

**LA CANCELACIÓN DEL PROYECTO PARA AMPLIAR UNA SALINERA EN SAN IGNACIO  
(BAJA CALIFORNIA SUR, MÉXICO) EN 2000: LA ESTRATEGIA DE LA COALICIÓN  
AMBIENTALISTA Y LAS RAZONES DE SU ÉXITO**

VALENTINA URIBE ZARAÍN

EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.

**LA CANCELACIÓN DEL PROYECTO PARA AMPLIAR UNA SALINERA EN SAN IGNACIO  
(BAJA CALIFORNIA SUR, MÉXICO) EN 2000: LA ESTRATEGIA DE LA COALICIÓN  
AMBIENTALISTA Y LAS RAZONES DE SU ÉXITO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA  
VALENTINA URIBE ZARAÍN

Centro de Estudios Internacionales

México, D. F.

Julio de 2013

## ÍNDICE

Introducción.....	5
Objeto de estudio y propósitos.....	5
Herramientas metodológicas para este análisis.....	9
La trascendencia de los estudios locales en México.....	13
La complejidad de los problemas ambientales.....	15
I. Las organizaciones ambientalistas frente al Estado mexicano: breve historia de su relación.....	17
I.1 La sociedad mexicana se “moderniza”.....	18
I.2 La política ambiental de Salinas.....	23
I.3 La estrategia correcta, clave del éxito.....	30
II. Exposición del caso de San Ignacio.....	34
II.1 Expansión de actividades e inicio de la controversia.....	37
II.2 La polémica se intensifica y el debate se extiende.....	43
II.3 La coalición ambientalista se prepara.....	48
II.4 La ballena gris, objeto de la discordia.....	54
II.5 Cinco años de controversias llegan a su fin.....	61
III. La teoría de las Redes Transnacionales de Defensa y su utilidad para explicar la actuación de grupos ambientalistas.....	66
III.1 Las redes transnacionales de defensa.....	67
III.2 Las campañas como elemento central.....	69
III.3 El modelo del búmerang.....	71
III.4 Condiciones institucionales.....	73

IV. La teoría frente a los hechos.....	77
IV.1 Estructura de la red.....	77
IV.2 Estrategia y líneas de acción.....	80
IV.3 La presión internacional.....	85
IV.4 La cancelación del proyecto.....	89
IV.5 Más allá de San Ignacio.....	91
IV.6 El no tan misterioso silencio del PVEM.....	93
IV.7 Balance final.....	95
Conclusión: las razones del éxito .....	97
Bibliografía.....	103
Anexo.....	110
Índice de siglas.....	114

## INTRODUCCIÓN

### OBJETO DE ESTUDIO Y PROPÓSITOS

Cuando se trata de proteger el medio ambiente, a menudo hay intereses contrapuestos. Por un lado existen las preocupaciones estrictamente ecológicas y, por otro, intereses políticos, comerciales y económicos que pueden estar en franco conflicto entre sí y con las primeras. Por eso, tomar una decisión política importante con repercusiones en el desarrollo ecológico suele ser un procedimiento largo y difícil para los responsables, que de paso brinda al investigador una oportunidad para entender la forma en que las preocupaciones ambientales encuentran cauce para manifestarse y cómo los intereses se agrupan a favor de un asunto o en su contra.

Para este análisis se eligió la cancelación del proyecto de ampliación de una salinera en San Ignacio, Baja California Sur a fines de la década de 1990. Este caso atañe al intento de ampliar los terrenos y las instalaciones de una planta ya en operaciones, para mejorar la productividad de esa empresa paraestatal mexicana con capital japonés y aumentar sus exportaciones de sal hasta apuntalarla como la más grande del mundo. No obstante su atractivo en términos económicos y de desarrollo, el proyecto enfrentó una poderosa estrategia para impedirlo bajo la bandera ambientalista. El 2 de marzo de 2000, el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) hizo una declaración presuntamente irreversible en la que anunció la cancelación definitiva del plan de crecimiento, dando por terminados cinco años de controversia entre los grupos ambientalistas y la empresa. Este trabajo intentará dilucidar posibles razones por las que Zedillo canceló el proyecto y hasta qué punto la preocupación por la ecología pudo ser suficiente para decidirlo.

La gran estrategia ambientalista es novedosa y tiene características poco conocidas en el panorama mexicano hasta esa época. Fue un parteaguas para movimientos similares en nuestro país y en otros. Esta investigación expondrá detalladamente el desarrollo del caso con información que no se ha utilizado. Me propongo incorporar datos y revisar en una perspectiva nueva lo que han enunciado varios especialistas del tema.

La decisión de Zedillo pudo obedecer a un universo de motivos que van desde la impulsividad visceral hasta la evaluación racional de las consecuencias de ampliar la salinera, de suerte que sólo él podría decir qué lo movió. Sin embargo, mediante la investigación es posible evaluar si las razones ambientales tuvieron bastante fuerza inherente para presionar al mandatario y ganar su apoyo o si otras consideraciones (no estrictamente ecológicas) contribuyeron para que el Ejecutivo diera por terminada la disputa.

Una recopilación de hechos sólo tiene sentido si no existe alguna similar en ese campo o si lo nuevo enriquece lo que ya se sabía. En este trabajo la exposición cronológica se justifica por dos razones. La primera es que, hasta la fecha, no existe documento que detalle en su totalidad el episodio que nos atañe. La segunda, que minuciosas narraciones del caso se han escrito para apoyar alguna postura *a priori*, actitud que aspiro a evitar. En general, he procurado incluir los puntos de vista de los actores principales para ofrecer una exposición de los hechos más completa y menos sesgada.

Además de hacer una narración de los acontecimientos, he buscado respaldo teórico para enriquecer y entender mejor la organización y eficacia del movimiento

ambientalista. Utilizo la teoría de las Redes Transnacionales de Defensa de Margaret Keck y Kathryn Sikkink.<sup>1</sup> Quiero detectar las razones que favorecieron el éxito de los grupos ambientalistas, a la luz de las explicaciones teóricas que ofrecen estas autoras. Corresponderá a nuevas investigaciones evaluar si los hallazgos de esta tesis son válidos en conflictos similares; por lo pronto, someto a escrutinio la pertinencia de esa teoría en el caso de estudio.

El primer capítulo traza la historia de las organizaciones ambientalistas en México para enmarcar y entender su origen. Hace un breve recorrido desde principios de la década de 1980 hasta fines del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), con énfasis en la historia de la relación entre los grupos ambientalistas y el Estado mexicano. Aquí se ilustran las continuidades y los rompimientos en el trato que dieron varios gobiernos al problema del medio ambiente y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) ecologistas. Esto servirá para entender lo ocurrido en Baja California Sur a partir de 1995, durante el sexenio de Zedillo. Además, al final del capítulo se recuerda el ejemplo de Cndchim, coalición que logró evitar que se construyera una carretera a lo largo de El Ocote, Oaxaca. También este caso pondrá a prueba, a título preliminar, la hipótesis central de esta tesis: que cierta estrategia “correcta” hace más probable que las organizaciones ambientalistas ganen disputas con el poder público en México.

En el segundo capítulo daré detalles sobre el caso principal sin limitarme a reiterar lo ya conocido, porque realicé la investigación con datos no considerados en

---

<sup>1</sup> Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, México, Siglo XXI, 2000.

los reportes disponibles. Este apartado mostrará cómo se intensificó la polémica y trascendió las fronteras hasta convertirse en un debate internacional. A su vez, se examinarán los preparativos que hizo la coalición ambientalista y el mecanismo que empleó para dotarse de apoyos y recursos dentro y fuera del país. En este capítulo podrá apreciarse la utilización de la ballena gris como bandera primordial para denunciar las consecuencias nefastas sobre el medio ambiente que presuntamente habría tenido la ampliación de los salitrales.

El tercer capítulo expone la teoría de las Redes Transnacionales de Defensa como respaldo teórico para entender la actuación de los grupos ambientalistas. El valor de las investigaciones se centra casi siempre en su posible utilidad para los demás. Intentaré demostrar que el esquema de Keck y Sikkink puede esclarecer el caso de la salinera. En este apartado esbozo los puntos centrales de la teoría, que atribuye un papel capital a la planeación de la campaña. Además, tomo en cuenta las condiciones institucionales que favorecieron el éxito de la gesta “ecologista” analizada.

Por último, en el cuarto capítulo evalúo la teoría frente a los hechos. Estudio la estructura de la red ambientalista, así como las estrategias y líneas de acción que siguió. El propósito de este apartado es cotejar el marco teórico con lo que sucedió en la práctica para determinar la pertinencia de la teoría de Keck y Sikkink en el caso de San Ignacio.

La hipótesis quedaría corroborada al verificarse que las tácticas correctas mejoran las probabilidades de que las organizaciones presuntamente defensoras del medio ambiente ganen disputas contra los gobiernos. Eso explica mi empeño en



determinar las características de una estrategia ambientalista que coadyuvan a su éxito.

#### HERRAMIENTAS METODOLÓGICAS PARA ESTE ANÁLISIS

En esta tesis se utiliza la metodología del estudio de caso para ordenar y presentar datos derivados de la investigación que se llevó a cabo. Ese tipo de estudio es una herramienta con grandes alcances, pero también limitaciones. Tiene su origen en la investigación médica y psicológica, donde se usa para ilustrar cómo un proceso individual explica la mecánica y los embates de una enfermedad. Este método supone que es posible conocer un fenómeno con base en la explicación minuciosa de un solo caso.<sup>2</sup> Después de la medicina, la sociología realizó estudios similares. El primero en hacerlo de manera sistemática fue Herbert Spencer, que utilizó exhaustivamente los materiales casuísticos. Spencer dedicó su fortuna a clasificar y publicar los datos que le enviaban sus corresponsales en todo el mundo, a pesar de que fue notoriamente responsable de acumular todos los casos favorables para probar un punto y desatender expresamente los contrarios.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Howard Becker, “Observación y estudio de casos sociales” en David Sills (director), *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, tomo 7, p. 384.

<sup>3</sup> Pauline V. Young, *Scientific Social Surveys and Research. An Introduction to the Background, Content, Methods and the Analysis of Social Studies*, Nueva York, Prentice Hall, 1939, p. 269.

Otros sociólogos emplearon el estudio de caso en América y Europa. El más influyente fue Max Weber: en su obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, utiliza la metodología del estudio de caso y la comparación para exponer el desarrollo capitalista bajo la influencia del protestantismo como religión y filosofía. Weber estudió la actividad económica en Occidente con un método comparativo que incluyó a China e India. De acuerdo con Feagin, Orum y Sjoberg, en la sociología contemporánea el estudio de caso ha merecido la preferencia de autores como Merton y Wallerstein.<sup>4</sup> Sin embargo, se considera que la Escuela de Chicago fue la principal impulsora de este método para analizar los fenómenos sociales.<sup>5</sup> Utilizaré la definición de Feagin, Orum y Sjoberg para validar un estudio de caso:

Es una multifacética investigación a fondo de un simple fenómeno social por medios cualitativos de investigación. El estudio se realiza minuciosamente y a menudo se basa en varias fuentes de análisis. El fenómeno social analizado puede ser una organización, una función, una ciudad o un grupo de personas. El estudio de caso suele considerarse como instancia de un fenómeno con un amplio grupo de instancias paralelas.<sup>6</sup>

Esta definición bien podría complementar la que propuso Young en 1939:

---

<sup>4</sup> Joe Feagin, Anthony Orum y Gideon Sjoberg (eds.), *A Case for a Case Study*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1991, p. 40.

<sup>5</sup> Socorro Arzaluz, “La utilización del estudio de caso en el análisis local”, *Región y Sociedad*, n. 32, 2005, p. 5.

<sup>6</sup> Feagin, Orum y Sjoberg, *op. cit.* La traducción es mía.

Un caso es una parte que describe cualquier etapa o el proceso de la vida entera de una unidad en sus numerosas relaciones en un escenario cultural. Cuando la unidad del estudio es una comunidad, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o en elementos del mismo, porque se está estudiando el significado o el efecto de cada uno en función de sus relaciones con los otros elementos de la unidad toda.<sup>7</sup>

Definiciones como la de Young permiten una visión no estática de los fenómenos sociales. Cualquier estudio de caso hace un “corte” de la realidad por razones estrictamente metodológicas, no porque los fenómenos estén aislados unos de otros. El problema fundamental -teórico y práctico- del estudio de caso es que la pregunta de investigación se centra en un hecho particular y, por ende, no es fácil extraer generalizaciones. De acuerdo con Yin, el estudio de caso, más que una técnica infalible, es una forma de organizar datos sociales y analizarlos.<sup>8</sup> Es el propósito de este trabajo hacer una investigación sobre las razones que llevaron al éxito del grupo ambientalista en frenar la expansión de la salinera, con atención al entorno y a las particularidades del fenómeno, pero sin el propósito de establecer una generalización en el sentido estadístico del término, aunque sí paralelismos con casos análogos.

Puede argüirse que existe sesgo y pérdida de objetividad en la selección del caso. Sin embargo, se han tomado en cuenta los criterios que propone David Arellano

---

<sup>7</sup> Young, *op. cit.*, p. 2.

<sup>8</sup> Robert Yin, *Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Method Series*, vol. 5, Thousand Oaks, Sage Publications, 1994, p. 13.

para garantizar la pertinencia de un estudio como éste.<sup>9</sup> En primer lugar se consideró la validez interna, es decir que las categorías y las ideas principales empleadas fueran útiles y utilizables para otros autores. En segundo lugar se prestó atención a la validez externa, que implicó no usar los resultados para proponer verdaderas leyes o pautas generalizables a todos los casos similares. Finalmente, el criterio de confiabilidad se ha respetado: el estudio de caso no es un experimento, las variables no se han controlado ni se espera una repetición exacta.

En los estudios de caso es preciso diferenciar la generalización analítica de la estadística.<sup>10</sup> El caso no se toma como muestra representativa de un fenómeno general, y por eso los resultados no pueden ni deben extenderse a otros hechos. En la metodología del caso de estudio, la teoría se emplea como modelo con el que se comparan resultados. La validez de esta tesis se finca en información de varias fuentes durante un periodo bien delimitado para ejemplificar el funcionamiento de las redes ambientalistas y su complejidad. Además, el análisis retrata los vaivenes de la vida política tanto en Baja California Sur como en el resto del país durante el gobierno de Zedillo. El trabajo explora conceptos y propone interpretaciones que podrían servir para orientar políticas oficiales en el futuro.

---

<sup>9</sup> David Arellano, *Case Studies Methodology in Social Sciences. Elemental Science*, México, CIDE, 1998, p. 14.

<sup>10</sup> Yin, *op. cit.*

De acuerdo con la categorización de Robert Stake, esta tesis es un estudio de caso “instrumental”,<sup>11</sup> pues examinó un caso particular para extraer ideas sobre un problema a la luz de una teoría, en esta ocasión la de las Redes Transnacionales de Defensa. Los pormenores en sí tuvieron un papel secundario, de apoyo para facilitar el entendimiento de cómo actúan los grupos ambientalistas. Se exploró el caso más allá de su representatividad, se expuso su entorno y se dio cuenta de las actividades de la red para contribuir al entendimiento de hechos complejos.

Las conversaciones con “informantes clave” tuvieron importancia fundamental en esta investigación. Entre 2005 y 2006 entrevisté a seis personas que estuvieron estrechamente vinculadas con la controversia, lo que me permitió apreciar el problema en todos sus ángulos. Se consideraron las perspectivas de la empresa salinera, de los ambientalistas y de científicos en la materia. Las entrevistas dan cuenta de cómo las personas interpretan y juzgan las experiencias relatadas, en lo cual se finca su utilidad para las investigaciones de este tipo.

#### LA TRASCENDENCIA DE LOS ESTUDIOS LOCALES EN MÉXICO

Desde los años 1990 aparecen numerosos estudios de caso relativos a los municipios del país. Los análisis locales y del ámbito municipal se emplean en México con más

---

<sup>11</sup> Robert Stake, “Case Studies” en Norman Denzwhyten e Yvonna Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Reasearch*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2005, p. 236.

frecuencia sobre todo a partir de los trabajos de Mauricio Merino.<sup>12</sup> Esto se debe a que fue precisamente en ese plano donde se gestó la democracia electoral mexicana, por lo que el municipio se convirtió en campo de “análisis micro” predilecto de varias disciplinas,<sup>13</sup> con premisas teóricas y objetivos contrastados.

A lo largo de estos años, los estudios pueden agruparse en tres categorías, de acuerdo con sus propósitos. En primer lugar, figuran los que no han buscado generalizar al ámbito nacional los hallazgos locales, pese a que exhiben cambios en el terreno local que esclarecen fenómenos nacionales y permitirían inferencias. En segundo lugar citaré los estudios que procuran extrapolar la realidad municipal al escenario nacional. Finalmente, hay investigaciones donde el caso es en sí el único objeto de estudio, y deliberadamente se evita acercarse a la realidad nacional. Como ya expresé, estos últimos casos -según Stake- tienen valor en sí mismos, son “instrumentales” por su empeño en mostrar una realidad específica, un problema o la conducta de una institución en particular. Al margen de estas variaciones, conviene sistematizar las experiencias reseñadas y hallar esquemas novedosos para realizar estudios de caso locales en México.

---

<sup>12</sup> Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

<sup>13</sup> Martha Gloria Morales Garza (coord.), *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, Querétaro, UAQ, 2000.

## LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

Rolando García clasifica los temas relacionados con el medio ambiente y define como “problemáticas complejas” aquellas que involucran el medio físico-biológico, la producción, la tecnología, la organización social y la economía. Se refiere a situaciones donde confluyen múltiples procesos, cuyos vínculos forman la estructura de un sistema que funciona como un todo organizado. Además de la heterogeneidad, la característica determinante de un sistema complejo es la “interdefinibilidad” o mutua dependencia de las funciones que cumplen sus elementos. La confluencia de factores no permite aislarlos ni explicarlos de modo parcial. Deriva de ahí la afirmación de que la realidad misma es multifacética y exige métodos interdisciplinarios. Dicho de otro modo, García opina que ésta no presenta sus dilemas cuidadosamente clasificados, en correspondencia con las disciplinas que han surgido en la historia de la ciencia.<sup>14</sup>

El caso examinado en esta tesis puede clasificarse como una “problemática compleja”. Por un lado, los salitrales tienen una localización geográfica precisa y son el centro de un conjunto de fenómenos que pueden agruparse, *a priori*, en cierto número de los que García llama “subsistemas”: aquí tenemos entorno físico, flora, fauna, recursos naturales (la posibilidad de extraer sal), una población con estructura social bien definida, una economía, obras de infraestructura, políticas y leyes que rigen varios aspectos de la vida en la región. Por otro lado, estos factores se vinculan

---

<sup>14</sup> Rolando García, “Interdisciplinarietà y sistemas complejos” en Enrique Leff, (comp.), *Ciencias sociales y formación ambiental*, Barcelona, Gedisa, 1994, p. 5.

con políticas federales, redes transnacionales y preocupaciones ambientales, económicas, legales y comerciales que rebasan la zona.



## I. LAS ORGANIZACIONES AMBIENTALISTAS FRENTE AL ESTADO MEXICANO:

### BREVE HISTORIA DE SU RELACIÓN

México ocupa el cuarto lugar mundial en biodiversidad,<sup>15</sup> pero, al igual que en el resto del mundo, las preocupaciones económicas y los esfuerzos por desarrollar regiones han entrado en conflicto con los propósitos de los grupos presuntamente dedicados a conservar los equilibrios naturales.

En las décadas de 1940 a 1970, el medio ambiente recibió poca atención, tanto de la sociedad como del Estado. El interés en los asuntos ambientales, cuando lo hubo, fue económico y estuvo subordinado casi siempre al desarrollo industrial. El “milagro mexicano” y las tasas de crecimiento espectaculares minimizaron un puñado de protestas aisladas contra los efectos negativos del “progreso” sobre el medio ambiente.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Este término se usa para designar la variedad que presenta la naturaleza. Incluye todas las especies de plantas, animales y microorganismos y todos los ecosistemas. Véase Brian Furze, Terry de Lacy y Jim Birkhead, *Culture Conservation and Biodiversity*, Sussex, Wiley, 1996, p. 16.

<sup>16</sup> Lane Simonian, *Defending the Land of the Jaguar: A History of Conservation in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1995, p. 131, expone que el primer movimiento conservacionista alcanzó un clímax con la llegada del presidente Lázaro Cárdenas al poder en el decenio de 1930. Miguel Ángel de Quevedo estuvo a la cabeza de este movimiento que, a partir de 1940, perdió fuerza hasta desmembrarse. Simonian

A inicios de la década de 1980, se derrumbó la conciliación de intereses que había prevalecido entre la sociedad, la economía y un sistema político de estabilidad asombrosa, luego afloró el descontento social respecto a varios temas, entre los cuales figuraba la ecología. Por esta razón, me centraré en ese decenio como punto de partida para entender la formación de las ONG ambientalistas y su trato con el poder público.

En este capítulo se revisará la historia de la relación entre esas ONG y el Estado mexicano durante los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Salinas. Si bien el tema específico de la tesis atañe a un caso durante el sexenio de Zedillo, el estudio de los antecedentes es indispensable para entender lo ocurrido en San Ignacio entre 1995 y 2000. En las estrategias de las ONG ambientalistas pueden encontrarse las razones de su éxito; por eso, al final de la sección repasaré un caso en el que estas organizaciones alcanzaron sus metas y modificaron una decisión oficial en materia de protección del ambiente.

