



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
COORDINACION DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**“LA COMISION PARA LA COOPERACION AMBIENTAL EN
LA PROMOCION DEL DESARROLLO SUSTENTABLE
EN AMERICA DEL NORTE”**

Incluye un Diskette
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTAN:**

**EVA ISABEL SANCHEZ RUIZ
ERIKA ALICIA WLEESCHOWER ROBLES**



273628

MEXICO, D. F.

ASESOR:

LIC. JUAN PALMA VARGAS



**2000
FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES
SECRETARÍA DE SERVICIOS
ESTUDIALES**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios,
A la Universidad,
A mi madre
A mi familia,
A Javier
Y a mis amigos

Gracias por apoyarme siempre.

Eva Isabel

Indice

Introducción	1
1. Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	9
1.1. Antecedentes	9
1.1.1. Revoluciones ambientales	9
1.1.2. Medio ambiente-desarrollo: perspectivas teóricas	19
1.2. Desarrollo Sustentable	25
1.3. Interdisciplina y Transdisciplina	35
2. El medio ambiente en el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN)	41
2.1. Antecedentes	42
2.2. El medio ambiente en las negociaciones del TLCAN	47
2.3. Las cláusulas ambientales en el TLCAN	53
2.4. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)	57
2.4.1. Objetivos	58
2.4.2. Compromisos	60
2.4.3. Otros puntos importantes del ACAAN	65
2.5. Visión del desarrollo sustentable y el medio ambiente en América del Norte	67
2.5.1. Canadá	67
2.5.2. Estados Unidos	69
2.5.3. México	71
3. La Comisión para la Cooperación Ambiental en la promoción del desarrollo sustentable en América del Norte	77
3.1. Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)	78
3.1.1. Objetivos y funciones de la CCA	78
3.1.2. Órganos constitutivos de la CCA	83
3.1.2.1. Consejo de Ministros	83
3.1.2.2. Secretariado	87
3.1.2.3. Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)	91
3.1.2.4. Órganos auxiliares	93
3.2. Labor de la CCA en la promoción del desarrollo sustentable en América del Norte	95
3.2.1. Visión del desarrollo sustentable en América del Norte	95
3.2.2. Mecanismos de la CCA para la promoción del desarrollo Sustentable	99
3.2.2.1. Mecanismos institucionales	100
3.2.2.2. Programas Anuales	105
3.2.2.3. Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)	120
Conclusiones y propuestas	124
Bibliohemerografía	135

**La Comisión para la Cooperación Ambiental en la
promoción del desarrollo sustentable en
América del Norte**

Introducción

Al hablar de medio ambiente tenemos que remitimos a cuestiones como: calentamiento global, cambio climático, deterioro de la capa de ozono, efecto invernadero, contaminación atmosférica, de aguas, suelo, aire, destrucción de ecosistemas, extinción de especies y otros problemas que requieren de una rápida solución. Sin embargo, al buscar las estrategias adecuadas para recuperar el equilibrio natural del planeta, es necesario considerar el papel que desempeña la sociedad como elemento de deterioro ambiental y que a la vez sufre las consecuencias del mismo, pero que también tiene la posibilidad de prevenir, reconstruirlo, aprovecharlo y conservarlo; es ahí, donde la problemática ambiental deja de ser objeto de estudio exclusivo de las ciencias naturales para serlo también de las ciencias sociales.

Por otro lado, se considera que el desarrollo sustentable es la única opción viable para solucionar la problemática ambiental, ya que de lo que se trata es no sólo de conservar, si no de utilizar correctamente los recursos naturales, pues no podemos prescindir de ellos para satisfacer nuestras necesidades, ni lo podrán hacer las generaciones futuras con quienes tenemos la responsabilidad de darles los medios para hacerlo.

El desarrollo sustentable tiene como antecedente el término "ecodesarrollo" creado en los años 70, y utilizado por primer vez en el Informe Brundtland que lo definió como el desarrollo que se lleva a cabo "sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, prestando atención a una mejor distribución de costos y beneficios y a la igualdad social intra e intergeneracional"¹, el informe agrega que se deben incluir políticas de desarrollo para

¹ Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo. *Nuestro Futuro Común*. Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 67, citado por Víctor L. Urquidí, "El medio ambiente en México: diagnóstico, programas y perspectivas", en *El medio ambiente en México*. Colegio de Sinaloa, México, 1996, p.5.

alcanzar la sustentabilidad en cada país sin importar el nivel de desarrollo o su sistema político.

Para alcanzar este desarrollo sustentable se necesita la coordinación de todas las áreas del conocimiento. Se necesita de las ciencias exactas como la biología, la ingeniería, la geología, la medicina, etc., pero también de las ciencias sociales, como la demografía, la sociología, la economía, la política, el derecho, las relaciones internacionales, entre otras, debido a que la recuperación del medio ambiente y de la calidad de vida de la población mundial que ha ido disminuyendo con la degradación ambiental, requiere de la solución de problemas como la sobrepoblación, la pobreza, la desigualdad urbana y rural, la inequidad en la distribución de los costos y beneficios de la explotación de los recursos, la desigualdad entre países, patrones de explotación y consumo ambientalmente peligrosos, bajos niveles educativos, desempleo, competencia entre crecimiento económico y protección del medio ambiente, marginación y un sin número de fenómenos más.

Por su parte, nuestra disciplina tiene un papel preponderante en la realización del desarrollo sustentable ya que obliga a cuestionarse aspectos como la seguridad, la economía y la política internacionales, por varias razones. Una de ellas es que los problemas ambientales no respetan fronteras, por lo que es necesario establecer nuevas formas de cooperación y políticas conjuntas para enfrentar la problemática ambiental. Sin embargo, esto trae consigo innumerables conflictos internacionales, como el choque de jurisdicciones, problemas de injerencia o de solución de controversias.

La concepción de seguridad internacional también se ve modificada; ha dejado de significar únicamente seguridad territorial o militar y ha incluido en la concepción el mantenimiento de niveles adecuados en la calidad de vida de la población, evitando tomar medidas que pudiesen afectarla, como por ejemplo, la incorrecta utilización de la basura, que suele ser un gran problema para las ciudades o el uso de químicos en el campo cuyas consecuencias tienden a extenderse. Desafortunadamente, cuando hablamos de estados, estas situaciones se agravan, debido a que la toma de decisiones en uno puede afectar directamente a otro, lo que sucede frecuentemente en las fronteras, y ha sido fuertemente debatido, ya que se cuestiona uno de los principios básicos de las relaciones internacionales hasta ahora, el derecho soberano sobre el territorio, los recursos y las políticas.

Dentro de las cuestiones económicas y comerciales, el desarrollo sustentable implica formas de financiamiento o de transferencia tecnológica, que obedezcan al nivel de desarrollo de cada país, su capacidad de pago y en general de su situación al interior. Sin embargo, se está muy lejos de renunciar a las ganancias de las patentes, la superioridad que supone tener tecnología más avanzada, etc. Además, estos puntos, tocan varias de las causas básicas de la dependencia entre países; la deuda externa, la falta de desarrollo de tecnología nacional y, por consiguiente, la dependencia tecnológica tanto material como humana. No podemos olvidar que también se requieren de nuevos patrones de producción que demandan innovación tecnológica, que no pueden llevar a cabo los países pobres, sin el debido apoyo de los ricos, para evitar caer en el mismo círculo de dependencia.

Debemos recordar que, actualmente, el comercio internacional se efectúa principalmente entre bloques, lo que plantea, además de nuevas formas de organización internacional, nuevas formas de marginación, que podemos ejemplificar con las cláusulas ambientales que impiden a los países entrar a los bloques o bien, las trabas ambientales al comercio de algunos productos, cuya razón de ser es más bien de competencia que de protección al medio ambiente.

Para poder proteger el medio ambiente y alcanzar el desarrollo sustentable se deben crear las medidas necesarias para aprovechar correctamente los recursos, protegerlos de la sobreexplotación o la contaminación, etc., para ello, es indispensable desarrollar la legislación ambiental internacional, pero no sólo con ello, sino también homogeneizarla para evitar prácticas como la exportación de residuos, el establecimiento de industrias contaminantes, problemas que se dan en el plano vertical de países desarrollados-subdesarrollados, ya que los segundos, generalmente, tienen distintas concepciones de la legislación ambiental, sus prioridades son distintas, etc., elementos que los países desarrollados aprovechan para realizar las actividades que dentro de su país no son permitidas precisamente por el tipo de legislación, y que las realizan en los países, que por cuestiones económicas muchas veces, se permite. Aunque esto ya está cambiando, debido a que la gente cada día va tomando más consciencia de que este tipo de prácticas, es dañina, no sólo al medio ambiente, sino a su propia salud.

Como vemos, son innumerables los asuntos relacionados con el medio ambiente que le incumben a Relaciones Internacionales y que es preciso tratarlos lo más pronto posible.

Así, en este trabajo se estudiará cómo el medio ambiente logra comprometer a tres estados para que trabajen de manera conjunta y establezcan las bases para la cooperación ambiental regional.

En los años 70, con la crisis de los energéticos, se hizo evidente el riesgo del agotamiento de los recursos naturales como consecuencia del modelo económico prevaleciente. Es entonces cuando temas como la seguridad y el desarrollo empiezan a cuestionarse, y nuevos tópicos entran en la agenda internacional.

El medio ambiente es uno de los problemas más discutidos, ya que "con el debilitamiento del riesgo de una guerra nuclear, la ecología asumió el carácter potencial de holocausto mundial, por las dimensiones del deterioro ecológico"² originado por el crecimiento poblacional, el desarrollo tecnológico y demás factores derivados del modelo de desarrollo.

Debido a esto, en el primer capítulo trataremos el tema del medio ambiente y desarrollo sustentable en el que presentaremos algunos ejemplos del papel del medio ambiente en la agenda internacional como lo son tratados internacionales, foros multilaterales y los informes que giran en torno a este tema, de entre los que destacan: la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972; el Informe Brundtland, emitido por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo en 1987; la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de la Tierra, y el Foro Global, llevados a cabo en Río de Janeiro en 1992 y la segunda cumbre de la Tierra en Nueva York en 1997. De ellos nacen instituciones como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y conceptos como el de desarrollo sustentable.

Se puede decir que este capítulo es la parte teórica de la investigación, ya que abordaremos el tema conceptual de lo que es el desarrollo sustentable, es decir, cómo se crea el concepto, en qué contexto se internacionaliza la discusión del debate ambiental, asimismo, cómo se inserta el tema del medio ambiente ligado al desarrollo y cuáles eran sus objetivos. Analizaremos también el proceso de interdisciplina y transdisciplina que se llevó a cabo para la conformación del concepto del desarrollo sustentable, es decir, cómo es abordado éste desde diversos puntos de vista y cómo las diversas áreas del conocimiento aportan parte de su saber para que el concepto sea lo más incluyente posible. Todo esto con la finalidad de presentar al lector un

² Hilda Varela. "Nuevos temas de investigación en Relaciones internacionales: la Ecología", en *Relaciones Internacionales*. No. 55, CRU/FCPyS/UNAM, México, julio-septiembre 1992, p. 32.

marco teórico que le haga entender cómo es que se va conformando el hilo conductor de nuestra investigación.

Una vez conformado el capítulo primero que servirá de antecedente, pasaremos al segundo en el cuál tratamos, específicamente, América del Norte, zona geográfica que servirá de objeto de estudio de esta investigación. Comenzaremos por analizar cómo se trataba el medio ambiente en la región antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con la finalidad de presentar la visión que tenían Canadá, México y Estados Unidos de la problemática ambiental, y ver cuáles eran los tópicos más importantes y cómo se abordaban.

Como efecto de la negociación del TLCAN, que se enfocaba exclusivamente a considerar temas comerciales y de servicios, es que nace la inquietud por parte de grupos ambientalistas estadounidenses de luchar a la par de sus contrapartes en México y en Canadá para que los gobiernos incluyeran el tema ambiental, y de esta manera evitar dejar de lado el impacto de las prácticas económicas derivadas del tratado, para impedir que se agravaran los problemas ambientales existentes en la región y alcanzar así el desarrollo sustentable.

El siguiente tema de este capítulo será el TLCAN, con su firma, el 7 de octubre de 1992, y entrada en vigor el 1 de enero de 1994, además de su objetivo, el libre tránsito de bienes y servicios, se incorpora como exigencia el tema ambiental, a partir de la situación evidente de degradación, provocada por prácticas (como por ejemplo la exportación de residuos peligrosos, la creación de cementerios de desechos tóxicos, el establecimiento de industrias que funcionan sin las medidas necesarias para la protección del ambiente o el contrabando de especies en peligro de extinción, entre otros), facilitadas por las diferencias existentes entre grados de desarrollo económico y de las legislaciones ambientales de los países miembro, de los cuales México es el más afectado por tener leyes más flexibles.

Es así como en 1994 nace, dentro del TLCAN, el Acuerdo Paralelo para la Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que es un instrumento para vincular el comercio con las metas del desarrollo sustentable, proporcionando el marco para la cooperación entre naciones con diferencias no sólo en sus niveles de desarrollo, sino en sus condiciones climáticas y ecológicas.³ Después de tratar el tema de la negociación del TLCAN y cómo se incluye el tema ambiental al mismo con la

³ Comisión para la Cooperación Ambiental. *Una visión compartida. Hacia la sustentabilidad en América del Norte*. Secretariado, Canadá, 1997, p. 2

conformación del ACAAN pasaremos a su descripción, es decir, cómo funciona, cuáles son sus objetivos, propósitos, y cuáles son los derechos que éste establece para la población de América del Norte.

Una vez explicado el marco legal ambiental de América del Norte, estipulado por el ACAAN, pasamos a la parte operativa del mismo en el capítulo 3, que también es el apartado en el que tratamos el tema nodal de esta investigación, la promoción del desarrollo sustentable en América del Norte por parte de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).

Con base en el Artículo 8 y cumpliendo con los objetivos del ACAAN es que se crea la Comisión para la Cooperación Ambiental, su parte operativa, la cual se encuentra integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

Analizaremos cuáles son los lineamientos de la CCA, su función, objetivos, metas, mecanismos que emplea para el logro del desarrollo sustentable en la región, programas que pone en práctica, la visión que tiene del desarrollo sustentable, mecanismos de participación ciudadana, etc. La CCA desempeña un papel fundamental pues vincula los esfuerzos nacionales evitando que se dupliquen y con ello asegura que los recursos se combinen de manera eficiente para resolver problemas comunes, pues proporciona asistencia económica tanto a los gobiernos como a las ONGs y a las organizaciones comunitarias de origen rural o popular que trabajan en redes a través de las fronteras, mediante el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental. También incluiremos alguna críticas con respecto al funcionamiento de los órganos de la CCA, para mostrar que éstos tienen algunas deficiencias y que es importante señalarlas para el mejor funcionamiento de la organización.

Tampoco se debe olvidar que la CCA es un foro para el diálogo regional que tiene la finalidad de intercambiar información para comprender mejor los problemas ambientales nacionales y regionales y de esta manera tomar acciones concretas con proyectos orientados a mejorar el medio ambiente, desarrollados sobre la base de la prevención y participación pública.

Al ser un organismo regional, permite compartir información sobre experiencias y conocimientos técnicos para la formulación de estrategias integrales que permitan abordar los asuntos que afectan al continente de forma más amplia.

La CCA desempeña también un papel primordial en la promoción de políticas más sustentables de la actividad económica, dentro de las tres sociedades de América del Norte, entre las cuales destacan la elaboración de estrategias que apoyan la liberalización comercial en el hemisferio y al mismo tiempo mantener altos niveles de protección ambiental; la promoción de la protección ambiental a través de iniciativas económicas que incluyen la cooperación trinacional en el intercambio comercial de tecnología, técnicas de administración y recursos corporativos; prevención voluntaria de la contaminación y aprovechamiento de las fuerzas del mercado a través del comercio de permisos para emisión de contaminantes, etc.

Todo esto representa para México ventajas y desventajas, las cuales abordaremos en el capítulo tres, como la contribución económica, derechos, trabas al comercio, etc. con la finalidad de hacer un análisis, aunque breve, de cómo México aborda el tema del medio ambiente y el de desarrollo sustentable en el marco del TLCAN y de la CCA, esto con el propósito de aterrizar la investigación a nuestro país.

México, ha visto la necesidad y obligación de buscar el desarrollo sustentable con más urgencia, a partir de la entrada en vigor del TLCAN, ya que el intercambio comercial y la consciencia de que los problemas ambientales globales y regionales son sumamente graves, trajeron consigo la necesidad de hacerlos compatibles. Debido a ello, la Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte, debe ser considerada parte importante de los mecanismos tanto de México, como de la región, para alcanzar el desarrollo sustentable donde la población sea activa dentro de la CCA, con la posibilidad que da ésta para que el público tenga acceso a ella, es un recurso que se debe estudiar para poder aprovecharlo cabalmente.

Es por estas razones, que nuestro trabajo se enfocará al análisis de la CCA, órgano que no sólo estudia el medio ambiente de la región en su aspecto natural, sino también en sus aspectos sociales, políticos y sobre todo económicos, además de que abre nuevas vías de cooperación para México pues, a través de sus diversos proyectos, se pueden obtener los recursos, la información o la tecnología para proteger el medio ambiente, al mismo tiempo que se incrementa el comercio.

La CCA también puede hacer presión para que los gobiernos de los tres países cumplan con las responsabilidades asumidas en materia ambiental con la firma del TLCAN.

Por otro lado, México también debe poner atención en las acciones que la CCA toma con respecto a la legislación ambiental, pues deben estar de acuerdo a las

posibilidades de cada país y considerar con tacto político el respeto a la soberanía nacional, la cual resulta tener otra interpretación y aplicación en Estados Unidos y Canadá y armonizarlas con la legislación ambiental mexicana, para ello, se analizará en nuestro trabajo lo que la CCA ha hecho.

Finalmente, pasaremos a la parte final de esta investigación, al apartado de conclusiones y propuestas en el cual plasmaremos nuestras apreciaciones finales, y formularemos algunas propuestas que nosotras creemos necesarias incluir en la CCA, así como también algunas críticas, que se encuentran vinculadas a términos como medio ambiente y comercio, participación pública, etc., las cuales hacen evidente que el trabajo no es sólo descriptivo, sino que con base en la investigación realizada se formularon análisis y propuestas que son pertinentes para un mejor funcionamiento de la CCA.

En lo personal, la CCA representa un tema de gran interés, ya que en éste ámbito podemos estudiar cómo México puede participar en ella, cómo puede utilizar las ventajas y formular estrategias para el logro de objetivos nacionales, pero también cuáles son las desventajas para poder hacer aportaciones que ayuden a minimizarlas o bien desaparecerlas.

Asimismo, es una oportunidad para analizar el potencial que la CCA tiene para establecer políticas ambientalmente conjuntas y políticas de desarrollo regional, proteger los ecosistemas compartidos, aumentar la transferencia tecnológica, etc., pero también, solucionar problemas transfronterizos, evitar prácticas como la utilización de las medidas fitosanitarias como pretexto para impedir el libre tránsito de los productos que pudieran ser competitivos, disminuir las desigualdades económicas y sociales, todo ello sin olvidar que también es necesario mejorar las relaciones económicas e intensificar el comercio.

1. Medio ambiente y desarrollo sustentable

Este capítulo tiene el objetivo de conocer y reflexionar sobre la concepción del desarrollo sustentable para comprender los objetivos y las implicaciones que trae consigo y que marcan las pautas de acción de los estados en materia ambiental

En el primer apartado se presenta un esbozo de las revoluciones ambientales, es decir, las diferentes etapas de auge de los temas ambientales en el debate teórico internacional como antecedente del desarrollo sustentable. Posteriormente, se entenderá el contexto en que surgen instituciones con objetivos ambientales y las características que las distinguen.

De la misma manera, se profundizará en cómo las diferentes disciplinas se han unido y aportado sus conocimientos para complementar el concepto y cómo han llevado a cabo un proceso transdisciplinario e interdisciplinario que conduce a una comprensión más amplia y profunda del tema.

1.1. Antecedentes

En este apartado abordaremos los antecedentes de la formulación del concepto de desarrollo sustentable, así como el contexto internacional en el que se inserta la discusión del mismo, con la finalidad de formar una panorámica de cómo es tratado el tema a nivel internacional.

1.1.1. Revoluciones ambientales

El proceso de internacionalización del debate ambiental ha atravesado, por lo menos, por dos grandes etapas o revoluciones ambientales que le han dado características específicas a los paradigmas, enfoques o perspectivas teóricas creados como alternativa para dar solución a los problemas ambientales, compatibilizando en menor o mayor grado el desarrollo y el medio ambiente.

El primer proceso comenzó entre 1960 y 1968 y se extendió hasta 1974 en los países desarrollados. Esta primera etapa estuvo influenciada por el debate en torno a la calidad ambiental vs el crecimiento económico, de modo que se caracterizó por la creación de agencias, ministerios o secretarías gubernamentales, con el objetivo de

investigar los problemas ambientales y reconocer que el ambiente tenía que ser protegido a través de acciones institucionales.

Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas con la resolución 2398 decide llevar a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano en Estocolmo, Suecia, del 5 al 16 de junio de 1972. Esta primer Conferencia mundial multilateral sobre medio ambiente fue el parte aguas tanto de la concepción internacional del tema, como del compromiso gubernamental que se incorpora con mayor decisión ante la urgente necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los países del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano.

Su principal objetivo fue el reunir a los países en vías de desarrollo y a los desarrollados, para que de manera conjunta pudieran colaborar en la solución de los problemas ambientales que aquejaban al mundo en ese momento: el agotamiento de recursos naturales, incluyendo los energéticos y el agotamiento de materias primas; condición del medio; bienestar de los pueblos y desarrollo económico; el impacto del hombre en el planeta; subdesarrollo; crecimiento de la población y responsabilidad de los ciudadanos, comunidades, empresarios e instituciones.

Esta conferencia percibe enormes diferencias entre las posiciones de los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, con respecto al grado de responsabilidad de cada Estado frente a la degradación ambiental principalmente. Asimismo, el debate en que se centró la conferencia versó sobre la necesidad de crecimiento económico y la de protección del medio ambiente. "Como lo resumió el representante del gobierno de la India en una reunión preparatoria a Estocolmo llevada a cabo en Puerto Rico: los ricos se preocupan del humo que sale de sus autos a nosotros nos preocupa el hambre".⁴

Los temas centrales de la Conferencia de Estocolmo fueron: los aspectos técnicos de la contaminación provocada por la industrialización acelerada, por la explosión demográfica y por la intensificación del proceso de crecimiento urbano, lo que le imprimía un carácter primer mundista a la reunión⁵, aunque los países en vías de desarrollo no perdieron la oportunidad de cuestionar los patrones de consumo de los países industrializados y "la existencia de un comercio internacional que no tenía en

⁴ Roberto Guimaraes. "El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra: evaluación impresionista de Rio-92", en *Nueva Sociedad*. No. 122, México, noviembre-diciembre de 1992, p. 88.

⁵ *Ibid.* p. 3

cuenta aspectos de equidad y no se preocupaba por los derechos individuales y comunitarios.⁶

Es importante señalar que, a pesar de estos conflictos, se lograron acuerdos que siguen vigentes y que rigen la cooperación ambiental dentro de la comunidad internacional, por ejemplo, de la conferencia emanó la Declaración sobre el Medio Humano, en la cual se reconoce la obligación de todos los países en la protección del medio ambiente global. En esta declaración, "los países aceptaron, por primera vez, una limitación al principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales; efectivamente, en el principio 21 de dicha declaración se confirmó el derecho de los Estados de explotar sus recursos naturales conforme a sus propias políticas de desarrollo, pero se complementó con la obligación de asegurarse que las actividades realizadas en su territorio no causaran daños en zonas localizadas más allá de su jurisdicción."⁷

Esta aportación es de gran importancia, ya que implica el principio de responsabilidad ambiental internacional, es decir, si algún país comete cualquier clase de daño a algún otro Estado está obligado a recompensar al país afectado.

También es importante señalar que otro de los resultados novedosos fue que la conferencia introdujo a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ambientales dentro del sistema de Naciones Unidas. "A partir de la Conferencia, muchas ONGs empezaron a participar en los foros de medio ambiente celebrados por la ONU como miembros con voz y voto de las delegaciones oficiales de los países participantes."⁸

La introducción de las ONGs ambientales en este sistema hizo manifiesto el reconocimiento por parte de los estados de la urgencia de incluir en la toma de decisiones a estos actores internacionales, que en ocasiones están formados por grupos de expertos vinculados directamente con los problemas, por lo que sus aportaciones son importantes, ya que, la sociedad civil tiene la posibilidad de influir directamente, ya que es ella a quien los problemas le afectan directamente.

La organización de la sociedad civil también representa un avance en el tratamiento de los temas ambientales, pues significó un cierto grado de concientización de la gente y su interés en formar parte de las soluciones, además, se puede utilizar

⁶ *Ibid.*, pp. 83-84

⁷ Diana L. Ponce Nava. "El derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo: la contribución mexicana", en *Las Naciones Unidas en su 50 aniversario*. IMRED/SRE, México, 1995, p. 83.

⁸ Regina Barba Pirez. "Participación Social de Organizaciones No Gubernamentales Ambientales", ponencia presentada el 14 de agosto de 1997 en el curso del Programa Universitario de Medio Ambiente "El Medio Ambiente y las Relaciones Internacionales", p. 3

como parámetro de la gravedad de los problemas ambientales, pues obligó a la sociedad civil a tomar en sus manos parte de la responsabilidad de resolverlos.

Otro de los resultados, quizá uno de los más destacables, fue la institucionalización de los esfuerzos en favor de la protección ambiental con la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con esto, la responsabilidad de salvaguardar el medio ambiente le fue asignada a la ONU, en colaboración y cooperación con todos los estados que formen parte de ella.

El PNUMA, tiene su sede desde septiembre de 1973 en Nairobi, Kenya y es hoy en día la máxima autoridad internacional oficial en materia de medio ambiente. De ella emanan conferencias, tratados, convenciones, reuniones, etc., las cuales han servido de pauta para la comunidad internacional preocupada por el medio ambiente, ya que se adoptan medidas que son de carácter obligatorio para los firmantes, aunque, no todos los países muestran un verdadero compromiso de cumplir con algunas de sus recomendaciones.

Los temas prioritarios del PNUMA son: asentamientos humanos y salud humana, ecosistemas terrestres, medio ambiente y desarrollo, océanos, energía y desastres naturales. Su función es elaborar programas y estrategias orientadas a otras instituciones del Sistema de Naciones Unidas. El PNUMA tiene oficinas regionales en África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico Lejano, Asia Central y África del Norte, además, tiene oficinas y enlaces con organismos internacionales.

Es también, en el contexto de esta primera revolución ambiental que en 1972 se publicó un estudio muy importante auspiciado por el Club de Roma llamado *Los límites del crecimiento* donde se aseguraba que si los niveles de crecimiento poblacional, la industrialización, la contaminación, el agotamiento de los recursos naturales, seguían siendo como hasta esos momentos, en un periodo de 100 años aproximadamente, tomando en cuenta la fecha en que se dio a conocer el informe, la crisis ambiental sería irreversible.

Es justamente en ese momento cuando empieza a surgir literatura acerca del agotamiento de los recursos renovables y del impacto que esto tendrá en el crecimiento económico de los años venideros.

El inicio de la segunda revolución ambiental se ubica entre 1975 y 1985 con un debate que se convierte en movimiento ecologista y que tenía como tema principal de su esfuerzo: los energéticos. Esta situación obedece a que en 1973 se había

experimentado una crisis petrolera muy grave, que para 1975 todavía dejaba sentir sus efectos.

Entre 1981 y 1986 la conciencia ambiental se va haciendo más fuerte y se puede distinguir un especial interés por parte de los funcionarios públicos, que se canaliza en la creación de partidos políticos "verdes", principalmente en Europa. En esta etapa se puede apreciar una gran actividad de organizaciones no gubernamentales, que se van incluyendo poco a poco en el debate ambientalista.

Es en este período donde el interés y la preocupación por el medio ambiente se va fortaleciendo, principalmente por los accidentes nucleares de 1979 en Three Miles Island, Pennsylvania, y en 1986 en Chernobyl, Ucrania. Asimismo, se ubican entre los grandes temas de discusión el agotamiento de la capa de ozono, el efecto invernadero, la pérdida de biodiversidad, la contaminación urbana, el tráfico transfronterizo de desechos peligrosos, la contaminación de océanos, aire, y temas de pobreza y subdesarrollo.

La segunda revolución, en la cual se inserta la discusión sobre el desarrollo sustentable, está caracterizada por considerar al crecimiento económico y a la conservación de la naturaleza como inseparables y compatibles. Es en este contexto donde se da a conocer en 1987 el *Informe Brundtland* introduciendo el término de desarrollo sustentable. El Informe es dado a conocer por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, que fue creada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en diciembre de 1983, como un organismo independiente, en cumplimiento de una resolución aprobada por la Asamblea General en su 38 período de sesiones.

En ese Informe se hace una recapitulación de la problemática ambiental de la época y se propone como solución el desarrollo sustentable, definido como el que se lleva a cabo "sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades", agregando que, "no se puede asegurar la sostenibilidad física si las políticas de desarrollo no prestan atención a consideraciones tales como cambios en el acceso a los recursos y en la distribución de los costos y beneficios"⁹. Más adelante profundizaremos en el desarrollo sustentable, por ahora es sólo un esbozo para entender el contexto del debate ambiental.

Asimismo, en este período se lleva a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, mejor conocida como la Cumbre de la Tierra o de Río de Janeiro, Brasil, que se celebró del 3 al 4 de junio de 1992, con el objetivo

⁹ Víctor Urquidí. *Op cit.* p. 15.

principal de elaborar un plan de acción que contrarrestara y enfrentara la crisis del medio ambiente y del desarrollo a nivel mundial.

Esta conferencia se impulsó por la Asamblea General de la ONU a través de la resolución 44/28 emitida en 1989, basada en una de las propuestas de la Conferencia de Estocolmo, según la cual, se debía organizar otra conferencia para analizar la evolución, tanto de la problemática ambiental como de la solución de la misma. En esta conferencia se plantearía la recapitulación de las acciones llevadas a cabo durante 20 años, es decir, de 1972 a 1992.

Desde 1990 comenzaron los preparativos para la Cumbre de Río, contemplando foros de expertos, de grupos ambientalistas y de funcionarios gubernamentales. Para 1992, se habían llegado a varios acuerdos, como por ejemplo, la temática de la Conferencia y la realización del Foro Global de ONGs y Movimientos Sociales, aunque cabe mencionar que el conflicto entre países desarrollados y en vías desarrollo se dejó sentir todavía.

Los países desarrollados deseaban tratar sólo los temas ambientales, mientras que los subdesarrollados insistían en incluir a la par de estos, los del desarrollo. Esta confrontación es justificable, en primer lugar, porque los países desarrollados, al tratar el tema del desarrollo, necesariamente tendrían que discutir cuestiones como equidad, marginación, pobreza, explotación irracional de los recursos naturales, etc., es decir, se verían obligados a cuestionar el sistema económico; en segundo lugar, los países subdesarrollados al incluir estos temas podrían limitar las actividades de los países desarrollados en sus territorios y resolver sus problemas internos. Finalmente, se decidió que se debía incluir el tema del desarrollo, debido a que desde 1987 con el Informe Brundtland se había aceptado como eje del análisis y como solución a la crisis ambiental, al desarrollo sustentable, concepto difundido por Naciones Unidas, por lo que no se podía dejar fuera de la agenda de una conferencia tan importante como la Cumbre de la Tierra.

La importancia de la Cumbre, radica, entre muchas cosas, en que asistieron más de 100 jefes de Estado y de gobierno, que 178 países enviaron delegaciones, en que hubo más de 140 representantes de ONGs, lo cual hizo de esta conferencia la más grande, en cuanto a asistencia de personalidades del mundo.¹⁰

¹⁰Carlos Cortés Ruiz. "La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (algunas reflexiones)", en *Configuraciones del Mundo Actual*. No. 2, año 1, UAM Xochimilco, México, Invierno/primavera, 1993, p. 478.

En la conferencia se reconoció "que la crisis actual representa nada menos que el agotamiento de un estilo de desarrollo que se ha revelado ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto",¹¹ ya que, el modelo económico prevaleciente no era el más adecuado, tanto ambiental como socialmente.

