZENI Soluciones Ambientales, CONANP, Arizona Game & Fish.
- López-Vallejo, M.; Osorno, R. C. (2010), “Diplomacia local en Puebla y Tlaxcala: migración e inversión extranjera directa”, en Martínez, M., *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México; Facultad de Estudios Superiores Acatlán.
- México sos (2018a), *Agenda México 18.24, seguridad y justicia*, Ciudad de México.
- Méxicosos (2018b), *Modelos de gobernanza en seguridad y justicia: la experiencia innovadora de las mesas de seguridad y justicia en México*, París Francia.
- México sos (2019a), *Mesas de seguridad y justicia*, Ciudad de México.
- México sos (2019b), *¿Qué es México SOS?*, s/f, disponible en <http://www.mexicosos.org/>, consultado el 21 de marzo de 2019.
- ovis (Organización Vida Silvestre A. C.) (2019), *La Mesa*, s/f, disponible en <https://ovis.org.mx/la-mesa/>, consultado del 19 de agosto de 2019.
- Pemán, I.; Jiménez, G. (2013), *La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural*, Zaragoza, Consultores Urbanismo.
- Scharpf, F. W. (2005), “Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa”, en Cerrillo, A., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (2016), *Lineamientos de operación, Programa de trabajadores agrícolas temporales México – Canadá*, Ciudad de México.
- Siminski, P., Spevak, E. (2017), *Population analysis & breeding and transfer plan*, Palm Desert CA, The Living Desert, Population Management Center, Lincoln Park Zoo, Association of Zoo & Aquariums, Saint Louis Zoo.
- The World Bank (2017), *Governance and the law*, Washington D. C., International Bank for Reconstruction and Development.
- Trejo, E. C.; Álvarez, M. (2007), *Programa de trabajadores agrícolas temporales México – Canadá (PTAT)*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- USF&WLS (U. S. Fish and Wild Life Service) (2017), *Mexican Wolf Recovery Plan. First revision*, Albuquerque NM.
- YouTube (2013), *Lobo Gris Mexicano en Sierra Picachos, Nuevo León por OVIS y AESPAC (Cápsula 7)*, s/f, en <https://www.youtube.com/watch?v=zqGWLbQVzec>, consultado del 19 de agosto de 2019.