#### LA SOCIEDAD MEXICANA SE “MODERNIZA”

El modelo económico que impulsó el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) estaba basado en la sustitución de importaciones y en el crecimiento sostenido del mercado interno. Las demandas sociales se canalizaban por un sistema corporativo, cuyo funcionamiento desalentó la desobediencia civil y las revueltas sociales. Las

---

cree que, entre esta fecha y 1970, no se repitió la conjunción de una red ambientalista sólida y el apoyo del presidente en turno.

clases medias no desafiaron en general esa estructura, tan concentradora del poder, sino que estuvieron dispuestas a postergar sus demandas de participación política a cambio de las ventajas del desarrollo económico.<sup>17</sup> Al término de esa etapa, el sistema comenzó a dar muestras de debilidad, cuando redobló la lucha contra movimientos sociales avivados, que culminó en la matanza de Tlaltelolco bajo el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970),<sup>18</sup> en reacción contra el despertar de la clase media insatisfecha ya con los canales de representación disponibles.

Al desplomarse la economía en 1981, tuvieron que renovarse el modelo económico y, en mucho menor grado, el político. La intervención del Estado en ambas esferas disminuyó de manera considerable, lo cual abrió espacios de participación organizada al margen del PRI, mediante partidos de oposición, asociaciones civiles y ONG. La combinación de un sistema más abierto y el aumento de la atención a los problemas ambientales de México desde la segunda mitad de la década dio lugar al nacimiento de organizaciones civiles. Además, una vez que la devastación ecológica se hizo visible, los temas relacionados con la naturaleza

---

<sup>17</sup> Soledad Loaeza, “Las clases medias mexicanas: la coyuntura económica actual” en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis, el impacto social y cultural. Las alternativas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 231.

<sup>18</sup> Douglas Chalmers, “NGO’s and the Changing Structure of Mexican Politics” en Laura Randall (ed.), *Changing Structure in Mexico*, Nueva York, Sharpe, 1996, p. 254.

despertaron más interés.<sup>19</sup> Algunos grupos de la sociedad, independientes de los núcleos científicos y académicos, empezaron a informarse y a movilizarse para protestar. Con miras a detener el descontento, De la Madrid creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) en 1982. Además, en la primera mitad de 1984, su gobierno convocó a las organizaciones ambientalistas a articularse y a participar en foros de discusión para exponer sus demandas y difundir sus intereses. A partir de entonces, los cambios formales, como la promulgación de leyes y el establecimiento de instituciones, se volvieron una estrategia constante del Estado para paliar las críticas relativas al deterioro del medio ambiente.

La convocatoria del gobierno estimuló la formación de las primeras ONG ambientalistas con presencia nacional. En principio, el presidente consideró que podía encauzar el nuevo movimiento y evitar así sus críticas. Pese a estos esfuerzos, el impulso que recibieron las ONG no las condujo hacia donde quería el mandatario. Las protestas cobraron fuerza debido a la seriedad de los problemas ambientales en la

---

<sup>19</sup> “... hectáreas de bosques y selvas deforestadas y erosionadas, cuencas hidrológicas enteras contaminadas y exhaustas por la sobreexplotación; aglomeraciones urbanas con niveles de vida muy bajos; envenenamiento de la atmósfera y extinción de especies animales, mientras los campesinos eran desposeídos y expulsados por la miseria para engrosar las filas de la marginación en las grandes metrópolis”. Gabriel Quadri, “Una breve crónica del ecologismo en México” en Martha Schteingart y Luciano d’Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México, 1991, p. 340.

Ciudad de México, en especial la contaminación del aire. En este entorno se formó el Grupo de los Cien.<sup>20</sup>

El terremoto del 19 de septiembre de 1985 es un parteaguas en la historia de las movilizaciones sociales en México.<sup>21</sup> Después de la tragedia, el gobierno se mostró lento y torpe para enfrentar los enormes daños que provocó el sismo. Esta inacción galvanizó grupos sociales y fue la señal para que se movilaran organizaciones civiles. En noviembre del mismo año, tuvo lugar la Primera Reunión Nacional Ambientalista, en un clima de inquietud social. En agosto de 1986, se celebró el Primer Encuentro Nacional de Ecologistas, donde entablaron comunicación

---

<sup>20</sup> El 1° de marzo de 1985, cien artistas e intelectuales se unieron en una declaración pública, que tenía como objetivo crear conciencia respecto a la severidad de los problemas ambientales de la Ciudad de México, así como presionar a las autoridades y a la sociedad para solucionarlos. De ese manifiesto surgió el Grupo de los Cien. El 8 de abril, los Cien plantearon ocho propuestas a Ramón Aguirre, regente del Distrito Federal, de las cuales se desprendió después el Programa Hoy no Circula. Homero Aridjis, “Los 20 años del Grupo de los Cien”, *Reforma*, 27 de febrero de 2005.

<sup>21</sup> Un año antes, los ambientalistas empezaron a organizarse luego de la explosión de la gasera de PEMEX en San Juan Ixhuatepec, en 1984. Algunos autores consideran este accidente el punto de partida para explicar la sensibilización de la sociedad a los problemas del medio ambiente, por ejemplo Richard Nuccio, “The Possibilities and Limits of Environmental Protection in Mexico” en Joseph Tulchin (ed.), *Economic Development and Environmental Protection in Latin America*, Colorado, Rienner, 1991, p. 115.

varios grupos de base que dos años más tarde se unificarían en el Pacto de Grupos Ecologistas (PGE) para protestar contra la tala inmoderada, la devastación de la selva tropical, la contaminación y la puesta en marcha de la planta nuclear mexicana de Laguna Verde.

Los siguientes dos años atestiguaron la aparición de toda una gama de ONG ambientalistas, incluidos grupos de marcada intransigencia; personas con intereses conservacionistas que recibían apoyo de fundaciones internacionales; grupos convencidos de los beneficios de la “tecnología alternativa”, ligados con sectores populares, campesinos y organizaciones que deseaban difundir el ecologismo hasta convertirlo en fuerza política, social, de opinión y de conciencia. Quadri destaca el silencio de biólogos y ecólogos, quienes siguieron guardándose de expresar sus opiniones públicamente y de mezclarse con los “ecologistas”.<sup>22</sup> Esta amalgama de organizaciones recibió apoyo del movimiento antinuclear internacional, producto del accidente en Chernobyl (1986), para impedir la puesta en marcha de la planta de Laguna Verde.

En medio de esta protesta y de los graves problemas ecológicos del Distrito Federal, Salinas inició su mandato a fines de 1988. En el mismo año se formó el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), del que la mayor parte de las ONG ambientalistas se distanciaron explícitamente, pues este órgano ha carecido de

---

<sup>22</sup> Quadri, art.cit., pp. 344-345.

legitimidad desde su advenimiento: hay quien sugiere que lo creó el PRI para dividir a la oposición.<sup>23</sup>

#### LA POLÍTICA AMBIENTAL DE SALINAS

Las jóvenes organizaciones ambientalistas lograron convocar a una parte de la sociedad mexicana para que se uniera a las demandas de conservación del medio ambiente. A finales de 1988, unas cincuenta ONG nacionales pusieron en marcha el PGE, que resultó atractivo para grupos de diversa índole. Se le unieron organizaciones vecinales como la Asociación Ecológica de Coyoacán (originalmente formada para defender los viveros), la Asociación de Residentes y Propietarios de la Colonia Irrigación y las Brigadas Verdes.<sup>24</sup> El Pacto, en tanto que organización “sombrija,” logró hacerse notar mediante protestas públicas, cartas abiertas a las autoridades y la publicación de la primera revista ecológica popular en el país.<sup>25</sup> Las dimensiones del movimiento despertaron la suspicacia de Salinas, que aprovechó las divisiones internas propias de esa magnitud para desintegrarlo. El presidente decidió

---

<sup>23</sup> Jorge Fernández Menéndez, “El PEM y sus alrededores,” *Nexos*, abril de 1992, pp. 10-11.

<sup>24</sup> Simonian, *op. cit.*, p. 211.

<sup>25</sup> El Pacto produjo la revista *Ecología Política y Cultura*, que sirvió para cohesionar el movimiento y llamar la atención sobre problemas ecológicos no sólo capitalinos, también de otras regiones de México (como la destrucción de la selva en Los Chimalapas, Oaxaca).

retirar de Lomas de Seminario, en el Ajusco, a los residentes irregulares de lo que se consideraba una reserva ecológica. Este incidente polarizó el PGE hasta destruirlo. No se sabe con certeza si el gobierno tuvo la intención de desintegrar el Pacto, lo cierto es que a partir de entonces el Ejecutivo aprovechó la naturaleza heterogénea de las ONG ambientalistas para restarles fuerza. Pero aunque sus alcances fueron limitados por dificultades económicas,<sup>26</sup> luchas intestinas, deficiencias de organización y el trato que recibieron del Estado, el Pacto alcanzó en forma colectiva lo que ningún grupo había logrado de manera individual.<sup>27</sup>

Con miras a transformar de raíz el modelo económico y llevar a cabo otras reformas importantes, Salinas consideraba que controlar la disidencia era fundamental: las demandas de los grupos ambientalistas nuevos eran una amenaza en potencia para el proyecto presidencial.<sup>28</sup> Durante el sexenio, se definieron las normas ambientales y el Ejecutivo quiso demostrar mayor voluntad que su antecesor para hacerlas cumplir. En 1989, el gobierno firmó un acuerdo de asistencia técnica con la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de Estados Unidos para mejorar las condiciones de la Ciudad de México; con el mismo propósito, Japón otorgó un

---

<sup>26</sup> En 1989 el Congreso aprobó una ley que obligaba a las ONG a pagar impuestos, lo que hizo aún más difícil la supervivencia de muchas de ellas.

<sup>27</sup> Del Pacto surgieron ambientalistas que más tarde formaron otras organizaciones, tales como CONCLAVE, Espacios, UGAM, Cndchim, FORE y Foromex.

<sup>28</sup> Stephen Mumme, "Maintenance and Environmental Reform in Mexico: Salinas Preemptive Strategy," *Latin American Perspectives*, n. 72, 1992, p. 131.



préstamo por 850 millones de pesos. No obstante, gran parte de las ONG coinciden en que se trató de un intento más simbólico que real, pues las autoridades auspiciaban cierto tipo de participación moderada, y la crítica radical les resultaba intolerable.<sup>29</sup>

En 1991, México recibió una invitación para participar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, por celebrarse en Río de Janeiro el año siguiente. Para preparar y negociar una postura común, algunas ONG ambientalistas pusieron en pie una nueva organización “sombrilla”: Foromex. Ésta fue terreno fértil para que muchas ONG se articularan y crearan vínculos con contrapartes internacionales,<sup>30</sup> de las que recibieron fondos, en su mayoría de Estados Unidos.<sup>31</sup>

Este periodo coincidió con cambios institucionales y legislativos importantes en materia de protección ambiental, entre ellos la desaparición de la SEDUE, que se

---

<sup>29</sup> Jolle Demmers y Barbara Hogenboom, *Popular Organization and Party Dominance: The Political Role of Environmental NGOs in Mexico* (tesis de maestría), Departamento de Relaciones Internacionales, Amsterdam, Universidad de Amsterdam, 1992, p. 77 en Elizabeth Umlas, *Environmental Non-Governmental Networks: The Mexican Case in Theory and Practice* (tesis doctoral), Connecticut, Universidad de Yale, 1996, p. 26.

<sup>30</sup> Entre las cosas más importantes que provee el vínculo internacional está el acceso a los medios extranjeros de comunicación masiva. Cuando éstos recogen las demandas ecologistas, las ONG de un país ganan terreno para influir en las políticas de su gobierno.

<sup>31</sup> Blanca Torres, “Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos”, *Foro Internacional*, n. 158, 1999, p. 461.

integró a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). La medida fue muy controvertida y de nuevo dividió a los ambientalistas: hubo quienes apoyaron la resolución, pero otros se negaron a colaborar con los funcionarios. La diversidad de reacciones ante el cambio oficial fraccionó Foromex hasta la parálisis.<sup>32</sup>

Esta situación se repitió frecuentemente a lo largo del periodo estudiado. Las divisiones internas de las coaliciones ambientalistas -que a veces avivaba el gobierno deliberadamente- resultaron destructivas para el movimiento. En México, la cercanía con el poder despertaba sospecha, por eso muchas ONG ambientalistas se desligaron de los partidos políticos y evitaron relaciones demasiado estrechas con el Estado.<sup>33</sup> Para prevenir la coopción y la corrupción, además de garantizar la autonomía de sus miembros, las organizaciones ambientalistas “sombrilla”, tales como el Pacto de Grupos Ecologistas y luego Foromex, prescindieron de liderazgo definido, lo que las volvió demasiado “horizontales” y laxas, hasta el punto de propiciar fracturas internas irremediables.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> De acuerdo con Mumme y Mulas, este cambio no fue casualidad, sino que tuvo el propósito de desequilibrar a las ONG ambientalistas (Umlas, *op. cit.*, p. 124).

<sup>33</sup> Véase Sergio Aguayo, “Partidos y sociedad civil”, *La Jornada*, 13 de febrero de 1993, p. 11.

<sup>34</sup> Umlas, *op. cit.*, p. 75.

Según Mumme, la política ambiental mexicana durante este periodo se caracterizó por “reformas preventivas”,<sup>35</sup> con miras a desviar o cooptar las amenazas potenciales contra el sistema político mediante dos estrategias. Por un lado, se distribuyeron recursos a los críticos más prominentes para reducir la presión política; por el otro, se crearon canales de participación formales para los disidentes.<sup>36</sup> Como se vio, el equipo de De la Madrid puso en marcha algunas de estas medidas para contener las demandas de protección al medio ambiente, pero Salinas usó las reformas preventivas con mayor habilidad y frecuencia.

Valga recordar que, en los albores de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno fue especialmente cuidadoso con su imagen internacional. Las movilizaciones escandalosas no ayudaban a Salinas, pues distraían la atención de sus interlocutores estadounidenses y canadienses, con quienes negociaba las condiciones del tratado comercial a puerta cerrada.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> El término original en inglés es *preemptive measures* y se refiere a la costumbre de los gobiernos mexicanos de anticiparse a las demandas populares para evitar o cuando menos controlar las movilizaciones sociales.

<sup>36</sup> Mumme, *op. cit.*, p. 125.

<sup>37</sup> Las organizaciones ambientalistas querían que el presidente de México informara a la ciudadanía los términos del tratado que estaba negociándose. En general, los movimientos de protesta con los que lidió Salinas a lo largo de su gobierno pedían de una manera u otra lo mismo: participación en la toma de decisiones que comprometían el futuro del país.

El TLCAN originó más divisiones entre las ONG ambientalistas: una parte mostró su renuencia absoluta a aceptar el acuerdo, otra accedió a apoyar el Tratado bajo ciertas condiciones. La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, creada en 1991, no fue la única en protestar, pero sí la más importante.<sup>38</sup> Las inquietudes de la red hallaron eco en asociaciones de Canadá y Estados Unidos, con las que establecieron vínculos de comunicación y compartieron datos importantes. Además, los mejor dispuestos a aceptar el tratado comercial formaron sus propias redes de apoyo con entes similares en los otros dos países.<sup>39</sup> Ante la preocupación ciudadana, el gobierno de México respondió, nuevamente, con cambios legislativos y la aplicación más estricta de las leyes de protección al medio ambiente. Entre las reformas sobresale el establecimiento de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), instancia en la que por primera vez se escucharon, de manera oficial, las demandas de las ONG.

Si bien los canales de participación formal se ensancharon con la llegada de Salinas a la presidencia, en realidad el acceso a ellos y a otros recursos que otorgó el

---

<sup>38</sup> Formaban esta red decenas de organizaciones de orientación variada, aunque la parte fundamental del movimiento eran grupos ambientalistas preocupados por las consecuencias del comercio sobre el medio ambiente. Debase A. C. y el Grupo de Estudios Ambientales participaron de manera sobresaliente.

<sup>39</sup> Destacan el Grupo de los Cien, Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas, PRONATURA, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental y la Unión de Grupos Ambientalistas. Torres, art. cit., p. 469.

Estado fue muy desigual. Algunos líderes de ONG ambientalistas manifestaron en forma reiterada su disgusto por el hostigamiento y las amenazas que recibieron del gobierno.<sup>40</sup> En estas circunstancias, las deficiencias características de las movilizaciones sociales en México, tales como la falta de recursos,<sup>41</sup> la desorganización, las divisiones internas, la corrupción y la coopción de algunos líderes, entre otras, se prestaron a que las utilizara el régimen salinista para mantener bajo control la actuación de las ONG ambientalistas.<sup>42</sup>

Por supuesto, el dominio sobre los organismos y sus líderes no fue absoluto. Hubo condiciones para que muchas ONG difundieran sus intereses, y en varios casos la respuesta del gobierno se tradujo en avances -jurídicos, legislativos e institucionales- para la conservación del medio ambiente, si bien Blanca Torres destaca que ese desarrollo puede atribuirse en gran medida, aunque no exclusivamente, a la actuación de ONG ambientalistas extranjeras. Es posible identificar algunos casos de éxito, cuando las organizaciones lograron modificar decisiones del gobierno o bien intervenir para que México se adhiriera a algunos

---

<sup>40</sup> Mumme, *op. cit.*, p. 137.

<sup>41</sup> Las trabas legales dificultan la situación económica de las ONG. Deducir impuestos mediante donativos a este tipo de organizaciones implica trámites burocráticos engorrosos que desalientan el apoyo financiero de la iniciativa privada. Además, la corrupción y el exceso de requisitos para formar una ONG disuaden a los ciudadanos que desean articularse y formar su propia organización.

<sup>42</sup> Mumme, *op. cit.*, p. 139.

convenios internacionales.<sup>43</sup> En todo caso, la influencia que ejercieron y el vigor que inyectaron las ONG extranjeras (sobre todo estadounidenses) a las mexicanas no pueden negarse.<sup>44</sup>

#### LA ESTRATEGIA CORRECTA, CLAVE DEL ÉXITO

A menudo, la conservación del medio ambiente en México ha ganado terreno gracias a la actuación de las ONG, pero en otras ocasiones ha sufrido estancamientos y uno que otro retroceso. El desarrollo de las organizaciones ambientalistas en México no ha sido uniforme; su camino está lleno de baches e historias de división y desacuerdo. Estas ONG se presentan como actores de naturaleza débil, casi siempre mal organizados y con dificultades económicas. ¿Cómo se explica entonces que logren a veces modificar las decisiones oficiales? ¿Qué tipo de presión ejercen cuando tienen éxito?

En 1991 se creó Cndchim, coalición de grupos interesados en evitar que una carretera pasara por los terrenos de El Ocote, Oaxaca.<sup>45</sup> La oposición al megaproyecto

---

<sup>43</sup> Torres, art. cit., p. 455.

<sup>44</sup> El interés de las ONG estadounidenses por trabajar en México nace de la gran biodiversidad del país, de la preocupación por los problemas ambientales en la extensa zona fronteriza y de la necesidad de proteger especies migratorias como la mariposa monarca, la ballena gris y la tortuga de mar, entre otros factores.

<sup>45</sup> Esta red incluía ONG ambientalistas, de derechos humanos y de desarrollo, artistas, activistas y representantes de la comunidad indígena zoque (estos últimos oficialmente

estaba combinada con demandas de autonomía política: Cndchim quería regularizar las tierras para constituir una Reserva Ecológica Campesina en la zona de Los Chimalapas, que asegurase un equilibrio entre la defensa del medio ambiente y el desarrollo social de la región.<sup>46</sup> En la forma de actuar de esta coalición residen las causas de su éxito.

La estrategia de Cndchim fue muy atinada, pues denotó habilidad para aprovechar momentos políticos clave, crear vínculos internacionales con actores poderosos y poner en marcha una campaña masiva en los medios de comunicación. Se tomó ventaja de la efervescencia que empezaba a producir el activismo en pro de los indígenas y de los derechos humanos en general, especialmente en Chiapas y Oaxaca. A la vez, se aprovechó la circunstancia de que Salinas negociaba el TLCAN, justo cuando el clima político en México estaba enrarecido. Por último, la coalición utilizó a su favor la llegada a la SEDESOL de Luis Donald Colosio, quien sabía que el costo político de esta carretera era muy alto y, en tanto que “mano derecha” del

---

llevaban las riendas). La mayoría de los activistas eran originarios de la Ciudad de México, aunque estaban bien comunicados con grupos locales, que les brindaron información precisa; participaron también otras organizaciones, que prestaban apoyo científico y técnico. Umlas, *op. cit.*, p. 167.

<sup>46</sup> Aquí centraré mi atención en el asunto de la carretera, primordial para las ONG estrictamente ambientalistas. Los asuntos de autonomía política, reparto agrario y organización indígena son muy interesantes, pero rebasan el tema de este trabajo. Para un estudio detallado del caso, véase Umlas, *op.cit.*

presidente, se lo hizo saber.<sup>47</sup> Por otra parte, Cndchim buscó el respaldo de organizaciones internacionales poderosas, empezando por Naciones Unidas (ONU) con su Programa de Conservación del Medio Ambiente, el Foro de Río de Janeiro en 1992 y el World Wide Fund for Nature (WWF), que presionaron al gobierno de Salinas para que modificara el trazo de la carretera.