En la Cumbre, a pesar de haberse presentado dificultades entre países desarrollados y subdesarrollados, se lograron dos convenciones globales y tres acuerdos: la Convención sobre Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre Cambios Climáticos, la Declaración de Principios sobre el Manejo, Conservación y Desarrollo Sustentable de todos los Tipos de Bosques, La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 21.

Otra de las grandes decisiones que no se aceptó por consenso y sobre todo tuvo gran oposición por parte de los países en desarrollo, fue que se designara al Banco Mundial como la institución encargada de otorgar los préstamos para la instrumentación de las actividades de la Agenda 21.

Por otro lado, tampoco se elaboró ningún tratado o convención sobre transferencia de tecnología y conocimientos. Esto resulta ser un grave problema, ya que la mayoría de los países que aceptaron reducir sus niveles de contaminación, utilizar infraestructura y equipo ambientalmente sano, etc., fueron los países en desarrollo, quienes necesitan tecnología de punta, que no poseen, y al no haber un acuerdo que regule esta materia hace que esta labor se tome más difícil y que sea más lenta y costosa.

Una de las aportaciones de esta Conferencia fue la creación de la comisión de Desarrollo Sustentable que se convierte en una oportunidad para la cooperación internacional, así como para la aplicación de programas.

La Cumbre de la Tierra es considerada un retroceso en comparación con la de Estocolmo, pues no se fijaron límites ni plazos para llevar a cabo los programas, además de que no son jurídicamente obligatorios, sino una recomendación y un compromiso moral. Parte del fracaso de la conferencia, se debe a Estados Unidos y a los países árabes productores de petróleo, ya que amenazaron con boicotearla si no se cambiaban los textos de las convenciones, porque los principios establecidos les causarían grandes pérdidas económicas a pesar de no ser obligatorios pues se verían obligados a cumplir con estipulaciones tales como cambiar de infraestructura para la

¹¹Roberto Guimaraes. *op. cit.*, p. 90

extracción y transportación de petróleo, reducir la emisión de gases, asegurar que no hubiera derrames de éste en el mar, etc.

La Cumbre de la Tierra, en términos generales, no fue una conferencia exitosa, debido a las razones que ya mencionamos, pero podemos decir que a pesar de todo tuvo aciertos, el más importante es que se hizo patente la necesidad de tomar medidas de protección al medio ambiente como parte de la política integral de cada país, para alcanzar el desarrollo sustentable.

Simultáneamente a la Cumbre de Río, se realizó el Foro Global de ONGs y Movimientos Sociales. En él se dieron lugar más de 20 mil delegados de organizaciones representativas de la sociedad civil¹², con el objetivo de vincular a todas aquellas ONGs, movimientos sociales, grupos, fundaciones, etc., de todos los países, que estuvieran interesadas en el medio ambiente, para establecer una red de acción y que pudiera alcanzar objetivos particulares con el apoyo del resto de los participantes.

Tanto la Cumbre como el Foro Global revelaron profundas divisiones dentro del movimiento ambiental. Aún cuando las organizaciones acreditadas tuvieron acceso a las sesiones preparatorias, no lo tuvieron a la sesión oficial, excepto como miembros de las delegaciones. Esto significó que las ONGs de las delegaciones de los Estados más influyentes tuvieron mayor peso entre las organizaciones, como sucedió con las ONGs establecidas en Estados Unidos y Alemania.¹³

Pero, aún con estas dificultades, en el Foro se logró la firma de una serie de tratados entre las ONGs que tendrían la función de crear un sistema de redes de enlace, así como también el intercambio de información y planes de acción.

Para analizar los avances de la Cumbre de Río es que en junio 1997 se lleva a cabo en Nueva York, la II Cumbre de la Tierra, en la sede de la Organización de las Naciones Unidas. A esta Conferencia acudieron representantes de 173 países con el objetivo de evaluar los resultados de los compromisos y el avance de las acciones emanados de la Carta de la Tierra de 1992. Después de cinco años, (1992 a 1997), lo que realmente se había hecho era casi nulo, por lo que la Conferencia estuvo llena de críticas, reclamos, acusaciones, etc.

¹² *Ibid.*, p. 87.

¹³ Regina Barba. *op. cit.*, p. 6.

El primer reclamo fue hecho por la Asamblea General de la ONU, ya que reprobó la falta de compromiso e interés por parte de la comunidad internacional con respecto a los graves problemas ecológicos que aquejan al planeta.

Los países participantes reconocieron públicamente que ha habido un incumplimiento, e incluso un retroceso, con respecto a las actividades a las que se obligaron en Río, y reconocieron también la urgencia, que se hace más patente día con día de tomar medidas de manera conjunta para tratar de reducir el avance del deterioro ambiental.

El problema fue que, aunque se reconocieron dichas necesidades, no se logró ningún resultado concreto a este respecto, ni se firmó una declaración política que obligara a los países a comprometerse, ni un acuerdo entre los países pobres y ricos para cooperar conjuntamente en el desarrollo de actividades encaminadas a detener o aminorar el deterioro ambiental que cada día va creciendo más. Esta negativa hace más difícil que el desarrollo sustentable pueda alcanzarse, debido a que no existe la voluntad política para cooperar en dicha materia.

En 1992 en Río, los países industrializados se comprometieron a destinar 0.7% de su Producto Interno Bruto (PIB) para ayudar al desarrollo, lo que, hasta la fecha no ha ocurrido. Debido a esto, en la II Cumbre de la Tierra, los países se volvieron a comprometer a que para el 2002 se cubriría dicho porcentaje para financiar las actividades encaminadas al logro del desarrollo sustentable y de una mejor calidad de vida, ambiental, social y económica. Los únicos países que no tuvieron que renovar este compromiso fueron los nórdicos, ya que ellos cumplieron, desde un principio su promesa de otorgar parte de sus recursos para el financiamiento de estas actividades.

En esta segunda cumbre, a diferencia de la primera, que se caracterizó por estar llena de euforia, compromiso, participación, etc., se vivió un ambiente de descontento, desacuerdo, un sentimiento de escepticismo y disgusto, por ver que la comunidad internacional no presenta una postura comprometida frente a los problemas ambientales, de desarrollo, pobreza, marginación, inequidad, etc., que vive el mundo.

Mil 500 científicos de renombre, entre ellos la mayoría de los premios Nobel en el área científica, firmaron un manifiesto en el que piden a los líderes políticos del orbe que actúen de forma inmediata para prevenir las consecuencias devastadoras del calentamiento global inducido por el hombre. Este pronunciamiento fue entregado al gobierno de Estados Unidos durante una reunión científica que tuvo lugar en Washington.¹⁴

¹⁴ Televisa. *Almanaque Mundial 1999*. Televisa, México, 1999, p. 86

Estos científicos, que proceden de 63 países, declararon que, de no tomar en cuenta este manifiesto y no adquirir compromisos concretos para proteger el medio ambiente, culparán a los políticos del mundo, si los problemas se agravan. Los puntos más importantes del documento son:

- Calentamiento global, que es un hecho, cuya causa principal es la utilización de combustibles fósiles, y que si continua, la falta de alimentos se agravará y aumentará la desnutrición, hambruna, etc.
- El aumento en el ritmo de la desaparición de especies es cada vez mayor, lo que traerá consigo un desequilibrio ecológico que alterará los ciclos de vida de todas las especies.
- La destrucción de los bosques aumenta tanto que la capacidad del medio ambiente para almacenar carbono disminuye, lo que acentuará el calentamiento de la Tierra, se derretirán los polos, subirá el nivel del agua de los ríos mares, océanos, lo que traerá un mayor número de inundaciones, pobreza, marginación, inequidad, etc.

Los resultados de la Conferencia fueron alarmantes, ya que se hizo patente que, en primer lugar, los acuerdos logrados en la Cumbre de Río de 1992 no fructificaron y que los países realmente no tomaron en cuenta su responsabilidad y compromiso, y en segundo, que la actividad negativa del hombre sobre el medio ambiente avanza más rápido que su actividad a favor de su entorno.

Estos dos hechos han traído consigo graves consecuencias, que se han manifestado en el aumento del calentamiento global, inundaciones, desertificación, aumento de la pobreza, cambio climático, etc.

Dicho evento culminó con la advertencia hecha por los participantes de que los problemas ambientales se están acentuando a una velocidad impresionante, se van acabando los bosques, los océanos se contaminan, la atmósfera pierde su capacidad de protección, todos estos, elementos que atañen y afectan directamente a la humanidad y a todo ser vivo que habite el planeta, y que de no revertir o acabar con esto, todo el equilibrio natural peligra.

Como se pudo apreciar, la II Cumbre de la Tierra, en realidad no fue exitosa y no se caracterizó por ser una conferencia completa, llena de resoluciones y compromisos, de hecho, se notó un retroceso en la manera en que la comunidad internacional enfrenta los problemas ambientales y de desarrollo.

A pesar de que fue una Cumbre enfocada al desarrollo, fue el tema menos tratado, pues se dedicaron más a criticar, rechazar y lamentar las metas no cumplidas, que en tratar de enmendar esas faltas rápidamente y crear acuerdos, soluciones y consensos por los que se puede afirmar que se retrocedió, en comparación con los avances logrados en Río.

En resumen, podemos decir que "durante la primera revolución ambiental la mayor parte del debate ecológico estuvo confinado a los problemas más graves de contaminación en los países desarrollados, en los nuevos tiempos se incluyen, además, los de naciones subdesarrolladas, y se aprecia un enfoque más integral sobre el manejo de los recursos naturales"¹⁵, aunque, cabe aclarar que ha habido retrocesos.

1.1.2. Medio ambiente-desarrollo: perspectivas teóricas

Existen diversos enfoques teóricos ambientales que se han desarrollado a lo largo de las dos revoluciones con el fin de superar los problemas ambientales con vínculos al desarrollo. Pero son cinco las perspectivas llevadas a la práctica en momentos específicos y que son antecedentes de lo que hoy llamamos desarrollo sustentable.

El primer enfoque es el de la *economía de frontera*, elaborado por Kenneth Boulding en 1966¹⁶. Esta perspectiva considera al medio ambiente como un conjunto de recursos ilimitados que pueden ser explotados sin medida alguna. Este paradigma es apoyado en la práctica por tecnologías que requieren grandes insumos de agua, energía, combustibles fósiles, etc. Sin embargo, no pone atención en el crecimiento poblacional.

Hay una fe sin límites en el progreso del ingenio humano, en la benevolencia del avance tecnológico y en su capacidad combinada para afrontar todos los problemas que pudieran surgir...dado que tanto la capacidad de la naturaleza como del ingenio humano se creen ilimitados, es poca la posibilidad de que la combinación de la acumulación de los daños y el agotamiento de los recursos restrinja finalmente la producción y la oportunidad en el desarrollo.¹⁷

¹⁵ Ramón Pichs Madruga. "Desarrollo sostenible: la dimensión global", en *Temas*. No. 94-12, Fondo para el Desarrollo de la Cultura, Cuba, enero-marzo de 1997, p. 7.

¹⁶ Kenneth Boulding. "The Economics of the Coming Spaceship Earth", en E. Jarrell. *Environmental Quality in a Growing Economy*. Johns Hopkins Press, Baltimore, 1966, 290 pp.

¹⁷ Michael E. Colby. "La administración ambiental en el desarrollo. evolución de los paradigmas", en *Trimestre Económico* No. 231, Vol. LVIII (3), México, julio-agosto de 1991, p. 595

En este enfoque se sostiene que la naturaleza existe para el beneficio del hombre y por lo tanto puede explotarla, manipularla, modificarla, etc., a fin de satisfacer y mejorar la calidad material del hombre, impuesta por el modelo económico prevaleciente en esta época.

La innovación tecnológica está en función del mejoramiento de la extracción de los recursos naturales. Los países industrializados justificaron estas actividades con el argumento de que el crecimiento económico alcanzaría una escala acelerada debido a lo rentable de los recursos naturales, es decir, por las grandes ganancias económicas que estos proporcionan y la creencia de que el daño podría repararse fácilmente, pero esto sólo podría hacerse cuando el desarrollo llegara a una etapa en la que pudieran autofinanciar los daños ambientales.

Como podemos ver, una de las grandes fallas de este enfoque es el no prevenir la protección del medio ambiente, pues de esta manera se evitarían muchos problemas y daños ambientales irreversibles que hoy vivimos. Pero en esos años el deterioro ambiental no era como el de hoy. Por otra parte, el mundo se encontraba en otra etapa de industrialización y evolución, lo cual requería, según los países industrializados, grandes cantidades de materias primas, energéticos, recursos naturales y todavía no se pensaba en la necesidad de buscar fuentes alternativas de energía o en el reciclaje, por ejemplo.

Ciertamente uno de los errores de este enfoque es la aceptación y reconocimiento de la falta de conciencia del ser humano respecto a la dependencia que se tiene de los recursos naturales, motivando la irreversible depredación de los mismos.

El segundo enfoque es el de *la ecología profunda*, formulada en el año de 1973 por A. Naess¹⁶. Propone buscar una armonía entre el medio ambiente y el desarrollo, supeditando al hombre a la naturaleza y reduciendo el crecimiento poblacional. Este paradigma se basa fundamentalmente en valores éticos totalmente opuestos a los de la economía de frontera.

A partir de distintas escuelas de pensamiento, que tienen como base la ética como lo son el conservacionismo de la vida silvestre, la filosofía y religiones orientales, la justicia, equidad, pacifismo, la democracia participativa descentralizada, etc., busca que el hombre tenga una nueva relación con la naturaleza, dejando de lado la visión

¹⁶ A. Naess. "The Shallow and the Deep-Long-Range Ecology Movements: A Summary", en *Inquiry*. Oslo, 1973, 95-100.

económico-comercial prevaeciente. El propósito es que esta nueva relación sea armoniosa, evitando el crecimiento poblacional acelerado y exaltando el uso de los sistemas locales de administración y tecnología.

Los ecologistas profundos consideran que los avances tecnológicos propician problemas más grandes y seguramente más costosos, que llevarán más hacia la decadencia que al progreso. Propone que el hombre se ponga al servicio de la naturaleza. El consumo humano y el crecimiento económico no son concebidos como intrínsecamente perjudiciales desde el punto de vista ecológico; y se considera que todas las especies - incluida la humana- tienen igual valor¹⁹

El enfoque de la ecología profunda parece el más consciente en cuanto a la protección ambiental, pero al desechar la innovación tecnológica, resulta limitado, pues este es uno de los aspectos más importantes del desarrollo, ya que es necesario para el mejoramiento de las actividades económicas si se realiza en función de los recursos naturales.

El tercer enfoque es el de la *protección ambiental*, formulado desde 1962 por Rachel Carson en su libro *Silent Spring*²⁰, pero que se hace manifiesto hasta los setenta. "Supone el uso de tecnologías de fase final, que pretenden controlar la contaminación una vez que ésta se ha producido; además de abogar por la utilización preferente de mecanismos administrativos o regulaciones legales para enfrentar el deterioro del entorno, no se aprecian vínculos entre la protección del medio y las políticas de desarrollo; son objetivos separados."²¹

Su propósito era la previsión de los costos y beneficios de las actividades económicas que se tuvieran planeadas, pero en la práctica, no funcionó, ya que las empresas tenían sus proyectos en etapas muy avanzadas y esta previsión resultaba opuesta a sus objetivos. Debido a lo que este momento histórico se caracterizó por el control de los daños y reparación de las afecciones, en lugar de la previsión y el mejoramiento de las acciones del desarrollo, tuvo un aspecto correctivo y no preventivo.

La estrategia de este paradigma es reducir los problemas de la contaminación, por lo que se crean organismos y ministerios especiales de protección del ambiente, la

¹⁹ Ramón Pichs. *op. cit.*, p. 4.

²⁰ Rachel Carson. *Silent Spring*. Houghton Mifflin, Boston, 1962, 280 pp.

²¹ *Ibid.* p. 5.

desventaja de esto es que éstos organismos no son los que planean y formulan las actividades de desarrollo.

El problema de este enfoque es que se dirigió a la corrección de los daños que provocaban las empresas y, aunque en un principio éste no era el objetivo, al momento de llevarlo a la práctica se encontró con obstáculos, los cuales hicieron que sus metas se modificaran.

El cuarto enfoque es el de la *administración de los recursos*, que a través del informe *Los límites del crecimiento* por D.I.I. Meadows²², considera que el medio ambiente es un recurso frágil y por ello debe ser administrado de manera sostenible. Este paradigma se basa en el principio de "el que contamina paga".

La administración de los recursos surge cuando en el mundo se hace evidente la problemática ambiental, dada a conocer por el ya mencionado informe del Club de Roma en 1972 *Los límites del crecimiento*, el *Global 2000 Report to the President*, en 1980 y el *Informe Brundtland* en 1987.

Se considera a este enfoque como evolutivo, ya que "la idea básica consiste en incluir todos los tipos de capital y de recursos –biofísicos, humanos, infraestructurales y monetarios- en los cálculos de las cuentas nacionales, la productividad y las políticas de desarrollo y de planeación de la inversión."²³

Se pone especial interés en la preocupación por reducir la contaminación mediante el incremento de la eficiencia energética, estabilización y reducción de la población en los países subdesarrollados, el fomento de las fuentes renovables de energía y disminuir el consumo per cápita en los países desarrollados.

Los recursos considerados "comunes mundiales" como la atmósfera, la capa de ozono, la biodiversidad y los recursos orgánicos, no pueden ser regulados con las estructuras legales, económicas y políticas que prevalecían en el momento, por lo que surge la necesidad de nuevas formas de derecho para la protección y cuidado de estos recursos.

En esta época surgen movimientos sociales a favor del medio ambiente, no sólo en Europa sino también en los países en desarrollo, como resultado de los efectos de los problemas ambientales. "La economía y las preocupaciones prácticas de la administración ambiental en los países en desarrollo son muy diferentes de las de los

²² D.I.I. Meadows. *et. Al. The Limits to Growth*. Potomac Associates, Universe Books, Nueva York, 1972. 315 pp.

²³ Michael E. Colby. *op. cit.*, p. 602.

industriales. El agotamiento de los recursos se siente a menudo más gravemente que los efectos de la polución, pero los más afectados han tenido escasos medios para generar un cambio. Esto ha empezado a cambiar en algunos países (por ejemplo, en el Brasil y la India) donde al igual que en la Europa Oriental se están iniciando movimientos nuevos en pro de una mayor libertad política con causas ambientalistas.²⁴

En este momento el desarrollo y el medio ambiente comienzan a aceptarse como compatibles y no como opuestos.

El quinto y último enfoque es el *ecodesarrollo* que fue creado en 1972 por Maurice F. Strong, y desarrollado por Ignacy Sachs en 1982, en su libro *Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción*. Este paradigma trata de reestructurar la relación hombre-naturaleza, a través de la organización de las actividades humanas.

Este enfoque toma en cuenta un factor muy importante: el desarrollo, lo cual denota la integración de las dimensiones sociales, políticas, ecológicas y económicas. Surge cuando se empieza a generalizar la idea de que los problemas ambientales eran consecuencia de las políticas de desarrollo, que ya resultaban social y hasta económicamente insatisfactorias.

Los postulados más importantes del *ecodesarrollo* son los siguientes:

1) Cada región debe aprovechar sus propios recursos para la satisfacción de sus necesidades básicas, tomando en cuenta sus condiciones sociales, económicas y sus sistemas sociopolíticos.

2) El empleo, la seguridad, la calidad de las relaciones humanas, el respeto por la diversidad de las culturas, etc., forman parte del concepto.

3) El manejo de los recursos naturales se lleva a cabo solidariamente con las generaciones futuras, por lo que se prohíbe la depredación de los recursos no renovables y el despilfarro de los recursos renovables. Pero, al mismo tiempo debe haber solidaridad dentro de las generaciones.

4) Las consecuencias negativas de las actividades humanas sobre el medio ambiente deben reducirse mediante nuevas formas de organización de la producción, modificando la concepción de la eficiencia, el uso de los recursos, creando empleos directamente relacionados con la calidad de vida, reduciendo las horas de trabajo y modificando el uso del tiempo de la sociedad, propone el uso de técnicas correctivas

²⁴ *Ibid* p 603.

como el reciclaje, pero privilegiando los métodos preventivos, pues se consideran mucho más rentables a largo plazo económica y ecológicamente.

5) Utilizar fuentes de energía alternativas y locales en lugar de las comerciales.

6) Implica un estilo tecnológico particular y las directrices anteriores no pueden aplicarse, en la mayoría de los casos, sin el desarrollo de técnicas adecuadas, que compatibilicen las necesidades de la población con los recursos que posee.

7) En materia institucional, exige una autoridad horizontal capaz de trascender los particularismos sectoriales, ayudada por la participación de la población, lo que resulta de más fácil aplicación en donde se haya realizado la reforma agraria y en donde sigan vigentes las estructuras comunitarias.

8) Un complemento necesario está representado por una educación que sensibilice a la gente respecto a la dimensión ambiental y a los aspectos ecológicos del desarrollo, en dos niveles: el de la toma de decisiones y el de la vida cotidiana. Esto puede obtenerse, indistintamente, a través de la educación formal e informal.²⁵

Indiscutiblemente, estos cambios no podrían darse de un día para otro. El ecodesarrollo contempla esta posibilidad, de tal manera que, propone que mientras los valores van cambiando a la par que los patrones de consumo y producción, deben aprovecharse las capacidades productivas existentes.

El ecodesarrollo requiere de investigación, acopio y distribución de información hecha por antropólogos, historiadores, geógrafos, etc. Sin embargo, para que la ciencia, el conocimiento y la información no se conviertan en privilegio de pocos y contribuyan a las desigualdades sociales, deben constituir un esfuerzo interdisciplinario y de vocación pública.

El ecodesarrollo incita a cuestionar la cooperación internacional, ésta debe estar basada en la responsabilidad de las acciones, el respeto a la toma de decisiones de los demás y debe ser incondicional en el momento de proporcionar recursos financieros. Los costos del cambio deben distribuirse equitativamente, para no crear rechazo por parte de los países en vías de desarrollo.

Por su parte, las principales funciones de las organizaciones internacionales dentro del ecodesarrollo, son promover el intercambio de experiencias y conectar redes que permitan la transferencia no sólo de conocimientos, sino también de tecnologías que

²⁵ Ignacy Sachs. *Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción*. Ed. El Colegio de México, México, 1982, pp. 40-42

puedan llegar a crear más dependencia entre países pobres y ricos, en caso de que sólo la posean unos cuantos.

Finalmente, con respecto al papel del Estado frente al ecodesarrollo, podemos destacar que debe garantizar el acceso a los recursos, estimular las decisiones locales y los cambios en la sociedad y en las instituciones como, por ejemplo, en el ámbito legal "elevando los impuestos a la extracción de recursos y a las actividades contaminantes, al mismo tiempo que se reducen los impuestos a otras actividades que deberían alentarse (trabajo, ahorro, inversión, reciclaje de los recursos, incremento de la eficiencia, protección de las funciones de los ecosistemas, etcétera)".²⁶

El quehacer del Estado está limitado, ya que este enfoque propone un balance de poder entre éste, el mercado y la sociedad civil, favoreciendo a ésta última y, por lo tanto, está en contra de las enormes burocracias. Este último enfoque es el más completo de los expuestos, ya que incluye aspectos más integradores del desarrollo y, por tal motivo, el desarrollo sustentable retoma la mayoría de sus principios, completándolo y haciendo que responda a las necesidades actuales, por lo que podemos decir que es su antecedente inmediato.

1.2 Desarrollo sustentable

La aparición del concepto de *desarrollo sustentable* y su difusión se presentan en el contexto de la internacionalización del debate ecológico en la segunda revolución ambiental. La creación de este término se debe a dos vertientes: la primera a partir de los años 70 cuando se comienza a cuestionar el desarrollo económico y las políticas económicas prevalecientes, y la segunda con el surgimiento de la crítica a los estilos de vida contemporáneos, además de la agudización de los problemas ambientales en los años 80 y las graves dificultades socioeconómicas internacionales.

En 1984, como resultado de la toma de conciencia por parte de la comunidad internacional con respecto a la protección del medio ambiente, así como del deterioro ambiental y de sus repercusiones a nivel global, la Asamblea General de las Naciones Unidas decide crear la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, que fue presidida por la Primer Ministro de Noruega de ese entonces, Gro Harlem Brundtland.

Esta Comisión tuvo la encomienda de elaborar informes acerca del estado del medio ambiente a nivel mundial, así como también analizar la vinculación existente

²⁶ Colby, *op. cit.*, p. 607.

entre desarrollo y medio ambiente. De esta manera, en 1987, la Comisión dio a conocer su Informe, titulado, *Nuestro Futuro Común*, mejor conocido como Informe Brundtland.

El Informe estudia aspectos como la pobreza, el crecimiento económico, la problemática ambiental y la crisis económica, determinando que: "las tensiones ejercidas sobre el medio ambiente y los modelos de desarrollo económico van unidas unas a otras..., (por lo que) es necesario integrar completamente la economía y la ecología al adoptarse decisiones y leyes no solamente para proteger el medio ambiente, sino también para proteger y promover el desarrollo..., (que) los problemas del medio ambiente y los económicos están unidos a muchos factores sociales y políticos..., (y que) los aspectos sistemáticos actúan no sólo en el interior, sino también entre las naciones."²⁷

Por todo ello, concluye que se debe perseguir un tipo de desarrollo que busque el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y un mejor nivel de vida para todos, es decir, un desarrollo sustentable, su tesis principal.

Podemos decir que el Informe Brundtland ha sido uno de los documentos más importantes a nivel internacional relacionados con el medio ambiente, ya que, después de hacer un extenso análisis de la situación ambiental mundial y tomando en cuenta aspectos como la pobreza, el crecimiento económico, el crecimiento poblacional y el desarrollo, formula una de las alternativas de solución con más posibilidades de éxito: el desarrollo sustentable.

El Informe define al desarrollo sustentable como el desarrollo que "satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias... implica limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biósfera de absorber los efectos de las actividades humanas, pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico."²⁸

Este documento se da a conocer en un contexto en el que ya no sólo existe la preocupación de los efectos que las actividades derivadas del sistema económico prevaeciente traen sobre el medio ambiente, sino en las consecuencias que podría tener la problemática ambiental al desarrollo económico.

²⁷ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro Futuro...op. cit.* pp. 61-62

²⁸ *Ibid.* p. 29

El mismo texto establece que "el medio ambiente y el desarrollo no son contradictorios sino que están unidos inexorablemente. El desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada ambientalmente, el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento no tiene en cuenta los costos de la destrucción ambiental. Estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas. Están ligados en un complejo sistema de causa y efecto" y agrega "esta relación fundamental fue puesta en evidencia bruscamente por la crisis del medio ambiente y del desarrollo de los años que siguieron a 1980."²⁹

Estas crisis se caracterizaron por la caída de los precios de las materias primas y del petróleo, el estancamiento del comercio mundial, la disminución del crecimiento de la economía mundial, las crisis de deudas externas, la disminución de los flujos financieros, el aumento del hambre y la pobreza, la disminución de la calidad de vida de la población, el aumento de las diferencias de ingresos, el aumento demográfico y la agudización de problemas ambientales como el efecto invernadero, el recalentamiento global, el adelgazamiento de la capa de ozono, la contaminación del aire, del agua y del suelo, la pérdida de los bosques, la erosión, los cambios climáticos, la desertificación y la extinción de plantas y de animales, sin olvidar la posibilidad de una guerra nuclear.

Por todo ello, los países comenzaron a interesarse cada vez más en los temas ambientales y sus repercusiones. Esta es la razón por la que el Informe Brundtland resultó ser tan controvertido, ya que, además de hacer un estudio sobre la problemática ambiental y la del desarrollo, proponía como solución la instrumentación en todas las economías del mundo del desarrollo sustentable con políticas de protección del medio ambiente y del desarrollo y objetivos específicos.

El objetivo principal de este enfoque es la satisfacción de las necesidades humanas indispensables: se debe proporcionar a la población los medios para cubrir sus requerimientos básicos, pero también, para alcanzar sus aspiraciones, por lo que se deben crear oportunidades de trabajo duraderas, problema cuya solución es apremiante, debido a las condiciones mundiales del desempleo y de la pobreza.

Esta es una parte muy importante de la fórmula, ya que la población que vive en condiciones de desempleo y/o pobreza, que suele ser la mayoría, constituye una amenaza para el ambiente, pues ante el afán de satisfacer sus necesidades, echa mano de cualquier método para hacerlo, propiciando el saqueo de los recursos

²⁹ *Ibid* pp. 59-60.

naturales, al no poder conseguir de otra manera o en otro lado lo que necesitan para subsistir.

Respecto a una de las más importantes necesidades que es la alimentación, el desarrollo sustentable propone aumentar en términos cuantitativos la producción alimentaria, pero también en términos cualitativos, calidad que tendría que comprender la urgencia de combatir la desnutrición y la de cambiar los métodos de producción por unos ambientalmente sanos, pues al seguir con los tradicionales se pone en peligro la capacidad de abastecer de alimentos a las generaciones futuras. También considera a la vivienda, el agua corriente y la salud, requerimientos básicos que es indispensable satisfacer, ya que el no hacerlo, tiene consecuencias directas sobre el medio ambiente y la calidad de vida de la población.

La energía es otra de las cuestiones de satisfacción imprescindible, lo cual no podrá hacerse mientras no se cambien los patrones de consumo vigentes. "El desarrollo sostenible requiere la promoción de valores que alienten niveles de consumo que permanezcan dentro de los límites de lo ecológicamente posible y a los que todos puedan aspirar razonablemente".³⁰

Este cambio de valores no se limita a la energía, sino a los patrones de consumo en todos los aspectos, por lo que es necesario que la población en general se dé cuenta de que los recursos naturales son agotables y que no van a estar al servicio del ser humano por siempre. En el momento en el que el ciudadano común, los empresarios, los estadistas, etc., lo tomen en cuenta, se estarán dando los primeros pasos para alcanzar el desarrollo sustentable.

También es importante mencionar que resulta muy difícil que los países cambien sus patrones de consumo y sus actividades económicas, ya que son inherentes al propio sistema económico y hacerlo requeriría modificaciones sumamente drásticas. Es por esta razón que el desarrollo sustentable no deja de incluir las ganancias y la reproducción del capital, sin dejar a un lado la protección del medio ambiente y la explotación racional de los recursos. De hecho, uno de los objetivos más importantes del desarrollo sustentable es la conciliación del medio ambiente y la economía en la toma de decisiones, tanto al interior de un país como en el medio internacional.

Este crecimiento económico implica aumentar los ingresos *per capita*, principalmente de los países en desarrollo, porque es en ellos donde el crecimiento

³⁰ *Ibid.* p. 68

económico, la pobreza y el medio ambiente tienen una relación más estrecha. Sin embargo, el solo crecimiento no es suficiente, resulta necesario hacer cambios en la calidad del mismo. Para que el crecimiento esté en función del desarrollo sustentable requiere un menor consumo de los recursos y distribuir sus efectos entre la población más equitativamente. "Este cambio es necesario en todos los países como parte de un conjunto de medidas destinadas a mantener las existencias de capital ecológico, mejorar la distribución de los ingresos y reducir el grado de vulnerabilidad a las crisis económicas."³¹

Cambiar la calidad del crecimiento también requiere introducir en las estrategias de desarrollo aspectos no económicos, como la educación, la salud, el goce de un ambiente sano y la protección de la belleza natural, para lo cual, es necesario estudiar cada uno de los efectos que pudieran traer las decisiones tomadas en vistas de incrementar el crecimiento económico.

Por otro lado, los problemas ambientales y la insatisfacción de las necesidades se agravan con el aumento de la población, aunque es sabido que esto no sólo depende del tamaño de ella, sino también de la distribución y apropiación de los recursos y de los patrones de consumo. Sin embargo, "es más fácil conseguir un desarrollo sustentable si se estabiliza el tamaño de la población a un nivel compatible con la capacidad de producción del ecosistema."³²

Por ello, para satisfacer las necesidades de acuerdo al desarrollo sustentable, se deben conservar e incluso aumentar los recursos naturales de los que se dispone, pero no sólo para lograr nuestra supervivencia, sino también por la obligación moral que tenemos hacia nuestro planeta. De esta manera, es necesario modificar los procesos productivos: no se debe, para empezar, explotar más rápido de lo que los recursos se pueden regenerar; se debe optar por la adopción de técnicas alternativas como la utilización de productos no contaminantes, el uso de la energía solar o eólica, reducir el consumo por habitante, la prevención y no sólo la corrección de la contaminación, aprovechar el agua de lluvia, reciclar, etc.