Entre las novedades de Cndchim, destaca que su denuncia vino acompañada, por primera vez, de una propuesta alterna. Las ONG prepararon un estudio detallado de las características biológicas, sociales y culturales de la zona, así como un proyecto alternativo con metas, metodología, estrategia y presupuesto.<sup>48</sup> Finalmente, en abril de 1992, las autoridades anunciaron el desvío de la carretera para resguardar la reserva El Ocote.<sup>49</sup>

El desarrollo y desenlace de un solo episodio no es material suficiente para hacer extrapolaciones ni generalizaciones aplicables a otros momentos, sino que

---

<sup>47</sup> Umlas, *op. cit.*, p. 171.

<sup>48</sup> Las ONG ambientalistas sugirieron que se aprovecharan los caminos existentes, en vez de planear una obra totalmente nueva.

<sup>49</sup> En entrevista con Umlas, Alberto Székely sugiere que la decisión de desviar la carretera obedece a razones de imagen internacional y no a argumentos ecológicos. Umlas, *op. cit.*, p. 191, advierte que esto podría convertirse en un problema a la larga, ya que el gobierno no actuará de manera responsable en materia de ecología, salvo que la movilización social sea enorme (comparable con Cndchim), pues en realidad no se interesa ni está realmente comprometido con el medio ambiente.



habría que revisar varios casos para trazar similitudes y coincidencias. No obstante, Cndchim ilustra la manera en que algunas ONG ambientalistas actuaron durante el periodo estudiado para plantear sus demandas y resguardar sus intereses. En lo que resta de esta tesis, destacaré rompimientos y continuidades bajo el gobierno de Zedillo y examinaré la posible evolución de los interlocutores ambientalistas del Estado.

## II. EXPOSICIÓN DEL CASO DE SAN IGNACIO

En la costa oeste de la península de Baja California hay dos grandes sistemas de bahías: en la parte media la Bahía de Sebastián Vizcaíno y en el sur la Bahía de Magdalena. El caso que estudio tuvo lugar en la primera,<sup>50</sup> que se compone, a su vez, de las lagunas costeras Manuela, Guerrero Negro, Ojo de Liebre y San Ignacio. Éstas tienen una concentración alta de cetáceos,<sup>51</sup> especialmente de ballena gris, debido a que sus aguas son poco profundas, y tanto la temperatura del agua como las características del suelo son ideales para la estancia y reproducción de la especie durante el invierno. Además, la situación de estas lagunas como enclaves dentro de bahías, el grado de salinidad y la oxigenación del agua son condiciones físicas excelentes para las ballenas y otras especies residentes y migratorias, principalmente aves.<sup>52</sup>

La mayoría de las lagunas comparten un régimen jurídico de protección especial, en el que el Estado mexicano asume la responsabilidad de la zona como “santuario” o “zona de refugio” para ballenas, oficialmente decretado para Guerrero

---

<sup>50</sup> Véase mapa de la región en anexo, figura 1.

<sup>51</sup> Según la Real Academia de la Lengua, los cetáceos son mamíferos pisciformes, marinos, algunos de gran tamaño, que tienen las aberturas nasales en lo alto de la cabeza, por las cuales sale el aire aspirado formando chorros de agua. Tienen los miembros anteriores transformados en aletas, sin los posteriores, y el cuerpo terminado en una sola aleta horizontal.

<sup>52</sup> Véase mapa de la Bahía de Vizcaíno en el anexo, figura 2.

Negro y Ojo de Liebre en 1972;<sup>53</sup> en 1979 se incluyó San Ignacio; finalmente, en 1980 se extendió la protección a todo el complejo lagunar, incluida Manuela. En 1988, las lagunas costeras quedaron enmarcadas en la categoría de Reserva de la Biósfera,<sup>54</sup> en el territorio del Vizcaíno,<sup>55</sup> y las declaró la UNESCO “patrimonio de la humanidad”. Esta reserva es la más grande de México, pues abarca más de 2 millones de hectáreas y tiene unos 38 000 habitantes en varios poblados y ejidos, entre los

---

<sup>53</sup> “Decreto que declara zona de refugio para ballenas y ballenatos, las aguas del área de la Laguna Ojo de Liebre, al sur de la Bahía de Sebastián Vizcaíno, en el Litoral del Océano Pacífico, Territorio de Baja California,” *Diario Oficial*, 14 de enero de 1972, pp. 4-5; “Decreto por el que se declara zona de reserva y refugio de aves migratorias y fauna silvestre, la constituida por la Laguna Ojo de Liebre y San Ignacio, dentro del área que comprende la Bahía de San Sebastián Vizcaíno, en la costa del Territorio Sur de Baja California”, *Diario Oficial*, 11 de septiembre de 1972, pp. 4-5.

<sup>54</sup> En 1984, la SEDUE estableció el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que contempló cuatro categorías: parques nacionales, monumentos naturales, reservas ecológicas y reservas de la biósfera. La última se refiere a áreas que contienen varios ecosistemas con flora y fauna en peligro de extinguirse y por ende requieren protección del Estado.

<sup>55</sup> “Decreto por el que se declara la Reserva de la Biósfera El Vizcaíno, ubicada en el Municipio de Mulegé, Baja California Sur,” *Diario Oficial*, 30 de noviembre de 1988, pp. 2-26.

cuales destacan Santa Rosalía y Guerrero Negro como los únicos con características urbanas.<sup>56</sup>

Por otra parte, las condiciones geográficas y geológicas hacen posible una elevadísima concentración natural de sal en esta región, tanto así que los salitrales más grandes del mundo están en las inmediaciones de esas lagunas.<sup>57</sup> Hay información y vestigios físicos que comprueban actividades extractivas de sal con fines comerciales desde hace unos 150 años. Participaban barcos de San Francisco, California, a mediados del siglo XIX. Sin embargo, fue el 7 de abril de 1954 cuando entró en funciones la empresa Exportadora de Sal, S.A. (ESSA) en Guerrero Negro.<sup>58</sup> Originalmente pertenecía a Daniel K. Ludwig, quien obtuvo la concesión para explotar la sal en 1953. En 1976, el gobierno de México compró el 51% de las acciones, y la empresa japonesa Mitsubishi Corporation, que era el principal cliente de ESSA, adquirió el 49% restante. La compañía produce 6.8 millones de toneladas de sal al año y es dueña de la Empresa Transportadora de Sal, S.A., que funciona en el mismo lugar.

---

<sup>56</sup> Luis Fleischer, *La ballena gris: mexicana por nacimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 165 (La ciencia para todos).

<sup>57</sup> La alta salinidad en esta zona se explica por la diferencia entre la evaporación y la precipitación natural de agua, toda vez que la primera es hasta diez veces más grande que la segunda. Las masas de tierra que rodean las lagunas son zonas desérticas, lo cual eleva la temperatura ambiental y facilita la evaporación del agua. Fleischer, *op. cit.*, p. 87.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 164.

## EXPANSIÓN DE ACTIVIDADES E INICIO DE LA CONTROVERSA

En 1994, ESSA anunció la expansión de sus actividades hacia la zona adyacente a la Laguna de San Ignacio, con miras a duplicar su producción y desbancar a Australia del escaño más alto en exportación de sal, capitalizar la demanda de la Cuenca del Pacífico y obtener para México al menos 90 millones de dólares adicionales al año, además de crear empleos e inducir desarrollo regional importante.<sup>59</sup> Si esto se llevaba a cabo, México podía convertirse en el primer productor mundial de sal. Las nuevas instalaciones estarían situadas en la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biósfera del Vizcaíno. De ahí que hubiera la necesidad jurídica de presentar estudios de “impacto ambiental” que determinaran si estaba garantizada la conservación del lugar.<sup>60</sup>

El 21 de enero de 1995 el Grupo de los Cien publicó el primer comunicado de prensa para llamar la atención sobre los planes de crecimiento de ESSA, hasta entonces desconocidos. Al poco tiempo, la compañía presentó el primer estudio de “impacto ambiental”, que el Instituto Nacional de Ecología (INE) consideró

---

<sup>59</sup> Alejandra Bordon, “La pugna en Guerrero Negro”, *Reforma*, 13 de marzo de 1997.

<sup>60</sup> La Reserva de la Biósfera del Vizcaíno tiene una extensión de 2 546 790 hectáreas; aunque la ley establece que la actividad humana estará muy limitada o prohibida en las 363 438 que forman su centro, en la zona de amortiguamiento que la rodea se autorizan “desarrollos”, siempre que sean compatibles con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental de 1988.

insuficiente en su dictamen del 27 de febrero de 1995, por no abarcar a cabalidad la identificación, evaluación y descripción del efecto sobre la ballena gris y su entorno, que es un área natural protegida.<sup>61</sup> El informe del INE destacó que la zona donde se llevaría a cabo el proyecto albergaba especies -en varias categorías de protección- que podrían resultar afectadas.<sup>62</sup>

Si bien el Instituto rechazó el proyecto original de expansión, autorizó que se presentara otro estudio donde se propusieran maneras de mitigar los efectos adversos de la salinera ampliada.<sup>63</sup> Es decir, la Secretaría de Marina, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) dejó abierta la posibilidad de evaluar un proyecto alternativo. En junio del mismo año, ESSA publicó un desplegado en el *New York Times*, donde anunció sus planes de llevar a cabo un nuevo estudio de “impacto ambiental”, esta vez con la asesoría de científicos distinguidos. La empresa solicitó al INE que especificara las partes del primer reporte que no satisficieron a la SEMARNAP, con el objeto de mejorarlas.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Fleischer, *op. cit.*, p. 166.

<sup>62</sup> Carta de Gabriel Quadri (INE) a Juan Bremer, 27 de febrero de 1995.

<sup>63</sup> Ante la decisión de frenar el proyecto, 47 diputados enviaron una carta a Julia Carabias para que reconsiderara su dictamen; 41 de estos legisladores pertenecían al PRI, 4 al PAN, uno al PRD y otro al PT. Serge Dedina, *Saving the Gray Whale: People Politics and Conservation in Baja California*, Tucson, University Press, 2000, p. 97.

<sup>64</sup> *New York Times*, 26 de junio de 1995.

ESSA presentó un nuevo plan de expansión a fines de 1999. Su proyecto seguía consistiendo en ampliar sus instalaciones hacia la Laguna de San Ignacio. La justificación original de la compañía era aumentar sus ganancias por medio de reducir los costos de operación. En ese tiempo, los cargamentos de sal extraídos de Guerrero Negro se enviaban a la Isla Cedros, a una distancia de 86 kilómetros, donde se almacenaban en espera de embarcarse hacia Nueva Zelanda, Japón, Taiwán, Canadá y Estados Unidos. Los costos de transportar la sal a la isla aumentaban su precio y perjudicaban la competitividad de la empresa. Con la planta nueva, ESSA planeaba construir un muelle de dos kilómetros de longitud cerca de Punta Abreojos, para enviar de ahí a su destino final toda la producción de ambas instalaciones. La sal producida en Guerrero Negro viajaría en ferrocarril hasta el muelle, la de San Ignacio se transportaría por carreteras. La empresa estimaba construir estos caminos, las vías de ferrocarril, el muelle y las instalaciones de San Ignacio en un periodo de seis a ocho años.

Este proyecto era inaceptable para algunos grupos,<sup>65</sup> que pronto señalaron posibles efectos negativos sobre el medio ambiente y las comunidades locales. En primer lugar, el pueblo pesquero Punta Abreojos, que contaba con unos setecientos habitantes, tendría que ofrecer viviendas y servicios a 1 400 empleados temporales y a doscientos trabajadores permanentes y sus familias. Además, la construcción del

---

<sup>65</sup> Los primeros en manifestar su desacuerdo fueron los pescadores de Punta Abreojos, Bahía de Ballenas y San Ignacio, así como pequeños grupos ambientalistas locales. Bordon, art. cit.

muelle en la costa de esa población amenazaría el hábitat natural de la langosta, el abulón, el callo de hacha y la almeja pismo.<sup>66</sup> De ahí que algunos ambientalistas se unieran por primera vez para enviar una carta a Minoru Makihara, presidente de Mitsubishi, manifestando preocupación.<sup>67</sup>

En las instalaciones nuevas, diecisiete motores bombearían más de 6 000 galones de agua fuera de la laguna por segundo, con el propósito de almacenarla al aire libre en grandes estanques que rodeaban diques, para evaporarla y obtener la sal. En un plazo de dos años, el agua se bombearía de un estanque a otro hasta cristalizarla; la superficie total de estas represas iba a exceder el tamaño de la Laguna de San Ignacio. El líquido restante, llamado salmuera, se devolvería a la laguna.<sup>68</sup> La maquinaria se instalaría al noreste de dos islas donde anidan aves migratorias y en la zona a donde llega del norte la ballena gris para reproducirse. El plan era que las vías de ferrocarril atravesaran el único refugio del antílope pronghorn, que está en peligro

---

<sup>66</sup> Dedina, *op. cit.*, p. 81.

<sup>67</sup> Carta fechada el 19 de abril de 1995, con las firmas de 17 ONG ambientalistas entre las que destacan Grupo de los Cien, Sierra Club, Friends of the Earth, Rainforest Action Network, Greenpeace y Earth Island Institute. Grupo de los Cien, *Pacific Gray Whale Protection Campaign*, México, 2000, documento inédito.

<sup>68</sup> Jacob Scherr, “Conservation and Advocacy in the Internet: The Campaign to Save Laguna San Ignacio” en James Levitt (ed.), *Conservation in the Internet Age: Threats and Opportunities*, Washington, Island Press, 2002, p. 189.



de extinción, y las carreteras nuevas se construyeran dentro de la Reserva de la Biósfera del Vizcaíno.

ESSA argumentó que el proyecto duplicaría la producción mexicana de sal. Ante las críticas, la empresa señaló que la de San Ignacio sería un componente fundamental en productos químicos y apoyaría el procesamiento de alimentos y agua, lo cual anunciaba ganancias para Baja California Sur y para todo el país. Después de la denuncia de los ecologistas, ESSA manifestó su compromiso con el medio ambiente y con las especies de la zona. Como punto a su favor, la empresa argumentó que tenía cuarenta años de operación en Guerrero Negro sin que la ballena gris hubiera sufrido daños.<sup>69</sup> Lo cierto es que en diciembre de 1997 se encontraron 94 tortugas marinas muertas, al parecer por desechos tóxicos -específicamente salmuera- que arrojó ESSA en Guerrero Negro, a raíz de lo cual la PROFEPA inició una investigación.<sup>70</sup> Los resultados confirmaron esa causa. Además, los investigadores presenciaron otro derrame de salmuera que mató varios cardúmenes de peces lisa y encontraron 294 baterías en el fondo de la laguna. Presionada por los grupos ambientalistas que formaron parte del movimiento, la PROFEPA levantó una multa a

---

<sup>69</sup> Bordon, art. cit.

<sup>70</sup> Marcela Turati, “Está abierta investigación por muerte de tortugas en BCS: espera PROFEPA conclusiones del comité científico para emitir resolución”, *Reforma*, 5 de marzo de 1999.

ESSA.<sup>71</sup> Este incidente puso en duda el compromiso de la compañía en materia ambiental, y a menudo lo recordaron las ONG para atacarla.

La empresa insistió en que la mayor parte de los terrenos y aguas que se utilizarían estaban desprovistos de vegetación y se componían de salitrales “biológicamente estériles”. Como respuesta, los ambientalistas explicaron que, cuando suben las mareas, los salitrales se cubren de agua y atraen a especies como el coyote, el gato montés, el águila pescadora, el águila real, el halcón peregrino, el borrego cimarrón, el berrendo, el antílope pronghorn, la tortuga laúd y la tortuga negra.<sup>72</sup>

Si bien la Federación Nacional de Cooperativas Pesqueras respaldó el proyecto de expansión de ESSA hacia San Ignacio, en el ámbito local la situación era diferente. La cooperativa de Punta Abreojos temió que, con la nueva atención que recibiera el poblado, las autoridades privatizaran en la zona la pesca de abulón y langosta, que es la más fructífera del país.<sup>73</sup> Según el estudio que realizó WWF México, la planta de San Ignacio perjudicaría a la población pesquera del lugar. El crecimiento

---

<sup>71</sup> Cabe mencionar que la falta se consideró no grave, pues fue accidental, y la muerte de los peces no tuvo efectos importantes sobre el medio ambiente. Además de hacerla pagar una multa de 206 700 pesos, la PROFEPA obligó a la empresa a dar mantenimiento a los diques para evitar otro derrame. “Fallan contra salinera,” *Reforma*, 8 de diciembre de 1999.

<sup>72</sup> Dedina, *op. cit.*, p. 86.

<sup>73</sup> Según el WWF la pesca en la región da ganancias por 60 millones de dólares al año.

demográfico traería consigo un mayor número de pescadores, lo cual a su vez disminuiría el bienestar y la cohesión social del lugar.<sup>74</sup> La comunidad de Abreojos se organizó para oponerse al proyecto; sus miembros creían que la expansión de los salitrales no tenía nada que ofrecerles, ya que los salarios en la nueva industria estarían por debajo de sus ganancias como pescadores.<sup>75</sup>

En cambio, Guillermo Mercado, gobernador de Baja California Sur, estaba convencido de que los salitrales de San Ignacio serían decisivos para el futuro de su estado, porque traerían bonanza y desarrollo económico a grupos numerosos. Por lo común, quienes apoyaban al gobernador coincidían con aquellos que respaldaban a ESSA. El periódico local *Sudcaliforniano* publicó con regularidad notas que documentaron esta concordancia. En Baja California Sur, la sociedad estaba polarizada. Es llamativa la gran movilización política que despertó el caso.

#### LA POLÉMICA SE INTENSIFICA Y EL DEBATE SE EXTIENDE

El proyecto de Salitrales San Ignacio estimuló un debate político en el que varios actores llevaron a cabo acciones sin precedente en la historia de la causa ambiental en

---

<sup>74</sup> Dedina, *op. cit.*, p. 87.

<sup>75</sup> Alfonso Gavito González, “La cooperativa Punta Abreojos retira su respaldo a la expansión de la salinera,” *Diario Peninsular*, La Paz (Baja California Sur), 19 de mayo de 1998.

México.<sup>76</sup> Las implicaciones ecológicas, económicas y sociales del proyecto pusieron al descubierto conflictos a menudo insolubles entre conservación ambiental y desarrollo económico. Los conservacionistas querían preservar las características físicas de la laguna, mientras que los desarrollistas destacaron la necesidad y la conveniencia de aprovechar los recursos naturales del lugar para obtener competitividad comercial y beneficios materiales.

El ánimo de debate se trasladó al gobierno federal. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), al mando de Herminio Blanco, apoyó en todo momento la ampliación de la salinera y destacó su importancia desde un principio. En cambio, la SEMARNAP aseguró que, si el proyecto presentaba amenazas para la Reserva de la Biósfera del Vizcaíno, quedaría suspendido.<sup>77</sup> También en el Congreso Federal la opinión estaba dividida, y una comisión de legisladores viajó a Guerrero Negro para investigar de primera mano las circunstancias de la polémica. Los diputados se entrevistaron con algunos campesinos locales, quienes resaltaron sus condiciones de pobreza y reiteraron su apoyo al desarrollo de la salinera.<sup>78</sup> El pleno

---

<sup>76</sup> Andrés Ortiz, “El conflicto por los Salitrales de San Ignacio,” *Gaceta Ecológica*, INE-SEMARNAP, n. 57, 2000, p. 6.

<sup>77</sup> María Elena Medina, “Prometen no construir salinera si implica riesgo para ballenas,” *Reforma*, 24 de agosto de 1999.

<sup>78</sup> Armando Masao, “Diputados y campesinos defienden el proyecto salinero. Los ecologistas que se oponen defienden oscuros y mezquinos intereses: ejidatarios”, *Sudcaliforniano*, 11 de mayo de 1995.

de la Cámara de Diputados aceptó la propuesta de algunos miembros para integrar una comisión investigadora, encargada de resolver la polémica entre los ambientalistas opuestos al proyecto y los grupos interesados en llevarlo a cabo.<sup>79</sup> En mayo de 1999 la comisión legislativa para investigar las actividades de ESSA terminó la recopilación de documentos y comparencias.<sup>80</sup> Las fracciones parlamentarias sostenían posturas encontradas frente al tema; sin embargo, antes de que se hiciera público el dictamen final de la comisión investigadora, se anunció la decisión “irreversible” del presidente Zedillo.

En general, los procedimientos institucionales son predecibles, pues se realizan con base en una serie de reglas internas, de manera que los rasgos personales de los miembros de la burocracia en turno presuntamente no afectan el resultado. Sin embargo, durante el sexenio de Zedillo, la SEMARNAP -al mando de Julia Carabias-

---

<sup>79</sup> En la exposición de motivos se reconocía que los recursos naturales forman parte de la riqueza de una nación y deben ser la base de su desarrollo económico y social; el Estado debe regular su uso y aprovechamiento racional. Ortiz, *op. cit.*, pp. 5-6.