La nueva orientación de la tecnología es otro de los objetivos del desarrollo sustentable. Es necesario impulsar la innovación tecnológica en los países en desarrollo, promoviendo la investigación y aumentando la capacitación de la mano de obra y tanto en éstos países como en los desarrollados debe tenerse cada vez más en

³¹ *Ibid.* p. 77.

³² *Ibid.* p. 80

cuenta las cuestiones del medio ambiente. "Se necesitan tecnologías que produzcan 'bienes sociales', como el mejoramiento de la calidad del aire o el aumento de productos vitales, o que resuelvan cuestiones que normalmente escapan a los cálculos de las compañías privadas, como los gastos que ocasiona la contaminación o la eliminación de los desechos."³³

La tecnología, también, debe estar encaminada a prevenir riesgos, pues cuestiones como las fallas en los reactores nucleares, distribución eléctrica, sistemas de comunicación y transporte público, etc., pueden afectar el medio ambiente y a la población, por lo que se deben reforzar las investigaciones sobre sus efectos e incrementar las indemnizaciones por los daños ocasionados.

El desarrollo sustentable señala como uno de los más importantes problemas a afrontar, nacional e internacionalmente, la separación existente entre los sectores destinados al cuidado del ambiente y a las cuestiones económicas, lo que ocasiona, que se tomen decisiones sin considerar los efectos más allá de la esfera de acción propia, obstáculo que se debe eliminar, modificando las estructuras legales e institucionales, para hacer responsables a los órganos que afectan el ambiente y para crear los necesarios para cuidarlo.

Dentro de los cambios institucionales y legales deben tomarse en cuenta la protección del medio ambiente, incluyéndola en los reglamentos, en el sistema tributario, en los procedimientos de aprobación de tecnologías o inversión, en los incentivos al comercio exterior, es decir, en todos los ámbitos de las políticas de desarrollo.

Sin embargo, esto no basta, es necesario el apoyo de la comunidad, lo que es posible lograr cuando participa en la toma de decisiones "descentralizando el control de los recursos de los que dependen las comunidades locales y otorgando a dichas comunidades de modo efectivo el derecho de voz y voto sobre la utilización de esos recursos. También se requerirá la promoción de la iniciativa ciudadana, dando más poder de decisión a las organizaciones populares y reforzando la democracia local."³⁴ Para ello se puede recurrir a las encuestas, audiencias públicas y al referéndum teniendo en consideración que la población debe tener libre acceso a la información para poder decidir.

³³ *Ibid* p. 86.

³⁴ *Ibid* p. 90.

Por otro lado, "la integración de factores económicos y ecológicos en la legislación y en los órganos de decisiones en cada Estado a nivel interno de cada país, debe equipararse en el plano internacional."³⁵

Tanto internacional como nacionalmente, el principal problema a solucionar para alcanzar el desarrollo sustentable es el de las desigualdades. Las diferencias entre las naciones se originan principalmente en el ámbito del comercio: los países desarrollados producen y exportan básicamente tecnología y servicios, mientras que los países en vías de desarrollo lo hacen con manufacturas, por falta de la infraestructura necesaria para competir en el terreno de los primeros y por las barreras al comercio que impiden diversificar sus exportaciones.

Esta diferencia resulta ser de gran daño al medio ambiente. El precio de los productos básicos está por debajo de los costos de producción y del daño al medio ambiente, lo que ocasiona que se tenga que compensar esta pérdida vendiendo en mayores cantidades, transgrediendo los límites de reproducción naturales, además de que la falta de diversificación obliga a llevar a cabo prácticas ambientalmente dañinas como lo son los monocultivos.

Así, se propone apoyar a los países en desarrollo con financiamiento que compense sus pérdidas, que al mismo tiempo se motive la diversificación, que los gobiernos utilicen individualmente los recursos renovables de manera que la explotación resulte sana y que se refleje en los costos por daños causados al medio ambiente, por contaminación y por daños económicos vinculados al agotamiento de recursos.

Con respecto a los recursos no renovables, el desarrollo sustentable incita a los gobiernos a que mantengan una proporción entre lo explotado y las reservas, a que las regalías por explotación compensen la disminución de ingresos cuando el recurso se termine y que se compensen las modificaciones que se le hicieron a la zona explotada.

Otra gran diferencia entre las naciones la constituye el grado de acceso a la tecnología. Para acortar esta diferencia, se debe contar con la asistencia internacional o el financiamiento público. Sin embargo, para lograr este objetivo es necesario que los países en vías de desarrollo cuenten con una infraestructura para la investigación y la tecnología previas y superen problemas como la falta de información y conocimientos. Para ello, deben trabajar individual y colectivamente, a fin de aumentar su capacidad tecnológica. También, se debe impedir que los derechos de propiedad dificulten la

³⁵ *Ibid.* p. 91.

difusión de tecnologías propicias para el medio ambiente y aumenten las desigualdades, por lo que es necesaria la cooperación, con el fin de facilitar el intercambio internacional, a través de acuerdos de transferencia tecnológica, suministro de expertos, colaboración en la investigación, etc.

La cooperación internacional en el aspecto tecnológico trae otro tipo de obstáculos: los países que poseen la tecnología necesaria, es decir, la tecnología de punta, posiblemente estén dispuestos a apoyar a los países en desarrollo proporcionándoles maquinaria, técnicos y personal adecuado para operarla, pero difícilmente renunciarán a las ventajas comparativas que les proporciona tener la exclusividad de conocimientos, lo que deriva en una mayor dependencia por parte de aquellos países a los que es llevada esta tecnología.

Este es uno de los retos que debe superar la comunidad internacional, otro es el optar por patrones de producción, consumo, investigación, innovación tecnológica, etc. Que, aunque a corto plazo resultan más caros, sin duda, a largo plazo, son ambientalmente más sanos y baratos, pues de lo contrario se tendrán que tomar las medidas necesarias para revertir las consecuencias de las actividades actuales, eso si queda tiempo.

Al igual que en el ámbito nacional "es indispensable que se revitalice el crecimiento económico mundial (lo que significa) crecimiento económico más rápido, acceso más libre a los mercados, tipos de interés más bajos, mayor transferencia de tecnología y corrientes de capital considerablemente mayores"³⁶ siempre respetando los límites del medio ambiente. El crecimiento económico de los países en desarrollo les ayudaría a solucionar sus problemas internos, "las presiones sobre el medio ambiente rural, elevar la productividad y los niveles de consumo permitirá a las naciones superar la dependencia de uno o dos productos primarios para sus ingresos de exportación".³⁷

Otro de los obstáculos para alcanzar el desarrollo sustentable es el desgaste de la confianza y del apoyo a las organizaciones internacionales, cuya participación es necesaria para incluir en la política internacional estrategias sostenibles. Las principales instituciones que deben colaborar en este proceso son en general las organizaciones internacionales que se ocupan del comercio y los bancos de desarrollo multilaterales, particularmente, el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario

³⁶ *Ibid.* p. 118.

³⁷ *Ibid.* p. 119.

Internacional (FMI) y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Tampoco se debe olvidar que es imprescindible reforzar la cooperación en los ámbitos donde ya se ha avanzado, como lo son, la ayuda humanitaria, el comercio, la salud, los derechos humanos, etc.

Unida a la cooperación multilateral encontramos el principio de responsabilidad internacional con respecto a los efectos de las actividades económicas sobre el medio ambiente y la capacidad de negociación de los países, ya que, "las actividades de las empresas transnacionales tienen repercusiones importantes sobre el medio ambiente y los recursos de otros países y de los espacios comunes mundiales. Tanto los países de origen como los huéspedes de las empresas transnacionales comparten responsabilidades y deberían colaborar a fin de fortalecer las políticas en esta esfera."³⁸ Esto puede lograrse mediante el respeto a la soberanía del país huésped, teniendo en cuenta las políticas en casos similares de los países de origen e incluso ampliarlas para que incluyan los criterios del desarrollo sustentable.

Sin embargo, los países en vías de desarrollo con frecuencia se encuentran en desventaja ya sea por falta de información, preparación técnica o condiciones políticas o institucionales. Por consiguiente, es necesario el fortalecimiento de su capacidad de negociación y el apoyo de las instituciones regionales o internacionales, de tal manera que las diferencias se resuelvan a través de acuerdos, asistencia técnica, asesoramiento, etc., cuando se emprenden las negociaciones.

Por ello, el desarrollo sustentable requiere un gran compromiso por parte de los países en el momento de aplicarlo a través de las instituciones multilaterales, "observancia de normas internacionales en esferas como el comercio y la inversión, y el diálogo constructivo sobre muchas cuestiones en las que los intereses nacionales no coincidan inmediatamente, pero en las que la negociación podría contribuir a reconciliarlos."³⁹

Hoy en día como consecuencia de la revolución industrial, los valores predominantes son la ganancia y la reproducción del capital. La racionalidad económica actual concibe "al mercado como el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y convierte a la ganancia en el valor más alto del hombre, motivación para la innovación así como la razón de ser del mundo, impide la

³⁸ *Ibid.* p 115

³⁹ *Ibid.* p 119

expresión de los intereses generales de la sociedad, evita los proyectos estratégicos y convierte a la naturaleza en una mercancía más para la generación de ganancia aunque sea a costa de su propia destrucción".⁴⁰

Sabemos que la aplicación del desarrollo sustentable es difícil porque contradice al sistema económico mismo, especialmente porque la propia estructura y función del mercado contiene la no sustentabilidad del desarrollo, principalmente por las siguientes características:

- La falta de equidad, debido a la concentración del ingreso en una proporción muy pequeña de la población;
- Altos niveles de centralización de la inversión pública y el poder político, lo cual profundiza las desigualdades propias del capitalismo;
- El rechazo tecnológico adecuado a los procesos industriales lo cual se traduce en niveles elevados de contaminación en las zonas urbanas y la destrucción de los recursos naturales en las zonas rurales; y por último,
- La ausencia de espacios de participación social para la toma de decisiones en materia de política económica y ambiental.⁴¹

Estos elementos nos muestran que todavía hay mucho por hacer sobre todo porque su instrumentación requiere de todo un cambio en el sistema de valores, más aun, el regreso a la concepción original de la relación hombre-naturaleza, en la que el hombre tomaba de la naturaleza lo necesario para vivir y, a cambio de esto, la naturaleza recibía cuidado especial, ya que al ser la proveedora del hombre, debía ser respetada y protegida.

Como podemos ver, existen innumerables retos que impiden que el desarrollo sustentable sea llevado a la práctica, es verdad que su instrumentación requiere cambios profundos tomando en cuenta que si esto no se hace, los costos serán mayores y las consecuencias más graves.

Se debe contar con la participación social y del Estado. Se requiere un Estado socialmente fuerte, es decir, un Estado que cuente con apoyo social, con legitimidad y que sea eficaz, competente y honesto.⁴² Sabemos que esto es sumamente difícil, pero sólo es cuestión de voluntad política y conciencia social.

⁴⁰ Jaime Ornelas Delgado. "¿Es el Desarrollo sustentable una opción viable?", en *Ciudades*. No. 34, RNIV, México, abril-junio de 1997, p. 56.

⁴¹ *Ibid.* p. 56-57.

⁴² *Ibid.* p.62.

Jaime Omelas ofrece una serie de propuestas que pueden ayudar a la instrumentación del desarrollo sustentable, a continuación, mencionaremos algunas de ellas:

- Pasar de una política defensiva que esté concentrada en el control del daño, a una política ofensiva que parte de la premisa de la prevención, la cual trae consigo la incorporación de criterios ambientales en toda política de desarrollo, siempre es preferible prevenir que curar el daño.
- Combate a la pobreza como principal elemento de la política económica.
- Atender de manera prioritaria las regiones ecológicas más vulnerables del país, así como las zonas con mayor biodiversidad.
- Procurar la eliminación de todas aquellas actividades insostenibles de producción y consumo.
- Promover políticas demográficas que tiendan a reducir el crecimiento poblacional acelerado, así como promover programas de desarrollo socioeconómico que mejoren la calidad de vida.
- Propiciar el acceso a la información ambiental y la participación ciudadana.
- Impulsar la investigación y la innovación de tecnologías adecuadas y ambientalmente sanas, utilizar recursos renovables racionalmente y propiciar el reciclaje, etc.

Estos propósitos de hecho no se contraponen a los objetivos sociales o gubernamentales que pueden contar con el apoyo nacional e internacional y la participación ciudadana.

Como podemos observar el desarrollo sustentable es una opción viable, que podría traer consigo muchos beneficios, si se instrumenta de forma integral y comprometida.

1.3. Interdisciplina y transdisciplina

Una de las principales causas de la problemática ambiental ha sido asignada al proceso histórico del que emerge la ciencia y la revolución industrial. Este proceso dio lugar a la diferenciación de las ciencias, al fraccionamiento del conocimiento y a la división de la realidad en campos disciplinarios confinados, con el propósito de

incrementar la eficacia del saber científico y la eficiencia de la cadena tecnológica de producción.⁴³

De esta manera, nos encontramos con que existen disciplinas ubicadas en el marco de las ciencias exactas y otras en el de las ciencias sociales, cada una con su propio objeto de estudio, método, teoría, conceptos, etc.

Cuando hablamos de medio ambiente, nos referimos a términos como ecosistemas, biodiversidad, calidad de vida, desarrollo sustentable, biodegradación, pobreza, etc., todos ellos, inscritos tanto en el ámbito de las Ciencias Sociales como de las ciencias exactas, lo que nos obliga a pensar que el tema puede ser abordado desde diversos puntos de vista, puesto que su complejidad hace necesaria la participación de distintas disciplinas en la solución de los problemas ambientales.

La racionalidad económica dominante ha creado una gran cantidad de problemas ambientales, por lo que científicos y estudiosos se han visto en la necesidad de integrar partes del conocimiento de distintas áreas del saber. Esto ha llevado a un proceso de intercambio de teorías, conceptos, metodologías, etc., con la finalidad de aprehender y resolver los problemas que se presentan en este momento en el mundo, entre los que encontramos la problemática ambiental.

Esta problemática requiere de nuevos conocimientos, tanto teóricos como prácticos para su mejor comprensión y su pronta solución. Por esta razón, se recurre a la transdisciplinariedad, que puede definirse como "el proceso de intercambios entre diversos campos y ramas del conocimiento científico, en los que unos transfieren métodos, conceptos, términos e incluso cuerpos teóricos enteros hacia otros los cuales son incorporados y asimilados por la disciplina importadora, induciendo un proceso contradictorio de avance y retroceso del conocimiento, característica del desarrollo de las ciencias."⁴⁴

Es así como nace el desarrollo sustentable, concepto que fue creado gracias a las aportaciones de diversas disciplinas, todas ellas de distintas áreas como la biología, economía, sociología, geografía, etc., con la finalidad de crear un concepto con las características necesarias para el estudio de la compleja problemática ambiental, de la cual emergen situaciones que afectan ámbitos como el político, social, económico, natural, etc.

⁴³ J. Bernal. *Science in history*. Pelican Books, 1969. citado en Enrique Leff. *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Ed. Siglo XXI, México, 1994, p. 69.

⁴⁴ *Ibid.* p. 99.

En el concepto, se incluyen temas de diversas áreas como lo son el crecimiento y desarrollo económico, distribución del ingreso, pobreza, ecosistemas, biodiversidad, degradación, calidad de vida, participación social, equidad, crecimiento poblacional, cooperación, entre otros.

Este proceso transdisciplinario contribuye de una manera positiva al avance del conocimiento, ya que, al momento de importar categorías y conceptos, éstos adquieren un sentido propio que les da especificidad, es decir, ya no actúan como categorías aisladas, sino por el contrario, al integrarlos actúan como un solo concepto que tiene su propio tema de trabajo y objeto de estudio.

Observando el proceso de creación del concepto del desarrollo sustentable, podemos entender mejor la articulación de elementos como ecosistema, geografía, política, cultura, economía, mismos que se encuentran inmersos en la problemática ambiental misma.

Al elaborar este concepto, se pretende lograr un cambio tanto teórico como práctico acerca del medio ambiente y de la relación hombre-naturaleza para crear una nueva racionalidad. "La construcción de una racionalidad productiva alternativa no sólo depende de la transformación de las condiciones económicas, tecnológicas y políticas que determinan las formas dominantes de producción. Las estrategias del ecodesarrollo están sujetas también por ciertas ideologías teóricas y delimitadas por paradigmas científicos que obstaculizan las posibilidades de reorientar las prácticas productivas hacia un desarrollo sustentable".⁴⁵

Para que los principios del desarrollo sustentable puedan ser llevados a cabo, además de las políticas económicas, sociales, etc., se necesita un gran trabajo teórico y la elaboración de estrategias conceptuales que sirvan de apoyo y base a las políticas, con el fin de lograr la racionalidad ambiental deseada.

Esta racionalidad ambiental va de la mano con la racionalidad productiva. Para que éstas puedan ser compatibles en la práctica, se necesita internalizar el saber ambiental en los diferentes paradigmas científicos, además de establecer principios metodológicos que articulen el conocimiento científico-técnico en varios niveles, es decir, en el ámbito de la relación hombre naturaleza; el nivel del diagnóstico de las condiciones ambientales del presente y el de la prospectiva, para elaborar planes de aprovechamiento racional de los recursos naturales.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid.* p. 70.

⁴⁶ *Ibid.* p. 71.

Cuando esta articulación del conocimiento se logre, se podrán elaborar programas a corto y largo plazo de protección de los ecosistemas. Uno de los principales objetivos del desarrollo sustentable, es precisamente crear un consenso a nivel internacional con respecto al tratamiento de los problemas ambientales globales, además de unir los conocimientos de varias disciplinas, para la formulación de metodologías y proyectos que puedan ser aplicados en todo el mundo para la solución de la problemática ambiental que afecta a todas las naciones.

Por esta razón, se hace necesario el abordar la parte teórica del medio ambiente, ya que la solución a la problemática tiene que ir orientada en todos sentidos, con el fin de que no existan motivos por los que el problema se pueda agravar e incluso escaparse de nuestras manos.

Pero, la transdisciplinariedad no fue el único proceso que contribuyó a la gestación del concepto de desarrollo sustentable, también, se dio la interdisciplinariedad, entendida como "la selección de variables y dimensiones significativas para aprehender una problemática desde los enfoques de diferentes disciplinas".⁴⁷

La interdisciplinariedad tiene la función de reunir a estudiosos de diversas áreas del conocimiento para que aborden, desde el marco de su especialidad al medio ambiente, como su objeto de estudio, aportando así, conocimiento y programas de acción para la solución de la problemática ambiental.

El intercambio de ideas que genera un proceso interdisciplinario hace que surjan preguntas desde una especialidad hacia otras. Estos cuestionamientos no sólo plantean inquietudes sobre el potencial aplicativo de los conocimientos de estas disciplinas; también, pueden llevar a reformular problemas teóricos..., induciendo así un desarrollo del conocimiento ambiental.⁴⁸

Este intercambio de conocimientos interdisciplinarios lleva al estudio integral del medio ambiente, a la creación de conceptos que tengan ya en su origen todos los elementos necesarios para que sea un concepto integrador que contenga en su seno todas aquellas preocupaciones que de una u otra forma se dejan fuera cuando se estudian únicamente dentro del marco de una disciplina determinada. Esto es un gran

⁴⁷ *Ibid.* p. 114.

⁴⁸ *Ibid.* p. 115.

avance para el saber ambiental, debido a que la problemática se aborda de manera integral y no parcial, es decir, no se aborda desde un solo punto de vista.

Con el propósito de articular diversas ciencias y evitar la parcialización y adopción de una sola perspectiva, es que la especificidad de cada disciplina es de vital importancia para el diagnóstico de un problema concreto, como lo es el medio ambiente. Asimismo, la creación de programas interdisciplinarios para la solución del problema trae consigo que las estrategias y acciones tomadas se dirijan en todos los sentidos a nuestra problemática, abarcando así al medio ambiente desde todos los ámbitos.

La gran complejidad ambiental, ocasionada en gran medida por la racionalidad económica dominante, ha hecho manifiesta la necesidad de integrar aportaciones de diversas áreas del conocimiento. Se requiere de esta convergencia para que el proceso de intercambio de metodologías, conceptos, teorías, terminologías, etc. y el problema mismo, no sea atacado sólo en su parte práctica, sino también, en el ámbito teórico.

Al abordar al medio ambiente desde su parte teórica se pretende que aporte la solución integral del problema, ya que se hará una labor preventiva, al atacarla desde sus causas y no teniendo la necesidad de revertir sus consecuencias.

En la medida en que las formulaciones teóricas con respecto al medio ambiente se orienten hacia la práctica, los programas de acción, proyectos y estrategias, tendrán más posibilidades de ser exitosas, debido a que se está formulando un plan completo donde se incluyen aspectos como el aprovechamiento de los recursos naturales, equidad social, crecimiento económico, etc., con bases sólidas, cimentadas en el desarrollo sustentable.

El objetivo general es que se logre redefinir la racionalidad basada en la ganancia económica absoluta a costa de los recursos naturales vistos únicamente como materia prima. Se pretende que se cambien todos estos patrones, comenzando por la creación de un paradigma ambiental que trascienda a las políticas estatales y que tenga como principios fundamentales, la innovación tecnológica y científica, que esté fundamentado en patrones de consumo diferentes, de aprovechamiento sustentable de los recursos y reorganización productiva y social.

La transdisciplinariedad y la interdisciplinariedad resultan ser procesos de gran importancia, debido a que impulsan la construcción de un nuevo objeto de estudio, el

medio ambiente, a partir del cual se reorientan los objetivos y proyectos hacia la sustentabilidad ecológica y la equidad social.

2. El medio ambiente en el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN)

A pesar de todas las dificultades que se presentaron durante la negociación del TLCAN, el medio ambiente queda incluido, tanto en la agenda de las negociaciones, como en el tratado mismo.

Sin embargo, antes de realizar una reseña de las negociaciones del tratado en materia de medio ambiente, la función de los grupos y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ambientalistas, así como también el contexto político en el que éstas se desarrollaron, revisaremos los antecedentes de la cooperación ambiental regional, es decir, estudiaremos en qué condiciones se encontraba este tipo de cooperación, cuáles eran sus prioridades, bajo qué términos se llevaba a cabo, etc., para poder determinar si la creación de un acuerdo ambiental regional era necesario y si una vez creado mejoró esta cooperación y/o la hizo encaminarse al desarrollo sustentable.

Después, pasaremos al tema central de este apartado: el medio ambiente en el TLCAN. Hablaremos de cómo son incluidos los aspectos ambientales, y cuáles son los tópicos principales, tanto a nivel trinacional como de manera particular en cada Estado.

Uno de los puntos más importantes que se abordarán es cómo percibe cada país el desarrollo sustentable y cómo se compromete a aplicarlo a nivel nacional, a través de la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), uno de los dos acuerdos paralelos del TLCAN y uno de los más grandes logros a nivel regional en materia de cooperación ambiental, ya que de éste emana la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) que es la parte operativa del ACAAN y la encargada de vigilar que todos los compromisos adquiridos por cada uno de los países sean llevados a cabo.

De la CCA hablaremos más profundamente en el capítulo siguiente, pero no podemos dejar de mencionarla en éste, ya que es la instancia ambiental más importante en el marco del TLCAN.

Veremos también cuáles son los mecanismos utilizados por el ACAAN para lograr que los objetivos ambientales del TLCAN sean llevados a cabo, cuáles son sus actividades, y qué funciones tiene el acuerdo, así como también cuáles son los compromisos que cada país adquiere al ser miembro del mismo.

Finalmente, se explicarán las condiciones en que Canadá, Estados Unidos y México abordaban los temas ambientales antes de la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y el establecimiento del Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte, instrumento que le da forma a la CCA, de tal manera que podremos observar el grado de cooperación de los tres países en esta materia, los temas que principalmente les preocupan y les hace actuar en forma conjunta.

En general, veremos cómo el tema del medio ambiente se volvió un importante punto de referencia de las actividades comerciales que enmarca el tratado y como éstas se hacen compatibles con la protección del medio ambiente a través de la cooperación ambiental.

2.1. Antecedentes

América del Norte es una de las regiones con mayor biodiversidad del mundo, cuenta con 1,071 tipos de mamíferos, 2,372 de aves, 44,222 de plantas superiores, 559 anfibios y 1,008 de reptiles, un total de 49,232 clases de flora y fauna registrada, de los 1.7 millones de especies con vida en el mundo que se han descrito científicamente.

También se ha propuesto que sea la zona de libre comercio más grande a nivel mundial, ya que cuenta con aproximadamente 380 millones de habitantes, 7% de la población mundial, 20 millones de kilómetros cuadrados, es decir, 15.3% del territorio del mundo y en 1997 llevaba a cabo la exportación e importación de mercancías con valor de 1,664.4 miles de millones de dólares estadounidenses, 20% del comercio mundial de bienes.⁴⁹

Por estas razones ha sido necesario observar y cuidar de las consecuencias que trae consigo el intercambio comercial y las actividades económicas sobre el medio ambiente.

Algunos de los problemas más frecuentes que encontramos en la región son los depósitos de desechos tóxicos, basureros nucleares, derrame de sustancias tóxicas en los mantos acuíferos compartidos, emanación de gases por las industrias, pérdida de la biodiversidad, etc., hechos que se han presentado históricamente en las zonas fronterizas, particularmente en la de Estados Unidos y México, por lo que, la cooperación ambiental en estos temas se ha llevado a cabo desde años atrás, aunque no con el éxito deseado, compromiso y equidad.

⁴⁹ CCA. *Una visión...op. cit.* p. 11.

Antes de la firma del TLCAN en 1993, México y Canadá no tenían una relación estrecha en materia ambiental por no compartir una frontera, lo cual no quiere decir que no hubiera acuerdos ambientales, sin embargo, es sólo hasta esa fecha que se comienza a tener interés real en el tema y a estrechar relaciones, ya que ni en materia comercial su intercambio era significativo. Entre Canadá, Estados Unidos y México " el patrón real de comercio es el llamado de "centros y radios", en el que Estados Unidos constituye el centro económico con dos radios comerciales: uno grande en el norte que es Canadá, y uno pequeño al sur que es México, los flujos comerciales entre los dos radios son casi inexistentes".⁵⁰ Así, Canadá ocupaba el sexto lugar entre los socios de México y este ocupaba el decimoséptimo lugar entre los socios de Canadá.⁵¹

Entre Estados Unidos y Canadá, a pesar de que su relación es muy estrecha en materia económica y política, en lo ambiental no era tan evidente, hasta la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre ambos países en 1989 cuando se comienzan a tratar temas ambientales con mayor frecuencia, pero más allá de este acuerdo, que no contempla la cooperación ambiental, los dos países cuentan con normas ambientales internas muy estrictas y algunos convenios específicos previos.

Entre los acuerdos ambientales firmados entre ambos países antes del TLCAN están, el Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de Canadá sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos de 1978, donde Canadá pone especial énfasis en que la contaminación en esa zona proviene especialmente del extranjero y fuera de su territorio, por lo que se hace necesario reglamentar el movimiento en esa zona. Existe también el Acuerdo entre el gobierno de Canadá y el gobierno de los Estados Unidos de América relacionado con el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos de 1986, en el cual se trata de establecer un reglamento que regule esta materia. Otro documento es el Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el gobierno de Canadá sobre la calidad del aire de 1991, en el cual se establecen los parámetros a seguir con respecto a las emisiones de gases tóxicos que perjudican a ambos países.

Como puede apreciarse, la firma de los acuerdos entre ambos países, denota que la cooperación no era precisamente en asuntos prioritarios, sino más bien, se firmaron acuerdos por la inmediatez de los problemas que éstos causaban en las

⁵⁰Maxwell A. Cameron, *et. al.* "El libre comercio en América del Norte: cooperación y conflicto en las relaciones México-Canadá", en Gustavo Vega Cánovas. *México Estados Unidos Canadá 1991-1992*. Ed. El Colegio de México, México, 1993, p.307

⁵¹*Ibid.* p 308

zonas específicas a las que se dirigen, pero en general, un marco de cooperación ambiental no existía.

Con esto podemos darnos cuenta de que realmente no había una cooperación ambiental regional, por lo menos no hasta después del TLCAN, lo cual denota que los temas prioritarios eran básicamente económicos y políticos. Debido a que la cooperación ambiental antes de la firma del TLCAN era más dinámica entre Estados Unidos y México, por esta razón este apartado parecerá tratar la cooperación ambiental binacional entre estos dos países.

A nivel mundial hay un gran consenso con respecto a la protección del medio ambiente a partir de los años 70 con la Conferencia de Estocolmo, lo que motivó que a nivel binacional se incorporara como tema de importancia. Desde entonces México y Estados Unidos han comenzado a ampliar su visión y sus prácticas en materia ambiental, a la par que han desarrollado instituciones dedicadas al cuidado y a la protección del entorno, tomando en cuenta los problemas ambientales fronterizos, que constituyen una de las facetas más importantes de la cooperación de estos dos países en dicha materia.

El reconocimiento de la importancia del medio ambiente en la relación México-Estados Unidos es una respuesta a la necesidad de enfrentar los problemas ambientales comunes, además de reflejar el cambio que en el mundo y en la región se ha producido con respecto al término de seguridad nacional, pues se le incluye una nueva variable: el medio ambiente, lo que ha hecho que la seguridad no sea vista exclusivamente en términos militares, políticos o económicos.⁵²

La problemática ambiental que México y Estados Unidos han tenido que enfrentar juntos se ubica en el ámbito fronterizo, a partir de los efectos de la industrialización en la zona, constituida principalmente por maquiladoras, además del crecimiento poblacional que éstas trajeron.

Las maquiladoras fueron instaladas dentro de territorio mexicano para retener a la población mexicana que prefería irse a Estados Unidos a trabajar como migrante, desde entonces a la fecha estas maquiladoras han sido aprovechadas por varias razones. Por una parte, porque la aplicación de leyes ambientales de nuestro país son mucho más flexibles que en otras naciones, ya que las exigencias con respecto a la instalación de infraestructura ambientalmente sana son comparativamente menores a

⁵² Roberto Domínguez Rivera. "Aspectos ambientales de la relación bilateral México-Estados Unidos en el marco del libre comercio", en Eliezer Morales Aragón y Consuelo Dávila Pérez. *La nueva relación de México con América del Norte*. UNAM/FCPyS, México, 1994, p. 304.

las de Estados Unidos, lo que representa una ventaja de inversión sumamente rentable, y por otra parte, se cuenta con mano de obra barata; las regulaciones laborales no son muy estrictas en cuanto a las condiciones de trabajo que se deben proporcionar a los obreros.

México aceptó la instalación de las maquiladoras debido a la necesidad de retener a sus trabajadores y para atraer la inversión extranjera y fuentes de empleo que estas representaban y que obligaron a dejar a un lado el aspecto ambiental en esos momentos, aunque después se reconociera la necesidad de tomar medidas al respecto.

Por otro lado, "las leyes ambientales en nuestro país, al igual que una parte importante de la legislación en otras áreas se ven limitadas en su aplicación por diversos factores. De acuerdo a un estudio realizado por Eduardo Ramírez García, entre otras razones que explican la inoperancia de las leyes ambientales en México se encuentran la existencia de un limitado desarrollo democrático que hace que se dependa de la iniciativa presidencial; el traslado del Congreso a las dependencias del poder Ejecutivo de la arena para forjar consensos sociales en la materia; la escasa emisión de normas técnicas y un desfase temporal con las propuestas de que parte la ley; incapacidad burocrática de realizar labores de inspección y proponer sistemas de autovigilancia y autocorrección, así como la conciencia en México de una cultura jurídica del daño...De igual forma, el mismo autor considera como limitantes los patrones industriales energéticos y de contaminación que son muy altos; la falta de desarrollo de la sociedad civil que ha limitado alianzas de grupos ecologistas; el concepto equivocado de proteccionismo contaminante; la débil situación financiera que reduce el espacio de acción del gobierno y la incapacidad de PEMEX para producir suficientes combustibles no violatorios de normas técnicas."⁵³

Debido a esto, ambos países han desarrollado mecanismos de cooperación con la finalidad de detener el deterioro ambiental y sus efectos. La cooperación ambiental entre México y Estados Unidos se ha traducido en la firma de tratados, acuerdos, convenios, planes, programas, etc., que tratan las materias más urgentes para cada Estado.

Estos acuerdos han respondido a las necesidades específicas de cada etapa histórica. Así, en el siglo XIX se trató de establecer la responsabilidad de cada uno de los países sobre los ríos Bravo y Colorado, y no es sino hasta los años 40 que lo

⁵³ *Ibid* p. 308

realizado se enfoca a problemas tales como la contaminación del aire, de las aguas compartidas o de desechos tóxicos o nucleares.

De esta manera, encontramos que en 1944 se estableció la Comisión Internacional de Aguas y Límites, cuya responsabilidad era el saneamiento del área fronteriza. En 1981 entra en vigor el Convenio de Cooperación sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y Otras Sustancias Nocivas. En 1984, se crea el Convenio para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, mejor conocido como Acuerdo de la Paz, cuyos objetivos eran promover la cooperación para "controlar la contaminación en la zona fronteriza y proveer el marco para el desarrollo de un sistema de notificación para situaciones de emergencia."⁵⁴ En 1985 entra en vigor el Acuerdo de Cooperación para la Solución de los Problemas de Saneamiento en San Diego, California y Tijuana, Baja California Norte. En 1986 se firma el Acuerdo Sobre la Contaminación del Ambiente a lo largo de la Frontera Terrestre Internacional por Descarga de Sustancias Peligrosas. En 1987 entra en vigor el Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Contaminación Fronteriza del Aire causada por las Fundidoras de Cobre a lo largo de la Frontera Común. En 1989, se firma el Acuerdo para el Financiamiento de las Obras Necesarias para la Solución del Problema Fronterizo de Saneamiento en el Río Bravo en el Área de Nuevo Laredo.

También se han establecido acuerdos como resultado de problemas coyunturales como el Acuerdo de Cooperación en caso de Desastres Naturales, que entró en vigor en 1981, o como resultado de programas mundiales como el Acuerdo sobre Cooperación para Mejorar el Manejo de Tierras Áridas y Semiáridas y Controlar la Desertificación firmado en 1979, cuya base es el Plan Mundial de las Naciones Unidas para combatir la desertificación.

A pesar de que todos los acuerdos y tratados fueron importantes, hasta 1992 no se tenía un acuerdo o un programa integral que abarcara todos los problemas ambientales más urgentes entre ambos países. En ese año, se presentó el Plan Integral Ambiental Fronterizo México-Estados Unidos 1992-1994 (PIAF), que tenía como principal objetivo el cumplimiento de la legislación ambiental vigente hasta esos momentos: reducir la contaminación, reforzar la cooperación y mejorar el conocimiento ambiental fronterizo. Este programa "busca la cooperación para resolver la

⁵⁴ Gustavo Alanís. "Legislación ambiental en América del Norte", documento presentado en el curso del Programa Universitario del Medio Ambiente llamado "El medio ambiente y Relaciones Internacionales", p. 8.

problemática ambiental y elevar los niveles de vida de la población; así como priorizar las problemáticas aisladas y atenderlas; se refiere explícitamente a la incorporación del sector privado en la solución de la problemática ambiental.⁵⁵

El PIAF es el acuerdo ambiental más importante entre Estados Unidos y México antes del Acuerdo de Cooperación Ambiental del América del Norte (ACAAN), acuerdo paralelo al TLCAN y de hecho, podemos decir que es su antecedente directo.

Como podemos apreciar, la línea de tratamiento que se sigue con respecto a la problemática ambiental entre ambos países, antes del TLCAN, está delimitada exclusivamente a la zona fronteriza, y su extensión sólo se pretende hasta después de la entrada en vigor del ACAAN.

2.2. El medio ambiente en las negociaciones del TLCAN

El 5 de febrero de 1991 iniciaron formalmente las negociaciones del TLCAN y desde el primer momento, ONGs y grupos ambientalistas principalmente de Estados Unidos hicieron saber su descontento ante un acuerdo que abarca una extensión territorial amplia, donde no se incluyeran asuntos ambientales, sobre todo tomando en cuenta que el libre comercio y todo lo que implica, es decir, la instalación de empresas, el traslado de productos, la misma producción, etc., trae consecuencias ambientales que no debían ignorarse.

Desde el principio se formó una coalición opositora al TLCAN en Estados Unidos cuyos argumentos eran ambientales. Los miembros de esta coalición hicieron una gran campaña, tanto en el Congreso de ese país como en la prensa, con la finalidad de lograr el apoyo de su población, de la México y la de Canadá.

Mientras tanto, en nuestro país estas organizaciones y grupos protestaron, por "el hecho de prever la agudización de los problemas ecológicos en México, sobretodo en la frontera, así como posibles impactos sobre su propio medio ambiente".⁵⁶

Algunas de las organizaciones que participaron en el movimiento en contra del TLCAN fueron *Sierra Club*, *Friends of the Earth*, *National Toxic Campaign*, *Public Citizen*, entre otras, a las que les preocupaba el hecho de que México, por ser un país con legislación ambiental más flexible, se pudiera convertir en un "paraíso de la contaminación", ya que su legislación no considera delitos ambientales algunas

⁵⁵ *Ibid.* p 15

⁵⁶ Blanca Torres "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)", en Gustavo Vega Cánovas. *México Estados Unidos Canadá 1991-1992*. El Colegio de México, México, 1993, p. 382.

prácticas que Estados Unidos y Canadá sí penaban, por lo que las inversiones se desplazarían a terreno mexicano, lo cual traería consigo graves consecuencias ambientales y una preferencia por la inversión en nuestro país. Al respecto Carlos Ballesteros nos dice:

Es la política ambiental la que ha adquirido una presencia cada vez más determinante a la luz de la integración económica. En un principio, porque la negociación del TLC dio pie a suposiciones sobre posibles retrocesos en la legislación ambiental de Canadá y Estados Unidos para armonizarlas con las normas vigentes en México, pero, ante todo, debido al temor de una emigración masiva de industrias a este país para eludir el control de las agencias norteamericanas y canadienses encargadas de la protección ecológica.⁵⁷

Esta fue la razón por la que las ONGs y grupos diversos iniciaron protestas en contra del TLCAN. Este movimiento se inició en Estados Unidos, pero posteriormente encontró el apoyo de sus contrapartes en México y Canadá, para formar una red de movimientos a nivel trínacional.

Gracias a esto, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá decidieron reconocer algunos de los reclamos de dichas organizaciones.

Casi todas las organizaciones y grupos ambientalistas ponían énfasis en que el tratado debería incluir mecanismos específicos de cooperación bilateral para mantener políticas de desarrollo autosustentables. Y, por principio de cuentas, exigían que se formaran grupos de especialistas y activistas del TLCAN. Un poco más tarde se presentó la propuesta de creación de una organización ambiental trilateral, con facultades de consulta, regulación o vigilancia de la aplicación de leyes ambientales.⁵⁸

Esta fue una de las propuestas más completas hechas por las ONGs y movimientos ambientalistas, ya que, en general, las proposiciones que éstas tenían eran muy sencillas, lo cual evidenciaba el carente conocimiento que se tenía sobre la problemática ambiental. "Muchas de las preocupaciones de las organizaciones ambientalistas estadounidenses daban muestra de conocimientos muy superficiales sobre los problemas ecológicos de México, salvo algunas cuantos casos."⁵⁹

⁵⁷ Carlos Ballesteros. "El concepto de seguridad ambiental y la integración del mercado norteamericano", en *Relaciones Internacionales*. No. 58, UNAM/FCPyS/CRI, México, abril-junio de 1993, pp. 64-65.

⁵⁸ Gustavo Vega Cánovas. *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*. El Colegio de México, México, 1993, p. 317.

⁵⁹ Blanca Torres. *Op. Cit.*, p.386

La mayor parte de las demandas tenían que ver con la problemática ambiental de la región fronteriza entre México y Estados Unidos, pero ninguna de estas demandas vinculaban seriamente la relación comercio-medio ambiente, así como tampoco perseguían claramente el desarrollo sustentable.

Por esta razón, una gran mayoría de la población de Estados Unidos y parte de los congresos, tanto estadounidense como mexicano, argumentaban que estas demandas no podían ser aceptadas, en primer lugar, porque no estaban bien sustentadas ni fundamentadas y, en segundo lugar, porque se argumentaba que el libre comercio no traería consigo degradación ambiental, por el contrario, brindaría los recursos económicos necesarios a través de un crecimiento económico sostenido, que pudieran ser destinados en algún porcentaje al cuidado del medio ambiente, a resolver la problemática ambiental y a acciones preventivas.

En general, los argumentos de las organizaciones ambientalistas sólo hacían evidente el desconocimiento de que la problemática ambiental trascendía la región fronteriza y no se limitaba a observar a las maquiladoras como las únicas fuentes de contaminación de América del Norte. Este desconocimiento no era característica de todas las organizaciones que estaban en contra del TLCAN, algunas reconocían que la vinculación existente entre el aumento del comercio en los tres países traería consigo el incremento de los efectos negativos en el ambiente y que por esta razón era necesario que el acuerdo incluyera en su texto cláusulas ambientales estrictas y de ser posible, una instancia trilateral que se encargara de que los compromisos ambientales adquiridos en el tratado fueran llevados a cabo y respetados.

Con base en esta propuesta se comenzó a hablar de la participación ciudadana de los tres países en la consecución de los objetivos ambientales y que se tuvieran representación oficial en las negociaciones del tratado.

Las manifestaciones en contra del TLCAN aumentaron cuando el Ejecutivo estadounidense presentó la solicitud a su Congreso para que extendiera la autorización de la *vía rápida* o *fast track* a las negociaciones del tratado. Esta consiste en que una vez firmado el tratado por el Ejecutivo se aprueba automáticamente y no tiene que ser sometido a la consideración del Congreso como normalmente se hace.

Por supuesto, esto preocupó a la coalición opositora del TLCAN, ya que de aceptarse la *vía rápida*, el tratado automáticamente sería aprobado sin que necesariamente quedaran incorporadas las demandas ambientales, situación que no se presentó. De hecho, el *fast track* se aceptó y la mayoría de las demandas de la

coalición, ONGs y grupos quedaron plasmadas en el tratado, aunque esto no quiere decir que sea un instrumento completo o perfecto.

El Ejecutivo estadounidense sabía que la coalición opositora iba a reaccionar inmediatamente y por eso planeó una respuesta. El Ejecutivo inició su estrategia debido a "una carta abierta al presidente Bush, el 5 de marzo, de Dan Rostenkowsky, presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y Lloyd Bensen, del Comité de Finanzas del Senado. En ella le manifestaban que la fuerza de la oposición del TLCAN era considerable y resultaba urgente responder a las preocupaciones relacionadas con las cuestiones laborales y de medio ambiente. Pedían que el compromiso se incluyera en el TLCAN o en un contexto alternativo apropiado".⁶⁰

La respuesta de Bush fue presentar un plan de acción que incluía el tratamiento de temas polémicos como el medio ambiente, este plan, sería llevado a cabo, específicamente con México, ya que como dijimos, los principales problemas ambientales se presentaban en este país.

Canadá por otro lado, no tenía problemas en este sentido, ya que nadie lo acusaba de originar daños ambientales en la región, además, su relación con Estados Unidos era casi estrictamente comercial, a diferencia de la relación de México con Estados Unidos, que históricamente ha sido difícil y con una grave problemática ambiental en la frontera común.

Además, es necesario aclarar que Canadá se incluyó al TLCAN por miedo a que México se volviera el principal socio comercial de Estados Unidos, esta reacción se debe a que en 1989 se firmó el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, el cual establecía preferencias comerciales entre ambos países y garantizaba las inversiones. "El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC) apenas había entrado en vigor (en enero de 1989) y el gobierno canadiense no estaba muy dispuesto a iniciar otra ronda de negociaciones comerciales, especialmente con un país con el que existían pocos vínculos comerciales y de inversión, que tenía un nivel de vida y de salarios mucho más bajos, y que era un claro competidor por el mercado estadounidense,"⁶¹ finalmente, Canadá decidió adherirse a las negociaciones del TLCAN, después de convocar a una audiencia con el gobierno, empresarios y

⁶⁰ *Ibid* p. 392.

⁶¹ Maxwell A. Cameron, *op. Cit.* p.303.

población canadiense, donde se mostró que los empresarios estaban preocupados por perder espacios en el mercado estadounidense.

La respuesta de Bush a la carta fue aceptada por la coalición opositora, pero rechazada por algunos congresistas. Para esas fechas, México quería congraciarse con las ONGs y grupos ambientalistas, mostrando los avances en materia ambiental que ya se estaban llevando a cabo desde hacía algún tiempo.

Finalmente, los representantes de los tres gobiernos procuraron ponerse de acuerdo en la determinación del mínimo de disposiciones ambientales que habrían de incluirse en el TLCAN, para satisfacer a las organizaciones ambientalistas y que las negociaciones no siguieran deteniéndose.

Así comenzaron las negociaciones de los acuerdos paralelos el 17 de febrero de 1993 en Washington, D.C. Estas negociaciones tuvieron características especiales: "1) las pláticas se condujeron en secreto; 2) no existió ninguna participación de otro tipo de actores, a no ser propiamente gubernamentales; 3) los Acuerdos Paralelos se vieron envueltos en la misma dinámica de urgencia por la intención de que el TLC entrara en vigor el 1 de enero de 1994".⁶²

Estas circunstancias condicionaron en gran parte los resultados de las negociaciones, de hecho, las lagunas que se presentaron en los textos finales pueden deberse a que las negociaciones se realizaron sin la participación de la población o de grupos no gubernamentales que están en contacto con los problemas ambientales.

Por otro lado, la exclusiva participación de agentes gubernamentales en la realización de los acuerdos paralelos pudo tener también sus efectos, debido al momento y los compromisos políticos entre los gobiernos, o a los objetivos que se pretendían obtener con la firma del TLCAN.

Tampoco se debe olvidar que la urgencia con la que se realizaron estos acuerdos, puede ser también un factor determinante, ya que se omitieron o condicionaron al comercio temas ambientales.

No obstante estas características, al menos en el aspecto ambiental, las principales demandas resultado de las presiones externas, se vieron en menor o mayor medida reflejadas en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

⁶² Alfredo Hualde "Los Acuerdos Paralelos y los mercados de trabajo en un tratado de libre comercio norteamericano", en Barbara A. Dnscoff y Mónica Vereá. *La administración Clinton*. UNAM/CISAN, México, 1995, p 337

Como se indicó anteriormente, el momento político fue de gran importancia. En Estados Unidos se acercaban las elecciones presidenciales a las que estaba postulado George Bush para la reelección y William Clinton como candidato del Partido Demócrata, por lo que ambos tenían que hacer su mejor labor para lograr su objetivo. Debido a ello, Bush presentó como estrategia el plan para las negociaciones sobre temas controvertidos, poniendo especial énfasis en la cuestión ambiental.

Bush ofreció que los dos gobiernos (Estados Unidos y México) revisarían de manera profunda sus leyes ambientales para ver si necesitaban mejorarlas. Prometía no debilitar las leyes ecológicas estadounidenses y que Estados Unidos retendría su derecho a limitar importaciones que contuvieran sustancias dañinas para la salud.⁶³

Con esto, Bush obtuvo el apoyo de las organizaciones ambientalistas más importantes de Estados Unidos como lo son: *National Wildlife Federation (NWF)*, *National Audubon Society (NAS)*, *Environmental Defense Fund (EDF)* y *National Resources Defense Council (NRDC)*, además de que obtuvo también la aceptación de la *vía rápida*.

Por otro lado, Bush integró a varios representantes de organizaciones ambientalistas como miembros de comités de consulta del sector privado de la Oficina de Representantes de Comercio de Estados Unidos, quienes aprovecharon sus puestos presionando a los negociantes, para que sus demandas, preocupaciones y sugerencias ambientales fueran incluidas en el TLCAN.

Por su parte, William Clinton argüía en sus declaraciones y discursos que no firmaría en caso de llegar a la presidencia, un TLC sin cláusulas ambientales, ya que reconocía que las actividades comerciales tenían consecuencias dañinas sobre el medio ambiente, por lo que se debían reforzar las legislaciones ambientales de cada país, para hacer que dichas actividades fueran lo menos negativas posible.

Al mismo tiempo, Carlos Salinas de Gortari, presidente de México en ese momento, estaba tratando de reforzar el apoyo social, que de hecho ya tenía, y congraciarse con los grupos ambientalistas, para que al dejar la presidencia en 1994, México hubiera firmado el TLCAN y tuviera todo el apoyo, nacional e internacional para conseguir la Secretaría General de la Organización Mundial de Comercio.

Finalmente, William Clinton ganó las elecciones en Estados Unidos, y Carlos Salinas de Gortari dejó la presidencia de México envuelto en una situación difícil por

⁶³ Torres. *Op. Cit.*, p. 395

las condiciones económicas en las que se encontraba el país, además de cuestiones políticas graves como el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de México, y el levantamiento de un grupo armado en el estado de Chiapas, factores que causaron conmoción y cambiaron el rumbo político nacional.

Como pudimos apreciar, la aparición y acción de las ONGs y movimientos ambientalistas fueron un punto clave para que los asuntos relacionados con el medio ambiente fueran incluidos en el TLCAN. También pudimos observar cómo un tópico con implicaciones políticas internacionales como éste, pudo lograr que un candidato presidencial obtuviera más apoyo, a pesar de que el tema no se consideraba urgente, con todo y que encierra problemas de todo tipo, ya sean sociales, políticos, económicos, culturales, etc.

Otro de los elementos que caracterizaron las negociaciones del TLCAN y de sus acuerdos paralelos en su aspecto ambiental, es que nunca se buscó de manera explícita o directa alcanzar el desarrollo sustentable, más bien, lo que se buscaba era la solución de problemas ambientales específicos, sobre todo fronterizos o técnicos, sin profundizar en los temas regionales y prefiriendo los asuntos correctivos en lugar de los preventivos.

Finalmente, el 12 de agosto de 1993, Estados Unidos, México y Canadá anunciaron la conclusión de las negociaciones del TLCAN. "Dichas negociaciones marcan un hito en la historia, dado que nunca antes dos economías altamente industrializadas habían entablado un acuerdo de libre comercio con un país en vías de desarrollo. Estas negociaciones resultaron, a la vez, sumamente difíciles debido a las enormes diferencias que separan a México de Canadá y Estados Unidos".⁶⁴

2.3. Las cláusulas ambientales en el TLCAN

A pesar de las dificultades que se vivieron durante las negociaciones del TLCAN, el tema del medio ambiente se incluyó. En el preámbulo del TLCAN se manifiesta que los tres gobiernos están decididos a llevar a cabo todas sus prácticas comerciales de manera congruente con la conservación y protección del medio ambiente, así como

⁶⁴ Michael Aho, Murray, G. Smith y Gustavo Vega. "El Tratado de Libre Comercio en América del Norte: tres perspectivas", en Gustavo Vega. *México...* p. 32.

también se comprometen a promover el desarrollo sustentable y a reforzar la aplicación y elaboración de reglamentos y leyes en materia ambiental.

Dentro del marco del TLCAN se crearon instituciones relacionadas con los problemas ambientales que pudiera ocasionar el tratado: "las alrededor de 50 instituciones del TLC tienen la oportunidad presente o la importancia potencial de cubrir virtualmente toda la gama de materias ambientales, desde la calidad del aire hasta las emisiones de automotores y la generación de energía, y desde la calidad del agua, el uso de plaguicidas y la calidad del suelo hasta el hábitat silvestre, las prácticas agrícolas y el transporte".⁶⁵

A pesar de que el TLCAN es un acuerdo estrictamente comercial, contiene en su texto el compromiso expreso de fomentar el desarrollo sustentable y la protección ambiental en la región.

En el artículo 104 del propio documento, se da la primacía al medio ambiente sobre las estipulaciones comerciales en algunas circunstancias, por ejemplo, algunas convenciones multilaterales sobre medio ambiente como la Convención sobre Especies Amenazadas, la Convención sobre la Destrucción de la Capa de Ozono y la Convención de Residuos Peligrosos; tienen prioridad sobre las cláusulas del TLCAN.

Existen más estipulaciones dentro del TLCAN con la finalidad de regular aspectos ambientales: "el artículo 7, que trata sobre normas sanitarias y fitosanitarias, permite a cada país miembro del TLC establecer el nivel de protección ambiental que considere apropiado. El capítulo 9 protege el derecho de un país miembro del TLC a determinar el nivel de protección ambiental que desee dentro de su territorio cuando fije medidas relacionadas con normas. El capítulo 11 (artículo 1114) prohíbe a los países disminuir los estándares ambientales o sus esfuerzos para hacer cumplir la ley con el fin de incrementar o mantener la inversión en su territorio. El capítulo 29 proporciona nuevos mecanismos para someter a discusión asuntos ambientales en paneles de conciliación".⁶⁶

Como se puede apreciar, en el tratado quedaron inscritas las demandas del comité opositor al TLCAN y de las organizaciones, lo que hace que el tratado, que en principio era sólo comercial, sea uno de los más completos a nivel continental, que incluye aspectos que antes no eran ni siquiera contemplados, como el medio ambiente.

⁶⁵ CCA. *Las instituciones del TLC. Rendimiento y potencial ambiental de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados*. Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, 1997, p. 12.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 13.

Para cumplir con las disposiciones relacionadas con ambiente y comercio, se formó la Comisión de Libre Comercio, la cual es apoyada por una red de comités, grupos de trabajo, subcomités, etc.

El TLCAN, también creó otras instituciones y grupos de trabajo como la Comisión para la Cooperación Ambiental transfronteriza, el Grupo de trabajo técnico sobre plaguicidas, Grupo de trabajo sobre transporte de materiales peligrosos, Comité de medidas sanitarias y fitosanitarias, Grupo de etiquetado sobre eficiencia energética, etc., dedicados a cumplir la agenda ambiental del tratado, éstos abordan temas ambientales adicionales, como el uniformar la clasificación de sustancias químicas peligrosas, establecer criterios para la evaluación de los riesgos ambientales potenciales, incrementar la labor de cambio y mejoramiento de los procesos productivos, del transporte, etc. El TLCAN creó estas instituciones que tienen como objetivo hacer posible la instrumentación del desarrollo sustentable en América del Norte, por eso el principal mecanismo para lograrlo, es la cooperación ambiental trinacional.

Para que las labores de las instituciones se lleven a cabo, se deben identificar áreas de estudio y cooperación que contribuyan al logro del desarrollo sustentable.

Otro de los principales objetivos de esas instituciones ambientales es determinar cuáles son y serán los efectos ambientales del TLCAN, para prevenirlos o, hacer que los que ya se comienzan a manifestar, sean reversibles y tratar de eliminarlos.

Canadá, Estados Unidos y México, al firmar el TLCAN, se comprometieron oficialmente a aplicar las cláusulas comerciales del tratado de manera compatible con la protección del medio ambiente, así como a impulsar el desarrollo sustentable en la región lo más pronto posible.

Las disposiciones ambientales del TLCAN se fundamentan y resumen en los siguientes compromisos:

- El TLCAN confirma el derecho de cada nación para determinar el nivel de protección ambiental que considere pertinente para la vida, la salud humana, animal y vegetal.
- El tratado establece que para asegurar el nivel de protección, cada país puede adoptar normas sanitarias y fitosanitarias, no importando que sean más estrictas que las normas internacionales establecidas. Pero no dice que se puedan establecer estas medidas como estrategia de proteccionismo comercial, pues

estipula que no deberán ser utilizadas como pretexto para impedir la entrada de productos que resultan competitivos en el mercado interno del país que las imponga.

- Los tres países deberán trabajar conjuntamente para mejorar el nivel de protección ambiental que deberá repercutir en la salud, tanto del hombre como de la flora y fauna.
- Una de las cláusulas más importantes del TLCAN es la que establece que ninguno de los países deberá reducir, por ningún motivo, su nivel de protección ambiental, ni en la práctica ni legalmente, sobretodo si se hace con la intención de atraer más inversiones.
- Las obligaciones comerciales de los tres países derivados de convenios internacionales determinados sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos prevalecerán sobre las disposiciones del tratado, sujeto al requisito de minimizar la incompatibilidad de estos convenios con el TLC. Con ello, se asegura que el TLC no limite el derecho de cada país para adoptar medidas conforme a dichos convenios.⁶⁷
- En los casos de controversias comerciales relacionadas con las normas de un país determinado y con implicaciones sobre el medio ambiente, este país podrá optar porque se remita el caso a los mecanismos de solución de controversias del Tratado, en lugar de recurrir a los establecidos en otros acuerdos comerciales. Los países también dispondrán de esta opción en controversias sobre medidas comerciales derivadas de convenios internacionales en materia de medio ambiente.
- Los tribunales para la solución de controversias conforme al tratado, podrán solicitar asesorías de científicos, incluyendo aquéllos en materia ambiental, sobre asuntos referentes a medio ambiente, normas y otros de índole científica.⁶⁸
- Por último, dentro del mismo proceso de solución de controversias el país que demanda tendrá la responsabilidad y la obligación de probar alguna medida en materia ambiental o de salud que haya sido adoptada por un país miembro del TLCAN y que sea realmente incompatible con el mismo. Esto con la finalidad de argumentar la acusación que se está elaborando.

⁶⁷ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*. SECOFI, México, 1992, p. 38.

⁶⁸ *Ibid.* p. 38.

Una vez que se incorporó el tema ambiental al TLCAN, las ONGs y los movimientos ambientalistas que presionaron a los gobiernos para que se incluyera el tema, celebraron uno de sus mayores triunfos, ya que lograron movilizar tanto social como políticamente a los tres países que crearon la zona de libre comercio más grande del mundo, aunque se siguen planteando reajustes.

Como dice Carlos Ballesteros, "la integración del mercado norteamericano dará mayor impulso a acciones para el mejoramiento del ambiente en México, ya que con esto el interés por los aspectos ecológicos del desarrollo dejan de estar limitados únicamente a la esfera nacional y se convierte en objeto de atención trilateral. Debido a esto se puede hablar de que ahora en adelante será menor la posibilidad de ocultar fallas en la regulación ambiental y como consecuencia habrá menores oportunidades para frenar el deterioro de las condiciones elementales de la vida de una vasta área del mundo".⁶⁹

Se pueden hacer tales afirmaciones, si consideramos que al mismo tiempo que el TLCAN o como consecuencia de él, se crearon los mecanismos necesarios para lograr tales fines, de esta forma, nacieron el ACAAN y posteriormente la CCA.

2.4. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), es el acuerdo ambiental paralelo al TLCAN, creado con la finalidad de establecer los mecanismos necesarios para: combatir los problemas ambientales que pudiera ocasionar el TLCAN; facilitar la cooperación con el fin de solucionar los ya existentes; compatibilizar el comercio y la protección del medio ambiente en la búsqueda de la sustentabilidad en América del Norte y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El ACAAN, fue firmado en 1993 para entrar en vigor a la par del TLCAN el 1 de enero de 1994.

Este acuerdo está compuesto por un preámbulo y siete partes, en las que encontramos 51 artículos y 5 anexos.

En el Preámbulo se exponen los principios, aspiraciones y metas del Acuerdo, se establece que las tres naciones, al compartir un ambiente común, incluidos la atmósfera, los océanos, los lagos, los ríos, las montañas, los bosques, los desiertos,

⁶⁹ Carlos Ballesteros. *op. cit.*, p.67.

además de toda la flora y fauna que habita en ellos, es necesario que establezcan medidas de cooperación regional para poder combatir la problemática ambiental.

La primera parte del Acuerdo se refiere a los objetivos que pretende y que regirán también a la CCA. La segunda, enmarca las obligaciones generales de las Partes dentro del Acuerdo. La tercera, contiene los lineamientos por los que se rige la CCA, de lo que se hablará en el tercer capítulo, basta aquí decir, que en esta parte se establece su estructura, sus funciones y sus obligaciones. La cuarta parte, enumera los términos que ha de seguir la cooperación ambiental en la zona, así como el intercambio de información. El siguiente apartado, se refiere a la solución de controversias dentro de la CCA. La sexta, llamada "Disposiciones Generales", trata asuntos como la compatibilización del Acuerdo con otros tratados, la seguridad nacional, el mecanismo de financiamiento de la Comisión y se dan algunas definiciones. Por último, en la séptima parte, la de disposiciones generales, se establecen los mecanismos de entrada en vigor, de enmiendas, de acceso y de denuncia al Acuerdo, de la misma manera que se aclara la situación de los anexos y de la autenticidad de los textos.

Por su parte, los anexos son documentos complementarios de algunos artículos, por lo que están numerados en función del artículo del cual provienen y tratan temas referentes a la CCA.

2.4.1 Objetivos

El Acuerdo en su preámbulo, destaca como uno de sus objetivos principales, alcanzar el desarrollo sustentable como resultado de la Declaración de Estocolmo de 1972 y la Declaración de Río de 1992, así como de todos los acuerdos ambientales internacionales y las políticas y leyes existentes.

Como se dijo anteriormente, en la primera parte del ACAAN, se estipulan sus objetivos, siendo éstos, los siguientes:

- a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;

- c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y fauna silvestre;
- d) apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC;
- e) evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;
- f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes y reglamentos ambientales;
- g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;
- i) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;
- ii) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.⁷⁰

Como podemos ver, los dos primeros objetivos contienen de manera más o menos explícita el desarrollo sustentable, para cuyo alcance se propone la cooperación sobre políticas ambientales y económicas para conservar y proteger el medio ambiente y para elaborar y mejorar leyes, reglamentos y prácticas ambientales.

Sin embargo, al dividir en diferentes objetivos la protección al medio ambiente, el compromiso con las generaciones futuras, la cooperación y las políticas ambientales y económicas, se hace evidente que el desarrollo sustentable no se concibe como un término integral, en el que se contienen metas sociales y culturales, pues no se tratan en el Acuerdo, además de las metas económicas, políticas, ecológicas.

Por otro lado, en el Preámbulo se establece como objetivo alcanzar el desarrollo sustentable, y en los objetivos únicamente se maneja la promoción de éste, lo que pone en tela de juicio el compromiso de convertirlo en el modelo de desarrollo de la región.

También se busca evitar justificar barreras al comercio con alegaciones ambientales, problema que se ha venido experimentando desde hace tiempo y al que es necesario dar una eficaz solución para alcanzar las metas del real libre comercio,

⁷⁰ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América. 1993, p.2

pero ésta es la única parte donde se toca el tema, en ningún artículo del Acuerdo se especifica cuales serán los mecanismos para evitarlo o solucionarlo.

De cualquier manera, la introducción de este tema dentro del ACAAN, pero sobre todo dentro de sus objetivos, es sumamente importante, ya que se acepta que la protección del medio ambiente sí se utiliza como instrumento para el proteccionismo comercial, y al hacerlo se crea el precedente para tomar medidas al respecto, aunque se debe reconocer que su inclusión responde más bien a las presiones de los grupos ambientalistas y no al interés o al reconocimiento explícito del problema por parte de los gobiernos.

Asimismo, se le da un lugar preponderante a todo lo relacionado con la legislación ambiental, si revisamos el resto del Acuerdo, podremos percatarnos que exceptuando los artículos referentes a la CCA y a otros puntos que tratan unos cuantos temas específicos, todo está en función a éste asunto, incluso la participación de la sociedad, lo que nos hace ver que la realización, compatibilización y cumplimiento de las leyes ambientales, son los mecanismos que el ACAAN propone para lograr sus objetivos.

Basándose principalmente en estos diez objetivos del Acuerdo, se establecen los compromisos que las Partes tienen que asumir, en pro del cumplimiento de los mismos. Por esto, el ACAAN tiene un apartado especial de obligaciones que analizaremos en el siguiente punto, al mismo tiempo que se revisarán deberes contenidos a lo largo del Acuerdo y que los tres países contrajeron al firmar este documento internacional con validez oficial, aunque como ya sabemos, esto no es una garantía de cumplimiento.

2.4.2. Compromisos

Las obligaciones que a cada una de las partes le corresponden están enumeradas en la segunda parte del Acuerdo, aunque el resto de las estipulaciones que en él encontramos, también constituyen compromisos.

Estos se refieren a diversos temas y así se expondrán en este trabajo, a pesar de que no se presenten en ese orden, ni se dividan por tópicos en el texto del Acuerdo.

Con respecto a la protección del medio ambiente, el Acuerdo establece que "cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones."⁷¹

Es necesario dejar claro que el ACAAN admite la existencia de dos condicionantes a esta obligación:

La primera es que toma en cuenta las diferencias en las capacidades económicas, tecnológicas y de infraestructura, de cada una de las partes y que pueden dificultar o retrasar la protección del medio ambiente.

La segunda es que reconoce el derecho soberano de los estados para aprovechar sus recursos, según sus propias políticas ambientales y de desarrollo ambiental, así como de establecer sus propios niveles de protección y de modificarlos al adoptar o cambiar sus leyes o reglamentos ambientales.