<sup>80</sup> El trabajo de investigación de los diputados incluyó documentos de órganos oficiales (la SEMARNAP, el INE, la PROFEPA), del comité científico y de la empresa. A su vez, la comisión escuchó declaraciones de representantes de ESSA, Grupo de los Cien, Greenpeace, Pro Esteros, Cooperativa de Ecoturismo Kuyima, Coalición Suiza para la Protección de Ballenas, el WWF, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, académicos de la UNAM y la UABCS, así como de los titulares de la SEMARNAP, el INE y la PROFEPA.

tuvo una época de cambio,<sup>81</sup> porque la titular estaba decidida a establecer procedimientos institucionales novedosos que legitimaran y modernizaran la toma de decisiones internas. Por esta razón, valga postular que la presencia de Carabias en la SEMARNAP pudo ser fundamental para el desarrollo y el desenlace del proyecto San Ignacio.

Cuando ESSA inició el segundo estudio de “impacto ambiental”, Carabias dispuso un consejo científico de siete miembros para sentar sus lineamientos.<sup>82</sup> El consejo ya había organizado reuniones públicas en La Paz en febrero de 1996, muestra de que el gobierno federal discutía de manera más o menos abierta el futuro de un plan controvertido. Por su parte, ESSA se puso en contacto con la Universidad Autónoma de Baja California Sur (UABCS) para preparar el segundo estudio: contrató a científicos del Instituto Scripps de Oceanografía de la Universidad de California en San Diego, académicos de la UAM y expertos de la UNAM que aportaran sus conocimientos.

---

<sup>81</sup> En 1994, Zedillo creó la SEMARNAP y nombró a Carabias su titular. Esta Secretaría agrupaba al INE y la PROFEPA (que antes dependían ambos de SEDESOL) y la Secretaría de Pesca.

<sup>82</sup> Los miembros del comité eran los biólogos Gonzalo Halffter Salas, Ezequiel Escurra Real de Azúa, Bruce Mate, Steven Swartz, Stephen Reilly, Víctor Marín Briano y Manuel Enrique Figueroa Clemente. Por lo menos cuatro de ellos fueron incluidos después de que el Grupo de los Cien presionó a la SEMARNAP para hacerlo.

Los defensores del proyecto de expansión citaron de manera recurrente los beneficios económicos y de desarrollo que podía traer la salinera a la región. En una zona donde el clima, la escasa disponibilidad de agua y la naturaleza del suelo impiden muchas otras actividades productivas, empezando por la agricultura y la ganadería, la oferta de trabajo que ofrecería la salinera iba a ser la más importante y, para muchos sudcalifornianos, la única.<sup>83</sup> Destacaba la intención de construir infraestructura, que se traduciría en desarrollo y mejoras en el municipio de Mulegé. ESSA y sus defensores argumentaron que la producción de sal por evaporación no es agresiva contra el medio ambiente ni contra la fauna marina y terrestre.<sup>84</sup> Sin embargo, el vocero de la empresa aseguró que, si el segundo estudio le fuera adverso, ESSA respetaría el dictamen y abandonaría su proyecto de manera definitiva.

---

<sup>83</sup> José Luis Fernández Zayas, “Los salitrales de la discordia,” *La Jornada*, 21 de febrero de 2000.

<sup>84</sup> Existen lugares que permiten crear diques sobre la tierra, donde únicamente se bombearía agua de mar para su desecación natural por viento y sol. Jorge Reyes, “Responde Pesca a Aridjis: aseguran que no se afectará el santuario de la ballena gris,” *Reforma*, 4 de febrero de 1995.

## LA COALICIÓN AMBIENTALISTA SE PREPARA

La organización y la planeación inicial del gran movimiento político que se gestó contra Salitrales San Ignacio pueden atribuirse al Grupo de los Cien.<sup>85</sup> En enero de 1995, su presidente, Homero Aridjis, publicó en *Reforma* la primera denuncia pública del proyecto de expansión.<sup>86</sup> A pesar de la gravedad de los problemas económicos y políticos de México, el caso cobró importancia y llamó la atención de un público cada vez mayor en nuestro país y en el resto del mundo.

La prioridad del Grupo de los Cien era hacer una campaña internacional de enormes dimensiones para asegurar que se frenara el proyecto San Ignacio.<sup>87</sup> Al poco tiempo, numerosos artículos sobre el tema aparecieron en diarios como *Los Ángeles Times*, *San Diego Union Tribune* y *New York Times*. El 10 de mayo de 1995, este último publicó el desplegado más importante de las ONG, firmado por Grupo de los

---

<sup>85</sup> Esto no significa que la idea original de impedir el proyecto haya sido de esta ONG. La información indica que algunos grupos locales fueron los primeros en oponerse, debido a que la salinera de Guerrero Negro había sido perjudicial para ellos y, por lo tanto, suponían que la expansión de sus actividades los afectaría más. Los ejidatarios de Luis Echeverría y San Ignacio manifestaron su desacuerdo desde un principio, y un estudiante estadounidense –Serge Dedina– recogió sus exigencias y se puso en contacto con el Grupo de los Cien para difundirlas. Dedina, *op. cit.*, p. 103.

<sup>86</sup> Homero Aridjis, “México vende santuario ballenero”, *Reforma*, 21 de enero de 1995; “El silencio de las ballenas”, *Reforma*, 21 de febrero de 1995.

<sup>87</sup> Entrevista con Homero Aridjis y Betty Ferber, realizada el 18 de mayo de 2006.



Cien, International Fund for Animal Welfare (IFAW), Greenpeace, Animal Welfare Institute, Whale and Dolphin Conservation Society, Cetacean Society International, WWF International, International Wildlife Coalition, Earth Island Institute, Humane Society International, Sierra Club, Rainforest Action Network, Friends of Animals, Consejo para la Defensa de la Costa Pacífico, Japan Whales Conservation Network y un puñado de escritores y académicos.

De por sí, todo gobierno mexicano se siente vulnerable ante publicaciones internacionales que menoscaban su imagen, con más razón en tiempos difíciles. Estos años atestiguaron crisis económicas y políticas con repercusiones graves en México, de modo que las denuncias enrarecieron aún más la atmósfera del país. La prensa internacional difundió los intereses del Grupo de los Cien y les ganó afectos en el exterior, especialmente en Estados Unidos. Desde el principio el Natural Resources Defense Council (NRDC), una de las ONG ambientalistas más destacadas en Estados Unidos, se unió a las peticiones del Grupo de los Cien.

El movimiento ambientalista obtuvo asesoría legal y se amparó desde un principio en la Ley General de Ecología, la cual especifica que cualquier ONG o individuo tiene derecho a argumentar contra todo estudio de “impacto ambiental,” así como a demandar que el Estado frene un proyecto. Como se vio en el capítulo anterior, las leyes en materia de conservación se utilizan poco en realidad. Sin embargo, el Grupo de los Cien conjugó presión pública con conocimientos legales notables. Las ONG involucradas llevaron el conflicto ambiental al plano jurídico: no sólo dieron pasos para apearse a la legalidad administrativa, también entablaron una

demanda penal contra ESSA.<sup>88</sup> Estos elementos, aunados a la presencia de Carabias en la SEMARNAP, ejercieron presión sobre ESSA para que el segundo proyecto presentado cumpliera con estándares de calidad y asesoría científica sobresalientes.

El Grupo de los Cien aprovechó algunos foros internacionales, como las reuniones anuales de la Comisión Internacional Ballenera en Dublín, Aberdeen y Mónaco, para publicitar el caso y distribuir información al respecto.<sup>89</sup> Mientras tanto, el aliado principal en Estados Unidos de los ambientalistas mexicanos, el NRDC,<sup>90</sup> ayudó a mantener el tema en los medios de comunicación de ese país y a influir en un segmento de la sociedad que normalmente es apático frente a los movimientos ecologistas. Una campaña exitosa recabó 650 000 firmas, presentadas tanto a Mitsubishi como a Zedillo para exigir la cancelación del proyecto. El príncipe

---

<sup>88</sup> El 11 de marzo de 1999, 52 ONG ambientalistas, entre las que destacan UGAM, Greenpeace y el Grupo de los Cien, presentaron la denuncia 205/Fed/1999 ante el fiscal para delitos ambientales de la PGR por “crímenes ambientales” que supuestamente cometió ESSA en la Laguna Ojo de Liebre, donde funciona la planta de Guerrero Negro. La denuncia tuvo apoyo del NRDC y del IFAW, que presentaron mociones legales ante los consulados mexicanos en Boston y Washington. Ortiz, *op. cit.*, p. 2.

<sup>89</sup> Entrevista con Aridjis y Ferber, cit.

<sup>90</sup> El NRDC se define a sí mismo como una organización no lucrativa que forman científicos, abogados y especialistas en materia ambiental, dedicados a proteger la salud pública y el medio ambiente. Fundado en 1970, cuenta con más de 400 000 miembros en Estados Unidos y tiene oficinas en Nueva York, Washington, San Francisco y Los Ángeles.

Bernardo del Reino de los Países Bajos se pronunció contra éste en una carta enviada a Zedillo el 24 de noviembre de 1999.<sup>91</sup> Además, las ONG mexicanas y estadounidenses organizaron un boicot contra la empresa japonesa.<sup>92</sup> La protesta tuvo éxito en numerosos lugares del mundo, sobre todo en California, donde las concesionarias de autos Mitsubishi registraron grandes pérdidas por la caída de las ventas.<sup>93</sup>

En marzo de 1997, el NRDC colaboró con el IFAW para organizar un viaje turístico a Baja California Sur. Invitaron al recorrido a actores de Hollywood, reporteros internacionales y líderes de ONG ambientalistas, para dar a conocer los escenarios naturales de Vizcaíno y fortalecer la oposición a Salitrales San Ignacio. Las fotografías del viaje se publicaron en diarios y revistas de circulación

---

<sup>91</sup> Homero Aridjis, “Ballenas, el triunfo de la vida,” *Reforma*, 5 de marzo de 2000.

<sup>92</sup> En octubre de 1999, quince fondos de inversión internacionales con activos cercanos a los 14 millones de dólares dejaron de comprar acciones de la transnacional. Más aún, los ambientalistas pidieron al público abstenerse de comprar productos manufacturados de Mitsubishi Corporation y sus filiales. Ortiz, *op. cit.*, p. 2.

<sup>93</sup> El sitio de Internet del NRDC ofreció una herramienta que, al ingresar el usuario su código postal, le ponía en contacto con la concesionaria de autos Mitsubishi de su localidad para enviarle cartas de protesta. Por otra parte, se publicaron desplegados en los diarios alemanes más importantes, con el título “Mitsubishi, Eine Gute Anlage?” (Mitsubishi, ¿una inversión sabia?).

internacional.<sup>94</sup> Este hecho, un tanto frívolo, fue parte de la estrategia de las ONG ambientalistas para ganar apoyo de los grupos sociales que leen esas publicaciones, los cuales por lo general tienen recursos y son capaces de presionar a las autoridades de su país e incluso a las de otros.

En 1998, varias ONG, tanto mexicanas como internacionales, solicitaron a la UNESCO que incluyera la Laguna de San Ignacio en la lista de “Patrimonio de la humanidad en peligro” con el argumento de que la ampliación y el funcionamiento de la planta salinera pondrían en riesgo el hábitat lagunero de la ballena gris. Al incluir el sitio en esa lista, la UNESCO podría brindar su asistencia al gobierno de México para evaluar el proyecto de los salitrales que proponía ESSA. Se volvería posible también que ese organismo de la ONU pusiera en marcha labores para ofrecer datos a las comunidades pesqueras y ejidales sobre las implicaciones de vivir en un sitio declarado patrimonio de la humanidad.<sup>95</sup>

Sin duda, la aportación más importante del NRDC a la campaña fue vincular los grupos de la península de Baja California y del resto de México, primero entre sí y luego con correligionarios estadounidenses. Pro Esteros, grupo originario de Ensenada,

---

<sup>94</sup> Una revista de sociales, entre muchas otras, difundió fotografías de personalidades públicas supuestamente comprometidas con “el rescate de la ballena gris” (“Inside Story: Saving the Whales”, *Hello!*, 19 de marzo de 1997).

<sup>95</sup> La carta, con copia para Carabias, llevaba las firmas de Pro Esteros, Cooperativa de Ecoturismo Kuyima, Grupo de los Cien, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, el NRDC y el IFAW.

ayudó al NRDC a organizar seminarios para que las ONG ambientalistas de la zona se vincularan y compartieran información.<sup>96</sup> La alianza que resultó, llamada Pro Península, agrupó asociaciones para fortalecerlas y fue el primer paso hacia la consolidación de una red de intereses importante.<sup>97</sup> En los meses siguientes, al menos cincuenta ONG ambientalistas mexicanas y estadounidenses se agruparon en la Coalición para Salvar la Laguna de San Ignacio.<sup>98</sup> Ésta organizó una campaña informativa nacional por medio de desplegados en prensa, entrevistas, anuncios espectaculares y publicaciones. Además, la red levantó una encuesta entre la ciudadanía, según la cual una cuarta parte estaba enterada del tema, y la mayoría de este segmento se oponía al desarrollo del proyecto de la salinera.<sup>99</sup>

En el ámbito internacional, las ONG opositoras publicaron tres desplegados en el *New York Times* (reproducidos en *Reforma*), donde exigían la cancelación del proyecto por presentar riesgos inaceptables para la ballena gris, entre los que destacaban la pérdida de su hábitat, accidentes por colisiones con barcos y acumulación de contaminantes en los cuerpos de los cetáceos. Este desplegado

---

<sup>96</sup> Dedina, *op. cit.*, p. 102.

<sup>97</sup> *Loc. cit.* Pro Península incluyó cooperativas de pescadores, negocios relacionados con el avistamiento de ballenas, ONG ambientalistas pequeñas, etc.

<sup>98</sup> Se sumaron Greenpeace México, Despacho Székely de Defensoría Ambiental y UGAM.

<sup>99</sup> La encargada de realizar la encuesta fue Berumen y Asociados, que entrevistó a 1 004 personas en las zonas metropolitanas de México y Monterrey. Ortiz, *op. cit.*, p. 2.

llevaba firmas de científicos, de algunos ganadores del Premio Nobel, de académicos y, por supuesto, de las organizaciones ambientalistas.<sup>100</sup> En 1999, la Comisión Costera de California descalificó el proyecto de Salitrales San Ignacio, en tanto la EPA pidió al gobierno mexicano escuchar con atención las demandas de las organizaciones opuestas a la construcción de la planta.<sup>101</sup>

#### LA BALLENA GRIS, OBJETO DE LA DISCORDIA

Desde la antigüedad, la cultura occidental fue proclive a considerar las ballenas como animales feroces y peligrosos para los humanos; abundaban las historias de horror de navegantes. En la Biblia, la referencia principal a este mamífero es la criatura monstruosa que se tragó a Jonás. La imposibilidad física de que esto hubiese ocurrido, porque la tráquea es de una estrechez inusitada -sin proporción con las dimensiones del animal- que permite sólo el paso de presas pequeñas, no restó fuerza al mito del que se advierten ecos en una película de mediados del siglo XX inmensamente popular, la adaptación de "Pinocho" que realizó Walt Disney en su largometraje animado, donde se refrenda el miedo a una criatura mala por naturaleza, cuyo nombre -no por casualidad- es "Monstruo". Pero el temor no bastó para evitar el contacto, sino que pudo estimularlo: es de larga data la caza de la ballena, porque su carne, su grasa y sus huesos tienen alto

---

<sup>100</sup> Los desplegados incluían las firmas de Lester Brown, Günter Grass, Octavio Paz, Homero Aridjis, el IFAW, Greenpeace, The Animal Welfare Institute, el NRDC, Cetacean Society International y Rain Forest Action Network, entre otros.

<sup>101</sup> Ortiz, *op. cit.*, p. 3.

valor comercial, para no hablar del que otorga la superstición a varios órganos y secreciones del mamífero. Al margen de la utilidad económica, la cacería puede interpretarse como voluntad de afirmar el predominio humano sobre un ente a primera vista indomable.

Ya sea como amenaza legendaria o como posible presa, por tradición la ballena ha inspirado una hostilidad antitética a la piedad, no se diga a la simpatía. Pero si a lo largo de miles de años predominó en el imaginario colectivo la visión de una criatura peligrosa por sus dimensiones y apariencia, que mucho se alejan de las del hombre, el prejuicio comenzó a debilitarse en la segunda mitad del siglo XX, cuando cetáceos como el delfín y la orca empezaron a vivir en cautiverio para fines de exhibición al público.

La zootecnia designa el cuidado de animales pertenecientes a especies no domésticas, mantenidos en cautiverio para estudiarlos, protegerlos o auspiciar su reproducción, con el propósito último de satisfacer necesidades científicas, ecológicas y educativas de las sociedades humanas. El primer delfinario abrió sus puertas en Florida en 1938 y pronto se afianzó como modelo de parques recreativos que fueron ganando popularidad por todo el mundo. Hacia 1960 los acuarios con animales amaestrados eran ya comunes en Norteamérica, Japón y Europa. En 1963, el delfín se convirtió en estrella de la televisión gracias al personaje de Flipper, bastante carismático para consolidar cambios en la imagen de los cetáceos que han tenido varios pueblos. Esto coincidió con revelaciones científicas sobre la gran inteligencia de los delfines, sus habilidades para comunicarse entre sí y su excelente disposición para ayudar a otros seres en apuros, por ejemplo a naufragos que intentan llegar a una costa.

Si la posibilidad de que los visitantes de los acuarios alimentaran a un delfín les permitió superar en definitiva su desconfianza y sentir incluso afecto por un animal con tanta gracia, la sociabilidad de la especie se prestaría poco después a utilizarla en terapias -particularmente para niños autistas o con problemas emocionales- que, aparte de conseguir sus objetivos médicos, rompieron una barrera psicológica al consolidar el contacto físico entre humanos y cetáceos. En premio a sus méritos, el delfín ha recibido protección de la comunidad ambientalista, que parece preocuparse por la frecuencia con que lo pescan de manera accidental las embarcaciones atuneras. Esta inquietud ha originado presiones para que la industria pesquera tome precauciones, si desea evitar un boicot del tipo que padeció por largo tiempo, en castigo por su presunta negligencia, la industria atunera de México.

Debido a que en los parques de diversiones coexistían delfines y ballenas, la enorme simpatía que llegaron a inspirar los primeros muy pronto se transfirió a las segundas, que no se prestaban a un trato tan cercano con el público, pero gracias a la diligencia de sus domadores fueron convirtiéndose en animales amaestrados similares a los del circo tradicional, es decir que su peligrosidad patente se desvanecía cuando actuaban en números acrobáticos, útiles para confirmar la posibilidad de su convivencia grata con los bípedos. A resultas de esta domesticación, realizada en los acuarios y pronto replicada en la conciencia colectiva, la ballena ingresó al panteón de las criaturas amigables y majestuosas, luego se le atribuyeron rasgos que los humanos hacen mal en



considerar exclusivamente suyos, como la bondad, la sensibilidad, la inocencia y el gusto por cantar.<sup>102</sup>

Con miras a obtener fondos para proyectos que atañen a la conservación de especies poco visibles y mal conocidas, las campañas ambientalistas suelen concentrarse en la llamada "fauna carismática" -centro de atención de los esfuerzos en pro del medio ambiente desde mediados del decenio de 1980- donde figuran animales grandes y "populares", generalmente mamíferos,<sup>103</sup> que atraen más simpatías de quienes también lo son, es decir los humanos. Dicho de otro modo, las ONG ambientalistas advirtieron que era casi imposible movilizar a grupos considerables y obtener sus donaciones para salvar un hongo o un insecto, así fuera vital para algún ecosistema. En contraste, descubrieron también lo redituable de apelar a las emociones que despierta un animal idealizado hasta transformarlo en icono, como el panda, el koala o la ballena gris, aunque por razones propias de la biología no tengan mucho peso ni influencia en su hábitat.

La región litoral de México y sus zonas oceánicas bajo jurisdicción nacional abarcan cerca de 300 000 kilómetros cuadrados. La riqueza biológica de este territorio es asombrosa. De las 119 especies de mamíferos marinos que subsisten en el mundo,

---

<sup>102</sup> No es fortuito que en 1972 se haya promulgado, en Estados Unidos, la Marine Mammal Protection Act, primera ley de protección a los mamíferos marinos, que prohibió su cacería, captura y comercialización.

<sup>103</sup> Edward Wilson, "Saving Charismatic Animals", *Newsweek*, 22 de abril de 1985.

cuarenta y nueve viven de manera permanente o temporal en aguas mexicanas, entre ellas la ballena gris. Ésta emprende un recorrido anual desde las costas de Alaska hasta los litorales mexicanos, donde llega para reproducirse y buscar protección durante el invierno. Ya que nace en las lagunas de Baja California Sur, se le considera mexicana de origen. La ballena gris presenta atributos que la hacen atractiva para los científicos, para el público en general y también para el Estado mexicano, que se ha comprometido desde 1971 con su conservación.

En México, la protección de la ballena gris mediante la ley figura entre las políticas post-revolucionarias encaminadas a recuperar el control sobre recursos nacionales que explotaban ciudadanos de otros países. Entre esas riquezas figura la especie que nos ocupa, porque eran embarcaciones de otros países las que tradicionalmente realizaban la cacería, en la que no participaba México por falta de una flota adecuada y de las capacidades necesarias. Dado el repunte del nacionalismo en nuestro país, en reacción contra una serie de abusos del exterior durante el siglo XIX y a principios del XX, no es de sorprender que los empeños en resguardar la ballena adquiriesen un valor simbólico, asociado con la defensa de la soberanía.