A este respecto, también aclara que ninguna de las partes puede aplicar su legislación ambiental en el territorio de otra, pero por otro lado, tampoco se puede impedir que alguno de los países tome medidas para proteger intereses en materia de seguridad en cuanto a armamento o "a la aplicación de políticas nacionales o de acuerdos internacionales en materia de no proliferación de armas nucleares o de otros dispositivos explosivos nucleares."⁷²

Este principio, contenido en el Artículo 42, inciso "b" del Acuerdo, puede resultar de gran peligro, pues los accidentes nucleares y las guerras son de las más graves amenazas al medio ambiente y a la humanidad, además de que imposibilita que Canadá y México emprendan acciones y ejerzan presión para que Estados Unidos, único de los tres socios con este tipo de tecnología, se comprometa con los esfuerzos en contra de los peligros que encierran los desastres y la tecnología nuclear, que, por otro lado produce desechos que deben depositarse en algún lugar, donde a corto o largo plazo ocasionan daño, pero no sólo eso, en caso de algún accidente nuclear los efectos no respetan límites políticos, viéndose afectados ambos países vecinos o incluso otros estados. Previendo esto, el acuerdo señala que los países tienen "la responsabilidad de asegurarse de que las actividades en su territorio no causen daño ambiental allende sus fronteras."⁷³

Sobre estas bases, al interior de sus países, los gobiernos tienen la obligación de crear las medidas institucionales necesarias para la protección del medio ambiente,

⁷¹ *Ibid* p 3

⁷² *Ibid* p 27

⁷³ Comisión para la Cooperación Ambiental. *Una visión* . p. 10.

tales como: el nombramiento de inspectores; investigar las presuntas violaciones a las leyes o reglamentos ambientales; obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento; difundir información sobre incumplimiento; emitir publicaciones sobre los procedimientos para la aplicación de leyes; implantar mecanismos como auditorías, registros, cateos, decomisos, detenciones administrativas y mediación y arbitraje; requerir informes; utilizar licencias, permisos y autorizaciones; iniciar procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos para procurar sanciones o soluciones en caso de violación de leyes y expedir resoluciones administrativas, ya sean preventivas, reparadoras o de emergencia.

Los procedimientos administrativos, judiciales y cuasijudiciales, son entendidos como las actuaciones realizadas por una parte conforme a su legislación y que "comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte."⁷⁴

Con respecto a ellos, los tres países deben asegurar que los tribunales que intervengan sean imparciales e independientes; que cumplan con un proceso legal; que sean públicos; que den el derecho a las partes afectadas de defender sus posiciones y a presentar información y pruebas; que no sean innecesariamente complicados y que no impliquen costos o plazos irrazonables.

En cuanto a las resoluciones, estas deben emitirse por escrito y deben fundarse en las pruebas e información presentadas, además de que se deben poner a disposición de las partes y, cuando sea necesario, del público. Los gobiernos deben garantizar a las partes la posibilidad de obtener una revisión y la modificación de las resoluciones.

Las sanciones contra las violaciones a las leyes y reglamentos ambientales deben tomar en cuenta la gravedad de la infracción; cualquier beneficio económico que obtenga el infractor; la situación económica de éste, y pueden incluir convenios de cumplimiento, multas, encarcelamiento, medidas para prevenir otras faltas iguales, clausura de instalaciones y el costo de detener y limpiar la contaminación.

La legislación ambiental, es "cualquier ley o reglamento de una Parte o sus disposiciones, cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente, o la

⁷⁴ Acuerdo de Cooperación . *op cit* p 28

prevención de un peligro contra la vida o la salud humana,...[pero sin incluir] cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador...[y sin incluir] ninguna ley o reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.⁷⁵

Para cumplir con la legislación ambiental, es necesario darla a conocer, por esta razón, los tres países están obligados a publicar o a poner a disposición de las partes que pudieran estar interesadas, sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas con anticipación, para que se tenga la oportunidad de hacerle observaciones.

La realización de observaciones es una de las más importantes funciones de la sociedad, para lograr los objetivos del acuerdo, pero también existen otras actividades en las que interviene como: las denuncias por presuntas violaciones a leyes y reglamentos ambientales. En estos casos, el país cuyas leyes se hayan ignorado, deberá darles la debida atención, y cuando por estas violaciones haya particulares afectados, éstos deben tener acceso a los procedimientos administrativos, judiciales o cuasijudiciales, en los que podrá demandar por daños, solicitar sanciones o medidas de reparación, podrá pedir a las autoridades que se tomen las medidas necesarias para la correcta aplicación de las leyes y reglamentos, y podrá solicitar medidas precautorias.

Como vemos, el acuerdo, fuera de los artículos que establecen a la Comisión, reduce las acciones de la sociedad al hacer observaciones sobre legislación ambiental y a hacer denuncias cuando se haya violado, incluso, dentro de sus objetivos encontramos que la promoción de la participación social se limita a la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales, a pesar de que en el Preámbulo, se reconoce la importancia de su participación en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

Lo más que se logra avanzar en este aspecto, es que dentro de los compromisos generales que hacen los países al firmar este acuerdo, está la promoción de la educación en asuntos ambientales, dentro de los cuales está por supuesto la legislación ambiental y el fomento a la investigación científica y el desarrollo de tecnología ambiental.

⁷⁵ *Ibid* p 28

Por otro lado, teniendo en cuenta que la cooperación es indispensable para alcanzar o promover el desarrollo sustentable y siendo uno de los principales objetivos que persigue el ACAAN, éste es poco explícito al respecto, aún en la parte destinada a regular a la CCA, que se supone es el mecanismo por medio del cual se va a llevar a cabo esta cooperación, el acuerdo sólo establece su estructura, los procedimientos burocráticos, sus funciones, la solución de controversias y otras cuestiones igualmente técnicas.

En el resto, sólo encontramos en la cuarta parte, con respecto a la cooperación que las Partes deben solucionar mediante cooperación y consultas, cualquier asunto que pudiera afectar su funcionamiento.

Sin embargo, el Acuerdo es un poco más abundante cuando se refiere a otra parte de la cooperación, es decir, el intercambio de información. Establece que los tres países están obligados a proporcionar información relativa a cualquier medida vigente o en proyecto, siempre y cuando su divulgación no obstaculice la aplicación de su legislación ambiental o cuando esta información "esté protegida por leyes relativas a la información empresarial o comercial reservada, privacidad personal, o la confidencialidad en la toma de decisiones del gobierno"⁷⁶, incluso, con respecto a este último punto, se estipula que no se puede obligar a alguna de las partes a proporcionar información que ponga en peligro su seguridad nacional.

El Acuerdo también aclara que existe la posibilidad de proporcionar información cuando se trate de presuntas violaciones a la legislación ambiental para que se realicen las investigaciones pertinentes y se pueda dar una respuesta satisfactoria a la parte que levanta la denuncia.

Finalmente, dentro de las obligaciones que se exponen en el acuerdo, también encontramos que las partes tienen que respetar los derechos y los deberes que se hayan adquirido con anterioridad por la firma de otros acuerdos internacionales ambientales; tienen que elaborar informes sobre el estado del medio ambiente; evaluar los impactos ambientales y promover "el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales."⁷⁷

⁷⁶ *Ibid* p. 26

⁷⁷ *Ibid* p. 3

2.4.3 Otros puntos importantes del ACAAN

El mismo acuerdo establece que su entrada en vigor sería el 1º de enero de 1994, inmediatamente después de la entrada en vigor del TLCAN y una vez que se intercambiaran notificaciones escritas que certificaran que se habían concluido las formalidades jurídicas necesarias.

En la séptima y última parte del acuerdo se precisa la posibilidad de enmendarlo y se señala que:

1. Las Partes podrán convenir cualquier modificación o adición a este Acuerdo.
2. Las modificaciones y adiciones acordadas y que se aprueben según los procedimientos jurídicos correspondientes de cada Parte, constituirán parte integral de este Acuerdo.⁷⁸

También se prevé la posibilidad de adhesión de otro u otros países, pero para incorporarse, este procedimiento debe haber sido aprobado según los procedimientos legales aplicables de cada país y deben sujetarse a los términos y condiciones que se hayan convenido.

De la misma manera, en la última parte, se explica el procedimiento que deberán llevar a cabo el o los países que deseen la renuncia o denuncia al Acuerdo. Con respecto a este punto se dice que "una parte podrá denunciar este Acuerdo seis meses después de notificar por escrito a las otras Partes su intención de hacerlo,"⁷⁹ pero, cuando una parte lo haya denunciado, el Acuerdo permanecerá en vigor para las otras.

También es importante rescatar dos aclaraciones que hace el acuerdo: que sus anexos constituyen parte integral del mismo, lo que también los hace obligatorios a ser parte de un documento internacional oficial y que los textos en español, francés e inglés del acuerdo son igualmente auténticos, evitando controversias en cuanto a la interpretación del mismo.

Por último, es necesario mencionar que existen dos temas muy específicos que apenas se tocan dentro del acuerdo, pero, cuya presencia nos demuestra la gran trascendencia que tienen para los tres países de forma individual y en su relación entre ellos, éstos son la contaminación y los desechos tóxicos.

⁷⁸ *Ibid* p 29

⁷⁹ *Ibidem*.

Prevenir y combatir la contaminación se introdujo como el último objetivo, aún cuando no tuviera mucho que ver con los objetivos anteriores ni se mencionara después dentro del Acuerdo. Respecto a los desechos tóxicos, éstos sólo se retoman en el Artículo 2 fracción 3 del acuerdo, como parte de uno de los compromisos generales de las partes, en donde se acuerda que se examinará la posibilidad de prohibir la exportación de pesticidas o de sustancias tóxicas cuyo uso no esté permitido en el territorio de donde proviene, lo que refleja la gran necesidad de solucionar uno de los principales problemas que se han tenido en la región y el interés que se tiene de establecer mecanismos de cooperación efectivos.

Como conclusión, podemos decir que, aunque el ACAAN es el punto de partida para la cooperación ambiental de la zona, establecer un foro tan importante como el CCA, es su aportación trascendente pues es limitado en muchos objetivos.

En el acuerdo se dedica un gran espacio a la legislación ambiental, como si ésta fuera la solución infalible a los problemas ambientales, olvidando otros aspectos importantes del desarrollo sustentable, no se habla de equidad, de diversidad cultural, ni siquiera en cuanto a la explotación de recursos naturales, apenas si se tocan temas como la educación, la investigación, la tecnología, la diferencia en el desarrollo o los efectos de ella en el medio ambiente, la exportación de desechos tóxicos, las barreras al comercio o la contaminación, menos aún se tocan temas como la contaminación transfronteriza.

Aunque se mencionan mecanismos económicos para alcanzar metas ambientales, nunca se especifica cuáles son estos instrumentos, cómo se llevaría a cabo su funcionamiento, qué instituciones se encargarían de vigilar su correcto desempeño, entre muchas otras cosas.

Otro de los aspectos en los que el ACAAN resulta limitado es el de la responsabilidad internacional, situación que "es insuficiente al otorgar un gran énfasis a los gobiernos como responsables directos de la problemática ambiental, cuando el problema central es la urgente modificación de los patrones de conducta de empresas que están causando daños ambientales."⁸⁰

Por otro lado, el mantener altos niveles de protección ambiental también implica cambios en la infraestructura, que resultan muy costosos, o en los patrones de transferencia tecnológica, lo que tampoco se retoma en el acuerdo.

⁸⁰ Roberto Domínguez Rivera. "Aspectos ambientales. *op. cit.* p. 316

Todas estas lagunas son o pueden ser cubiertas por la CCA, ya que al ser la parte operativa del ACAAN, tiene la facultad de irse modificando y cubriendo las necesidades en cuanto se presentan o se van detectando. La capacidad que ha tenido la comisión, para realizar esta actividad se analizará en el siguiente capítulo.

2.5. Visión del desarrollo sustentable y del medio ambiente en América del Norte

Considerada la región de América del Norte como la zona de libre comercio más grande del mundo, donde el intercambio de mercancías está a la orden del día, donde los problemas ambientales son más que evidentes, es inevitable hablar del medio ambiente y del desarrollo sustentable, vinculado con el comercio, sobretodo, tomando en cuenta que esta compatibilización está incluida en el TLCAN y es el principal objetivo del ACAAN.

Es por esta razón que hablaremos de la visión oficial que tienen del medio ambiente y del desarrollo sustentable cada país signatario del TLCAN, cómo perciben la problemática ambiental, la relación existente entre comercio y medio ambiente y las posibles soluciones a los problemas que enfrentan como país y como región y también las que puede ocasionar el TLCAN, es decir, los problemas ambientales que puedan acarrear las actividades económicas que el acuerdo auspicia.

2.5.1. Canadá

La autoridad ambiental de Canadá está representada por el Ministerio de Ambiente, al frente del cual se encuentra Christine Stewart, cuya postura con respecto al desarrollo sustentable, el medio ambiente en la región y la vinculación con el libre comercio desde la entrada en vigor del TLCAN y el ACAAN se puede resumir de la manera siguiente:

A medida que continúan los procesos de liberalización comercial, los canadienses siguen comprometidos con la cooperación ambiental y el desarrollo sustentable, tanto en casa como con nuestros socios comerciales. El Tratado de Libre Comercio y sus acuerdos paralelos demuestran que ello es posible. La Comisión para la Cooperación Ambiental es un reflejo del compromiso de Canadá, Estados Unidos y México de trabajar juntos para garantizar que el crecimiento económico

estimulado por la eliminación de barreras comerciales entre nuestros países no sea en detrimento del medio ambiente.⁸¹

Bajo este argumento, Canadá ve al desarrollo sustentable como la opción más adecuada para instrumentarse en la región a través de la CCA y de la cooperación entre los miembros del TLCAN.

Como claramente está señalado, el principal objetivo canadiense es el lograr el desarrollo económico cuidando el equilibrio y la protección del ambiente a partir de la cooperación entre los socios, sin perder de vista que sus objetivos y sus metas dependen de las capacidades tecnológicas, económicas y humanas, estableciendo normas de calidad ambientales más acordes con su realidad.

Canadá vincula al libre comercio y a la supresión de las barreras comerciales con el cuidado del ambiente y la instrumentación del desarrollo sustentable. Este país tiene una vieja tradición de cuidado al medio ambiente, es una de las naciones con mayor consciencia y cultura ecológica en el mundo, la población participa en el cuidado del mismo, por lo que no extraña que su posición sea a favor del desarrollo sustentable y sobretodo, que reconozca que el libre comercio puede traer consecuencias ambientales serias, por lo que se tendrá que trabajar en conjunto para que las actividades comerciales sean lo menos dañinas.

Esta visión no sólo se tiene por problemas regionales, sino también mundiales, ya que más de 70% de los contaminantes en la Cuenca de los Grandes Lagos, no se producen en Canadá, sino en el exterior "lo mismo sucede con las toneladas de BPC que caen en el Ártico canadiense año con año,"⁸² y fenómenos como el cambio climático impacta en su desarrollo, razón por la que Christine Stewart está consciente de la interconexión que existe entre los países en materia ambiental y que sustenta la necesidad de un incremento en la cooperación ambiental trilateral y la aplicación eficaz de las leyes ambientales, con vista al logro del desarrollo sustentable.

Christine Stewart subraya que "tenemos que establecer las normas de calidad ambientales más altas posibles, y luego asimilarlas a cabalidad. Mediante nuestra mutua cooperación no sólo impulsaremos la riqueza de las naciones, sino también contribuiremos a crear un mundo más limpio para las generaciones futuras".⁸³

Esta aseveración demuestra que Canadá tiene una perspectiva mucho más amplia del desarrollo sustentable, no sólo se queda con la premisa de la compatibilidad

⁸¹ Comisión para la Cooperación Ambiental. *Una visión* op. Cit. p. 8

⁸² *Ibid* p. 4

⁸³ *Ibidem*.

entre medio ambiente y comercio, sino que también en la transmisión de valores y solidaridad intergeneracional, es decir, la solidaridad de las generaciones presentes para con las futuras, por lo que el desarrollo sustentable no es meramente económico desde la perspectiva canadiense, sino por el contrario, abarca aspectos sociales como son la asimilación de las normas ambientales por la población, la transmisión de valores, equidad, ética, etc. Canadá cree que el desarrollo sustentable es la alternativa que debe guiar las actividades comerciales y cotidianas de cada uno de los miembros del TLCAN con miras al mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones de dichos países.

2.5.2. Estados Unidos

La autoridad ambiental de Estados Unidos es la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) y se encuentra administrada por Carol Browner desde 1993. Su misión es fomentar la salud de la población a través de la protección del agua, suelo y atmósfera de la nación. Antes de tener este cargo, Browner fue Secretaria del Departamento de Reglamentación Ambiental del estado de Florida de 1991 a 1993. En este puesto, su tarea fue precisamente impulsar el crecimiento de la economía del estado, al mismo tiempo que se protegía al medio ambiente.

Carol Browner asegura que "la creciente integración de nuestras economías mediante el comercio requiere que todos los países identifiquen y apliquen nuevos enfoques de protección ambiental. Estas perspectivas deben basarse en nuevas relaciones con los industriales, los grupos ciudadanos y los gobiernos locales que nos permitan abordar nuestros problemas ambientales de mayor prioridad de la manera más redituable posible. Al compartir experiencia y trabajar juntos podemos hacer de la protección ambiental 'más limpia, más barata y más inteligente' una realidad en toda América del Norte".⁸⁴

Browner reconoce que la visión compartida de la problemática ambiental en la región es de gran utilidad para poder crear una agenda común en la que a través de esfuerzos y objetivos compartidos, se busque solucionar problemas de salud, de equilibrio ecológico, de crecimiento económico, de prevención de la contaminación, etc.

Con este argumento, se hace evidente la necesidad de lograr la sustentabilidad en América del Norte a través de un nuevo enfoque que integre la organización social,

⁸⁴ *Ibid* p.5.

la participación política y la racionalidad económica, que debe basarse en nuevas relaciones, entre industrias, población y gobierno, permitiendo analizar los problemas desde sus orígenes. La lógica económica aplicada por décadas en Estados Unidos, de que la ganancia es el principal objetivo y la depredación de los recursos naturales, es el medio a través del cual se alcanza, tendrá que cambiar.

Así como Canadá, Estados Unidos reconoce una diversidad de problemas ambientales que no son exclusivos de una nación, sino trascienden regiones y se mundializan. De la misma manera, la cooperación internacional deberá ser la estrategia para alcanzar un desarrollo sustentable.

Carol Browner comenta que la cooperación ambiental en América del Norte "nos ofrece la oportunidad excepcional de unir esfuerzos para lograr nuestra agenda ambiental. Canadá, Estados Unidos y México comparten muchas metas de protección ambiental: resguardar la salud de nuestra población, sostener sistemas naturales y al mismo tiempo obtener crecimiento económico, y prevenir la contaminación de maneras razonables para la economía y el ambiente". Y agrega "nos podemos ayudar mutuamente para alcanzar esas metas y hacer de América del Norte un modelo para el resto del mundo".⁸⁵

Estados Unidos, alienta, por lo menos en el discurso, la ayuda mutua para lograr propósitos, pero si consideramos cómo este país suele alcanzarlos a través de su política exterior, estos argumentos asustan más que alentar, ya que como sabemos, este país, hace de sus problemas particulares, problemas globales para que queden incluidos como prioritarios en las agendas internacionales, lo cual dejaría fuera otros problemas que no son estrictamente estadounidenses.

Para el gobierno estadounidense, el desarrollo sustentable es la vía más adecuada al menos en el discurso para lograr que esos objetivos comunes puedan llevarse a cabo en la práctica y que devengan en la solución de la problemática ambiental de la región.

Esta visión ha sido complementada y reforzada por diversos movimientos ecologistas que tienen influencia en las decisiones políticas y que observan el estricto cumplimiento de la legislación ambiental.

Sin embargo, no se debe olvidar que de llevar Estados Unidos a la práctica el desarrollo sustentable amenazaría su posición en el mundo, pues se vería obligado a modificar pautas de conducta para incluir en sus políticas interna e internacional,

⁸⁵ *Ibidem*

aspectos de equidad y cambio social, político, económico, cultural, etc., aceptando con ello que su modelo de desarrollo no es ejemplar, dejando de inmiscuirse en los asuntos internos de otras naciones cuando sus sistemas políticos, sociales, culturales o de desarrollo son diferentes o incompatibles con los estadounidenses, brindando en aras de una real cooperación internacional los mecanismos, como el intercambio o transferencia tecnológica, para que los países pobres puedan desarrollarse sustentablemente, renunciando a prácticas comerciales desleales y proteccionistas, para proteger su mercado interno, entre otras cosas. Debido a ello debemos observar con cuidado la seriedad con que se aplican estos principios.

2.5.3. México.

La autoridad ambiental de México es la Secretaría del Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), representada por Julia Carabias Lillo, desde diciembre de 1994. Antes de ocupar este cargo, fue presidenta del Instituto Nacional de Ecología (INE).

Los objetivos, los principios, las estrategias y los planes de acción tanto del país como de la SEMARNAP, están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND)), elaborado por el Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con el artículo 26 de la Constitución de la República y con el artículo 5° de la Ley de Planeación. El PND es una guía de las tareas que el Ejecutivo tendrá que realizar con los otros poderes de la Unión, los estados y los municipios del país, por ello, si queremos analizar el papel que desempeña el desarrollo sustentable en el proyecto nacional tenemos que acudir a él.

El PND no es el único instrumento que introduce en las políticas nacionales los temas ambientales en el modelo de desarrollo mexicano, a partir de él se establecen programas sectoriales según las necesidades del país. Así, el PND en cumplimiento del artículo 22 de la Ley de Planeación creó el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 (PMA) en el que se definen los principios y estrategias formuladas por la SEMARNAP.

Ambos documentos manejan en menor o mayor medida al desarrollo sustentable como meta nacional. De hecho, el PND afirma que su objetivo estratégico fundamental es "promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable."⁸⁶

Aunque el PND no abunda en la percepción que se tiene del desarrollo sustentable, sí muestra algunos elementos de él: asegura que es un compromiso ético con las generaciones futuras, que sólo haciendo un uso sustentable de los recursos naturales, reorientando los patrones de producción y consumo, estableciendo un sistema de incentivos que apoyen la protección ambiental y desarrollando nuevos mercados de bienes de origen natural, se logrará hacer compatible el crecimiento económico con la protección del ambiente.

Hace hincapié en la necesidad de que se instrumente una política tecnológica que ayude a aumentar el bienestar general de la población, reduzca la brecha tecnológica entre las empresas del país y sus competidores extranjeros y al mismo tiempo impulse modelos de producción limpios, ya que la calidad ambiental es hoy uno de los requisitos de la competitividad."⁸⁷

Del mismo modo, apunta la necesidad de desarrollar y cumplir la legislación ambiental pues sostiene el principio de que "quien contamine pague y quien incumpla con las normas sea castigado."⁸⁸

El PND propone que el Estado y la sociedad asuman su corresponsabilidad en los costos del aprovechamiento de los recursos, mejorando la información, la educación, la capacitación y la comunicación, para crear una cultura de la prevención, mejorar la calidad de vida, superar la pobreza y ampliar la participación ciudadana.

Hace especial mención del papel que los estados y municipios tienen en la instrumentación del desarrollo sustentable. El PND, plantea que cada región se desarrolle tomando en cuenta sus capacidades ambientales y tenga una cada vez mayor capacidad de gestión y participación social local.

Así como prevé los beneficios de participación local, el PND reconoce la importancia de la participación en el ámbito internacional, ya que "los convenios internacionales y los programas de cooperación adoptados por nuestro país significan

⁸⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. SHCP, México, 1995, p. 129.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 166

⁸⁸ *Ibid.*, p. XIV

nuevas oportunidades de gestión ambiental a través de posibilidades de transferencia tecnológica, capacitación, [inversión] y financiamiento.⁸⁹

En el PND se esbozan algunos de los temas en los que se profundiza en el PMA, como parte de la transición hacia el desarrollo sustentable entre los que encontramos el saneamiento de las ciudades, de las cuencas hidrológicas y los lugares afectados por el inadecuado manejo de residuos peligrosos, la protección de la biodiversidad, la producción forestal sustentable, la protección de los suelos, el mejor manejo de las zonas costeras, etc.

Por su parte, el PMA es más explícito en cuanto a la concepción mexicana del desarrollo sustentable, lo describe como el desarrollo que "compatibiliza la satisfacción de las necesidades y aspiraciones sociales de hoy con el mantenimiento de equilibrios biofísicos y sociales indispensables para el propio procedimiento de desarrollo actual y futuro. El desarrollo sustentable configura un nuevo paradigma que se articula en torno a un proceso gradual de transición hacia formas cada vez más racionales de utilización de los recursos naturales."⁹⁰

El PMA además de proponer que la explotación de los recursos renovables no rebase su capacidad de renovación y de asimilación de desechos y que se permita la generación de sustitutos de los recursos no renovables, debido a su importancia como bienes económicos, también reconoce que un desarrollo sustentable obliga a atribuirles un valor intrínseco o no comercial.

Como parte del desarrollo sustentable el PMA maneja criterios sociales entre los que destacan la equidad y la justicia social, ya que la eliminación de la pobreza es esencial para determinar un proyecto a futuro. De la misma manera, se establece que la población debe estar informada y debe tener acceso a la educación y a la cultura, pues a través de ellas se pueden adquirir nuevos valores y preferencias que sean compatibles con la protección ambiental, "las cuales se manifestarán en la tecnología, la producción y el consumo, generando nuevas aptitudes y conductas de participación, corresponsabilidad y participación para el cambio."⁹¹

Para incentivar este cambio en la sociedad y en la industria, el PMA propone una nueva política fiscal que en lugar de centrarse en los impuestos por ingresos, el consumo, el empleo, los activos, etc., que inhiben el ahorro, la inversión y la

⁸⁹ *Ibid.*, p. 166.

⁹⁰ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. *Programa de Medio Ambiente 1995-2000* SEMARNAP, México, 1996, p. 11

⁹¹ *Ibid.* p. 15

innovación, se gravan actividades indeseables o dañinas como el abuso de los recursos, la ineficiencia energética, las emisiones contaminantes o los residuos domésticos o industriales.

Además de las modificaciones de las empresas y los ciudadanos, reconoce que para alcanzar el desarrollo sustentable es necesario hacer "cambios institucionales de fondo que abarquen a la administración pública, al sistema de precios, al marco normativo y regulatorio, a los patrones culturales dominantes y a la estructura de participación y corresponsabilidad de la sociedad."⁹²

Sin embargo, se acepta que para lograr este objetivo es indispensable que se refuercen las relaciones entre el gobierno, los organismos sociales y los ciudadanos, siempre tomando en cuenta las leyes, para lo cual, es preciso eliminar la corrupción mediante el estímulo para el cumplimiento de normas, la profesionalización del personal encargado de los trabajos de inspección y de su vigilancia.

En cuanto al ámbito internacional, el PMA afirma que "la dimensión ambiental en las relaciones internacionales se teje dentro de una compleja trama de relaciones políticas y económicas internacionales, donde participan como actores protagónicos los estados, las instituciones multilaterales, los organismos no gubernamentales y las empresas multinacionales."⁹³

Debido a ello, en el PMA se puede observar que México está consciente de que en el actual contexto internacional se requiere de mayores esfuerzos de cooperación y negociación, alianzas para la protección del ambiente y la adecuación de las instituciones multilaterales para que concuerden con los principios del desarrollo sustentable. Todo lo cual exige que el concepto de soberanía nacional adquiera nuevos contenidos y matices haciéndose más flexible.

Por otro lado, el crecimiento del comercio internacional y la difusión de patrones de producción y consumo imponen que a nivel mundial se plantee la transición al desarrollo sustentable.

Julia Carabias apunta, "en México, como en otras partes del mundo, los conceptos de desarrollo sustentable, conservación y uso racional de los recursos naturales han ganado un terreno considerable. Al fraguar el TLC, y crearse la Comisión para la Cooperación Ambiental, México y sus socios se aliaron en la convicción común de que fortalecer el comercio no debe implicar el sacrificio del medio ambiente y de que

⁹² *Ibid.* p. 13.

⁹³ *Ibid.* p. 69.

el cuidado del ambiente no ha de usarse como excusa para imponer barreras comerciales injustas. A fin de asegurar que ello se cumpla, se requiere de una estrecha colaboración entre los tres países".⁹⁴

Cuando se concretó el TLCAN, México se encontraba en un proceso de modernización de sus leyes y reglamentos ambientales, los compromisos establecidos en este tratado afirman su posición frente a la problemática ambiental, en lo que se refiere a la región, además de que se asegura que el ambiente no debe tratarse sólo en términos transfronterizos, ya que los ecosistemas no se terminan en esa zona, son compartidos por las tres naciones y por lo tanto, las soluciones deben ser integrales y comunes.

El medio ambiente para México se ha vuelto importante desde 1972, con la Conferencia de Estocolmo, pero tomó más fuerza en 1992 con la Cumbre de Río. Desde ese momento se han tenido notables avances en materia ambiental, aunque se encuentra en su fase inicial. Hoy día se tiene una legislación ambiental, una secretaria de Estado que se enfoca especialmente al medio ambiente, hay más grupos ambientalistas, que a pesar de que no son tan antiguos ni sólidos como en Estados Unidos o Canadá, comienzan a actuar y a hacerse presentes en la escena política de nuestro país.

México, al igual que Estados Unidos y Canadá, prioriza sus temas de discusión, uno de sus principales intereses es evitar las barreras al comercio por argumentos ambientales, como fueron los embargos atunero, de aguacate, jitomate, naranja, etc., que justificando una práctica de afectación a la ecología, en realidad, Estados Unidos, lo aplica para evitar la competencia comercial y que su industria nacional no se vea impactada por la mexicana.

Como se observa, en general, los tres países tienen una percepción similar de lo que el medio ambiente y el desarrollo sustentable implican para la región. Existen características particulares en cada país, que forman parte de sus realidades nacionales y que tratan de fortalecerlas haciendo una política común para la sustentabilidad de América del Norte.

En esta región todos compartimos recursos vitales, como montañas y bosques, aire, océanos, ríos, etc., los cuales son la base de la vida silvestre y el sustento de nuestra subsistencia. Para que éstos sigan siendo la fuente de vida y prosperidad,

⁹⁴CCA. *Una visión Op. Cit.*, p. 5.

debemos resguardarlos, por lo que esta actividad, se vuelve compromiso y responsabilidad compartida por México, Canadá y Estados Unidos.

Precisamente porque se comparten ecosistemas, es necesaria una visión común e integradora del desarrollo sustentable y de la cooperación ambiental, para que la problemática de la región pueda ser resuelta y sirva como ejemplo para otros países, y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) como un instrumento del ACAAN contribuye a tal meta.

3. La CCA en la promoción del desarrollo sustentable en América del Norte

En este tercer capítulo, estudiamos exclusivamente en qué y cómo trabaja la CCA para lograr que las estipulaciones enumeradas en el ACAAN puedan llevarse a la práctica y, dentro de éstas, cuál es la función específica de la Comisión en la instrumentación del desarrollo sustentable en Norteamérica. Para esto, dividiremos el capítulo en dos apartados.

En el primero, se define qué es la CCA, cuáles son sus objetivos y sus funciones y la correspondencia que éstos tienen con el desarrollo sustentable, para poder determinar en qué medida las actividades responden a los preceptos de éste tipo de desarrollo.

De la misma manera, se describen y analizan los órganos que la integran, las funciones de cada uno de ellos y las que llevan a cabo en forma conjunta, así como sus objetivos y sus funciones ya como una organización internacional específica. En esta parte del capítulo, se establecerán las fallas del funcionamiento de los órganos que entorpecen la efectividad de sus acciones y se propondrán posibles cambios.

En la segunda sección de este capítulo, se estudian concretamente las acciones que la CCA emprende para alcanzar el desarrollo sustentable en la región, cuál es su percepción de este tipo de desarrollo y de la relación entre medio ambiente y comercio, y conoceremos cuáles son los mecanismos para la promoción del mismo.

Así, se describen en primer término los mecanismos institucionales, luego la elaboración de programas que contienen en su seno las preocupaciones más apremiantes derivadas de la problemática ambiental de la región y que requieren proyectos específicos para su solución y, finalmente, el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA), que se erige como una instancia de la ciudadanía para poder participar en las acciones que la Comisión emprende.