El presidente Luis Echeverría (1970-1976) inició diecisiete años de elaboración de leyes para proteger las ballenas en la zona que nos interesa. Aunque México nunca se haya distinguido como país preocupado por el medio ambiente, sino que los apremios económicos han tenido el lugar preponderante en los debates nacionales, el caso de la ballena gris ha sido excepcional. Con todo, el esfuerzo por proteger la especie se antoja simbólico: parece haber respondido a la vocación ideológica por recuperar recursos naturales en manos extranjeras, mucho más que a

una preocupación genuina por el futuro. Pero es un hecho que, desde la década de 1930, México ha adquirido compromisos legales para proteger esa especie y ha sido precursor internacional en la materia. En 1933 participó por primera vez en un foro internacional para salvaguardar los cetáceos. En el mismo año, el país reconoció la Convención Internacional de Ginebra para la Protección de la Ballena.

En la historia de la explotación comercial de la ballena gris se han registrado excesos tan marcados que llegaron a diezmar la especie. Su drástica disminución dio lugar a que desde 1946 hubiera esfuerzos recurrentes para defenderla y asegurar su supervivencia, por medio de prohibir y penalizar la captura. Esta preocupación coincidió con el aumento ya descrito de la simpatía por la ballena y con una evolución de la sensibilidad colectiva que, bajo el influjo del pacifismo característico de los años 1960, en reacción contra las dos guerras mundiales y otras posteriores, condenó la matanza de este animal, que es muy sangrienta por las dimensiones de la presa y la brutalidad del largo procedimiento requerido.

Mucho antes, en 1946, México solicitó a la Comisión Ballenera Internacional clasificarla como especie protegida, lo cual prohibió su captura y su explotación comercial en nuestros mares.<sup>104</sup> Sin embargo, algunos países no acataron esta disposición y continuaron capturando. Como México nunca ha cazado ballenas,

---

<sup>104</sup> En 1949 México se convirtió en miembro de la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de Ballena (CBI), *Diario Oficial*, 6 de diciembre de 1949, pp. 5-10.

aunque sea más por falta de medios que por convicción, esto ha legitimado en el mundo su defensa de la ballena gris.

Hay respaldo científico para aseverar que los esfuerzos oficiales no han sido en vano, sino que han tenido resultados positivos. Por ejemplo, los censos llevados a cabo en el complejo lagunar del Vizcaíno indican una aparente estabilidad poblacional de la ballena gris en aguas mexicanas durante los dos últimos decenios del siglo XX. En los datos sobresale la importancia de las lagunas como zona favorita de las ballenas para pasar el invierno. Se calcula que el 68.5% de los cetáceos prefiere estar dentro de las lagunas y sólo el 31.5% permanece en los litorales de la península.<sup>105</sup> Eso explica la importancia de San Ignacio como asilo ballenero.

Hay consenso internacional respecto a que la ballena gris no está ya en peligro de extinción. La controversia se centra más bien en el efecto que podría tener la industria sobre el futuro de la especie. Algunos científicos aseguran que la presencia y desarrollo continuo de la actividad salinera en la región, desde 1954, no ha tenido consecuencias negativas para la ballena, a juzgar por los índices de reproducción, crianza y supervivencia.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Para un estudio detallado, véase Luis Fleischer, *Aerial Surveys of Gray Whales in Mexican Waters 1980-1990*, Seattle, International Whaling Commission, 1990.

<sup>106</sup> Luis Fleischer encabeza la corriente científica que hace esta afirmación.

## CINCO AÑOS DE CONTROVERSIAS LLEGAN A SU FIN

El 2 de marzo de 2000, Zedillo anunció la cancelación definitiva del proyecto Salitrales San Ignacio. El presidente destacó que, si bien el crecimiento de la industria no habría afectado la reproducción de la ballena gris ni la de otras especies protegidas y en peligro de extinguirse, sí amenazaba con alterar el paisaje en la zona de la Laguna de San Ignacio.<sup>107</sup> Además, Zedillo criticó a los grupos que se opusieron al crecimiento de la salinera, desde 1995, por utilizar el caso para obtener prominencia e incluso para lucrar económica y políticamente. Para el mandatario, esos grupos habían llegado al extremo de manipular la buena fe de muchas personas y, con argumentos falsos e información desvirtuada, dañaron la causa legítima de otros ecologistas más sinceros.<sup>108</sup>

Las ONG ambientalistas recibieron las palabras del presidente con ambivalencia. Por un lado, el retiro del proyecto se vio con entusiasmo y, sobre todo, sorpresa: un distinguido miembro de esas organizaciones confesó haber pensado que Zedillo no se atrevería a cancelar la inversión en San Ignacio y aseguró que sus compañeros estaban convencidos de que deberían esperar al sexenio siguiente, si deseaban ganar la batalla.<sup>109</sup> En cambio, algunos ambientalistas consideraron que las

---

<sup>107</sup> Elizabeth Velasco, “Retiran el proyecto de expansión de la salinera ESSA en San Ignacio,” *La Jornada*, 3 de marzo de 2000.

<sup>108</sup> Discurso de Zedillo en Los Pinos, 2 de marzo de 2000.

<sup>109</sup> Dick Russell, *The Eye of the Whale: Epic Passage from Baja to Siberia*, Nueva York, Simon & Schuster, 2004, p. 612.

críticas del presidente eran injustas. Todos estuvieron de acuerdo en que respetó la ley.<sup>110</sup>

En el Congreso de Baja California Sur, la noticia no fue bienvenida. Algunos diputados consideraron que la anulación del proyecto cancelaba una inversión benéfica para los pobladores de su estado. Los congresistas dijeron que la decisión presidencial fue “centralista” y violó la soberanía de Baja California Sur. Este Congreso solicitó una explicación en forma al gobierno federal, e incluso hubo quienes acusaron al presidente de ceder ante presiones de Estados Unidos y de mafias del narcotráfico.<sup>111</sup> El presidente municipal de Mulegé declaró que su demarcación no tenía esperanzas de desarrollo, pues sólo el tráfico de drogas ofrecía empleos a los pobladores del lugar. Otros sudcalifornianos que se manifestaron contra la decisión del presidente se quejaban de que no los tomaron en cuenta y decían que la

---

<sup>110</sup> Los voceros de la Coalición para la Defensa de la Laguna de San Ignacio -Martha Delgado, Andrés Rozenthal y Alberto Székely- aseguraron no sentirse aludidos por las críticas del presidente contra los “ambientalistas deshonestos”. La Coalición hizo un reconocimiento a Zedillo y la secretaria Carabias por hacer respetar la ley y sentar un precedente para el desarrollo sustentable del país. Ortiz, *op. cit.*, p. 8.

<sup>111</sup> Palabras de Benito Murillo Aguilar, presidente de la Gran Comisión del Congreso de Baja California Sur, diputado por el PRD. Ortiz, *op. cit.*, p. 9.

cancelación del proyecto despojaría a su estado de una oportunidad única de crecimiento.<sup>112</sup>

Algunos defensores de la empresa acusaron a las ONG ambientalistas de recibir fondos del extranjero -presuntamente de empresas salineras en Estados Unidos y Australia, los principales competidores de México en el mercado- y de utilizar la defensa de las ballenas como pretexto para enriquecerse.<sup>113</sup> Además, debido a que Zedillo no esperó a escuchar el dictamen final de la comisión investigadora de la Cámara de Diputados ni a que el INE evaluara el segundo estudio de “impacto ambiental”, algunos grupos calificaron la resolución de arbitraria y poco institucional.<sup>114</sup>

En entrevista, Jorge Urbán –conocedor de la ballena gris y uno de los responsables del estudio- señaló que la descarga de salmuera al mar en San Ignacio no habría sido directamente perjudicial para la ballena gris, que a pesar de su fama estaba lejos de ser la clave del veredicto.<sup>115</sup> En cambio, el ruido durante la construcción del muelle y el de los barcos de carga sí se consideró perjudicial para las especies que habitan fuera de la laguna. Al respecto, los especialistas propusieron medidas para

---

<sup>112</sup> Ángel César Mendoza Davis, “De paisajes no comemos”, *Reforma*, 5 de marzo de 2000.

<sup>113</sup> Entrevista con un abogado interno de ESSA realizada el 4 de enero de 2005.

<sup>114</sup> Siria Verdugo Davis (diputada de la coalición PT-PRD) y Espiridión Sánchez (diputado federal del PAN), en Ortiz, *op. cit.*, p. 10.

<sup>115</sup> Entrevista realizada el 28 de abril de 2006.

mitigar esas consecuencias negativas de la edificación y del funcionamiento de la planta. El proyecto seguramente habría afectado el entorno y, en grados variables, vulnerado a las especies animales y vegetales del lugar, pero, más que la operación de la salinera, Urbán destacó que el desarrollo de asentamientos humanos aseguraba efectos negativos sobre el medio ambiente.<sup>116</sup> Lo cierto es que Zedillo anunció su fallo antes de que el segundo estudio de “impacto ambiental” se hiciera público. La decisión que tomó el presidente quizá haya obedecido a razones políticas y puesto en evidencia que la autoridad federal ambiental no contaba con los instrumentos institucionales necesarios para enfrentar situaciones complejas, como la controversia que nos interesa. Algunos funcionarios advirtieron que una decisión precipitada, como ésta, restaría credibilidad a las evaluaciones de “impacto ambiental”.<sup>117</sup>

Frente a estas críticas, Carabias resaltó que durante todo el debate la SEMARNAP respetó lineamientos legales y científicos. La secretaria dijo que el comité asesor encargado de revisar el estudio de ESSA sí detectó incompatibilidades entre el proyecto y los rasgos únicos del paisaje local. Por eso no se procedió a la evaluación pormenorizada de todas las variables del caso, y el presidente, en consulta con los socios japoneses de la empresa, adelantó la decisión de cancelar el proyecto. En su comparecencia ante el Congreso, la secretaria presentó otras consideraciones que llevaron a proscribir la expansión de los salitrales de San Ignacio y propuso el

---

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Marcela Turati, “Consideran débiles políticas ecológicas”, *Reforma*, 10 de marzo de 2000.



ecoturismo y la piscicultura como actividades productivas alternas. Entre los elementos que justificaron la decisión, sobresalen la falta de agua potable en la zona, la imposibilidad jurídica de permitir asentamientos en un área natural protegida y la creación de pocos empleos para los habitantes locales.<sup>118</sup>

El desenlace del caso sugiere que la campaña de las ONG fue exitosa. Aunque el presidente no canceló el proyecto por la presunta amenaza que la salinera habría significado para la ballena gris, el resultado final sí fue el que buscaban esas organizaciones. La vinculación entre ambientalistas mexicanos y extranjeros se perfila decisiva para su victoria. La alianza con los medios de comunicación y las presiones ejercidas sobre Zedillo y su gobierno lograron que una parte considerable de la sociedad estuviera enterada del tema y, en ciudades importantes, dijera respaldar el movimiento ambientalista. A continuación analizaré, desde el punto de vista teórico, los elementos que pudieron contribuir a la cancelación del proyecto Salitrales San Ignacio y su importancia relativa.

---

<sup>118</sup> “Explican cancelación de salinera: comparece Carabias ante diputados y justifica la decisión presidencial”, *Reforma*, 23 de marzo de 2000.

### III. LA TEORÍA DE LAS REDES TRANSNACIONALES DE DEFENSA Y SU UTILIDAD PARA EXPLICAR LA ACTUACIÓN DE LOS GRUPOS AMBIENTALISTAS

En las materias sociales las teorías no tienen la exactitud ni el mismo rigor que en disciplinas como la física o las matemáticas. A medida que cambian la política mundial y los valores colectivos, también se transforman los instrumentos académicos para explicarlos. Las hipótesis que en una época fueron válidas deberán ponerse a prueba, con el paso del tiempo, para determinar si conservan vigencia.<sup>119</sup>

En el terreno de las relaciones internacionales hay tensión entre las escuelas liberal y realista. Los liberales consideran que existe una sociedad internacional, en tanto los realistas ven anarquía. Lo cierto es que en el escenario mundial los estados desempeñan el papel protagónico, pese a que, aun con fines teóricos, es difícil seguir considerando el Estado como unidad monolítica, inexpugnable y soberana. Si bien su concepto es útil para explicar cierto tipo de vínculos internacionales, hoy se reconoce la influencia de otros actores. Por eso algunos estudiosos, como Keck y Sikkink, proponen una teoría alternativa, según la cual esos nuevos participantes desafían la noción tradicional de soberanía, ya que los individuos, por ejemplo, hoy pueden influir en las decisiones de sus propios estados y de otros mediante “socialización, persuasión y presión”. Expondré aquí los elementos más importantes de la teoría de

---

<sup>119</sup> Robert Keohane, “Realism, Neorealism and the Study of World Politics” en Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986, pp. 5-6.

las Redes Transnacionales de Defensa para poner a prueba, en el capítulo siguiente, su capacidad para explicar tanto la actuación de las ONG respecto a los salitrales como la decisión final del presidente Zedillo de cancelar el proyecto para ampliarlos.

#### LAS REDES TRANSNACIONALES DE DEFENSA

En su metáfora del “juego en dos planos,” Robert Putnam dice que las relaciones internacionales son “una avenida de doble sentido”. Por una parte, los políticos utilizan los escenarios internacionales para modificar las políticas nacionales, por otra, la política nacional traza las posiciones internacionales.<sup>120</sup> La importancia de esta teoría estriba en que la idea del Estado como actor unitario se matiza, al exponerse los vínculos entre toda política nacional y el entorno internacional. Han aparecido teorías que centran su atención en estos nexos. Keck y Sikkink aceptaron la metáfora de Putnam como punto de partida, pero “ampliaron” la avenida de doble sentido con la teoría de las Redes Transnacionales de Defensa.

Estas redes son formas de organizarse que se caracterizan por pautas de comunicación e intercambio voluntario, recíproco y horizontal. Su naturaleza transnacional radica en que las “interacciones” que propician trascienden las fronteras nacionales e involucran al menos un actor no estatal. Son independientes de todo gobierno nacional visto en su totalidad y persiguen fines de defensa, pues los

---

<sup>120</sup> Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,”

*International Organization*, n. 42, 1988, pp. 427-460.

activistas abogan por causas ajenas, con base en principios y normas de las redes.<sup>121</sup>

Entre los elementos principales de una red figuran ONG nacionales e internacionales, movimientos sociales, fundaciones, iglesias, empresas, sindicatos, medios de comunicación y segmentos de las ramas legislativas y ejecutivas de los gobiernos. Cada red cuenta con actores heterogéneos, pero Keck y Sikkink consideran que las ONG son su elemento básico.

Si bien estas redes no son nuevas, su número, tamaño y eficacia han crecido en los últimos años.<sup>122</sup> A partir del decenio de 1980 la política internacional involucra a muchos actores no estatales con influencia entre sí, en los estados y sobre las organizaciones internacionales. Algunas de las redes incluyen empresas y actores económicos; otras son de activistas y se forman con base en valores e ideas; también las hay de especialistas y científicos que aprovechan sus vínculos profesionales y su conocimiento para influir en la política. Estas últimas se conocen como comunidades epistémicas,<sup>123</sup> y su importancia radica en que son fuentes de información que ayudan

---

<sup>121</sup> Keck y Sikkink, *op. cit.*, pp. 26-27.

<sup>122</sup> *Ibid.*, pp. 28-29.

<sup>123</sup> El término “comunidades epistémicas” se ha utilizado de muchas maneras, casi siempre en referencia a grupos científicos. Esta tesis utiliza la definición de Peter Hass: redes de profesionales con conocimientos y habilidades en un área particular, que aspiran a tener autoridad en la puesta en práctica de políticas al respecto (Peter Hass, “Introduction” en Peter Hass (ed.), *Knowledge, Power, and International Coordination*, Columbia, University of South Carolina Press, 1992, p. 3).

a los estados a precisar sus intereses: articulan el debate sobre algún tema y proponen soluciones.

Las comunidades epistémicas se distinguen de otros grupos en que, además de criterios y sabiduría, comparten principios normativos y creencias. Peter Hass supone que el uso de conocimientos e información es una faceta importante del poder, y por eso no sólo las redes, también los gobiernos nacionales recurren a las comunidades epistémicas para enriquecer sus puntos de vista. Las que participan en redes transnacionales a menudo tienen mucha influencia sobre la coordinación de políticas en los ámbitos nacional e internacional.<sup>124</sup> Eso consolida la capacidad de las redes para introducir temas al debate político y servir como fuentes de información y testimonios.<sup>125</sup>

#### LAS CAMPAÑAS COMO ELEMENTO CENTRAL

Las campañas son conjuntos de actividades vinculadas entre sí de manera estratégica, donde los miembros de una red -en principio latente- establecen lazos explícitos y visibles, además de adoptar papeles -que reconocen mutuamente- en la búsqueda de un principio común o contra un mismo objetivo. Los actores centrales de la red

---

<sup>124</sup> Hass, *op. cit.*, pp. 33 y 35.

<sup>125</sup> Además de producir información que sirva de fundamento para sus campañas, las redes se organizan para compartirla, por lo cual los individuos y organizaciones que tienen acceso a datos privilegiados suelen incorporarse a la red. Keck y Sikkik, *op. cit.*, p. 28.

movilizan al resto e inician las tareas de integración estructural y de negociación entre los miembros; organizan campañas y presionan para exigir que se adopten nuevas normas o que se cumplan las vigentes. Estos actores establecen vínculos entre los grupos, buscan financiamiento, preparan actividades y cultivan relaciones públicas que fortalezcan su estrategia.<sup>126</sup>

Para identificar los recursos que hacen posible una campaña, Keck y Sikkink centran su atención en el análisis de las conexiones entre los actores de la red y entre éstos y sus opositores. Eso permite a las autoras sostener que la información, el liderazgo y los recursos constituyen los elementos más significativos de las campañas, si bien las estructuras institucionales -tanto nacionales como internacionales- son básicas para entender las condiciones que las vigorizan o desalientan.

Las campañas se componen de varios elementos. Primero, la facultad de producir información y emplearla políticamente en los temas más sensibles. Los activistas interpretan hechos y testimonios. Como su propósito es incitar a la gente a que participe, normalmente enmarcan los problemas de manera muy sencilla, pues la información debe ser oportuna y poderosa para llamar la atención. En segundo término, es necesario apelar a símbolos para persuadir y obtener el apoyo de un público ajeno, en ocasiones hostil a las protestas. El tercer elemento es la vinculación con un actor más poderoso, capaz de influir y presionar en mayor grado que el resto de los integrantes de la red. El último es el esfuerzo para que los estados se apeguen a las políticas que suscribieron antes y cumplan con las obligaciones previamente

---

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 24.

asumidas. Una vez que un gobierno se compromete con cierto principio, las redes pueden utilizar esa promesa para disminuir toda brecha que pueda abrirse entre el discurso y la realidad.

Es indispensable difundir masivamente las demandas de la red. En general, los movimientos necesitan los medios de comunicación en mayor medida que a la inversa, lo que se traduce en una asimetría de poder. Las campañas requieren de los medios para movilizar a la sociedad, legitimar demandas y dotarlas de mayor alcance. Además, el hacer público un debate mediante la cobertura mediática permite mejorar la posición de la red frente a sus antagonistas. Es decir que, gracias a los medios, algunos grupos en principio débiles ganan poder relativo y despiertan simpatía por la causa que defienden. A cambio, los medios obtienen historias llamativas, que hacen sus publicaciones y noticieros más atractivos.<sup>127</sup> Por eso, para avanzar sus intereses las redes buscan actores poderosos que respalden las campañas. El apoyo, material o moral, es decisivo para el futuro de los movimientos.

#### EL MODELO DEL BÚMERANG

La teoría de las redes transnacionales de defensa está basada en el “modelo del búmerang”. Éste explica que, cuando las relaciones entre el gobierno y los actores nativos se bloquean, las ONG locales prescinden del Estado y buscan directamente

---

<sup>127</sup> William Gamson y Gadi Wolfsfeld, “Movements and Media as Interacting Systems”, *Annals of the American Association of Political and Social Science*, n. 528, junio de 1993, p. 116.

aliados en el exterior, que ejerzan presión sobre las autoridades gubernamentales desde afuera. Las campañas ambientalistas que apoyan el rechazo de grupos nativos a un proyecto de desarrollo, como Salitrales San Ignacio, con frecuencia emplean este tipo de triangulación. Los vínculos que se crean son importantes para ambas partes. Por su lado, los actores nacionales tienen acceso a la red, lo que se traduce en información, capacidad de presionar y recursos financieros que de otra manera no tendrían. Para los grupos internacionales consolidados, estas campañas son fuente de credibilidad y poder.<sup>128</sup>

Los países que cuidan su prestigio y aspiran a integrarse a, o a ganar poder dentro de organizaciones internacionales con frecuencia son más susceptibles a la actuación e influencia de las redes. En el fondo, la teoría sugiere que los límites entre la política nacional y la internacional tienden a desaparecer, de manera que también el concepto de soberanía se modifica.<sup>129</sup> En algunas épocas y regiones, ésta se ha entendido como autonomía y capacidad estatal para decidir las reglas que rigen a población y territorio: el Estado se presenta como la autoridad máxima para disponer de los recursos naturales, gobernar o reglamentar la economía nacional. Sin embargo, la teoría de redes propone lo contrario y recomienda que actores no estatales o ciudadanos de un Estado lleven a cabo actividades para influir en las decisiones internas de algún otro. Esta sugerencia parte del supuesto de que ciertos asuntos

---

<sup>128</sup> Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 32.