Con base en este capítulo se podrá observar las deficiencias que la CCA tiene al emprender acciones y sus resultados como mecanismos de promoción del desarrollo sustentable en la región. Se podrá determinar si sus actividades se encaminan directamente al objetivo de lograr la sustentabilidad del desarrollo en Norteamérica o si al enfocarse en elementos aislados de éste tipo de desarrollo, como lo son el cuidado del medio ambiente, la participación ciudadana, la cooperación internacional, la transferencia de tecnología, la correcta aplicación de la legislación ambiental, etc., se le busca como una alternativa al modelo de desarrollo actual, pero de forma indirecta.

3.1 Comisión para la Cooperación Ambiental

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional integrada por Canadá, Estados Unidos y México. Fue creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental.⁹⁵

La creación de la CCA está contenida en el artículo 8 de la tercera parte del ACAAN, como la organización encargada de que éste lleve a cabo sus objetivos, es una entidad creada para ayudar a los países miembro del TLCAN a evitar los efectos ambientales negativos del comercio y tratar de crear modelos de desarrollo menos dañinos para el ambiente, es decir, la comisión es la parte operativa del acuerdo.

La CCA es el órgano que se ocupa de la gestión del Acuerdo, es decir, vigila que se cumpla con las leyes ambientales, fomenta la cooperación entre los tres países y permite la participación de la ciudadanía en la protección al medio ambiente⁹⁶

3.1.1. Objetivos y funciones de la CCA

La CCA es un foro de cooperación y consulta a través del cual, los países miembro desarrollan estrategias sobre prioridades comunes como:

- Identificación de límites adecuados a contaminantes específicos;
- Protección de especies amenazadas o en peligro de extinción;
- Protección y conservación de flora y fauna silvestres y su hábitat;
- Desarrollo de un nuevo enfoque para la aplicación y cumplimiento de las leyes;
- Análisis de los problemas ambientales fronterizos y transfronterizos;
- Apoyo a la capacitación de recursos humanos y;
- Promoción de una mayor conciencia pública sobre los problemas ambientales.⁹⁷

⁹⁵ CCA. *Las instituciones del TLC...* Op. Cit. p.3

⁹⁶ Gustavo Alanís Ortega, et. Al., *Comisión para la Cooperación Ambiental*. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), 2da edición, México, 1995, p.1.

⁹⁷ CCA. *Comprender*. CCA, Canadá, 1997, p.9.

Estos son los objetivos más importantes que motivan las actividades de la CCA, sin embargo no son los únicos, de ellos se derivan otros y también otras funciones, aunque no menos importantes:

- La prevención de problemas ambientales.
- Protección a la salud humana.
- La prevención y solución de controversias.
- Avance en agendas nacionales.
- Mantener a la población informada.
- Otros que surgen de situaciones específicas.

Estos objetivos se derivan de uno más general: la promoción e instrumentación del desarrollo sustentable en América del Norte. De hecho, una de las tareas principales de la Comisión es "fomentar modelos de desarrollo económico con menos efectos ambientalmente"⁹⁸ por este motivo, una de sus funciones es la planeación y ejecución de actividades y estrategias dirigidas al logro de la sustentabilidad y el desarrollo, como su propio plan de trabajo lo indica, asesorando a los países miembro en la formulación de políticas destinadas al alcance de ese objetivo.

Como elemento central, la CCA desempeña un papel primordial en la región ante la aplicación y relación del medio ambiente y comercio, ya que de esto depende en gran parte la instrumentación del desarrollo sustentable y su efectividad.

Al mismo tiempo propone y fomenta la revaloración de los patrones de producción y consumo, pues es necesario que, por una parte, se sustituya la posición en la que la naturaleza está al total servicio del hombre y, por otra, en la que se maneje la relación hombre-naturaleza, de tal manera que quede aceptada la interdependencia mutua, para así llevar a cabo un manejo sustentable de los recursos naturales, lo que nos conduce a otro objetivo: la preservación del medio ambiente.

La conservación de la naturaleza, fauna y flora silvestre es uno de los más importantes objetivos de la CCA, ya que, como sabemos, persiste como un problema común ante la amenaza por la extinción de especies. Debido a ello, otra de sus funciones fundamentales es impulsar proyectos que se orientan al mejoramiento del medio ambiente regional, a partir de ciertos criterios como son: la medición del cambio ambiental, la prevención, la información y la participación pública, la equidad y la responsabilidad.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

⁹⁸ CCA. *Una visión...Op Cit*, p. 10

La prevención es uno de los objetivos esenciales de la CCA que deriva y condiciona uno mayor como lo es la protección ambiental. En este sentido, tiene como función "fomentar la acción conjunta entre los tres países y un enfoque común para ayudar a evitar el surgimiento de problemas ambientales regionales",⁹⁹ es decir, debe vigilar el estado del entorno ambiental, para lo cual tiene la responsabilidad específica de investigar todos los asuntos ambientales de la región y prevenir posibles peligros.

Otro objetivo, derivado de la protección del ambiente, que resulta indispensable para lograr el desarrollo sustentable, y que ocupa gran parte de las actividades de la CCA, es la de protección a la salud humana. A través de la promoción de equipo anticontaminante en las empresas, la búsqueda de un lugar adecuado para el confinamiento de desechos, el fomento de la implantación de normas de seguridad en las industrias de todo tipo, etc., se apoyan diversos proyectos y programas.

Además de buscar la conservación ambiental, también se pretende fomentar el comercio regional, pero es del mismo modo su obligación "ayudar a los tres países a prevenir y evitar los efectos negativos del desarrollo y el comercio".¹⁰⁰ Como la Comisión es un foro trilateral de cooperación ambiental, tiene la función específica de emprender acciones para comprender de qué manera las actividades económicas derivadas del TLCAN perjudican el medio ambiente, al mismo tiempo que concilia los intereses de las tres naciones para llegar a un acuerdo común con respecto a las estrategias de prevención y solución de los problemas ambientales que se deriven del libre comercio.

Sin embargo, así como uno de sus objetivos es evitar que prácticas comerciales motiven problemas ambientales, la CCA también tiene como objetivo evitar que el proteccionismo ambiental tenga repercusiones económicas negativas, como por ejemplo, el uso de normas fitosanitarias como freno comercial, lo que nos lleva a otra de sus funciones, la de ser un foro de solución de controversias.

La CCA, al ser un foro de cooperación ambiental tiene la tarea primordial de ayudar a los tres países a evitar disputas y controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente o, en el peor de los casos, cuando estas ya se presentaron. La Comisión debe propiciar la cooperación y el diálogo para crear consensos entre las partes para la solución de los conflictos existentes; sin embargo, se debe hacer la aclaración de que estos conflictos no se limitan a perjuicios comerciales debidos a la

⁹⁹ *Ibid.*, p. 21

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 22.

protección ambiental, sino que cualquier problema relacionado con el medio ambiente, ya sea entre los países o al interior de ellos, puede ser llevado a las instancias de la CCA y pedir apoyo para su pronta solución.

También es importante mencionar que impulsar el mejoramiento de la legislación ambiental y que su aplicación sea más eficaz es otro objetivo de la Comisión y, por ello, la función de proporcionar asistencia en el desarrollo de las leyes ambientales a Canadá, Estados Unidos y México, es de vital importancia para la consecución del desarrollo sustentable. Por esta razón, apoyar a los tres países a mejorar la aplicación soberana de su legislación ambiental nacional e informar sobre el avance que se está alcanzando en esta materia constituye un elemento doblemente importante para el desarrollo sustentable.

Esta función es de gran ayuda, ya que se puede avanzar más fácilmente en la formulación y aplicación de una legislación ambiental adecuada sin dejar a un lado los objetivos y actividades comerciales que el TLCAN privilegia, asunto que ha resultado controversial, pues como lo vimos en el capítulo anterior, el tema de la legislación fue de los de mayor discusión debido a los argumentos de que si se empataban las tres legislaciones, las de Estados Unidos y Canadá tendrían que hacerse menos estrictas de lo que originalmente eran para alcanzar el nivel de la de México, pero, con este objetivo y las funciones que de él surgen, no queda duda de que la CCA ayudará a que cada país se esfuerce para elaborar una legislación apropiada al contexto regional, y que además, seguirán teniendo el derecho soberano de la aplicación de sus propias leyes.

Otra función relacionada con lo anterior es la ayuda que la Comisión brinda a los países integrantes para que avancen en su agenda nacional, con base a las prioridades que ellos mismos establezcan, proporcionando la información necesaria, tratando de crear vínculos entre las poblaciones de cada país dentro de las instituciones de la propia CCA, apoyando a los países en la elaboración de informes públicos, etc. y dando a conocer los avances, objetivos, zonas de riesgo, programas ambientales, etc., con el fin de realizar un diagnóstico de la región desde las perspectivas nacionales, para después conjuntarlas en un panorama general.

Por otra parte, la Comisión actúa como vigilante de las tres naciones, en cuanto al cumplimiento de compromisos y obligaciones se refiere, a través de la participación pública y la cooperación internacional.

La CCA tiene como objetivo fomentar de manera sistemática la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental, por ello posee los mecanismos para responder a peticiones de ciudadanos o de ONGs de los tres países, realiza consultas públicas relacionadas con los temas ambientales más importantes del momento, investiga denuncias, hace las recomendaciones pertinentes y lleva a cabo todo tipo de tareas con el fin de que la sociedad forme parte del cuidado del ambiente.

Para lograr este objetivo, la población debe estar bien informada, por esta razón, la Comisión ha tomado como uno de sus propósitos mejorar el acceso público a la información ambiental, como el estado de legislación, los problemas que requieren solución inmediata, tecnologías ambientalmente disponibles y redituables, lo que se hace a través de publicaciones, informes, reuniones anuales, folletos, mensajes, entre otros, todos ellos disponibles en los tres idiomas oficiales, inglés, francés y español, ha abierto centros de información, e incluso una página en Internet de la que hablaremos más adelante.

El logro del desarrollo sustentable, el equilibrio entre comercio y medio ambiente, la revaloración de los patrones de producción y consumo, la implantación de una legislación ambiental apropiada para la región y la solución de los problemas ambientales, es la misión más importante de la CCA, que al ser tan amplia resulta difícil de lograr. El método más importante de la Comisión para la satisfacción de sus objetivos y consecución de sus funciones es la cooperación ambiental, a través de la negociación, el dialogo y el consenso.

Debido a esto, a la par de los gobiernos locales y las comunidades, la Comisión tiene como objetivo "promover la cooperación en cuestiones ambientales entre los tres países del TLC."¹⁰¹ Por lo tanto, la función que desempeña al respecto es la de vincular esfuerzos "y con ello asegurar que los recursos se combinen de manera eficiente para resolver problemas comunes. Este esfuerzo es de particular importancia a la luz de la tendencia reciente de integrar economías regionales y la mayor disposición a compartir la responsabilidad en materia de recursos naturales y ecosistemas importantes."¹⁰²

En resumen, podemos decir que los objetivos y funciones de la Comisión son: "propiciar la cooperación y la participación pública para contribuir a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente en América del Norte para beneficio de

¹⁰¹ CCA. *Comprender, Op Cit*, p 11

¹⁰² *Ibid*, p 35

las generaciones presentes y futuras, en el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos".¹⁰³

Como se puede observar, todas las funciones de la CCA, se vinculan perfectamente con sus objetivos, ya que ambos van encaminados a una misma dirección, al logro del desarrollo sustentable en América del Norte, esto nos da cuenta de que la Comisión es una organización que basa y encamina sus acciones en un proyecto definido y con líneas a seguir delimitadas, al menos en teoría, pues faltaría observar qué lleva a cabo en la práctica para alcanzar sus objetivos y la efectividad con que realiza sus funciones, sin embargo, no cabe duda de que a pesar de que sus fines sean tan amplios y por lo tanto limiten los resultados de sus acciones, el propósito de la CCA justifica su existencia.

3.1.2. Órganos constitutivos de la CCA

La CCA tiene su sede en Montreal, Canadá y está encabezada por el Director Ejecutivo del Secretariado, cargo que está actualmente ocupado por Janine Ferretti como Directora Ejecutiva Interina.

La Comisión, está integrada por un Consejo de Ministros, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

3.1.2.1. Consejo de Ministros

"El Consejo de Ministros es la instancia superior y órgano rector de la Comisión. Lo integran los Secretarios de Estado de cada uno de los tres países encargados de los asuntos ambientales",¹⁰⁴ o las personas a quienes éstos designen.

El Consejo supervisa todas las actividades de la CCA. Se reúne, por lo menos, una vez al año en sesión ordinaria, que son presididas sucesivamente por cada una de las partes. Estas reuniones son abiertas al público a menos que el mismo Consejo decida lo contrario. En este órgano, las decisiones son tomadas por consenso y deben hacerse públicas, a excepción de cuando el ACAAN o el Consejo dispongan otra cosa.

Sus funciones están contenidas en el artículo 10 del Acuerdo y según él son:

¹⁰³ *Ibid*, p. 10.

¹⁰⁴ Gustavo Alanís Ortega, *Comisión para la...op. cit.*, p. 8.

- a) Servir como foro para la discusión de los asuntos ambientales comprendidos en el ACAAN;
- b) Supervisar la aplicación del ACAAN y elaborar recomendaciones sobre su desarrollo futuro y para este fin, en el plazo de cuatro años después de la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo, el Consejo revisará su funcionamiento y efectividad a la luz de la experiencia obtenida;
- c) Supervisar al Secretariado;
- d) Tratar cuestiones y controversias que surjan entre las Partes sobre la interpretación a la aplicación del ACAAN;
- e) Aprobar el programa y presupuesto anual de la Comisión y;
- f) Promover y facilitar la cooperación entre las Partes respecto a asuntos ambientales.¹⁰⁵

Para cumplir los objetivos del ACAAN y también los de la CCA, el Consejo tiene además de las mencionadas, otras funciones de acuerdo a temas específicos.

Con respecto a la emisión de recomendaciones, está facultado para examinar y elaborar recomendaciones sobre asuntos ambientales específicos y la forma en que se relaciona con el desarrollo económico.

De esta manera, el Consejo presenta recomendaciones en una amplia gama de asuntos, incluyendo: recolección y análisis de datos; prevención de contaminación; información sobre el estado del medio ambiente; el uso de instrumentos económicos para la consecución de objetivos ambientales; investigación científica y desarrollo de tecnología; promoción de conciencia pública; derecho de los particulares y sus posibilidades de compensación en caso de daño que resulte de perjuicios transfronterizos o nacionales; acceso público a la información, incluso la que se relaciona con materiales y actividades peligrosas en sus comunidades, límites en contaminantes, la posibilidad de participar en los procesos de toma de decisiones y todo tipo de información que las autoridades de las partes dispongan; cuestiones ambientales en zonas fronterizas; el peligro que representan las especies exóticas; conservación y protección de la fauna, flora, sus hábitats y de áreas naturales en peligro; actividades de prevención y de respuesta a desastres ambientales; asuntos ambientales relacionados con el desarrollo; efectos ambientales de los productos; la capacitación y desarrollo de recursos humanos en cuanto al medio ambiente; el cumplimiento de leyes ambientales, intercambio de científicos y funcionarios ambientales, etiquetado ecológico y otros asuntos que el Consejo considere conveniente atender.

¹⁰⁵ ACAAN. *Op. cit.*, p. 8.

También tiene la función de fortalecer la cooperación trilateral en materia de legislación ambiental, a través de:

- La promoción del intercambio de información;
- Cooperación técnica entre las partes;
- Acceso público a la información y;
- Elaboración de recomendaciones sobre la mayor compatibilidad de reglamentaciones técnicas.

Por lo tanto, tiene la facultad de emitir recomendaciones para la compatibilización, entre los miembros, de áreas como reglamentos técnicos ambientales, procedimientos y normas de evaluación de manera congruente con el TLCAN, sin reducir los niveles de protección ambiental. Asimismo, se promueve la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental vigente.

En sus reuniones, el Consejo siempre está pendiente que los temas de trabajo tengan relación directa con el comercio y el medio ambiente, así como de la aplicación efectiva del desarrollo sustentable.

Además, es el vínculo institucional con la Comisión Comercial del TLC de América del Norte. Esta relación permitirá prevenir y resolver controversias relacionadas con el medio ambiente y asegurar que las instituciones del TLC cuenten con la suficiente asesoría técnica, información y apoyo de expertos en materia ambiental.¹⁰⁶

Otra de sus funciones es establecer comités *ad hoc*, grupos de trabajo y de expertos, solicitar asesoría de personas o de organizaciones no gubernamentales, incluidos expertos independientes, de acuerdo a sus necesidades específicas.

Un tema primordial es el asunto transfronterizo. En el ACAAN se reconoce la naturaleza bilateral de muchas de las cuestiones ambientales, por lo que le otorga al Consejo la facultad de evaluar los proyectos sujetos a la decisión de una autoridad gubernamental que puedan tener efectos transfronterizos, proporcionar información sobre estos proyectos, y tomar medidas que pudieran atenuar los efectos perjudiciales de los mismos. Además, el Consejo debe alentar a las partes a que establezcan los mecanismos de acuerdo a sus legislaciones que permitan a cualquiera

¹⁰⁶ Gustavo Alanís, *op. cit.*, p. 9.

de los otros dos países solicitar, sobre una base recíproca, la reducción, eliminación o atenuación de la contaminación transfronteriza.

Como se puede apreciar, el Consejo de Ministros es un órgano con grandes responsabilidades a su cargo, la instancia más importante de las partes constitutivas de la CCA, ya que las tres máximas autoridades ambientales de cada país, son las partes integrantes del Consejo, de lo cual se deduce que de este órgano emanan las propuestas, decisiones, sobre qué tema tratar, qué recomendaciones hacer, cómo llevar a cabo la solución de alguna controversia, cómo orientar el rumbo de las negociaciones; es decir, la actividad es netamente política, y como veremos más adelante, se complementará con las actividades del Comité Consultivo Público Conjunto y el Secretariado, del cual, hablaremos enseguida.

A pesar de que en teoría el Consejo es un órgano que funciona bien, siempre es necesario ver un poco más allá de lo que los documentos dicen, por esta razón hay que analizar el papel que las partes juegan en este órgano y cuáles son los aspectos de su relación con él, además, siempre es beneficioso, resaltar todos los aspectos de un órgano, ya sean positivos o negativos, lo que nos permite formular una crítica constructiva y recomendar lo que sea necesario para que la CCA funcione mejor.

Debido a que las partes desarrollan una doble función en el seno del Consejo, es decir, por un lado actúan como entes individuales en la defensa de intereses nacionales y, por otro, como un grupo miembro de una organización trilateral que busca objetivos comunes, es necesario que cada una de ellas entienda que debe realizar un mayor esfuerzo para trabajar mejor a favor, tanto de sus propios objetivos, como los de las otras dos, para con esto asegurar la relación equitativa entre los tres estados.

Debido a esta doble función, el Consejo debe encontrar la manera de coordinar dichas esferas, para que no exista la posibilidad de poner un interés nacional por encima del regional o viceversa, ya que sólo coordinando ambas funciones, se podrá lograr la instrumentación del desarrollo sustentable en la región.

Uno de los problemas básicos de esta doble función es que es muy difícil llevar a cabo una agenda común cuando cada uno de los miembros no pueden establecer la división entre dichas esferas. A la fecha se han presentado discusiones entre las partes, ya que alguna, al no poder trascender de la esfera individual a la regional, trata de imponer intereses nacionales, que no precisamente equivalen al interés regional.

Por este motivo, es necesario elaborar una visión estratégica y clara de la CCA, que permita que las partes queden completamente satisfechas y que a la vez que defiendan un interés nacional, lo hagan también a nivel regional, sin ningún tipo de imposiciones y conflictos.

Otro punto que debe destacarse, es que los tres países y el Consejo, deben poner más atención en su relación con la CCA, es decir, que exista una mayor coordinación entre los primeros y sus mecanismos de enlace, entre ellos mismas y con los otros órganos de la CCA y al interior de sus territorios con las dependencias gubernamentales, todo esto con el propósito de lograr un mejor desarrollo de la visión de comercio y medio ambiente, tema que la CCA pretende difuminar por toda la región. Siempre es importante que exista dentro de una organización la comunicación necesaria, para que todos sepan cómo trabajan, qué deben hacer, cuáles son sus planes y, una vez determinados estos aspectos, enlazarlos con los gobiernos y dependencias gubernamentales de cada parte, para que de esta manera se trabaje conjuntamente desde todos los niveles posibles.

Aunque cabe mencionar que esto no quiere decir que la CCA no tenga una visión adecuada y que no haya tenido resultados favorables para las partes. Por el contrario, se le reconocen sus logros, pero se hace hincapié en la necesidad urgente de desarrollar la visión estratégica que permita a la CCA y con ella al Consejo, tener resultados más favorables para la región.

3.1.2.2. Secretariado

El Secretariado es la instancia ejecutiva de la CCA y trabaja en coordinación con el Consejo de Ministros. Está presidido por un Director Ejecutivo, quien es designado por el Consejo para un período de tres años, con posibilidades de reelegirse un período más, el cargo se rota sucesivamente entre los nacionales de cada una de las partes. Su estructura y procedimiento están señaladas en el artículo 11 del Acuerdo.

Dicha autoridad tiene la facultad de nombrar y supervisar al personal que apoya al Secretariado, asimismo, reglamenta sus obligaciones y facultades y fija su remuneración conforme a las normas que establezca el Consejo. Para el nombramiento del personal, el Director tiene que seguir ciertos criterios como la capacidad e integridad de los candidatos, tomar en cuenta que los puestos estén repartidos equitativamente entre los nacionales de las partes y basarse para su

elección en las listas de candidatos que éstas presenten o el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Director Ejecutivo debe informar al Consejo de cualquier nombramiento que se haga. El Consejo puede rechazar cualquier candidato mediante el voto de sus dos terceras partes, decisión que se debe tomar y mantener en términos confidenciales.

El Director Ejecutivo puede ser destituido de su puesto por el Consejo de Ministros, siempre y cuando sea por una causa justificada.

La dimensión del Secretariado es determinada por las Partes, pero en 1997, contaba con alrededor de 50 empleados.

Las funciones del Secretariado son:

- Proporcionar ayuda técnica, operativa y administrativa al Consejo y a los Comités y grupos que este mismo establezca.
- Preparar y ejecutar el Programa Anual de la Comisión.
- Preparar y presentar al Consejo para su aprobación, el Presupuesto Anual de la Comisión.
- Preparar el Informe Anual de la CCA y todos los informes que le solicite el Consejo.
- Preparar los reportes técnicos que considere necesarios y presentárselos al Consejo.
- Proporcionar al público y a las partes información especializada sobre algún tema ambiental en particular.

El Programa Anual de la CCA, que el Secretariado debe realizar y presentar al Consejo para su aprobación, debe incluir actividades de cooperación entre los países y de respuesta del Secretariado a contingencias. Este programa es el principal mecanismo de promoción del desarrollo sustentable, el cual se tratará más profundamente en la segunda parte del capítulo.

Por otra parte, el Informe Anual que presenta el Secretariado tiene ciertas características y se realiza siguiendo lineamientos específicos. El Informe se elabora y revisa conforme a las indicaciones e instrucciones que se reciba del Consejo. Dicho informe comprende los puntos siguientes:

- Actividades y gastos de la Comisión del año previo;
- Recomendaciones sobre cualquier punto que tenga que ver con el ACAAN;
- Programa y presupuesto autorizado para el año siguiente;

- Las medidas tomadas por cada miembro en relación con sus obligaciones, incluyendo la información sobre sus actividades en materia de legislación ambiental, además del estado del medio ambiente de cada país.
- Los puntos de vista de las personas o de ONGs sobre las peticiones.
- Cualquier otro asunto que el Consejo indique que deba ser introducido.

El Secretariado también presenta informes al Consejo de Ministros sobre cualquier tipo de asunto que tenga que ver con el programa anual de la CCA. Para la elaboración de cualquier otro tipo de informes se le deberá notificar la intención al Consejo, si éste lo aprueba, el informe podrá ser llevado a cabo, para lo cual, el Secretariado puede solicitar auxilio a expertos independientes, con experiencia reconocida, en el caso de que no se cuente con los conocimientos específicos sobre el asunto.

La información que el Secretariado puede manejar es la que esté disponible al público, la que sea presentada por personas o por ONGs, la que sea presentada por una de las Partes, la que le proporcione el CCPC, la obtenida mediante consultas, la rescatada por el mismo Secretariado o por los expertos que éste contrate.

Una de las características más importantes de los informes presentados por el Secretariado es su carácter público, lo que da acceso a la población a información especializada y que le pueda ser útil en su vida cotidiana. Sin embargo, el Secretariado podrá retener información en dos casos, el primero, cuando con esos datos se pueda identificar a las personas u ONGs, que presentaron una denuncia y expresaron su deseo de no ser identificados, y segundo, cuando la información se presente para la denuncia con carácter de confidencial.

Con respecto a las denuncias, podemos decir que "el Secretariado puede recibir peticiones de personas u organizaciones no gubernamentales que denuncien la falta de aplicación del derecho ambiental en su país. Sólo aceptará peticiones que presenten evidencia suficiente sobre la presunta falta y el daño que ocasiona. Con esta acción de amplia participación ciudadana, se inicia lo que puede llegar a ser un proceso de consulta y solución de controversias."¹⁰⁷

Ni en esta ni en ninguna de sus funciones, el Secretariado o su personal pueden pedir o recibir instrucciones de ninguna autoridad externa al Consejo ni de ningún gobierno, cada parte deberá respetar el carácter internacional de las

¹⁰⁷ *Ibid.* p. 10.

responsabilidades del Director Ejecutivo y su personal de apoyo y no se debe tratar de influir en el cumplimiento de sus funciones.

Al desempeñar sus funciones tradicionales, el Secretariado actúa de manera independiente de cualquiera de las partes, pero también funge como parte integral de la CCA en su conjunto. Esto es congruente con el papel de la mayoría de los secretariados de organizaciones internacionales. Por lo que respecta a sus decisivas "responsabilidades especiales", ciertas obligaciones operativas y de toma de decisiones han sido asignadas al Secretariado mediante una compleja pero razonada relación entre éste y el Consejo... estas responsabilidades especiales sólo funcionan correctamente si las Partes, el Consejo y el Secretariado respetan, todos, los límites de sus respectivas funciones en la toma de decisiones.¹⁰⁸

Al igual que el Consejo, el Secretariado tiene funciones especiales que lo hacen particular y diferente pero que, al mismo tiempo, lo hacen formar parte de un todo integrado que es la CCA.

El Secretariado, como ya se mencionó, tiene dos clases de funciones, una, es la tradicional en la que éste brinda apoyo y asesoría técnica al Consejo y la otra, las responsabilidades especiales, es decir, las que comprenden la toma de decisiones a título propio, en circunstancias especiales, para presentarte al Consejo ciertos asuntos, y administrar todo lo referente al proceso de peticiones ciudadanas, como quejas en materia de la aplicación de la legislación ambiental.

Siempre es importante resaltar el trabajo de los organismos integrantes de la CCA, pues no todo el tiempo puede ser perfecto y favorable, hay cuestiones que deben mejorarse, como por ejemplo, en el caso del Secretariado, se deben resaltar algunas cosas.

Uno de los temas que ha causado polémica con respecto a las actividades del Secretariado, es el de la responsabilidad especial de elaborar el programa de trabajo de la CCA, debido a que la preparación y aprobación anual del mismo se ha caracterizado por falta de precisión. Por este motivo, lo que se propone es que dicho programa se realice en el marco de un período trienal, lo que traería consigo una mayor precisión, explicación a detalle mucho más completa de los tópicos que este contiene y, sobretudo una continuidad en sus objetivos a corto y largo plazo.

¹⁰⁸ CCA. *Balanza cuatrienal del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Informe del Comité de Revisión Independiente, 2 de junio de 1998*, documento recopilado de Internet en la dirección: <http://cec.org/spanish/procurement/efp3.cfm?format=1>, p. 4-5.

El Secretariado se verá beneficiado con este ciclo trienal, debido que presentará al Consejo para su aprobación, las propuestas del presupuesto y programa de trabajo de la CCA, que reflejarán un mayor cuidado en la selección de las prioridades, ya que se cuenta con un margen de tiempo mucho más amplio, lo que le agrega coherencia al programa, además de que contribuye a la planeación de actividades y proyectos cuya conclusión requiera de un tiempo mayor a un año, con lo que su seguimiento sería más coherente y más detallado. Por otro lado, con este período se exigirá la constante participación de las partes, desde el inicio, es decir, desde el proceso de la elaboración de los programas, hasta que estos finalicen.

Se debe dejar claro que, aunque es responsabilidad del Secretariado la elaboración del programa y el presupuesto de la CCA, la aprobación final y la publicación del mismo depende de la decisión del Consejo, equilibrando la facultad del Secretariado.

Con respecto al tema de las peticiones ciudadanas, tenemos cosas que decir, pero por la razón de que en este espacio no hemos profundizado mucho al respecto, lo haremos más adelante donde tratamos este tópico.

3.1.2.3. Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)

Según el artículo 16 del ACAAN, el CCPC es el tercer y último órgano constitutivo de la CCA, el cual se encuentra integrado por 15 miembros expertos en materia ambiental, cinco de cada país y que son los representantes directos de sus sociedades, es decir, no pueden ser funcionarios del gobierno de ninguna de las partes, aunque son nombrados por ellos.

El Comité se reúne en sesión ordinaria por lo menos una vez al año durante el periodo de sesiones del Consejo de Ministros o cuando éste último o la mayoría de los miembros del Comité lo decidan. Sin embargo, meses antes de realizar sus reuniones, llevan a cabo foros de consulta ciudadana a los que asisten representantes de ONGs, el sector empresarial, el académico y el gobierno.

Las reglas de procedimiento del CCPC las establece el Consejo Ministerial, mismo que tiene la facultad de elegir a su propio presidente.

La función del CCPC es asegurar que los ciudadanos de los tres países participen de manera activa en el cumplimiento eficaz del mandato de la CCA. El CCPC también asesora al Consejo en asuntos bajo la

jurisdicción del ACAAN, incluyendo el programa y presupuesto anuales de la CCA, y está facultado para proporcionar al Consejo información pertinente en las áreas técnica y científica, entre otras¹⁰⁹

El Comité también proporciona información técnica y científica al Secretariado y su grupo de expertos hace llegar las opiniones de la gente sobre asuntos relacionados con el medio ambiente y con las funciones de la CCA, por ejemplo, hace llegar sus puntos de vista sobre los informes, el Programa Anual o el presupuesto al Consejo, además de fungir como medio para la participación ciudadana.

El CCPC refleja el compromiso de la CCA en la contribución y participación de la población de las tres naciones, así como también, representa a ciudadanos comprometidos e informados acerca del medio ambiente de la región y que ofrecen sus servicios de manera voluntaria para beneficio de la gente.

El CCPC constituye un mecanismo consultivo de política único en su clase. Integrado por individuos independientes de cada una de las tres naciones, fue concebido para asesorar de manera colectiva al Consejo¹¹⁰

El Comité reúne las preocupaciones y conocimientos de expertos en materia ambiental, al mismo tiempo que sirven de asesores y vínculo para todos aquellos que quieran inmiscuirse en el tema. Este órgano mantiene contacto directo con el público en general, lo cual hace más dinámica su labor, ya que recibe propuestas y peticiones de los ciudadanos de cada país miembro.

Debido a que es un órgano asesor, debe tener un alto grado de responsabilidad en la información que maneja, proveniente de los tres países y de los grupos de expertos, misma que debe brindar al Consejo para facilitar su trabajo.

Con respecto al CCPC, es importante decir que también tiene algunos elementos que son dignos de analizar, como por ejemplo que éste debe mantener contacto directo con la gente para poder cumplir con su mandato. Con la creación de la visión estratégica que anteriormente mencionamos, el CCPC podrá realizar mejor su función y alcanzar el desarrollo sustentable.

Un problema que se ha hecho patente en el CCPC es el recurrente ausentismo de sus miembros a las juntas, esto debe dejar de suceder, ya que de no ser así, no se podrán solucionar las situaciones que se presenten. Los miembros deben

¹⁰⁹ CCA *Las instituciones* . op. cit. , p 55

¹¹⁰ CCA *Balance cuatrenial* . . op. cit. , p 24

comprometerse a cumplir con su función y sus obligaciones cabalmente, para que el Consejo reciba la asistencia técnica que requiere.