<sup>129</sup> Véase Robert Keohane y Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.



trascienden las fronteras y subraya que las decisiones de un país tienen consecuencias para otros. Éste es el caso de la protección de algunas especies, como la ballena gris, cuya naturaleza migratoria permite -al menos en el discurso- que individuos de varios estados se interesen por su protección y emprendan acciones para garantizarla. Por eso los límites que solían definir al Estado se difuminan en cuanto los miembros de las redes utilizan el modelo del búmerang para participar en política.

#### CONDICIONES INSTITUCIONALES

Las teorías sobre las relaciones internacionales a menudo minimizan la importancia de la articulación entre las políticas nacionales y la internacional. La teoría de las Redes Transnacionales de Defensa recupera el valor de estas conexiones y las postula como fuente de cambio en el orden internacional.<sup>130</sup> Esta suposición destaca la existencia de un conjunto de asuntos mundiales en los que, debido al peso inusitado de ideas y principios, desempeñan un papel primordial las ONG. En este conjunto, las redes difunden ideas y las inscriben en los debates políticos, a la vez que ejercen presión para que se legisle o se hagan valer las normas vigentes.

Casi siempre los actores de las redes tratan de encauzar sus demandas por la vía de instituciones tanto nacionales como internacionales. Thomas Risse-Kappen

---

<sup>130</sup> Otros autores señalaron previamente la permeabilidad de los límites entre el ámbito nacional y el internacional. Véanse Putnam, art. cit.; Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Harvard University Press, 1995; Hass, *op. cit.*

afirma que las estructuras nacionales intervienen para dar forma a las relaciones transnacionales,<sup>131</sup> de manera que el contexto político -o “estructura de oportunidad”- es esencial para entender el surgir de un movimiento y para evaluar su éxito.<sup>132</sup>

La sensibilidad a la presión varía según las instituciones y los planos de la estructura estatal. Para que actúe un Estado, los valores han de coincidir con el interés nacional, y el gobierno que procede debe creer que la acción no acarreará un costo político, o que lo habrá, pero inferior al de no actuar. Las redes tienen como propósito la transformación del modo en que los países interpretan sus intereses nacionales y modifican los cálculos de costos y beneficios de estrategias específicas.

Los activistas que promueven una causa deben buscar aliados en las instituciones gubernamentales sobre las que desean influir e incluirlos en la red. Estos aliados son funcionarios públicos dispuestos a emprender una acción (costosa para ellos) al servicio de asuntos que les interesan. No obstante, las estructuras nacionales sólo son un punto de partida para entender el funcionamiento de las redes y más bien sirven para exponer el entorno en el que éstas son eficaces. Las estructuras nacionales no pueden explicar por qué dos redes transnacionales que actúan en el mismo medio institucional tienen efectos diferentes. Cuando los resultados son absolutamente

---

<sup>131</sup> Thomas Risse-Kappen, “Bringing Transnational Relations Back In: Introduction” en Risse-Kappen (ed.), *op. cit.*, p. 22.

<sup>132</sup> Keck y Sikkink, *op. cit.*, p. 25.

contrapuestos, se debe a la naturaleza de los objetivos y de las redes, más que a las estructuras nacionales (e incluso internacionales) *per se*.<sup>133</sup>

Puede decirse que las redes transnacionales defienden asuntos de cualquier índole, pero en general las más importantes propugnan causas relacionadas con los derechos humanos, la paz, el desarrollo económico y el medio ambiente. En esta tesis interesan las particularidades de los temas ecológicos. Para empezar, en las redes de defensa ambiental los principios no son muy claros, ya que los miembros suelen referirse a bienes colectivos como el aire o el agua, más que a derechos plenamente reconocidos. Además, como los asuntos ambientales se tratan en varias instancias administrativas nacionales, la manera en que los activistas enmarcan un conflicto determina su interlocutor institucional y la receptividad del público al que apelan. Para el Estado, como blanco último, los conflictos presentan numerosos riesgos: generalmente, las campañas ambientalistas internacionales incluyen reclamaciones que atañen a la propiedad pública o privada y a la soberanía estatal, lo que se traduce en costos económicos y problemas políticos nacionales.<sup>134</sup> Finalmente, para que las propuestas de las redes tengan éxito, es casi indispensable que armonicen con los sistemas de creencias, es decir que las demandas deben insertarse en un debate intenso para que el público se sienta vinculado con la causa defendida.

Para juzgar el éxito de una red transnacional, conviene evaluar las etapas de su campaña: 1) enmarcar los debates y hacer que los asuntos se incluyan en la lista de

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, pp. 270 y 273.

<sup>134</sup> *Ibid.*, pp. 170-171.

inquietudes del gobierno y del público; 2) incitar a los estados y otros actores políticos a que se comprometan con el discurso; 3) provocar cambios de procedimientos tanto en el ámbito nacional como en el internacional; 4) modificar la política en cuestión; 5) influir para que el Estado involucrado cambie de comportamiento.<sup>135</sup> El diagnóstico de éxito o fracaso de una campaña varía al analizar los resultados por etapa. Con esto en mente, el próximo capítulo sopesará las consecuencias prácticas de cada fase para evaluar la eficacia del movimiento nacional e internacional que se puso en marcha contra el proyecto de ampliación de los salitrales en San Ignacio.

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 270.

## V. LA TEORIA FRENTE A LOS HECHOS

En este capítulo se evaluará la pertinencia de la teoría sobre Redes Transnacionales de Defensa de Keck y Sikkink para entender el desarrollo y el desenlace del proyecto para ampliar la salinera en Baja California Sur. Esto se hará confrontando los elementos teóricos ya expuestos con datos empíricos del caso.

En primer lugar, se justificará el uso del término “red” para denominar el movimiento que se gestó contra el proyecto, después se analizarán su estructura y los vínculos entre sus elementos principales. A continuación, se estudiará la estrategia que siguieron los grupos de protesta y se evaluará cómo aprovecharon sus recursos para alcanzar su meta. Por lo importante que es, se dedicará un apartado al factor externo, es decir a la presión internacional sobre el gobierno de Zedillo para detener la expansión de los salitrales. Luego de analizar la cancelación del proyecto, se harán algunas observaciones respecto a la teoría de las Redes Transnacionales de Defensa en general y en el caso de México.

### ESTRUCTURA DE LA RED

Las ONG nacionales que participaron en la protesta reconocieron su incapacidad para solucionar el problema o conseguir su objetivo por medios propios. Estas organizaciones sabían que necesitaban el apoyo de otras para tener éxito, de manera que la confianza en la acción colectiva -no en la voluntad de órganos aislados- fue un elemento crucial para la recomposición del movimiento ambientalista. Este grupo de actores con frecuencia se identificó como “coalición” o “alianza”, incluso ellos

mismos se denominaron Coalición para Salvar la Laguna de San Ignacio. Sin embargo, con propósitos analíticos, en esta tesis se propone el término “red”, pues se considera más preciso. “Coalición” se refiere principalmente a una unión de elementos, no a las relaciones entre ellos. La palabra “red” sugiere lazos flexibles, en tanto “alianza” implica un grado de formalidad que no tuvieron los grupos de protesta en el caso analizado.

Una red se define como el conjunto de elementos organizados para un fin específico y es equiparable, en tanto que imagen, a una cadena.<sup>136</sup> Además, en la terminología de los movimientos sociales, “red” denota la asociación formal o informal de individuos y organizaciones en pos de una causa común, que comparten información y se solidarizan para tener éxito.<sup>137</sup> Aguayo destaca que los miembros de las redes y sus actividades cambian de manera constante debido a su naturaleza flexible.<sup>138</sup> Se trata de organizaciones horizontales, que no por carecer de jerarquías rígidas dejan de tener una estrategia clara. Por otra parte, el carácter horizontal de las redes no implica que sean democráticas.

La estructura de la red para “defender” San Ignacio no era del todo descentralizada, sino que puede atribuirse al Grupo de los Cien el papel protagónico. En las redes, la mayor parte de los actores realizan actividades “periféricas” que contribuyen de alguna manera a alcanzar la meta. Sin embargo, David Knoke

---

<sup>136</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua.*

<sup>137</sup> Umlas, *op. cit.*, p. 11.

<sup>138</sup> Sergio Aguayo, “Ciudadanos e instituciones,” *La Jornada*, 24 de marzo de 1994.

reconoce que las redes tienen una “corteza” o grupo selecto de elementos comprometidos íntegramente con el propósito común. Knoke los llama “nodos”, que vinculan organizaciones e individuos entre sí y con grandes grupos sociales para fortalecer la red.<sup>139</sup>

En cuanto a jerarquías, la estructura del movimiento que nos ocupa no era vertical. Al entrevistarlo, Aridjis aseguró que la relación entre el Grupo de los Cien y el resto de las ONG se mantuvo “entre iguales”, pues en la campaña participaron numerosos actores que fueron cobrando importancia cada uno a su tiempo. Figuraban ONG locales, nacionales e internacionales, como la Cooperativa de Ecoturismo Kuyima, Pronatura y Greenpeace Internacional, respectivamente; entre las estadounidenses destaca el NRDC; hubo además artistas, científicos, personalidades sociales y algunos medios de comunicación. Cabe mencionar que en esta época la mayor parte de las ONG mexicanas eran débiles, salvo el Grupo de los Cien, Pronatura y Greenpeace México: la primera gracias a sus miembros notables, la segunda en virtud de sus vínculos y contactos con las esferas de gobierno y la tercera por la cantidad de fondos internacionales que recibe. La red de San Ignacio contó con el respaldo de las tres.<sup>140</sup>

---

<sup>139</sup> David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective*, Cambridge, University Press, 1990, p. 79.

<sup>140</sup> El apoyo de Greenpeace México no fue constante. Aunque Greenpeace Holanda y Greenpeace International sí se mantuvieron dentro de la red, las oficinas mexicanas nunca se comprometieron de manera formal con la causa. Entrevista con Aridjis y Ferber, cit.

## ESTRATEGIA Y LÍNEAS DE ACCIÓN

Para que una red consiga el objetivo que persigue (en este caso cancelar el proyecto de extender una salinera), es necesario que cumpla con las condiciones siguientes: metas claras, unidad que contrarreste las fuerzas centrífugas y diferencias, buena organización respecto a un tema sensible políticamente, uso estratégico de recursos y aprovechamiento de oportunidades políticas.<sup>141</sup> A la luz de estas condiciones, la red de defensa analizada mostró complejidad, ya que supo reconocer los momentos políticos clave, movilizó recursos importantes y aprovechó la simpatía de algunos funcionarios del gobierno federal mexicano para obtener su respaldo.

En primer lugar, la meta del movimiento era muy clara: impedir que ESSA ampliara su zona de actividades hacia la Laguna de San Ignacio. Gracias a la precisión del objetivo, fue posible mantener la unidad de la red y evitar que se desmembrara. En un principio, el tema, en sentido estricto, no era sensible políticamente, pues Baja California se localiza en la periferia de un país centralista en la práctica, y las preocupaciones de conservación no ocupan, generalmente, sitio privilegiado entre las prioridades nacionales. Sin embargo, la red utilizó la radio, la televisión y la prensa para divulgar la supuesta amenaza que entrañaba el proyecto de ampliación.

Destaca la ballena gris como símbolo de la naturaleza, muy llamativo y capaz de apelar a los sentimientos del público mexicano y extranjero. En varias ocasiones, la red atribuyó características humanas al cetáceo con el propósito de sensibilizar a las

---

<sup>141</sup> Umlas, *op. cit.*, pp. 5-6.



personas alrededor del mundo.<sup>142</sup> Frecuentemente la campaña se valió de crónicas exageradas y de algunos datos inexactos, pero con fuerte efecto emotivo: por ejemplo, en algunos anuncios espectaculares que denunciaban la expansión de la salinera se utilizó la imagen de la ballena jorobada, sin importar que la ballena gris era la involucrada. Aunque los miembros locales del PVEM fueron ambiguos –en el mejor de los casos- respecto al proyecto de expansión, sus directivos nacionales financiaron anuncios televisivos que mostraban ballenas “asesinadas” para obtener apoyo contra la salinera.<sup>143</sup> Ante acusaciones de este tipo, Carabias reiteró que en México no se mataban ballenas y que mentían o empleaban información desvirtuada las campañas que hacían creer al público que la salinera iba a erradicarlas.<sup>144</sup> Por otra parte, algunos participantes en las protestas destacaron con frecuencia la naturaleza “casi inmaculada” de las comunidades locales y pronosticaron tremendos efectos negativos

---

<sup>142</sup> El primer despliegado de la red en el *New York Times* señalaba: “Las ballenas grises arrullan a sus recién nacidos para dormirlos en esta laguna mexicana tibia. ¿Su enemigo? Mitsubishi, un gigante japonés con planes de secarla”. Véase en el anexo, figura 3.

<sup>143</sup> Algunos diputados de Baja California Sur pidieron a su Congreso que solicitara al Instituto Federal Electoral investigar si la campaña difamatoria contra ESSA que llevó a cabo el PVEM estaba financiada con recursos públicos. Según esos diputados, hubo anuncios tendenciosos que contribuían a desprestigiar a su estado. Marcela Turati, “Exigen indague IFE al Verde,” *Reforma*, 16 de diciembre de 1999.

<sup>144</sup> Marcela Turati, “Finaliza la pugna Ecología-Comercio,” *Reforma*, 3 de marzo de 2000.

si se ampliaba la salinera.<sup>145</sup> Entonces, el uso simbólico de la información fue parte fundamental del movimiento y propició los resultados “positivos” que buscaba.

La red utilizó también el prestigio y el reconocimiento social de algunos de sus miembros para obtener respaldo. Los desplegados en diarios mexicanos y estadounidenses, las cartas abiertas que firmaron científicos y artistas conocidos, las conferencias de prensa, los seminarios en universidades y la recaudación de más firmas y donaciones alrededor del mundo fortalecieron la posición de la red frente a ESSA y el gobierno mexicano.

La campaña funcionó en virtud de las facilidades que ofrece la informática moderna, especialmente la Internet. Jacob Scherr considera que esta herramienta cibernética fue la que dio impulso y determinó el éxito del movimiento internacional contra el proyecto de extender los salitrales.<sup>146</sup> La tecnología permitió que innumerables individuos de varios países se “unieran” contra ESSA y presentaran sus quejas al gobierno mexicano y a Mitsubishi. Además, por medio de la comunicación electrónica se vincularon actores en la provincia con otros en la Ciudad de México,

---

<sup>145</sup> Unas semanas después de haberse presentado el estudio del WWF sobre los efectos del crecimiento de la salinera en la pesca, varias cooperativas pesqueras retiraron su apoyo a ESSA y se sumaron a la red ambientalista. Uno de sus argumentos centrales fue que, si los salitrales auspiciaban la urbanización y el desarrollo de las comunidades, la dimensión de los pueblos y su “carácter” se perderían para siempre. Russell, *op. cit.*, p. 616.

<sup>146</sup> Scherr, *op. cit.*, p. 205.

Washington, California y Massachusetts, principalmente. Según un periodista del *Japan Times*, esta campaña y su uso de la Internet ofrecieron un atisbo de la forma en que las organizaciones ambientalistas pelearían batallas subsecuentes.<sup>147</sup>

Sin duda la distribución geográfica de los miembros de la red contribuyó a fortalecer el movimiento. Algunos de sus integrantes vivían en Estados Unidos, otros en la península de Baja California y algunos más en la Ciudad de México. Destaca el papel que desempeñó Pro Esteros, ONG de Ensenada que dio voz a las preocupaciones de los pobladores locales y dotó al resto de la red de información importante.<sup>148</sup>

Según la teoría, las redes buscan aliados dentro del gobierno al que presionan. Todo sugiere que la presencia de Carabias en la SEMARNAP resultó fundamental para que la red que nos ocupa lograra su propósito. La secretaria no simpatizó con el primer proyecto de expansión,<sup>149</sup> y la evidencia sugiere que tampoco el segundo plan la convencía. En todo caso, es probable que en un principio Carabias no tuviera fuerza

---

<sup>147</sup> Stephen Hass, “Can Environmentalist Dialogue Prevent a Whale of a Disaster?”, *Japan Times*, 13 de diciembre de 1998.

<sup>148</sup> Scherr, *op. cit.*, p. 201.

<sup>149</sup> Después de la cancelación del primer plan de crecimiento, la secretaria dijo que habría tenido efectos ecológicos adversos sobre la región, específicamente sobre 14 especies de flora y 74 de fauna, incluida la ballena gris. Según Carabias, nada podría justificar la transformación permanente del paisaje ni la pérdida del medio ambiente. Russell, *op.cit.*, p. 85.

política suficiente para impedir el proyecto, y que precisamente la red la haya dotado de la energía necesaria para convencer a Zedillo de cancelarlo.<sup>150</sup>

En apoyo al postulado de colaboración gubernamental, destaca el papel de un aliado imprevisto, Francisco Guzmán Lazo, antiguo director de ESSA que manifestó respaldo a la red. Desde su punto de vista, la salinera ampliada de San Ignacio produciría una oferta excesiva de sal, que se traduciría en el derrumbe de los precios. En dos cartas a Zedillo, Guzmán Lazo pidió la cancelación del proyecto, porque, según él, esta salinera generaría deudas innecesarias a la única empresa del sector público que desde 1975 no había requerido créditos, transferencias ni subsidios. Además, el proyecto provocaría desequilibrio ecológico en la zona de San Ignacio, elevaría sin sentido la capacidad de producción de sal e induciría una guerra de precios entre productores, con fuerte tendencia a la baja. De acuerdo con Guzmán Lazo, no existía mercado para la sobreoferta de sal que prometía el proyecto de ampliar los salitrales.<sup>151</sup> La información que proporcionó a la red el exfuncionario la dotó de argumentos para descalificar o al menos cuestionar las supuestas ventajas económicas del plan.

Así pues, la estrategia tuvo dos facetas. Por un lado, el movimiento atacó el proyecto desde el punto de vista legal y científico, con respaldo de expertos en ambas

---

<sup>150</sup> *Loc. cit.*

<sup>151</sup> Homero Aridjis, “Las salinas y el tercer socio”, *Reforma*, 10 de marzo de 1996.

ramas. Por otro, las ONG lanzaron una campaña en los medios de comunicación para obtener apoyo tanto del público mexicano como del extranjero.<sup>152</sup>

#### LA PRESIÓN INTERNACIONAL

El factor externo no debe menospreciarse. En primer lugar, las ONG nacionales y extranjeras solicitaron a la UNESCO que, por medio de su programa de Sitios Patrimonio de la Humanidad, declarase en peligro la Laguna de San Ignacio. En teoría, la UNESCO puede actuar así cuando los lugares encaran amenazas serias, incluidas las provenientes de proyectos públicos o privados que impliquen urbanización rápida o creación de centros turísticos importantes.<sup>153</sup> Aunque la UNESCO pueda declarar en peligro un sitio cuando le parece pertinente, no tiene autoridad para forzar a ningún gobierno a que tome medidas al respecto. Sin embargo, una declaración de esta naturaleza sí tiene peso en el ámbito internacional. Recuérdese que las lagunas costeras de San Ignacio, Ojo de Liebre, Guerrero Negro y Manuela fueron declaradas Patrimonio de la Humanidad en 1988. En un principio, los representantes de México ante la UNESCO negaron que las lagunas se encontraran en peligro, pero finalmente accedieron a que una comisión del organismo se trasladara a Baja California Sur para evaluar el caso de la salinera. Si bien el dictamen de la

---

<sup>152</sup> Richard Chacón, "Whales Sink Plans for Mexican Salt Plant," *Boston Globe*, 2 de abril de 2000.

<sup>153</sup> UNESCO, *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*, art. 11 (4).

UNESCO no fue contundente, llamó la atención sobre el tema a manera de ejercer presión contra el Estado mexicano.

El Grupo de los Cien aprovechó sus contactos con ONG ambientalistas alrededor del mundo. En los albores del TLCAN, la organización mexicana ya había trabajado con el NRDC, de modo que pudo solicitar su apoyo para combatir el proyecto de San Ignacio.<sup>154</sup> A su vez, algunos representantes de este organismo y del IFAW y Pro Esteros viajaron a Japón, donde dieron a conocer la controversia en los periódicos principales y familiarizaron al público con el problema. Entre tanto, las ONG estadounidenses presionaron a la Comisión Costera de Estados Unidos, con sede en California, hasta lograr que se pronunciara contra el proyecto, para defender especies migratorias como la ballena gris.<sup>155</sup>

Por su parte, Aridjis -quien fue embajador en Holanda entre 1977 y 1979- conocía al príncipe Bernardo y aprovechó su relación con él para que el tema trascendiera en Europa.<sup>156</sup> Aridjis sabía que el príncipe visitó la Laguna de San

---

<sup>154</sup> Varios ambientalistas destacan la importancia de la tarea de coordinación que desempeñó Betty Ferber, quien se encargaba de unificar posturas entre los miembros de la red y de vincular las organizaciones entre sí. Ferber es estadounidense, de manera que pudo acceder con mayor facilidad a las organizaciones e instituciones de su país; además, por ser esposa de Aridjis, estuvo informada del movimiento desde el principio.

<sup>155</sup> Scherr, *op. cit.*, p. 203.

<sup>156</sup> Destacan algunos miembros clave de la red, como Aridjis, quien funcionó como “nodo” entre la organización y el exterior. Knoke, *op. cit.*

Ignacio y quería respaldar el movimiento contra la salinera, por eso lo invitó a participar. Hay indicios de que el príncipe Bernardo se comunicó con el príncipe Felipe de Edimburgo, titular honorario del WWF,<sup>157</sup> quien pidió a las oficinas de esa organización ambientalista en la Ciudad de México que realizaran estudios para evaluar la productividad de las comunidades pesqueras en la región y los efectos que tendría sobre ellas el crecimiento de la salinera.<sup>158</sup> Esos estudios seguramente influyeron en que muchas comunidades pesqueras locales, que en un principio dieron su apoyo al proyecto, lo retiraran al revelarse que la ampliación de ESSA perjudicaría los ingresos de los pescadores, al reducir la densidad de abulón y langosta principalmente. El estudio señaló también que las ganancias de los pobladores locales no aumentarían de manera considerable con la expansión de los salitrales.

Por otra parte, la red aprovechó la oportunidad política derivada de la negociación del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE).<sup>159</sup> La

---

<sup>157</sup> Russell, *op. cit.*, p. 156.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 524. En esta época Kathryn Fuller, presidente de WWF Estados Unidos, visitó a Zedillo para entregarle el estudio que realizó su organización. Fuller aprovechó para dejar claro que la ONG se opondría a cualquier proyecto de ampliación de la industria salinera, por considerarlo incompatible con una reserva de la biósfera. Según ella, la puesta en marcha de una planta ampliada sentaría un precedente inaceptable y facilitaría a otras industrias instalarse en reservas ecológicas.

<sup>159</sup> Algunos representantes del IFAW viajaron a Bélgica para solicitar al Parlamento Europeo su intervención en vísperas de la firma del TLCUE. Scherr, *op. cit.*, p. 197.

Coalición para Salvar la Laguna de San Ignacio invitó a varios miembros del Parlamento Europeo para que “convivieran con la ballena gris” y observaran los terrenos sobre los que planeaba extenderse la salinera.<sup>160</sup> Unos meses después de su visita estos funcionarios votarían respecto al TLCUE. Hemmo Muntingh, delegado de Holanda, se comprometió a incluir en las negociaciones con México el tema de los salitrales.<sup>161</sup>

Es posible que la cancelación del proyecto se haya acelerado debido a que también el gobierno japonés estuvo sujeto a presiones de parlamentarios de la Unión Europea. David Bowe, delegado de Inglaterra, fue parte de la comitiva que visitó Baja California Sur, así como del grupo de europeos que después viajaron a una junta interparlamentaria en Japón, donde cumplió su promesa de mencionar el asunto de la salinera.<sup>162</sup> Cabe recordar que Mitsubishi padeció los efectos del boicot en su contra, especialmente en California, y es posible que estuviera ya menguando su interés por los salitrales.<sup>163</sup> El hecho es que dos semanas antes de que Zedillo hiciera pública su decisión, Blanco, secretario de Comercio, se trasladó a Japón para informar a los

---

<sup>160</sup> El Parlamento Europeo tenía en ese momento 626 miembros, provenientes de 15 países. La mayoría de los 50 encargados del comité para asuntos ambientales visitaron Baja California Sur.

<sup>161</sup> Russell, *op. cit.*

<sup>162</sup> *Ibid.*

<sup>163</sup> Scherr, *op. cit.*, p. 196.



directivos de Mitsubishi la resolución mexicana.<sup>164</sup> En síntesis, la red movilizó sus recursos para contactar aliados en el exterior que se perfilan fundamentales para el desenlace del caso.

#### LA CANCELACIÓN DEL PROYECTO

El discurso en el que Zedillo hizo pública su decisión de impedir en forma definitiva el proyecto de San Ignacio produjo reacciones encontradas. Algunos grupos felicitaron al presidente por su determinación de proteger el medio ambiente, otros lo criticaron por desatender normas institucionales y algunos más repudiaron el fallo y lo tacharon de injusto, pues la inversión era vital para el desarrollo de Baja California Sur. Pero más allá de la diversidad de reacciones, valga reiterar que su común denominador fue la sorpresa.

Los ambientalistas mexicanos y extranjeros reconocieron que no esperaban la cancelación del proyecto, al menos en el sexenio: la creencia general era que Zedillo dejaría el caso sin respuesta y que el presidente sucesor lo resolvería. La comunidad científica ajena al movimiento ambientalista contaba con que el gobierno esperaría los resultados del estudio de “impacto ambiental” para adoptar una decisión. Por su parte, el gobierno de Baja California Sur y la mayoría de su Congreso deseaban que el Ejecutivo Federal apoyara la inversión millonaria que habría implicado la expansión

---

<sup>164</sup> Mitsubishi reconoció que la presión de los ecologistas sí preocupó a la empresa, que recibió 700 mil tarjetas postales de todo el mundo con mensajes de rechazo al proyecto. Marcela Turati, “Causa incertidumbre cierre de salinera”, *Reforma*, 4 de marzo de 2000.

de la salinera. Todos estos grupos se desconcertaron con el anuncio que frustró la ampliación. Incluso los directivos mexicanos de ESSA no fueron notificados sino la víspera de que se hiciera pública la decisión.<sup>165</sup>

¿Por qué se apresuró Zedillo a cancelar el proyecto sin consultar el análisis de “impacto ambiental”? Según Urbán, aun si hubiera considerado las conclusiones del reporte, tal vez el presidente habría adoptado la misma decisión (pues el paisaje sin duda estaba amenazado), pero sin tanto descontento ni crítica.<sup>166</sup> Es decir que, si hubiera esperado los resultados del estudio, el gobierno habría podido conjurar el desarrollo de la salinera en San Ignacio y a la vez evadir los ataques de grupos que consideraron la decisión arbitraria, centralista y poco institucional. También es posible que el mandatario haya tomado en consideración las elecciones presidenciales de julio de 2000, pues el tema ecológico era espinoso en potencia y la controversia podía restarle popularidad a su partido. Por otra parte, apenas unas semanas después del anuncio, el gobierno de México firmaría el TLCUE, que entró en vigor el mismo año. Esto refuerza la hipótesis de que Zedillo necesitaba terminar con la controversia antes de que la Unión Europea decidiera respecto al tratado comercial con nuestro país. Sólo así puede entenderse la prisa por cancelar inesperadamente el proyecto de la salinera.

---

<sup>165</sup> *Loc. cit.* Juan Bremen, director de ESSA, manifestó azoro porque el gobierno no esperó los resultados de un estudio en el que su compañía invirtió 1.2 millones de dólares.

<sup>166</sup> Entrevista a Urbán, cit.

## MÁS ALLÁ DE SAN IGNACIO

El análisis de los Salitrales en San Ignacio ayuda a entender algunas características del sistema político mexicano, especialmente por lo que hace a la relación entre Estado y sociedad. Además, incorpora una variable internacional importante, que se combina con una situación interna de intereses encontrados. Cuando una red decide actuar, calcula la probabilidad de tener éxito. Un sistema represivo reduce las posibilidades de los activistas. En cambio, las redes tienen más oportunidades frente a gobiernos que respetan la actuación de grupos civiles, es decir en países que cuidan su prestigio porque forman parte de organizaciones internacionales. Durante el periodo que nos interesa, México presentaba una paradójica combinación de rasgos autoritarios y democráticos.

En el sexenio de Salinas el TLCAN ofreció una oportunidad valiosa a grupos ambientalistas, que aprovecharon la atención de la que era objeto México para impulsar sus causas y presionar al gobierno. Durante el mandato de Zedillo, las futuras elecciones presidenciales que se anunciaban competidas y las negociaciones del tratado comercial con la Unión Europea ofrecieron una oportunidad semejante, que la red supo utilizar a su favor. Al Parlamento Europeo le preocupaban tanto la protección del medio ambiente en México como la de los derechos humanos. Esto se tradujo en presión adicional sobre el gobierno mexicano, que no tuvo más remedio que tolerar manifestaciones en su contra sin recurrir a la censura, mucho menos a la represión. Pudo observarse una voluntad poco común en las autoridades para escuchar

las preocupaciones, quizá exageradas, de los grupos de protesta. En virtud de la tolerancia que les manifestó Zedillo, las ONG ambientalistas florecieron.<sup>167</sup>

Con frecuencia se dice que las redes transnacionales de defensa contribuyen al avance democrático en los países donde actúan. Sin embargo, la relación entre activistas y democracia no es obvia. Un argumento usual postula que, cuando una red logra sus objetivos, nutre la idea de que las organizaciones sociales son eficaces, lo cual es un ingrediente importante de toda democratización.<sup>168</sup> Alberto Székely considera que las ONG ambientalistas en general han contribuido a la democracia mexicana, en cuanto han repercutido en la toma de decisiones oficiales, propiciado la aplicación de la ley y obligado a las autoridades a escuchar la opinión de grupos sociales.<sup>169</sup>

No obstante, este juicio pasa por alto los medios por los cuales esas organizaciones alcanzan su objetivo, que no siempre son congruentes con la democracia. La mayor parte de los estudiosos parecen confiar en la integridad moral de los activistas, que realmente no puede probarse. En la práctica, las redes suelen proteger intereses particulares, por ejemplo comerciales, y su naturaleza laxa les

---

<sup>167</sup> Si bien algunos opositores a la salinera presuntamente recibieron amenazas de muerte durante la campaña, lo cierto es que no pudo probarse que éstas vinieran del gobierno de Zedillo. Es más, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional otorgó servicios de seguridad a algunos activistas durante este periodo. Entrevista con Aridjis, cit.

<sup>168</sup> Entrevista con Raúl Brañes citada por Umlas, *op. cit.*, p. 189.

<sup>169</sup> Entrevista con Alberto Székely citada por Umlas, *op. cit.*, p. 190.

permite incorporar actores cuyos motivos no siempre son “legítimos”. Por eso, en ocasiones las redes pueden convertirse en vehículos para defender causas ajenas a la democracia.<sup>170</sup> Más aún, en el fondo la teoría de Keck y Sikkink no prueba que las Redes Transnacionales de Defensa sean naturalmente “incapaces” de convertirse en instrumentos de los estados fuertes para someter a los débiles, que es el riesgo más criticable.

En México la formación de esas redes encara problemas peculiares. Umlas dice que, a pesar de su carácter transnacional, la actuación de la mayor parte de ellas sigue reflejando el centralismo del país. Las ONG asentadas en la Ciudad de México casi siempre tienen mayor presencia y poder que las del resto de la República.<sup>171</sup> Además, las organizaciones suelen competir entre sí por recursos, lo que origina rupturas entre ellas. Peor aún, la cuantificación de esos recursos y su proveniencia se mantienen secretas, y eso despierta dudas en cuanto a su legitimidad.

#### EL NO TAN MISTERIOSO SILENCIO DEL PVEM

La preocupación por la democracia remite también a los partidos políticos, cuyo papel es básico para el funcionamiento del sistema. En el estudio de una controversia ecológica, es natural que la atención se dirija al PVEM. Su limitadísimo papel durante

---

<sup>170</sup> Thorsten Benner, reseña de *Activists Beyond Borders* en *Millennium: Journal of International Studies*, n. 28, p. 190.

<sup>171</sup> Umlas, *op. cit.*, p. 255.

el debate sobresale a primera vista como un misterio, pero en el fondo no lo es. Este partido se fundó en 1986, presuntamente inspirado en los modelos europeos, aunque dice la leyenda popular mexicana que fue una creación del entonces presidente Salinas, apoyada con fondos del Estado, con propósitos de manipulación electoral.

Seguramente por eso el PVEM a duras penas gozó de legitimidad inicial entre los ambientalistas pioneros que lo vieron nacer y, no sin razones, lo consideraron de inmediato "oficialista", es decir vinculado con el priismo. Si la bandera ecologista podía parecer respetable de suyo, novedosa en México y hasta cierto punto neutra en el espectro ideológico, todo lo cual conllevaba la promesa de un buen "arrastre" de votantes, el artificio original del PVEM muy pronto lo alejó de los saludables principios de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales que decía suscribir. En el vacío de ideas subsecuente, no pudo florecer sino el pragmatismo propio del partido desde su origen, pero a un costo elevado en términos de fama internacional (la mala reputación nacional fue un estigma desde el principio, pero con pocas consecuencias prácticas).

Varios años después de la controversia por San Ignacio, a raíz de que en sus campañas electorales otorgó sitio central a la propuesta de implantar la pena de muerte en casos de delitos graves como el secuestro -actitud más común en la extrema derecha que en un partido defensor de la naturaleza- y de que autorizó la construcción de infraestructura turística en zonas bajo su mando, pero legalmente protegidas como reservas ecológicas, el PVEM se ganó en 2009 la condena y la expulsión de Global

Verde, asociación que agrupa 79 partidos ecologistas de todo el mundo.<sup>172</sup> Este castigo cuestionó, ante la opinión pública internacional, la vocación ecologista del PVEM, aunque sin lesionar su utilidad local para los fines que auspiciaron su creación: en las elecciones de 2012, compitió en coalición con el PRI, que ganó la presidencia de la República.

Con esos comportamientos, no es de sorprender que el PVEM siga provocando repulsión en quienes se ostentan como ecologistas genuinos. Éstos lo ven como un camaleón que retoma iniciativas ambientales y revive su discurso "verde" sólo cuando le conviene para asegurar alguna alianza política. Los grupos conservacionistas, a la par de incontables críticos, han destacado también lo redituable que ha sido el PVEM para quien sigue dirigiéndolo: la familia González Torres. Entre 1997 y 2009, este partido recibió más de dos mil millones de pesos en financiamiento público.<sup>173</sup>

#### BALANCE FINAL

Al margen de las reservas expresadas, en general puede decirse que la teoría de Keck y Sikkink se revela útil para entender la cancelación del proyecto de ampliación de la salinera en San Ignacio. Para mi tesis, ha sido especialmente fructífero lo que expone el modelo sobre las campañas, la organización de sus actores y las condiciones que determinan el éxito de los movimientos. En este capítulo se puso en evidencia que

---

<sup>172</sup> "PVEM repudiado por los Verdes europeos", *Proceso*, 13 de febrero de 2009.

<sup>173</sup> "El partido verde es todo menos ecológico", *El Universal*, 16 de julio de 2011.

buena parte de la teoría de las Redes Transnacionales de Defensa es aplicable al caso estudiado, más aún porque sus autoras hacen hincapié en la dificultad para separar de manera tajante los ámbitos nacional e internacional cuando se vinculan entre sí actores no estatales, que han cobrado importancia e influyen en la toma de decisiones de numerosos gobiernos, sobre todo los de países con menor fuerza relativa.



## CONCLUSIÓN: LAS RAZONES DEL ÉXITO

El desarrollo y desenlace de la controversia respecto a los salitres de San Ignacio esclarece fenómenos como la organización y la puesta en marcha de una campaña ambientalista exitosa. Lo más destacable es que, contra todos los pronósticos, la red transnacional al parecer impidió la ampliación de la salinera, con argumentos de protección y defensa del medio ambiente. Como advertí al principio, la decisión del presidente Zedillo seguramente obedeció a varias razones que sólo él mismo podría aclarar. No obstante, valga proponer conclusiones -apoyadas en el análisis previo- respecto a los factores que pudieron tener peso en el fallo final.

En primer lugar, la protección del medio ambiente recibió poca atención -tanto de la sociedad como del Estado mexicano- hasta bien entrada la década de 1980, cuando el descontento se extendió a los asuntos ambientales. Los esfuerzos de la sociedad para organizarse y plantear exigencias ecológicas son relativamente recientes en México. A las demandas de pequeños grupos jóvenes, las autoridades respondieron con la creación de órganos oficiales encargados de encauzar las críticas y estimular la formación de las primeras ONG. Las nuevas organizaciones se nutrieron de desgracias ecológicas en varias partes del mundo, sobre todo la de Chernobyl.

En el sexenio de Salinas, esas ONG se agruparon para formar otras con mayor cobertura. Por su parte, el gobierno realizó cambios institucionales y legislativos en materia ambiental, distribuyó recursos entre los críticos más importantes y abrió

canales de participación novedosos para reducir la presión política.<sup>174</sup> Durante la negociación del TLCAN, muchos grupos ambientalistas mexicanos crearon vínculos con sus similares en Estados Unidos y Canadá, que se mantienen hasta la fecha y son imprescindibles para entender tanto la supervivencia financiera como los éxitos conseguidos. Es el caso de Cndchim, coalición de defensa que aprovechó momentos políticos clave, vínculos internacionales con actores poderosos y oportunidades institucionales para defender sus intereses e impedir el paso de una carretera por El Ocote, Oaxaca.

Mi investigación muestra que el caso de San Ignacio guarda similitudes con el de Cndchim, si bien sus alcances son mayores, toda vez que el movimiento ambientalista que se organizó para combatir la ampliación de los salitrales introdujo elementos sin precedente en la lucha ecologista. El ánimo de debate llegó al gobierno federal: en tanto la SECOFI destacó los beneficios de la nueva salinera, la SEMARNAP manifestó reservas y avaló las preocupaciones ambientales. Por su parte, las ONG aprovecharon la simpatía de Carabias para que su gestión les favoreciera. La campaña que encabezaba el Grupo de los Cien se basó en denuncias públicas permanentes, tanto en la prensa como en la radio y la televisión de México y las de otros países influyentes. Los desplegados y carteles siempre incluyeron elementos sensacionalistas que apelaban a emociones, por medio de exagerar los posibles efectos de la salinera sobre el medio ambiente. El recurso simbólico constante que produjo mayores beneficios fue la ballena gris como ejemplo de especie

---

<sup>174</sup> Mumme, *op. cit.*, p. 125.

indefensa y delicada. Lo cierto es que el cetáceo no habría sido el más vulnerable a la aprobación del proyecto. En la entrevista con Urbán, uno de los evaluadores del estudio de impacto ambiental, afirmó que la ballena gris no iba a padecer mucho y que los pequeños cambios adversos se habrían mitigado con medidas sencillas. Según él, ese animal se utilizó en la campaña con fines publicitarios y sin evidencia empírica de que fuera perjudicial la salinera.

Empero, en el éxito de la campaña influyó la asesoría legal y científica de las ONG, aunada a la tenacidad para ejercer presión desde el extranjero mediante el “modelo del búmerang”. La coalición mantuvo vigente el tema en los foros internacionales con ayuda de su principal aliado estadounidense, el NRDC, que además organizó el boicot contra los productos Mitsubishi en California. Sin duda la mayor aportación de esta ONG fue la de vincular grupos de Baja California con otros en la Ciudad de México y en el resto de la República. La red de defensa recibió financiamiento de ONG mexicanas, estadounidenses y europeas, sin que se conozcan los montos exactos ni su procedencia. Esto ha nutrido alegatos como el de que las salinas australianas en manos inglesas aportaron fondos a la red para frustrar el crecimiento de la planta en Baja California Sur, que habría deprimido los precios internacionales de la sal y mermado las ganancias de Australia e Inglaterra.<sup>175</sup>

Sigue siendo un misterio la premura de Zedillo, quien anunció de manera súbita su decisión de anular el proyecto de ampliación. Produjo sorpresa general esta noticia, resguardada con el mayor hermetismo hasta el momento de su anuncio. En

---

<sup>175</sup> Ramón Cota Meza, “Celo ballenero”, *El Universal*, 3 de abril de 2007.

todo caso habría sido más conveniente, en términos políticos, consultar el estudio de impacto ambiental y después comunicar la resolución, que de esa manera habría tenido más legitimidad. Es posible que el gobierno de Zedillo haya querido terminar pronto con la disputa para no contaminar las elecciones en puerta, o tal vez la cancelación del proyecto fue un requisito no declarado al negociar el TLCUE.

Al abrazar formalmente la causa ambientalista, aunque fuese con el propósito de encubrir otros objetivos mucho más importantes para ellos y poco presentables ante la comunidad internacional, dos príncipes europeos desempeñaron un papel importante, quizá el decisivo, para detener la expansión de la salinera en San Ignacio. Uno de ellos fue el príncipe Felipe, esposo de la reina de Inglaterra, quien figuró entre los fundadores del WWF en 1961 y lo presidió por más de veinte años. A decir verdad, se mantuvo apenas latente la vocación ecologista de un príncipe conocido en el mundo como gran cazador, que mataba con igual entusiasmo tigres de Bengala en Asia y elefantes en África.<sup>176</sup> Pero si la crueldad es distintiva de la nobleza, puede volverse impropia políticamente.

Cuando apenas despuntaba la controversia respecto a San Ignacio, la muerte accidental -salvo por lo que afirman quienes creen en un complot- de la exnuera de Felipe, la princesa Diana de Gales, ensombreció el prestigio de la familia real inglesa por la frialdad que desplegaron en la ocasión varios de sus miembros, él sobre todo. Como esa actitud dejó tan malas impresiones, cabe suponer que la iniciativa de abrazar nuevamente la causa ecologista beneficiara la imagen del príncipe y de la monarquía toda o al menos sirviera para distraer a públicos críticos. Otro motivo, igual de poderoso

---

<sup>176</sup> Anexo, figura 4.

pero más difícil de esclarecer, se refiere a intereses de Inglaterra y del imperio imaginario que sigue presidiendo -del cual forman parte Australia y Nueva Zelanda- respecto a la producción de sal.