El CCPC ha de reorientar sus esferas hacia su mandato original: brindar asesoría trilateral independiente al Consejo, asesoría que se concentre en lo que el Consejo requiere para realizar su trabajo de manera efectiva¹¹¹.

En conclusión podemos decir que, los tres órganos constitutivos de la CCA, aunque tengan funciones específicas y labores particulares, éstas no los hacen ajenos los unos de los otros, por el contrario, actúan conjuntamente a través de la cooperación, diálogo y negociación, para hacer que la CCA trabaje como una organización integrada.

3.1.2.4. Órganos auxiliares

La CCA también se auxilia de otros órganos paralelos, como lo son los Comités Consultivos Nacionales (CCN), que actúan para asesorar a miembros de sus respectivos países sobre la aplicación y desarrollo del ACAAN o en asuntos de la CCA. Estos Comités pueden estar integrados por miembros de la sociedad civil y representantes de organizaciones no gubernamentales. Los tres países establecieron comités consultivos nacionales aunque no es mandato obligatorio hacerlo.

El CCN de Canadá fue creado en 1996 y es nombrado por el Comité Gubernamental Canadiense. Está integrado por el Ministro Federal del Medio Ambiente y los Ministros Provinciales del Medio Ambiente que han aceptado adherirse al ACAAN, a través del Acuerdo Intergubernamental Canadiense del ACAAN, además de que participan en él representantes de las comunidades ambientalistas no gubernamentales y empresariales.

El CCN estadounidense fue establecido en septiembre de 1995, consta de entre 12 y 14 miembros con diversos antecedentes geográficos, étnicos y profesionales, quienes representan a ONGs ecológicas, a la academia y a las empresas. Los miembros de la CCN de Estados Unidos son nombrados por la *Environment Protection Agency* (EPA) y aprobados por la Casa Blanca. El CCN está a cargo del titular de la

¹¹¹ *Ibid.* p. 25.

EPA, por medio del representante suplente estadounidense y miembro del Comité Permanente General.

En México, el CCN también funciona como Comité Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable. Este Comité consta de cinco consejos regionales cada uno compuesto por unos 50 miembros. Cada consejo regional incluye una mesa redonda de alto nivel de aproximadamente seis personas, quienes tienen a su cargo al resto de los miembros de sus consejos. Las mesas redondas de los cinco consejos regionales constituyen el CCN mexicano, que está constituido por 30 individuos que representan a la comunidad ambientalista no gubernamental, la academia y el sector industrial. La SEMARNAP es presidente de este Comité.

Con respecto a Canadá, la recomendación que se hace es que debe tratar de que todas sus provincias estén adheridas al CNN y por lo tanto al ACAAN. La particularidad que existe en este caso, es que Canadá está organizado por un gobierno subdivisional, formado por diez provincias y dos territorios con gobernadores y parlamentos propios que toman decisiones autónomas, lo que quiere decir que cada provincia y territorio puede elegir o no adherirse a un tratado, según le parezca conveniente, no es como en México, que cuando se firma un tratado y es ratificado, automáticamente se convierte en ley para todo el país. Debido a este sistema político es que sólo algunas provincias de dicho país son las que se encuentran bajo las estipulaciones del ACAAN y de la CCA. Es recomendable que Canadá haga los esfuerzos posibles para lograr que todas las provincias acepten el ACAAN, para que los derechos y obligaciones del mismo se hagan extensivos a todo el país.

Otro tipo de grupos son los Comités Consultivos Gubernamentales (CCG) que también son opcionales. La función de estos comités es la misma que la de los CCN, pero están integrados por representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal de las partes. Los tres países ya lo constituyeron.

El gobierno canadiense estableció un comité interdepartamental para manejar asuntos relacionados con el tratado. Está integrado por 20 representantes de los departamentos del gobierno federal, quienes se reúnen sobre bases *ad hoc* conforme sea necesario, y son consultados antes de cada reunión importante por el Consejo o por los representantes suplentes cuando se espera tomar decisiones sustanciales, tales como aprobar el programa de trabajo y el presupuesto anuales.

El CCG estadounidense era llamado anteriormente Comité Asesor Gubernamental del representante de Estados Unidos en la Comisión para la

Cooperación Ambiental de América del Norte, consta de doce personas. Las reuniones de este Comité se realizan al mismo tiempo que las del CCN estadounidense, en sesión plenaria y después individual.

Dentro de la CCA también encontramos los Comités *Ad Hoc*, que atienden asuntos particulares dentro de un calendario específico para el Consejo; los Comités Permanentes, que realizan una función continua en nombre del Consejo; los Grupos de Trabajo, que realizan actividades concretas relacionadas con un área determinada del programa o función específica del Consejo, y los Grupos de Expertos, que dan asesoría al Consejo sobre cualquier política específica y aspecto operativo de cualquier asunto relacionado con el ACAAN o el programa de trabajo.

El establecimiento de estos últimos tipos de grupos y la asignación de sus responsabilidades están contenidas en el artículo 9, fracción 5 inciso "a" del ACAAN, el cual le da la facultad al Consejo de crearlos.

Estos órganos auxiliares sirven de apoyo a la CCA, tanto en el nivel nacional, como en el nivel organizativo y de población pues se encuentran ubicados en áreas muy específicas. Con ayuda de estos órganos y de los constitutivos de la CCA, es como ésta lleva a cabo su labor y sus actividades, dividiendo funciones, facultades y tareas a órganos capacitados para ello.

3.2. Labor de la CCA en la promoción del desarrollo sustentable en América del Norte

Como uno de los objetivos fundamentales de esta investigación analizaremos la manera en que la Comisión concibe el desarrollo sustentable, sus elementos y los métodos que utiliza para alcanzarlo. En segundo término profundizaremos en los mecanismos que la CCA tiene para la promoción del desarrollo sustentable.

3.2.1. Visión del desarrollo sustentable de la CCA

A pesar de que en los últimos años el crecimiento económico en América del Norte ha sido constante aunque no equitativo entre sus miembros, por lo que existen marcadas diferencias en la distribución del ingreso y del empleo, la pobreza va en aumento, etc., lo que obliga a los gobiernos de la región a buscar soluciones. La creación del TLCAN

fue una de las alternativas que se instrumentaron por los grandes beneficios económicos que posiblemente traería, más no necesariamente sociales.

Históricamente la liberación del comercio ha representado costos muy altos para el medio ambiente y los recursos naturales, han acarreado la sobreexplotación, la contaminación, la expansión urbana, la utilización de grandes áreas naturales para tierras de cultivo o pastizales e incluso la transformación de patrones de producción y consumo tradicionales; de hecho, "los altos patrones de consumo en América del Norte han resultado en que la región sea una de las principales fuentes mundiales de múltiples formas de contaminación."¹¹²

Debido a ello, una de las preocupaciones esenciales en América del Norte es encontrar fórmulas compatibles con el crecimiento económico y la protección ambiental, razón fundamental por la que se creó la CCA, ya que "una de las funciones importantes de la CCA es ayudar a la gente a comprender el camino para hacer el cambio evolutivo de los modelos de comercio y desarrollo que no toman en cuenta las consecuencias ambientales actividades económicas concebidas para evitar la generación de problemas ambientales."¹¹³

La CCA define al desarrollo sustentable como el conjunto de "estrategias para crear empleos y generar riqueza, al tiempo que se reduzcan los efectos ambientales...el desarrollo sustentable tiene que satisfacer las necesidades y deseos legítimos de la gente, pero el crecimiento económico no debe rebasar los límites ecológicos del planeta. No debe dejar a las futuras generaciones un ambiente degradado."¹¹⁴

Así, la CCA retoma al desarrollo sustentable en su sentido amplio, al compatibilizar lo económico y lo ambiental, tomando en cuenta aspectos políticos, legales, tecnológicos, sociales e incluso culturales.

La Comisión reconoce que en materia de instrumentación del desarrollo sustentable no está más adelante que el resto del mundo, pero, busca llevar a la práctica nuevos planteamientos que generalicen el desarrollo sustentable y cuyos resultados integren diversos conocimientos. De hecho, la CCA se concibe a sí misma como una entidad creada con este fin, es decir, como uno de los medios capaces de generar formas de desarrollo que integren el comercio, al ambiental y a la sociedad.

¹¹² CCA. *Una visión Op Cit* .p 19

¹¹³ *Ibid*, p 13.

¹¹⁴ *Ibid*, p.19

Sin embargo, la Comisión no puede ser responsable absoluta del desarrollo sustentable, ya que requiere de la voluntad política de los países que la integran, a través de la cooperación.

La cooperación es primordial para el logro del desarrollo sustentable, pues puede ayudar a evitar el surgimiento de problemas ambientales o genera consensos en caso de que ya existan, vincula esfuerzos, evita la duplicación de actividades y complementa el trabajo que se realiza en todo el mundo. Los acuerdos internacionales, sean bilaterales, regionales o mundiales, deben prevalecer sobre la acción unilateral, aunque cada Estado conserve su derecho soberano sobre sus políticas, leyes, reglamentos y normas nacionales.

La cooperación y la tecnología con respecto al desarrollo sustentable tienen una gran relación pues, por una lado, la innovación tecnológica es indispensable para crear nuevas formas de producción que resulten ambientalmente sanas y económicamente provechosas pero por otro, la cooperación es necesaria pues a través de ella la CCA reúne y colabora con gobiernos, usuarios, proveedores de tecnología, así como con instituciones financieras.

Asimismo, debido al factor social del desarrollo sustentable, la CCA incluye el principio de la equidad intergeneracional e intrageneracional. La Comisión sostiene que "la equidad es un elemento fundamental del desarrollo sustentable. La gente tiene derecho a una participación equitativa del entorno que comparte, tanto como merece no padecer los efectos de la contaminación y la degradación ambiental. Además, existe también el derecho de las generaciones futuras a heredar un ambiente no deteriorado, que no las prive de oportunidades."¹¹⁵

Así, la CCA asegura que el desarrollo sustentable debe ser promovido y alcanzado en todos los niveles, local, estatal, nacional, regional y mundial, razón por la cual, se necesita de una buena disposición no sólo de los gobiernos nacionales, sino también de las organizaciones privadas y públicas, y de la sociedad civil, en donde los problemas ambientales tienen impacto directo y donde se aplican las decisiones cruciales relacionadas con el desarrollo sustentable.

De esta manera, la CCA reúne a gente de varios sectores de la sociedad para la planeación de actividades más sustentables. Propicia que la industria, los trabajadores, los consumidores, las asociaciones comunitarias, los gobiernos, los jóvenes, los pueblos indígenas y otros participen unidos buscando soluciones. No

¹¹⁵ *Ibid*, p. 30

obstante, ello requiere de un mayor acceso público a la información y de la promoción de una mejor educación ambiental que permita a la gente participar en la toma de decisiones.

A este respecto la CCA, en función del principio de equidad, proporciona información a todo tipo de gente, investigadores, funcionarios, científicos y de la sociedad en general, a fin de mejorar el entendimiento del medio ambiente y de los diversos enfoques para su protección y preservación.

La información que la Comisión proporciona también obedece al desarrollo sustentable. Ésta gira alrededor de la cooperación, legislación, opciones tecnológicas, de participación y capacitación y el estado del medio ambiente.

A través de sus mecanismos, la CCA reúne a representantes de diversas áreas del gobierno, incluidos los departamentos de ambiente, justicia y aduanas para compartir información sobre experiencias, conocimientos técnicos y aplicación, renovación o ampliación de la legislación ambiental.

La Comisión también considera como indispensable hacer del conocimiento público, sobre todo de las comunidades locales, la calidad de su ambiente, los riesgos y amenazas potenciales a la salud, la disponibilidad de tecnologías ambientales redituables y el estado de sus leyes y reglamentos.

Con el objetivo de preparar a la gente para aplicar el desarrollo sustentable, la CCA recurre, por una parte, a la difusión de información y, por otra, a la educación ambiental, que tiene la finalidad de transformar la percepción que se tiene de la función de la naturaleza, es decir, debe sustituir los valores actuales, los patrones de comportamiento, los lineamientos de cooperación, los de participación en la toma de decisiones y los de utilización de los recursos, por otros más sustentables, en los que las actividades humanas sean más eficientes ecológica, material y energéticamente, reconozcan la importancia de preservar el ambiente, en los que el público pueda participar y cuyos resultados y efectos sean más equitativos. En otras palabras, la CCA propone no sólo solucionar los problemas ambientales originados por nuestras actividades, sino adoptar nuevas que no mermen el medio ambiente.

Por otro lado, según la Comisión, y siguiendo las estipulaciones de la ONU sobre el desarrollo sustentable, la legislación juega un papel muy importante, debe proteger el ambiente, sancionando patrones de producción y consumo dañinos y en general las actividades que perjudiquen el medio ambiente, la salud humana y las relaciones entre países por los problemas transfronterizos, sin que esto impida la

satisfacción de las necesidades de la población o el cumplimiento de los objetivos del TLCAN.

Al mismo tiempo, las leyes y reglamentos deben proporcionar los derechos y oportunidades para que todos los sectores sociales puedan participar dentro de la CCA y al interior de sus países de origen. Los particulares no son los únicos entre los que se promueve la participación, la Comisión también incentiva la participación de las ONGs, y los organismos comunitarios o de empresarios, e incluso se ha llegado a asociar con ellas en sus trabajos internos, alentando de la misma manera a incorporar al público en sus decisiones, pues reconoce que "la participación del público es esencial para una mayor apertura y transparencia."¹¹⁶

Como vemos, la CCA maneja de manera muy completa los elementos que el Informe Brundtland afirma debe tener el desarrollo sustentable, por lo que se podría decir

que en general la Comisión tiene un papel importante en la promoción, en las tres sociedades de América del Norte, de políticas basadas en enfoques más sustentables de la actividad económica. Ante esta afirmación, es necesario revisar sus mecanismos, para poder determinar si se respetan y llevan a la práctica las intenciones de la Comisión concretar el desarrollo sustentable en la región, lo que haremos a continuación.

3.2.2. Mecanismos de la CCA para la promoción del desarrollo sustentable

La CCA se vale de diferentes tipos de mecanismos para promocionar el desarrollo sustentable en América del Norte. Se puede considerar que estos surgen de tres fuentes principales, debido a lo cual, esta parte del capítulo se dividirá en tres secciones.

En la primera, se abordarán los "mecanismos institucionales" que no son otra cosa que la cooperación, participación pública, difusión, etc., que se producen por el funcionamiento intra o interórganos de la Comisión.

Debido a que en estos ya se profundizó en la primera parte del capítulo, sólo se enumerarán para poder observarlos no sólo como funciones de la Comisión o de

¹¹⁶ CCA. *Comprender, Op Cit*, p. 12.

sus órganos, sino como los métodos a través de los cuales pretende que los tres países alcancen el desarrollo sustentable.

La segunda sección tratará del principal mecanismo de la CCA: sus Programas Anuales y los proyectos emanados de ellos. Con estos proyectos, la Comisión trata de cubrir todos los postulados y propuestas del desarrollo sustentable, por lo que se pueden encontrar desde proyectos cuyo único fin es la conservación ambiental hasta los que tienen el propósito de medir los efectos del TLCAN sobre el medio ambiente, pasando por los de aplicación de la legislación ambiental o los de participación ciudadana.

Finalmente, en la última sección del capítulo se abordará un mecanismo que representa un caso especial: el FANCA, el de la participación que da cabida a todos los sectores de la población, ya que trabaja con un presupuesto asignado por el Programa Anual, aunque independientemente de él, según sus propios proyectos.

3.2.2.1. Mecanismos Institucionales

Son todos aquellos por medio de los cuales la CCA se propone analizar sus objetivos, pero que se originan por los procedimientos de funcionamiento dentro de los órganos de la Comisión o entre ellos.

Estos , al igual que el resto de los mecanismos de la CCA, pueden ser de cooperación internacional, gubernamental o no gubernamental, de participación ciudadana o de difusión, por ejemplo.

La forma en que están integrados los órganos de la Comisión representa en sí misma, un mecanismo de cooperación, ya que se componen en partes iguales de representantes de cada uno de los miembros del TLCAN y están reunidos para tomar decisiones en las que se compartan responsabilidades, obligaciones, costos y beneficios.

Los procesos de toma de decisiones también pueden ser considerados mecanismos de cooperación internacional entre gobiernos: todas las decisiones y recomendaciones emitidas por el Consejo deben ser tomadas por consenso de todos sus miembros o al menos de dos de sus tres partes o de cualquier forma que disponga el mismo Consejo o el ACAAN. Así, podemos decir que al mismo tiempo que se cumple el principio de cooperación para desarrollo sustentable, también se respeta el de equidad. De la misma manera, el Consejo es el encargado de llevar a cabo la

cooperación ambiental en relación al comercio y la conexión entre la Comisión y la Comisión de Libre Comercio (CLC).

El Consejo coopera con la CLC del TLCAN actuando como centro de información y de recepción de observaciones de organizaciones y de personas, en relación con temas ambientales: examinando los efectos ambientales del TLCAN; apoyando a esta Comisión en cualquier tema ambiental que se le solicite y contribuyendo a solucionar o prevenir cualquier controversia comercial relacionada con el medio ambiente, una de las funciones más difíciles en una organización, ya que se tienen que conciliar las posturas de las partes en cuestión, lo cual resulta una actividad muy delicada, debido a que cada una defiende intereses nacionales bien definidos.

De cualquier manera y en su relación con la Comisión de Libre Comercio, el Consejo, contribuye en este tema:

- Procurando evitar controversias entre las Partes;
- Haciendo recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio respecto a la prevención de dichas controversias; y
- Manteniendo una lista de expertos que puedan proporcionar información o asesoría técnica a los comités o grupos de trabajo y otros organismos del TLC.¹¹⁷

En 1997, para incrementar la cooperación entre la CCA y la CLC, el Consejo creó un grupo de funcionarios de medio ambiente y comercio de los tres países. La Comisión cuenta con otro importante mecanismo de cooperación internacional gubernamental: los CCG que proporcionan asesoría exponiendo los puntos de vista, prioridades y posiciones de los tres países de acuerdo a su agenda nacional, sus preocupaciones, sus lineamientos de seguridad o política nacional, debido a que están integrados funcionarios de gobierno de diferentes áreas que involucran aspectos ambientales.

Por otro lado, el Secretariado también hace contribución a la cooperación al ser el encargado en coordinación con el Consejo, de la recepción de peticiones o denuncias de falta de aplicación del derecho ambiental, ya sea de cualquiera de las Partes, de ciudadanos o de ONGs.

Así, el Secretariado tiene dentro de sus funciones más importantes el mecanismo de solución de controversias de la CCA, que además de ser una de las

¹¹⁷ ACAAN, *Op. Cit* p. 10.

principales formas de cooperación, también puede considerarse un foro de consulta pública, contribuyendo de esta manera a la promoción del desarrollo sustentable.

Para formular una petición es necesario que se entregue por escrito en el idioma que la parte denunciada notifique al Secretariado; se identifique en ella la persona u organización que presenta la petición; se proporcione información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo pruebas documentales que la sustenten; la petición vaya encaminada a la aplicación de una ley y no al hostigamiento comercial; se señale que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades correspondientes de la parte, y si la hay, la respuesta de la parte; y, la persona u organización que la presente, resida en el territorio de alguna.

Cuando se considere que la petición cumple con estos requisitos, el Secretariado determinará si ésta requiere una respuesta de la parte demandada. Para ello, el Secretariado determinará si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta; si la petición contribuiría al alcance de las metas del ACAAN y de la CCA, si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación del país y si la petición se basa exclusivamente en los medios de comunicación.

Si se determina que la petición requiere respuesta, se le enviará al país demandado una copia de la petición, así como toda la información necesaria o pertinente. La respuesta debe hacerse en los 30 o en caso de excepción en los 60 días siguientes a la entrega de la solicitud.

Si el Secretariado considera que la petición no ha sido resuelta, solicitará al Consejo que realice un seguimiento de los hechos, el cual se llevará a cabo con una votación favorable de dos terceras partes del Consejo. Este proceso será adicional a los mecanismos ya existentes en cada uno de los tres países.

Los países también pueden solicitar consultas en caso de que exista un sistemático incumplimiento de una ley ambiental, por lo que se afecten materialmente bienes y servicios importados o exportados entre los países del TLCAN. Si las consultas no se solucionan en 60 días, éstas podrán pasar al Consejo, que tendrá 80 días para reunirse y resolver. El Consejo puede solicitar apoyo de grupos de expertos y podrá apoyarse en otros mecanismos de negociación, como los buenos oficios, la conciliación y la mediación

Si un asunto no se resuelve en el tiempo estipulado, el Consejo decidirá mediante el voto de dos terceras partes y a solicitud de cualquiera de los países

involucrados, si se amerita un proceso de arbitraje. De ser así, se formará un panel arbitral, los árbitros serán seleccionados de una lista previamente acordada de 45 expertos en asuntos ambientales y se seguirá el procedimiento de selección cruzada.

El panel emitirá un reporte inicial con sus recomendaciones al que los involucrados podrán hacer observaciones, que se tomarán en cuenta para realizar el reporte final en el que se determinara si hubo o no falta. Si la hubo, las partes en conflicto podrán realizar conjuntamente un plan de acción, si no se logran poner de acuerdo o no se cumple con él, el Consejo lo revisará o propondrá otro distinto. Estos planes pueden incluir multas.

En caso de que las multas no sean cubiertas, se podrán suspender beneficios concedidos en el TLCAN hasta que se cubra la multa. Además de esto, en el caso de Canadá, el país que reclama, pueden intervenir en las cortes canadienses para obtener una solución, es decir, se le puede demandar ante sus propios tribunales, en cambio en México y en Estados Unidos no se aceptó este tipo de intervención, pero se accedió a la suspensión de beneficios antes mencionada.

Después de realizadas estas acciones y pasado algún tiempo, el panel podrá verificar el cumplimiento del plan de acción.

Cuando se considere pertinente se podrá realizar un expediente de hechos, que será elaborado por el Secretariado sin perjuicio de cualquiera de los países y al que se le podrán hacer observaciones para que el Consejo vote la posibilidad de ponerlo a disposición del público.

Otro mecanismo de participación lo constituye la organización del CCPC, pues además de estar integrado con igual número de representantes de cada país, éstos no son funcionarios públicos sino ciudadanos independientes expertos en materia ambiental e interesados en ayudar a la Comisión para que ésta logre sus fines.

El Consejo, el Secretariado y el CCPC comparten un mecanismo que resulta ser esencial para la existencia de una participación ciudadana consciente, estamos hablando del acceso a sus reuniones y a los documentos surgidos de ellas, convirtiéndose tanto las reuniones como la publicación de los informes en un mecanismo de difusión, información y hasta podría decirse de educación.

Por ejemplo, como respuesta a las peticiones sobre desregulación, eliminación o reducción de leyes ambientales, recién entrado en vigor el TLCAN, el Secretariado financió un diálogo entre abogados, gobiernos, industria, ONGs y académicos ambientales de los tres países para estudiar las tendencias de desarrollo de la ley

ambiental en la región e iniciar un diálogo sobre posibles principios comunes para orientar la legislación ambiental.

La gente interesada no sólo juega un papel pasivo en estas reuniones, a través del CCPC y las consultas que hace, se recopilan experiencias institucionales, perspectivas culturales y puntos de vista que ayudan al CCPC a asesorar al Consejo y al Secretariado en funciones tales como la creación de los programas anuales, los presupuestos y los informes.

De hecho, la aportación que el público puede hacer es tan importante que puede llegar a concretarse de muchas maneras, por ejemplo, en las consultas públicas realizadas por el CCPC en 1996, se escucharon "las opiniones de ciudadanos preocupados sobre los siguientes puntos:

- Reducir los riesgos que los contaminantes ambientales representan para la salud humana;
- Conservar la biodiversidad;
- Fortalecer los vínculos entre medio ambiente y economía, y
- Definir la participación pública.

Todas las reuniones incluyeron sesiones plenarias y mesas redondas de discusión en las que participaron más de 600 representantes de la industria, de ONG, del medio académico y de los gobiernos."¹¹⁸

De estas consultas públicas surgió el Programa sobre la relación entre Medio Ambiente y Comercio, es decir, "la Comisión logró convertir el trabajo teórico y conceptual en programas aplicados a la realidad económica de América del Norte."¹¹⁹

Las CCN son un mecanismo que el ACAAN instituyó para poder fomentar este elemento tan importante para el desarrollo sustentable como lo es la participación, en el interior de los países integrantes del TLCAN, pero con un fin más allá de sus fronteras nacionales, al proporcionarle asesoría a los demás órganos de la CCA desde las perspectivas de los países de forma individual.

El Consejo está facultado por el ACAAN para establecer Comités *ad hoc*, Comités Permanentes, Grupos de Trabajo y al igual que el Secretariado, para solicitar asesoría de personas o de ONGs incluidos expertos independientes para apoyar, ocuparse de una parte o ser responsables de proyectos determinados, contenidos o no

¹¹⁸ CCA: *Informe anual 1996* Canadá, 1997, p. 24.

¹¹⁹ *Ibid*, p.18.

en los Programas Anuales, o de los Informes, de tal forma que incluyen en sus actividades y decisiones a diferentes sectores de la sociedad.

Al llevar a cabo estos programas anuales y más específicamente los proyectos, han surgido otros mecanismos de participación como los Grupos de Tarea o los Grupos Coordinadores, y mecanismos de cooperación entre países como los Grupos Intergubernamentales, según sean las necesidades particulares al llevar a la práctica estos proyectos.

De estos mecanismos y de otros de difusión, de protección al ambiente y a la salud, etc. hablaremos en el siguiente apartado.

3.2.2.2. Programas Anuales

La CCA, de acuerdo con el artículo II (6) de ACAAN, debe realizar un programa de Trabajo Anual, en el que deben exponer sus campos prioritarios de trabajo, a través de proyectos concretos.

En los programas anuales se especifican los objetivos, la justificación, las actividades que se realizarán y los resultados esperados por proyecto y, en el caso de que éstos hayan empezado con anterioridad o requieran de más tiempo para su consecución, sus avances y sus plazos.

En los programas se asigna el presupuesto que cada uno de los proyectos requiere para servicios profesionales, gastos de viaje, hospedaje y reuniones, traducción, interpretación y costos previos de publicación, gastos de oficina, compra de equipo etc. Según el artículo 43 del ACAAN:

Cada una de las Partes contribuirá al presupuesto anual de la Comisión en partes iguales...Ninguna de las Partes estará obligada a pagar una parte mayor a la de ninguna de las otras Partes con respecto al presupuesto anual.¹²⁰

Las áreas en las que la Comisión trabaja pueden variar de acuerdo a las necesidades específicas, a un evento coyuntural, a los objetivos ya alcanzados, a los objetivos generales de la CCA y a las peticiones de gobiernos, ciudadanos, ONGs, otros organismos gubernamentales o algún órgano interno de la Comisión. Sin

¹²⁰ CCA. ACAAN ,op cit, p 27.

embargo, se observa poca o ninguna variación en los programas específicos de los Programas Anuales, éstos por lo regular tratan tópicos como:

- Conservación ambiental;
- Protección a la salud humana;
- Medio ambiente, comercio y economía;
- Cooperación para la aplicación de la legislación ambiental, y
- Conciencia ambiental

De ellos se desprenden asuntos particulares en los que se puede encontrar mayor variación de un año a otro, pero que de igual forma responden y complementan las áreas generales de los programas, y que también están en función del alcance del desarrollo sustentable en su sentido más amplio, en su sentido integral. De esta forma encontramos proyectos sobre:

- Contaminantes
- Impacto ambiental transfronterizo
- Cambio climático
- Eficiencia energética
- Información y difusión pública
- Intercambio tecnológico
- Turismo sustentable
- Cooperación y coordinación científica
- Participación no gubernamental
- Otras

Enseguida describiremos algunos proyectos basándonos en los programas específicos de los Programas Anuales para ejemplificar de qué forma la CCA concreta sus actividades para alcanzar el desarrollo sustentable, conservando el ambiente y compatibilizando éste con la economía, siempre haciendo esfuerzos de cooperación, participación y respeto a las leyes ambientales.

En los cinco años de existencia de la Comisión los proyectos en materia de conservación han sido muy importantes y han comprendido gran cantidad de sus aspectos, es decir, no se han limitado a la reparación de daños, sino también a la prevención, al estudio de los ecosistemas, a la creación de bases de datos, entre otras muchas cosas.

A este respecto, tenemos por ejemplo que en 1995 se inició la realización de un conjunto de mapas que describen las regiones ecológicas de América del Norte, y que

resultaron ser una valiosa herramienta de información y educación, pues proporcionan tanto a científicos, como a políticos y ciudadanos comunes, elementos para efectuar mejores análisis que puedan orientar las decisiones que afecten la biodiversidad de la región. Este proyecto es un ejemplo de los mecanismos de cooperación que la CCA crea a través de los programas, ya que en la elaboración de estos mapas participaron científicos y cartógrafos de los tres países.

Sin embargo, la Comisión también reconoce la necesidad de proyectos que cubran tópicos binacionales, por ello, en 1995 el Consejo adoptó los Principios Fundamentales para la Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo, desarrollados por un Grupo Intergubernamental integrado por funcionarios de alto rango, que posteriormente hizo recomendaciones sobre cómo examinar el impacto transfronterizo de los proyectos y realizar consultas entre las partes sobre medidas para reducir los efectos adversos de dichos proyectos.

También existen proyectos en los que la cooperación se une a la participación ciudadana y la conservación, al conjuntar el trabajo de gobiernos con organizaciones no gubernamentales especialistas.

El Proyecto Areas Importantes para la Conservación de las Aves, se lleva a cabo con el apoyo del Grupo de Trabajo sobre la Cooperación para la Conservación de las Aves en América del Norte, creado por el Consejo en 1996 para que se encargara de establecer las metas, el alcance y los principios de una estrategia y plan de acción de la región. El grupo de trabajo está formado por funcionarios gubernamentales y expertos de grupos conservacionistas importantes, entre los que se incluyen el Consejo Internacional de Protección de la Aves, la *National Audubon Society*, el Consejo Nacional para la Biodiversidad y la *Canadian Nature Federation*.

Este proyecto, al igual que todos los que protegen especies migratorias ha requerido de una gran disposición tanto de los gobiernos que integran la Comisión como del resto del mundo, pues en ocasiones estas especies traspasan los límites nacionales o de cooperación regional, por lo que requieren protección a lo largo de toda su zona de distribución.

Un proyecto que además de gobiernos y grupos de interés ha incluido al sector privado es el Programa para la Conservación de la Mariposa Monarca, creado en 1996 y que incluye el mapeo y monitoreo de los hábitats de esta especie, la creación de áreas protegidas y el desarrollo de proyectos de ecoturismo que promuevan el interés y la participación de los empresarios en la protección de las mariposas.

De la misma manera, los proyectos de transferencia tecnológica, eficiencia energética y prevención de contaminación, tratan de involucrar o involucran al sector privado.

El Programa de Cooperación para la Eficiencia Energética, durante 1996 por medio de consultas a expertos de gobiernos y no gubernamentales, trato de reunir información sobre experiencias y estudios de caso basados en iniciativas locales, federales y trinacionales, en que los gobiernos y el sector privado han colaborado para desarrollar técnicas que mejoren la eficiencia, apoyaron el programa de actualización de la eficiencia energética de las empresas pequeñas y medianas de América del Norte.

El Programa de Cooperación con Respecto al Cambio Climático, es otro proyecto que reúne a estos tres sectores de la población, compartiendo un interés común. Este proyecto nació en 1995 con la Declaración de Intención para Cooperar en Materia de Cambio Climático e Instrumentación Conjunta, firmada por el Consejo de la Comisión y está destinado a reducir las emisiones de gases de invernadero a través del intercambio de información, la transferencia tecnológica y fomento de la participación del sector privado, para poder educar a las empresas, darles opciones y obtener fondos.

La Comisión ha identificado que la falta de información, de fondos y de una adecuada capacitación ambiental son las principales razones por las que no se incluyen medidas en las empresas que tomen en cuenta el entorno.

Para eliminar estas barreras, el Proyecto de Educación Ambiental y Capacitación ha evaluado la demanda de este tipo de educación en México, concluyendo que existen "muchas compañías mexicanas interesadas en la capacitación ambiental específica y en la creación de programas de ayuda."¹²¹ Este proyecto ha emprendido acciones con el fin de que los tres países consideren la educación ambiental como una prioridad.