El otro príncipe que pudo tener gran influencia en la controversia por nuestros salitres fue Bernardo de Holanda, cuya popularidad había sufrido más aún que la de Felipe y por razones peores, al revelarse que en los años 1970 estuvo involucrado en actos de corrupción, toda vez que recibió más de un millón de dólares de la compañía estadounidense Lockheed, que aspiraba a ganar una licitación relacionada con la fuerza aérea holandesa. La casa real negó la acusación, que perjudicaba el mandato honorífico de la reina Juliana quizá hasta el punto de comprometer la sucesión de su hija, Beatriz. Aunque el príncipe Bernardo recibió expresiones de apoyo popular (y no puede descartarse que algunas fueran espontáneas), sufrió menosprecio en la corte luego del incidente y se le prohibió usar uniformes militares. Después de su muerte, en 2004, saldrían a la luz documentos que confirmaban el soborno.

Es posible entonces que en el debate de 2000 respecto a Baja California Sur el príncipe de Holanda, al igual que el de Inglaterra, viera la oportunidad de participar en la supuesta defensa del medio ambiente, así fuese en un país tan alejado de las preocupaciones europeas como México, para restaurar en algo una reputación gastada y revivir el uso de cierta autoridad ceremonial, pero capaz de producir efectos prácticos tangibles que evocan el ejercicio de poder verdadero. La actuación de ambos nobles, quienes desempeñaban papeles secundarios en sendas monarquías con autoridad eminentemente “moral”, útil para fortalecer cierto sentido de unidad entre las respectivas poblaciones, confirma la importancia de los símbolos y de la imaginación en la política.

Tan es así que la injerencia de estos señores en la controversia por San Ignacio pudo ser el factor que inclinó la balanza contra la salinera, máxime que las negociaciones en curso entre México y la UE probablemente hayan pesado mucho en los cálculos de Zedillo.

En general la teoría de las Redes Transnacionales de Defensa de Keck y Sikkink es útil para el caso estudiado e ilustra sobre los elementos de la estrategia analizada. Por otra parte, aunque no es obvia ni comprobable la relación entre las ONG y la democracia, sí puede apreciarse un vínculo inequívoco entre los ámbitos nacional e internacional. Al entablar relaciones con el exterior, los actores no estatales ponen en evidencia la permeabilidad de las fronteras y la dificultad subsecuente para determinar cuánta presión sobre los gobiernos proviene de dentro o de fuera. La conjunción de fuerzas y el intercambio de recursos e información de actores internos y externos son una muestra del alcance de las redes internacionales que examinan Keck y Sikkink. Corresponderá a otras investigaciones determinar en qué otros casos es válido el mismo marco teórico y cómo puede enriquecerse.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Sergio, "Partidos y sociedad civil", *La Jornada*, 13 de febrero de 1993.
- \_\_\_\_\_, "Ciudadanos e instituciones," *La Jornada*, 24 de marzo de 1994.
- Arellano, David, *Case Studies Methodology in Social Sciences. Elemental Science*, México, CIDE, 1998.
- Aridjis, Homero, "México vende santuario ballenero", *Reforma*, 21 de enero de 1995.
- \_\_\_\_\_, "El silencio de las ballenas", *Reforma*, 21 de febrero de 1995.
- \_\_\_\_\_, "Las salinas y el tercer socio", *Reforma*, 10 de marzo de 1996.
- \_\_\_\_\_, "Ballenas, el triunfo de la vida," *Reforma*, 5 de marzo de 2000.
- \_\_\_\_\_, "Los 20 años del Grupo de los Cien", *Reforma*, 27 de febrero de 2005.
- Arzaluz, Socorro, "La utilización del estudio de caso en el análisis local", *Región y Sociedad*, n. 32, 2005.
- Benner, Thorsten, Reseña de *Activists Beyond Borders*, en *Millennium: Journal of International Studies*, n. 28, 2004.
- Bordon, Alejandra, "La pugna en Guerrero Negro", *Reforma*, 13 de marzo de 1997.
- Carta de Gabriel Quadri a Juan Bremer, 27 de febrero de 1995.
- Chacon, Richard, "Whales Sink Plans for Mexican Salt Plant," *Boston Globe*, 2 de abril de 2000.
- Chalmers, Douglas, "NGO's and the Changing Structure of Mexican Politics" en Laura Randall (ed.), *Changing Structure in Mexico*, Nueva York, Sharpe, 1996.

“Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de Ballena”, *Diario Oficial*, 6 de diciembre de 1949.

Cota Meza, Ramón, “Celo ballenero”, *El Universal*, 3 de abril de 2007.

“Decreto que declara zona de refugio para ballenas y ballenatos, las aguas del área de la Laguna Ojo de Liebre, al sur de la Bahía de Sebastián Vizcaíno, en el Litoral del Océano Pacífico, Territorio de Baja California,” *Diario Oficial*, 14 de enero de 1972.

“Decreto por el que se declara zona de reserva y refugio de aves migratorias y fauna silvestre, la constituida por la laguna Ojo de Liebre y San Ignacio, dentro del área que comprende la Bahía de San Sebastián Vizcaíno, en la costa del Territorio Sur de Baja California”, *Diario Oficial*, 11 de septiembre de 1972.

“Decreto por el que se declara la Reserva de la Biósfera El Vizcaíno, ubicada en el Municipio de Mulegé, Baja California Sur,” *Diario Oficial*, 30 de noviembre de 1988.

Dedina, Serge, *Saving the Gray Whale: People Politics and Conservation in Baja California*, Tucson, University Press, 2000.

Discurso de Ernesto Zedillo en Los Pinos, 2 de marzo de 2000.

"El partido verde es todo menos ecológico", *El Universal*, 16 de julio de 2011.

“Explican cancelación de salinera: comparece Carabias ante diputados y justifica la decisión presidencial”, *Reforma*, 23 de marzo de 2000.

“Fallan contra salinera,” *Reforma*, 8 de diciembre de 1999.

Feagin, Joe, Anthony Orum y Gideon Sjoberg (eds.), *A Case for a Case Study*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1999.



- Fernández Menéndez, Jorge, “El PEM y sus alrededores,” *Nexos*, abril de 1992.
- Fernández Zayas, José Luis, “Los salitrales de la discordia,” *La Jornada*, 21 de febrero de 2000.
- Fleischer, Luis, *Aerial Surveys of Gray Whales in Mexican Waters 1980-1990*, Seattle, International Whaling Commission, 1990.
- \_\_\_\_\_, *La ballena gris: mexicana por nacimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002 (La ciencia para todos).
- Furze, Brian, Terry De Lacy y Jim Birckhead, *Culture Conservation and Biodiversity*, Sussex, Wiley, 1996.
- Gamson, William y Gadi Wolfsfeld, “Movements and Media as Interacting Systems”, *Annals of the American Association of Political and Social Science*, 528, junio de 1993.
- García, Rolando, “Interdisciplinariedad y sistemas complejos” en Enrique Leff (comp.), *Ciencias Sociales y Formación Ambiental*, Barcelona, Gedisa, 1994.
- Gavito González, Alfonso, “La cooperativa Punta Abreojos retira su respaldo a la expansión de la salinera,” *Diario Peninsular*, La Paz, 19 de mayo de 1998.
- Grupo de los Cien, *Pacific Gray Whale Protection Campaign*, México, 2000 (documento inédito).
- Hass, Peter, “Introduction” en Peter Hass (ed.), *Knowledge, Power and International Coordination*, Columbia, University of South Carolina Press, 1992.
- “Inside Story: Saving the Whales”, *Hello!*, 19 de marzo de 1997.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, México, Siglo XXI, 2000.

- Keohane, Robert, "Realism, Neorealism and the Study of World Politics" en Robert Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.
- \_\_\_\_\_ y Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Knoke, David, *Political Networks: The Structural Perspective*, Cambridge, University Press, 1990.
- Loeza, Soledad, "Las clases medias mexicanas: la coyuntura económica actual," en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis, el impacto social y cultural, las alternativas*, México, Siglo XXI, 1985.
- Masao, Armando, "Diputados y campesinos defienden el proyecto salinero. Los ecologistas que se oponen defienden oscuros y mezquinos intereses: Ejidatarios", *Sudcaliforniano*, 11 de mayo de 1995.
- Medina, María Elena, "Prometen no construir salinera si implica riesgo para ballenas," *Reforma*, 24 de agosto de 1999.
- Mendoza Davis, Ángel César, "De paisajes no comemos", *Reforma*, 5 de marzo de 2000.
- Merino, Mauricio (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.
- Morales Garza, Martha Gloria (coord.), *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, Querétaro, UAQ, 2000.

- Mumme, Stephen, "Maintenance and Environmental Reform in Mexico: Salinas Preemptive Strategy," *Latin American Perspectives*, n. 72, 1992.
- New York Times*, 26 de junio de 1995.
- \_\_\_\_\_ 10 de mayo de 1995.
- Nuccio, Richard, "The Possibilities and Limits of Environmental Protection in Mexico" en Joseph Tulchin (ed.), *Economic Development and Environmental Protection in Latin America*, Colorado, Rienner, 1991.
- Ortiz, Andrés, "El conflicto por los Salitrales de San Ignacio," *Gaceta Ecológica*, n.57, INE-SEMARNAP, 2000.
- "PVEM repudiado por los Verdes europeos", *Proceso*, 13 de febrero de 2009.
- Putnam, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, n. 42, 1988.
- Quadri, Gabriel, "Una breve crónica del ecologismo en México" en Martha Schteingart y Luciano d'Andrea (comps.), *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, México, El Colegio de México, 1991.
- Reyes, Jorge, "Responde Pesca a Aridjis: aseguran que no se afectará el santuario de la ballena gris," *Reforma*, 4 de febrero de 1995.
- Risse-Kappen, Thomas, "Bringing Transnational Relations Back In: Introduction," en Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Harvard University Press, 1995.
- Russell, Dick, *The Eye of the Whale: Epic Passage from Baja to Siberia*, Nueva York, Simon & Schuster, 2004.

- Scherr, Jacob, "Conservation and Advocacy in the Internet: The Campaign to Save Laguna San Ignacio" en James Levitt (ed.), *Conservation in the Internet Age: Threats and Opportunities*, Washington, Island Press, 2002.
- Simonian, Lane, *Defending the Land of the Jaguar: A History of Conservation in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1995.
- Stake, Robert, "Case Studies" en Norman Denzwhyten e Yvonna Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Reasearch*, Thousand Oaks, Sage Publications, 2005.
- "The Day Prince Philip Bagged a Big Cat", *The Times*, 18 de agosto de 2012.
- Torres, Blanca, "Las ONG ambientalistas en las relaciones México-Estados Unidos", *Foro Internacional*, n. 158, 1999.
- Turati, Marcela, "Está abierta investigación por muerte de tortugas en BCS: espera PROFEPA conclusiones del comité científico para emitir resolución", *Reforma*, 5 de marzo de 1999.
- \_\_\_\_\_, "Exigen indague IFE al Verde," *Reforma*, 16 de diciembre de 1999.
- \_\_\_\_\_, "Califican ambientalistas al Presidente de 'ecofóbico'", *Reforma*, 1° de febrero de 2000.
- \_\_\_\_\_, "Finaliza la pugna Ecología-Comercio," *Reforma*, 3 de marzo de 2000.
- \_\_\_\_\_, "Causa incertidumbre cierre de salinera", *Reforma*, 4 de marzo de 2000.
- \_\_\_\_\_, "Consideran débiles políticas ecológicas", *Reforma*, 10 de marzo de 2000.

- Umlas, Elizabeth, *Environmental Non-Governmental Networks: The Mexican Case in Theory and Practice* (tesis doctoral), Connecticut, Universidad de Yale, 1996.
- UNESCO, *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*.
- Velasco, Elizabeth, "Retiran el proyecto de expansión de la salinera ESSA en San Ignacio," *La Jornada*, 3 de marzo de 2000.
- Wilson, Edward, "Saving Charismatic Animals", *Newsweek*, 22 de abril de 1985.
- Yin, Robert, *Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Method Series*, vol. 5, Thousand Oaks, Sage Publications, 1994.
- Young, Pauline V., *Scientific Social Surveys and Research. An Introduction to the Background, Content, Methods and the Analysis of Social Studies*, Nueva York, Prentice Hall, 1939.

#### ENTREVISTAS

- Entrevista con un abogado interno de ESSA, realizada el 4 de enero de 2005.
- Entrevista con Jorge Urbán, realizada el 28 de abril de 2006.
- Entrevista con Serge Dedina, realizada el 4 de mayo de 2006.
- Entrevista con Jacob Scherr, realizada el 8 de mayo de 2006.
- Entrevista con Dick Russell, realizada el 12 de mayo de 2006.
- Entrevista con Homero Aridjis y Betty Ferber, realizada el 18 de mayo de 2006.

ANEXO

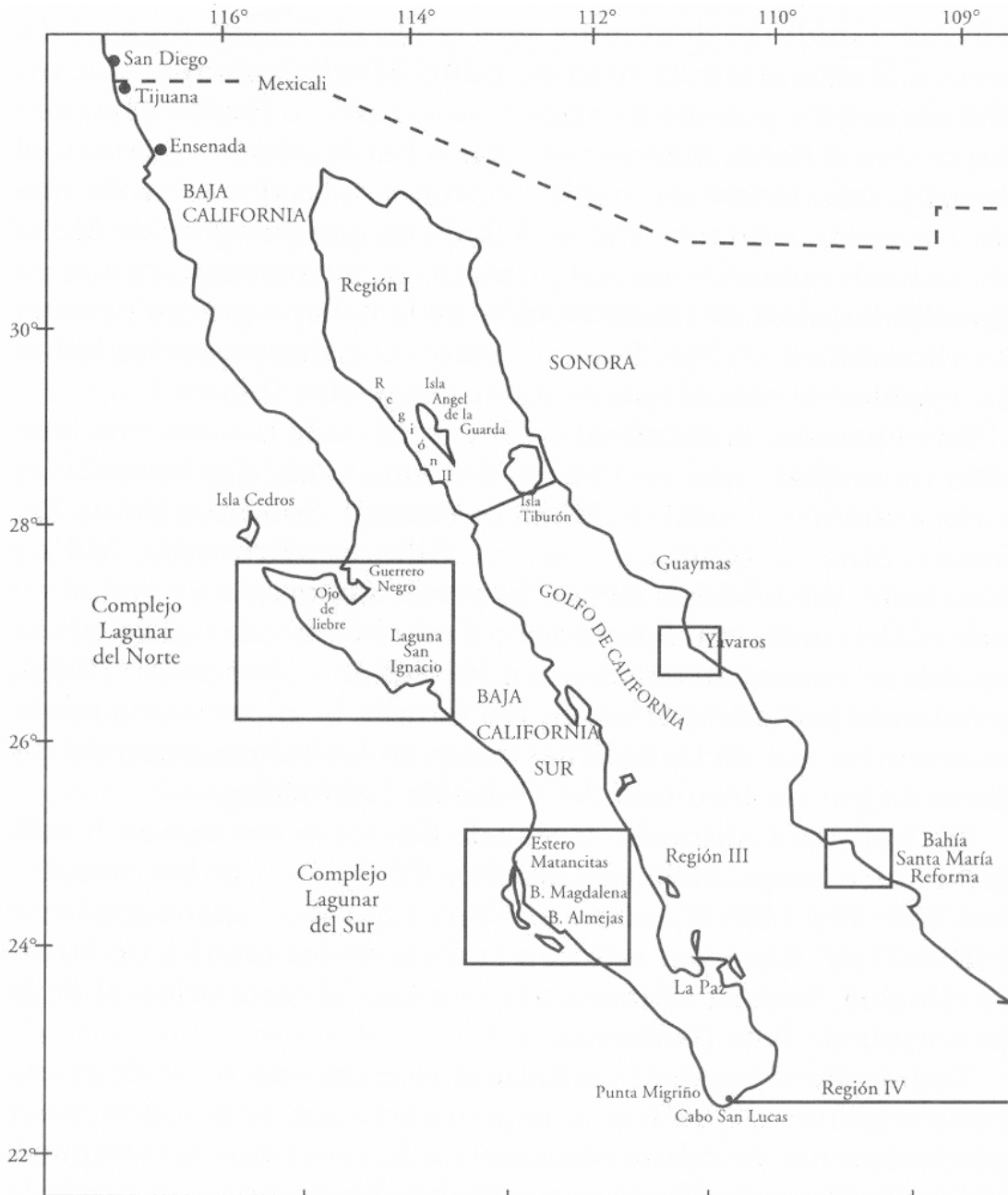


Figura 1. Zonas preferenciales de distribución actual e histórica de la ballena gris y regiones ecológicas del Golfo de California, México. Fleischer, *op. cit.*, p. 86.

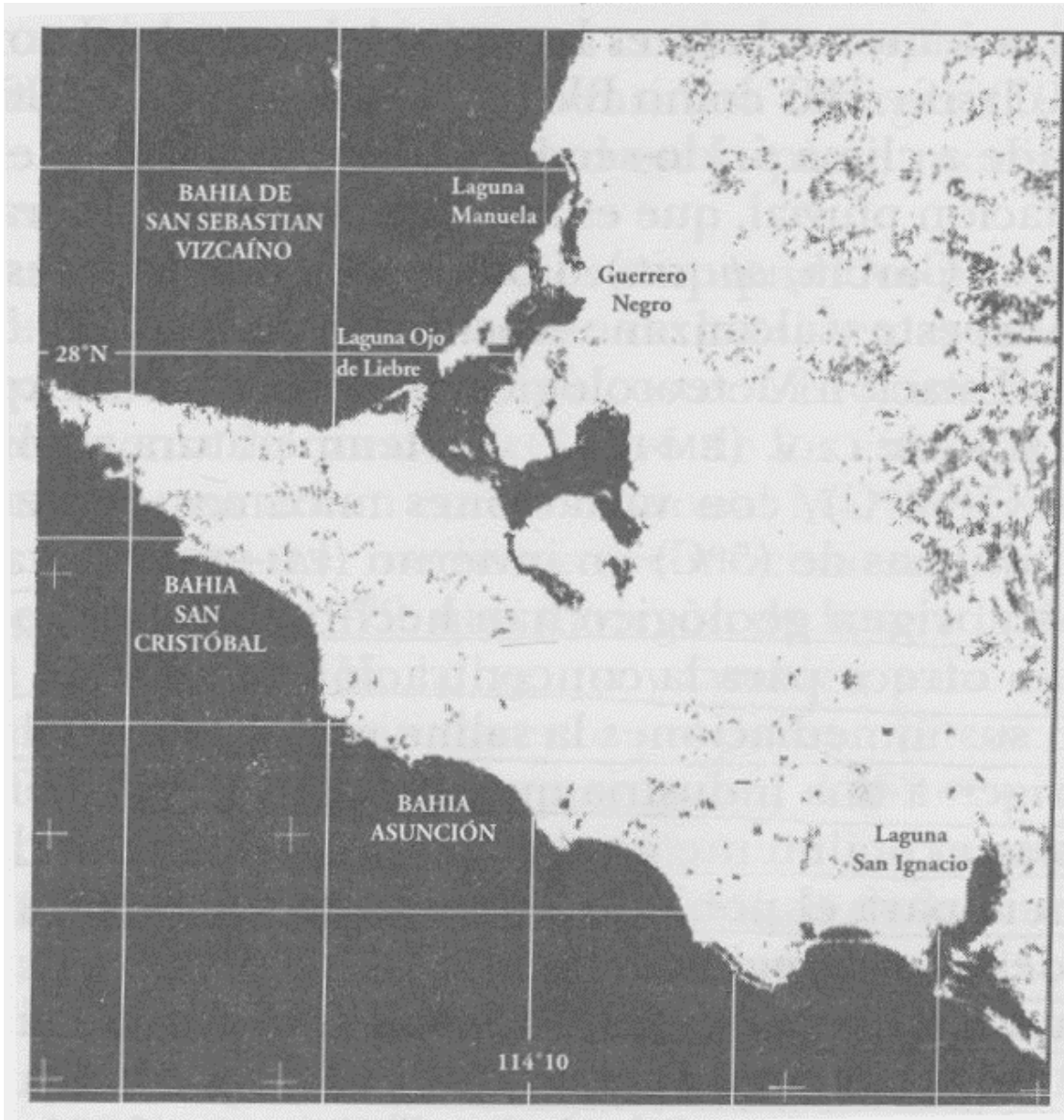


Figura 2. Complejo lagunar del norte en Baja California Sur. Fleischer, *op.cit.*, p. 89.







Figura 4. Fotografía tomada el 26 de enero de 1961 en India después de que el Duque Felipe cazó un tigre. A la izquierda está Felipe y al centro la Reina Isabel II. “The Day Prince Philip Bagged a Big Cat”, *The Times*, 18 de agosto de 2012.

## ÍNDICE DE SIGLAS

EPA: Environmental Protection Agency  
ESSA: Exportadora de Sal, S. A.  
IFAW: Internatinal Fund for Animal Welfare  
INE: Instituto Nacional de Ecología  
ONG: Organización no gubernamental  
ONU: Organización de Naciones Unidas  
NRDC: Natural Resources Defense Council  
PAN: Partido Acción Nacional  
PGE: Pacto de Grupos Ecologistas  
PGR: Procuraduría General de la República  
PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
PRD: Partido de la Revolución Democrática  
PRI: Partido de la Revolución Institucional  
PVEM: Partido Verde Ecologista de México  
PT: Partido del Trabajo  
SECOFI: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social  
SEDUE: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología  
SEMARNAP: Secretaría de Marina, Recursos Naturales y Pesca  
TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte  
TLCUE: Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea  
UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization  
WWF: World Wide Fund for Nature