Por su lado, el proyecto de Desarrollo de la Capacidad para Prevenir la Contaminación, promueve este tipo de desarrollo para las pequeñas y medianas empresas, así como en los centros industriales, identifica oportunidades de financiamiento para iniciativas de desarrollo de capacidad, fomenta la cooperación técnica y promueve el Fondo de Prevención de la Contaminación (Fiprev), establecido por la CCA, la Fundación

¹²¹ CCA, *Informe Anual 1996. Op Cit.*, p. 18.

Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa (Funtec) y la Concamín. Este proyecto es el que promueve el desarrollo de la capacidad, es decir, instrumenta la educación ambiental requerida para alcanzar las metas del Grupo de Trabajo para el Manejo de Sustancias Químicas de América del Norte, del que hablaremos más adelante.

Del mismo modo, existen proyectos que aunque unen las actividades de gobiernos, organizaciones no gubernamentales y empresarios, el beneficiario inmediato es sólo en un sector de un sólo país. El Programa de Cooperación para la Prevención de la Contaminación da apoyo técnico a las pequeñas y medianas empresas de México en cooperación con instituciones públicas y privadas, y dentro del programa Desarrollo de la Capacidad para la Gestión Ambiental en Guanajuato se realizó un taller en cooperación con el Ministerio de Canadá, sobre la operación de plantas para el tratamiento de aguas residuales. Se debe aclarar que la CCA aprueba estos proyectos locales en la medida en que obedecen a un interés regional.

Por otro lado, la CCA ha puesto en marcha proyectos en los que además de estar en coordinación con los gobiernos, las ONGs y el sector privado, hace un esfuerzo de cooperación con otras organizaciones internacionales gubernamentales.

En 1996 se iniciaron dos proyectos piloto, uno en la Cuenca de las Californias (México y Estados Unidos) y el otro en el Golfo de Maine (Canadá y Estados Unidos), para determinar cuáles son las principales amenazas para los ecosistemas marinos y zonas con costas y desarrollar a partir de ahí estrategias para abortarlas. Estos proyectos se realizan en cooperación con organizaciones y agencias locales para instrumentar el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino frente a Actividades Realizadas en Tierra (PAM), del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Para la consecución de este proyecto, se crearon Comités *ad hoc*, uno de la Cuenca Marina de las Californias y otro del Golfo de Maine y, por cada proyecto piloto se estableció un Comité Coordinador, encargado de los Grupos de Tarea de Monitoreo, de Educación Ambiental y sobre Intercambio de Información de sus respectivos proyectos.

Tanto el Comité Coordinador, como los Grupos de Tarea, resultan ser grupos auxiliares no previstos por el ACAAN, creados según las necesidades del proyecto.

Este tipo de cooperación también se puede observar en otras áreas de trabajo de la Comisión, como lo es la protección de la salud humana. "El enfoque de la CCA

para proteger la salud y el ambiente se centra en la reducción de riesgos y en la minimización de los efectos de la contaminación",¹²² de tal forma que sus proyectos están encaminados a prevenir la contaminación, reducir sus fuentes y controlar la ya generada.

Por ejemplo, en 1997 se publicó el primer Inventario de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en América del Norte, que incluyó una descripción de los inventarios nacionales y toma en cuenta las necesidades y prioridades de cada país, a fin de incrementar la comprensión pública y de los industriales sobre los tipos y cantidades de sustancias liberadas a la atmósfera y transferidas como desecho, fomentar que la industria prevenga la contaminación, reduzca la generación de residuos, disminuya las emisiones y transferencias y asuma su responsabilidad por el uso de sustancias químicas.

Este inventario responde al proyecto de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) de América del Norte, creado en 1995 y que recopila y analiza información sobre el tipo, la ubicación y la cantidad de sustancias emitidas o transferidas desde las industrias que le proporcionan los RETC nacionales, es decir, el Inventario de Sustancias Tóxicas de Estados Unidos (TRI), el Inventario Canadiense de Emisión Nacional de Contaminantes (NPRI) y el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes de México.

Con base en este proyecto se han publicado distintos informes y para cada uno de ellos la CCA recurrió a procesos de revisión que incluían consultas: "los borradores se enviaron a casi cien personas, a quienes se les otorgó un periodo de revisión de cerca de cuatro semanas. Se celebró una reunión pública hacia finales del lapso de revisión y se preparó el documento "Respuestas a los comentarios"."¹²³

Dentro de este programa también ha habido importantes ejemplos de cooperación, en 1997, la CCA patrocinó uniendo esfuerzos con el Instituto Nacional de Ecología (INE), el UNITAR, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y el PNUMA, el Taller de los RETC de las Américas celebrado en Querétaro, México. La mayoría de los países americanos participaron en el taller.

Este tipo de reuniones es muy importante pues además de que pueden iniciar una cooperación conjunta sobre prioridades comunes, puede existir el intercambio de

¹²² CCA. "Protección de la Salud Humana y del Medio Ambiente", en *Informe Anual 1996 y Programa Anual y Presupuesto 1997*. CCA, Canadá, 1997, p. 15.

¹²³ CCA. "Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes de América del Norte", en *Programa Anual y Presupuesto 1998*. CCA, Canadá, 1998, p. 48.

información y experiencia y, de esta manera, aprender de las naciones que se encuentran más avanzadas en la instrumentación de medidas que lleven al desarrollo sustentable.

Este es uno de los proyectos en donde mejor se ejemplifican los mecanismos de participación y cooperación de la Comisión, pues comprende la coordinación de agencias especializadas de cada uno de los tres países, la participación de la ciudadanía y la coordinación de la CCA con otras organizaciones internacionales gubernamentales.

Obedeciendo también a los objetivos de reducir los riesgos para la salud y minimizar los efectos de la contaminación, a finales de 1995 el Consejo de la Comisión decidió elaborar Planes de Acción Regional de América del Norte (PARAN) para reducir el uso y eliminar gradualmente algunas sustancias específicas a través de la Iniciativa para el Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas.

El Consejo aprobó en 1996 Planes de Acción para tres de las sustancias incluidas en la lista de contaminantes orgánicos persistentes del PNUMA: BPC (bifenilos policlorados), BDT, Clordano y posteriormente se creó un cuarto para el Mercurio.

Este proyecto constituye un mecanismo para que los tres países emprendan acciones nacionales y regionales coordinadas a fin de avanzar en las decisiones tomadas en otros foros internacionales. Asimismo, facilita la cooperación entre los tres en la negociación de compromisos futuros que se acuerden en organismos internacionales, como el PNUMA, la OCDE, la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Foro Intergubernamental de Seguridad Química, al igual que con otras organizaciones nacionales y binacionales relacionadas con el tema.

Además, el Secretariado ha colaborado con el Grupo de Trabajo para el Manejo Adecuado de Sustancias Químicas y sus Grupos de Tarea, para desarrollar estos PARAN, así como para identificar futuras sustancias; ha sometido a la opinión pública los criterios de identificación de sustancias e invita a especialistas de los tres países del TLCAN, de la academia, la industria y organizaciones no gubernamentales ambientales a participar en grupos de trabajo para la selección de sustancias.

En éste como en la mayoría de los proyectos, la cooperación con otras organizaciones internacionales prácticamente se limita a retomar sus postulados, debido a ello, el Comité de Revisión Independiente (CRI) encargado de apoyar al

Consejo en la revisión de la efectividad del acuerdo a cuatro años de haber entrado en vigor indica entre sus recomendaciones que:

La Comisión debería desarrollar una estrategia sistemática para explorar vínculos con otras instituciones internacionales...debería concentrarse en áreas en las cuales ésta tiene una ventaja comparativa institucional...Los vínculos deberían desarrollarse de una manera pragmática, fundamentarse en programas, promover el uso efectivo de los recursos y concentrarse en compartir información y estadísticas sobre asuntos esenciales contenidos en el programa de la Comisión.¹²⁴

Otra gran amenaza a la salud es la contaminación atmosférica, por esta razón y porque sus efectos son transnacionales, los proyectos creados para combatirla son principalmente de cooperación.

De esta manera, la CCA creó el Proyecto de Cooperación para la Calidad Atmosférica de América del Norte. Este proyecto incluye monitoreo modelación y evaluación del aire en los tres países, compatibilización de los datos de las redes de calidad del aire en América del Norte, mejora en la calidad de la información de los inventarios de emisiones y en la transferencia tecnológica.

El proyecto busca ampliar los esfuerzos de 1997, que condujeron al informe sobre las Rutas Continentales de los Contaminantes: hacia una agenda para la cooperación en materia de transporte a grandes distancias de la contaminación atmosférica en América del Norte y busca impulsar las estrategias binacionales y trinacionales para reducir las emisiones de los contaminantes.

Para llevar a cabo las estrategias del proyecto, se invitó a expertos a formar un grupo de asesores expertos para brindar al Secretariado aportaciones. El Grupo de Asesores recomendaron que las actividades realizadas con base en este proyecto se enfocan a un conjunto de sustancias químicas denominadas "sustancias esenciales". Tales sustancias son: CO, NO₂, SO₂, Plomo, Ozono y sus precursores, partículas (PM₁₀ y PM_{2.5}), sustancias adicionales que se monitorean por la disposición ácida, en particular SO₄, NO₃, NH₃ y HNO₃, y otras sustancias que aparezcan en los listados de otras resoluciones de la CCA, incluidos los BPC, Mercurio, DDT y clordano.

De este proyecto surgió el Taller Trinacional sobre los Efectos en la Salud Humana de los Contaminantes Atmosféricos, creado para intercambiar información

¹²⁴ Maurice Strong. "El Acuerdo cuatro años después" en *Ecológica-TLC. Una evaluación independiente del acuerdo de cooperación ambiental de América del Norte*. <http://www.binfinet.com/mader/eco...1/mexico/ecologia/98/0198t/c7.html>, 15 de marzo de 1999, p.4

entre los especialistas sobre salud de los tres países y mejorar la comprensión pública de este problema.

Para promover el desarrollo sustentable, la CCA ha emprendido proyectos que tienen el objetivo específico de poner en práctica acciones que integren la protección del entorno y las políticas económicas, es decir, que amplíen los puntos de conexión entre medio ambiente, economía y más específicamente comercio.

Con este fin, la Comisión inició en 1995 un estudio a largo plazo: el proyecto Efectos Ambientales del TLC, que se concibió para ayudar a que el Consejo cumpla con su obligación de evaluar de manera continua los efectos ambientales del TLCAN según el artículo 10 (1) (2) y (6) del ACAAN, que señala entre otras cosas, la cooperación con la CLC del TLCAN.

Así, este proyecto de dos fases buscó en un principio realizar un marco de referencia para identificar y evaluar los efectos inmediatos del comercio y la inversión propiciados por el TLCAN, sobre el medio ambiente, al mismo tiempo que se identifican los procesos que se pueden utilizar para vincular la situación ambiental de la región con los cambios económicos y políticos generados por el TLCAN.

En la Fase II del proyecto, se emprendieron diversos estudios sobre temas específicos, como cuestiones de producción, de empleo de tecnología, la infraestructura, la organización social, la política oficial, el aire, el agua, la biodiversidad, la tierra, y comprende un estudio de las instituciones intergubernamentales creadas o inspiradas por el TLCAN, aunque las dos áreas principales de monitoreo son las de energía y agricultura. En esta segunda fase, se realizaron consultas de expertos, reuniones con funcionarios gubernamentales y el Grupo de Asesoría del Proyecto analizó los estudios temáticos.

Existen también otros proyectos importantes en este ramo. El proyecto de Exploración de los Vínculos entre Medio Ambiente y Comercio explora proyectos o estudios adicionales para comprender mejor la relación entre medio ambiente y comercio, tomando en cuenta el trabajo de otras organizaciones nacionales, regionales e internacionales, como la OCDE, el PNUMA, la UNCTAD y la OMC, para evitar la duplicación de actividades y realizar una mejor distribución de los recursos de la CCA .

La prevención de efectos negativos de las actividades económicas es también una prioridad de la Comisión, al mismo tiempo que es uno de los postulados más importantes del desarrollo sustentable, por ello, la CCA ha puesto en práctica el proyecto Tendencias Incipientes en América del Norte, cuyo objetivo es relacionar el

crecimiento económico con las tendencias e indicadores ambientales, de tal forma que se logren anticipar los efectos ambientales o económicos negativos potenciales y así, poder tomar decisiones sobre políticas, fijar prioridades y desarrollar acciones preventivas, más que reactivas, para lo que es necesario la participación de expertos de los gobiernos, de las instituciones de investigación y de las ONGs.

Acciones de este tipo son muy importantes si consideramos que el TLCAN incluye a tres países con diferentes niveles de recursos, políticas comerciales, maneras de trabajar, diferencias salariales, tasas de crecimiento económico y legislaciones ambientales.

La Comisión promueve la protección ambiental a través de iniciativas económicas de diversos tipos, que incluyen cooperación e intercambio de tecnología, pero también técnicas de administración y recursos corporativos, por lo que encontramos una gran variedad de proyectos de este tipo.

Así, tenemos que el proyecto Turismo Sustentable en Áreas Naturales trata de desarrollar mercados de ecoturismo en América del Norte, para lo cual propone el intercambio de experiencias en ecoturismo, analiza las mejores prácticas de turismo sustentable y del uso humano de las áreas protegidas, considera los requerimientos que la legislación ambiental debe tener para desarrollarlo, identifica las necesidades de investigación futura, identifica destinos emergentes para el ecoturismo, posibles repercusiones ambientales y geográficas, desarrolla criterios de sustentabilidad, identifica necesidades de capacitación y el tamaño real de ese mercado y el índice de su crecimiento.

Otro proyecto que también incluye medidas económicas administrativas para proteger el ambiente es el de Enfoques Compartidos para la Sinergia de Subproductos. Con este proyecto la CCA tiene como objetivo el que los productos residuales de una industria se conviertan en materia prima de otra, es decir, busca una producción de cero residuos y 100 por ciento producto. El Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sustentable –coalición internacional de 125 empresas comprometidas con este tipo de desarrollo- apoya esta iniciativa y ha acordado otorgar ayuda financiera a este proyecto, además de otras 20 empresas y organizaciones.

El proyecto tiene cuatro fases: educación, equilibrio de materiales, análisis de datos e instrumentación en un lapso de 18 meses. La fase de educación tiene la finalidad de profundizar la conciencia en relación con la eficiencia ecológica, el medio ambiente y la competitividad, es decir, busca trastocar algunos de los valores

tradicionales de producción, haciéndolos más sustentables, pues estos productos además de generar ganancias económicas deben traer también beneficios ambientales y sociales. Para lograr este tipo de educación, el proyecto se propone publicar material trilingüe que esté a la disposición de la comunidad empresarial, de los estudiantes universitarios y la opinión pública en general.

Dentro de esta línea de proyectos también encontramos el de Exploración de los Vínculos entre Comercio y Conservación de las Especies en América del Norte, que pretende analizar las oportunidades de uso sustentable de los recursos que pueden mejorar el manejo y la conservación de los ecosistemas, para lo que realiza investigación sobre los mercados actuales, lícitos e ilícitos para el comercio de especies de flora y fauna silvestres de la región.

Además de las medidas corporativas o administrativas para incorporar el desarrollo sustentable en la región, la CCA ha instrumentado el Programa de Cooperación para la Aplicación de la Legislación Ambiental dentro de sus Programas Anuales. El Programa para la Aplicación se desarrolla en consulta con el Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental, integrado por funcionarios ambientales, federales, estatales y provinciales de alto rango de las tres naciones, que fue creado por el Consejo en 1996 y que desempeña un papel importante en la mayoría de los proyectos del Programa para la Aplicación, ya sea como responsable, asesor o coordinador de los Grupos de Trabajo de los proyectos.

Para apoyar al Grupo de Trabajo para la Aplicación, en 1997, se creó el Foro Regional sobre el Cumplimiento de la Legislación Ambiental en América del Norte. El Consejo le dio al Foro la encomienda para fortalecer la cooperación en esta materia, ampliar la existente entre las dependencias encargadas de la aplicación, intercambiar información y experiencias en materia de enfoques alternativos para la aplicación, fomentar la capacitación, respaldar la comunicación entre las agencias de difusión, la industria y la opinión pública, para lo que realiza informes, cursos de capacitación reuniones intergubernamentales y seminarios trilaterales.

Los proyectos que se refieren a la legislación ambiental pueden estar enfocados a innumerables temas como: la conservación de especies, residuos peligrosos, acceso a tribunales, participación pública, entre otros muchos tópicos.

El proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Regional para la Aplicación de las CITES, está bajo el liderazgo de su propio grupo de trabajo, el Grupo de Trabajo de

América del Norte sobre Aplicación y Cumplimiento de la Legislación sobre la Vida Silvestre (NAWEG), el que formalizó en 1996 su cooperación con el Comité Trilateral para la Conservación y Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas.

El proyecto está centrado en aplicar las leyes para instrumentar la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES), busca también elevar la capacitación en la materia, vigilar la aplicación de su legislación, contrarrestar el comercio y la explotación ilegal de la fauna y sus hábitats, aumentar vínculos con las dependencias y organizaciones, incluidas las entidades de recursos naturales y aduanas, provinciales, estatales, nacionales e internacionales como la Interpol y la Organización Internacional de Aduanas.

En este proyecto se ha identificado a la capacitación como prioridad por lo que se estableció un Grupo Especial de Trabajo para coordinar el intercambio de capacitación en la materia, con la realización de talleres.

En el proyecto de Aplicación de la Legislación sobre Residuos Peligrosos, el Grupo de Trabajo sobre Aplicación, apoya al Grupo de Trabajo sobre Residuos Peligrosos de la CCA, integrado por funcionarios responsables de la aplicación de la ley, y que dirige el proyecto, en buscar maneras de mejorar la cooperación para vigilar el cumplimiento de las empresas dedicadas a embarques transfronterizos de residuos peligrosos o al suministro de servicios de manejo de residuos peligrosos en dos o más países.

En sus actividades, el Grupo de Trabajo sobre Residuos Peligrosos, consulta a un Grupo de Expertos Jurídicos y con su ayuda, en 1998, elaboró un plan de acción que incluía capacitación regional que complementa en lugar de duplicar los esfuerzos nacionales o binacionales y, que al mismo tiempo identificaba las restricciones que obstaculizan la aplicación de la legislación en la materia, como la dificultad de compartir costos, información y experiencia.

Para poder evaluar los avances que se han tenido en América del Norte, la Comisión creó el proyecto de Indicadores de Cumplimiento de la Legislación Ambiental, que tiene la función de analizar los indicadores para medir la eficacia de las estrategias de aplicación y cumplimiento de cada Parte y explorar el desarrollo de criterios para mejorar las políticas y las respuestas nacionales de aplicación y cumplimiento, para lo cual, ha investigado las experiencias europeas sobre medición, se creó un Grupo de Tarea integrado por funcionarios y un Grupo Asesor de Expertos, compuesto por industriales, académicos y de representantes de ONGs; se realizaron

consultas de seguimiento entre los funcionarios encargados, se patrocinó un diálogo entre diferentes grupos de interés para examinar políticas, indicadores alternativos de aplicación, la relación entre los indicadores y la información de la vigilancia de otros proyectos o actividades de la Comisión.

También existen proyectos sobre legislación que le dan acceso al público, a las instituciones que pueden ayudarlos en caso de verse perjudicados por algún problema ambiental. El proyecto de Acceso Recíproco a los Tribunales trata de mejorar el acceso a los recursos administrativos o judiciales cuando los ciudadanos se enfrenten a un daño originado en un país vecino. De este proyecto surgió un informe en 1997 que evalúa las barreras y restricciones al acceso recíproco y revisó los esfuerzos de la OCDE, de los estados y las asociaciones de abogados para mejorar este acceso.

Sin embargo, no sólo es importante el acceso público a la justicia, que vendría siendo un mecanismo reactivo, sino también es imprescindible, que todos los sectores de la sociedad tengan acceso a la toma de decisiones para prevenir problemas o ayudar a solucionarlos.

Así, se creó el proyecto de Participación No Gubernamental en la Conservación de Áreas Protegidas y Zonas Adyacentes, con el que se determinaron los lugares para albergar proyectos piloto con el objetivo de mejorar la participación no gubernamental pues " es generalizado el reconocimiento de que las áreas protegidas sobrevivirán sólo si se les confiere valor al país o a la comunidad local."¹²⁵

La comunidad científica también tiene un papel relevante en la consecución de los fines de la CCA, por ello, con el proyecto Vinculación, Cooperación y Coordinación Científicas, se busca fomentar la cooperación entre los científicos de América del Norte y entre éstos, la Comisión y otras organizaciones.

La Comisión no ha olvidado en sus programas a un importante sector de la población: los indígenas, por lo que siguiendo el principio de equidad del desarrollo sustentable y aprovechando los conocimientos ancestrales de las comunidades indígenas en el manejo de los ecosistemas, la CCA coordinó el Proyecto para Recopilar Aportaciones de Grupos Indígenas al Desarrollo Sustentable, con el que se está recabando información básica sobre las comunidades indígenas de la región y se pretende identificar mecanismos mediante los cuales estos grupos se involucren en asuntos ambientales y en esfuerzos para promover el desarrollo sustentable.

¹²⁵ CCA. *Informe Anual 1996 Op Cit*, p. 15.

Para que el público no especialista pueda participar es necesario que esté bien informado, para ello la Comisión ha emprendido diferentes proyectos. Así, se creó el Centro de Información de la CCA.

Este Centro tiene su sede en Montreal y sirve de enlace a una gran variedad de fuentes de información sobre medio ambiente. El público tiene acceso al Centro por métodos tradicionales como la visita directa, el correo, el teléfono y el fax, pero también por vía electrónica a través de correo electrónico o por su página de Internet en los tres idiomas.

A través de la página de Internet, se pueden consultar bases de datos sobre distintos temas.

La Red de Información sobre Biodiversidad de América del Norte (RIBAN), fue creada por el Secretariado en 1996. Esta red virtual tiene el propósito de hacer accesible la información sobre biodiversidad para proveedores y usuarios de datos como los investigadores, los funcionarios y el público en general, al mismo tiempo que asegura una eventual integración en actividades regionales y mundiales como las del mecanismo de intercambio del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), el ITIS, la Red de Información de Biodiversidad Estadounidense, los programas de patrimonios naturales, los centros de datos sobre la conservación, el Sistema de Información sobre la Conservación de la Biodiversidad (RIIB).

Para apoyar a la RIBAN se formó un Comité Permanente entre cuyos miembros figuran administradores de datos sobre biodiversidad y usuarios de información de los gobiernos federales, provinciales, estatales, universidades y ONGs de los tres países.

Existe el Sistema Integrado de América del Norte para la Gestión Ambiental, el cual es una base de datos donde podemos tener acceso a algunos indicadores medioambientales y de índole social de los tres países, datos socioeconómicos de los censos nacionales para fines de educación, demostración y análisis. Este sistema también permite a los usuarios acceder a otros sistemas regionales.

La CCA, sobre el proyecto de Intercambio de Información Tecnológica, suscribió un Memorándum de Entendimiento con el Centro para el Avance de la Tecnología Ambiental de Ontario (OCETA), el *Envirotech Online* y el Centro para la Calidad Ambiental del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (CCA-ITESM), para crear una organización no lucrativa llamada Servicios de Información sobre Ecotecnologías (SIE), que reunirá y proveerá información por medios electrónicos a los gobiernos, a las empresas y a las localidades de América del

Norte sobre tecnologías ambientales disponibles, fomentará la investigación, apoyará a los proveedores de esta tecnología, establecerá vínculos entre América del Norte y América Latina para el intercambio de información, para el intercambio de tecnología y para la introducción de tecnologías ambientales en Centro y Sudamérica.

Con el Proyecto de Fomento del Comercio de Bienes Verdes: Inventario, se elaboró una base de datos de los mecanismos gubernamentales, no gubernamentales, nacionales, estatales y locales con que los tres países cuentan, para identificar o fomentar el comercio de bienes verdes. Este inventario fue revisado por dependencias gubernamentales, individuos e instituciones pertinentes para asegurar una cobertura completa.

La Comisión también creó una base de datos en materia de legislación ambiental a la que se accede por Internet. "Esta base de datos ofrece resúmenes de las leyes ambientales federales de Canadá, México y Estados Unidos."¹²⁶ Asimismo, complementa su información con los resúmenes de leyes estatales y provinciales. La información de esta base se encuentra en los tres idiomas y se actualiza con regularidad.

En 1996, la CCA a través de la Iniciativa para la Conciencia Ambiental de América del Norte, creó el Centro de Información y Comunicación Ambiental de América del Norte (Ciceana) en la Ciudad de México. Esta es una organización no gubernamental independiente de la Comisión que provee de información al público mediante una biblioteca y una videoteca ambiental y fomenta "la producción, transmisión y publicación de programas ambientales, poniendo las fuentes de información a disposición de los medios masivos y apoyando programas ambientales educativos para el desarrollo sustentable."¹²⁷

Como podemos ver, la cantidad y variedad de programas y proyectos es muy amplia, sin embargo, responde directamente a los objetivos de la CCA, y los del desarrollo sustentable, y aunque sus resultados no son muy evidentes, debemos tener en consideración que se trata de un espectro muy grande de actividades, todas ellas muy ambiciosas y por lo tanto muy difíciles de cubrir por completo.

Sin embargo, se tiene que reconocer que la Comisión tienen mecanismos que podrían ser muy efectivos si tuvieran un poco más de difusión, sobre todo cuando hablamos de participación pública, ya que, si se aprovecharan las oportunidades que

¹²⁶ CCA, *Una visión...Op cit.* p. 27

¹²⁷ *Ibid.* p. 26

los Grupos de Trabajo, los Grupos de Expertos, las mesas redondas, los talleres, etc., ofrecen para influir en la toma de decisiones, los resultados por proyectos serían mucho más amplios geográficamente y en calidad, y pensando en los beneficios de la participación ciudadana, la CCA creó el FANCA, del cual hablaremos a continuación.

3.2.2.3. Fondo de América del Norte Para la Cooperación Ambiental (FANCA)

El Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA), es un organismo creado por el Consejo de la CCA en 1995, que tiene la finalidad de "financiar proyectos comunitarios de Canadá, Estados Unidos y México que impulsan las metas y los objetivos de la CCA".¹²⁸

Los proyectos que el FANCA apoya deben tener características especiales:

- Que involucren una comunidad bien definida, comprometida y que participe en el proyecto;
- Respondan a un problema o asunto específico y proponga resultados concretos;
- Reflejen una relación de equidad y de cooperación entre organizaciones de diferentes sectores y/o países de América del Norte;
- Fortalezcan y desarrollen la capacidad de las comunidades, instituciones y organizaciones locales;
- Enfaticen la sustentabilidad y establezcan un lazo entre aspectos ambientales, sociales y económicos;
- Sean innovadores y cuyos resultados puedan ser compartidos y reproducidos en América del Norte;
- Respondan creativamente a nuevos desafíos o propongan soluciones nuevas a problemas anteriores;
- Cuenten con apoyo financiero adicional, pero no puedan obtener financiamiento completo de otras fuentes.¹²⁹

Sólo pueden presentar solicitudes de financiamiento las organizaciones no gubernamentales no lucrativas, que tengan sede en México, Canadá o Estados Unidos.

El procedimiento que sigue el FANCA para seleccionar proyectos a financiar se lleva a cabo en dos etapas: en la primera, los solicitantes presentan alguna propuesta del proyecto en dos páginas, la cual es evaluada y si es aceptable, el solicitante debe

¹²⁸ CCA. *Programa Anual de Presupuesto 1998*, CCA, Canadá, 1997, p. 83.

¹²⁹ CCA. FANCA, <http://ccc.org/sapnish/profile/pac/advisry.ctm?format=2>, pp. 1-2.

presentar una propuesta más completa y, en la segunda, "un coordinador trabaja desde las oficinas de la CCA en Montreal y un comité independiente de selección, integrado por dos representantes de cada una de las Partes, decide cuáles propuestas de proyectos son las que recibirán apoyo".¹³⁰ Las propuestas presentadas están al alcance de cualquier funcionario gubernamental de cualquiera de los tres países.

Este procedimiento se lleva a cabo así, debido a que la creación del FANCA significó una reducción en el presupuesto total de la CCA, ya que ninguna de las partes aportó capital extra para su creación, lo que hace que cada proyecto seleccionado represente una reducción del presupuesto destinado a las actividades normales de la Comisión, como las surgidas de los Programas Anuales.

Sin embargo, no se puede decir que esta reducción sea desventajosa, ya que los proyectos financiados por el FANCA son una vía para la realización de acciones concretas y además constituyen un mecanismo para que las comunidades propongan maneras de abordar problemas ambientales con base en su experiencia.

No obstante el potencial de los mecanismos de participación y financiamiento que el Fondo representa, resultan un poco limitados debido a que los recursos destinados al FANCA no son muy amplios, la cantidad de proyectos que pueden disponer de fondos son pocos y deben estar ubicados en una problemática muy específica, lo suficientemente urgente como para darle prioridad.

El FANCA otorga subvenciones a ONGs que tienen programados proyectos ambientales encaminados a objetivos de la CCA. Para 1998 se asignó al Fondo un financiamiento de un millón de dólares y para esas fechas el FANCA había otorgado desde su nacimiento 69 subvenciones.

Además de los proyectos regulares que se financian por este medio, "el FANCA también administra un fondo para financiar proyectos de carácter urgente (menores a 10 mil dólares canadienses). Las peticiones al Fondo para solicitudes urgentes pueden presentarse en cualquier momento y la decisión para la asignación de fondos se toma dentro de un plazo de cuatro semanas a partir de la fecha en que se presenta la solicitud."¹³¹

La mayor parte de las veces, el financiamiento se concede "a pequeñas organizaciones comunitarias o de origen rural o popular que desean trabajar en redes y

¹³⁰ CCA *Balace cuatrienal Op Cit* .p 27

¹³¹ *Ibid*, p. 3

compartir información a través de las fronteras con otros grupos con proyectos y objetivos similares.¹³²

La principal razón de que el Fondo realice sus actividades de esta manera es que al trabajar con proyectos encaminados a resolver un problema específico de alguna comunidad, la gente se integrará mejor a las actividades, puesto que van dirigidas a la conservación de su propio entorno y hay un mayor grado de compromiso, lo que incrementará las posibilidades de éxito de cada proyecto, de tal suerte que la solución de los problemas se va haciendo, de local a nacional y finalmente a regional.

La mayoría de los proyectos combinan objetivos específicos, como "la protección ambiental, la generación de ingresos de la comunidad, el fortalecimiento de las capacidades y la investigación con la meta general del desarrollo sustentable."¹³³ Durante el tiempo que ha funcionado el Fondo, se ha observado cierta constancia en los temas de los proyectos, por lo regular estos se concentran en asuntos como el agua, las especies migratorias y sus hábitats, el manejo de los bosques, la agricultura sustentable y la energía, lo cual es muy comprensible si tenemos en cuenta que éstas son las principales preocupaciones de la opinión pública, por verse involucrada directamente en los problemas que estas cuestiones implican.

Algunos de los proyectos que recibieron financiamiento y que ejemplifican las tendencias de solicitudes y apoyo son los siguientes:

- Comunidades por el desarrollo ambiental sustentable.
- Aplicación de tecnologías alternativas de mejoramiento ambiental en hogares de una reserva de tortuga marina.
- Foro Forestal de América del Norte
- El dilema del DDT: búsqueda de alternativas consecuentes con las prioridades comunitarias.
- Estudio sobre la capacidad de generación hidroeléctrica para autosuficiencia en el pueblo de Chickaloon, Alaska, Estados Unidos
- Gestión ambiental para la regeneración y aprovechamiento racional de los recursos de la Laguna de Ostión, Veracruz, México.
- Elaboración de estrategias transfronterizas para disminuir el impacto social y ambiental de la industria minera en México.

¹³² CCA *Una visión* Op Cit p 33

¹³³ *Ibidem*

- Desarrollo de un "paquete de herramientas ambientales" para uso de las comunidades indígenas de Canadá.

Además de otorgar subvenciones, el FANCA ha empezado a funcionar "como un foro para el intercambio de información, tanto a través de la difusión de información acerca de proyectos que reciben financiamiento, como por medio del establecimiento de vínculos entre organizaciones que trabajen en temas similares".¹³⁴

Esto nos da cuenta de que el objetivo inicial del Fondo ha sido superado, ya que en un principio se pensó en él, únicamente para financiar proyectos acordes con las metas de la CCA, pero esta función ha alcanzado además el ámbito de la difusión ambiental y el de la cooperación entre organizaciones ambientalistas.

Para concluir este capítulo, podemos decir que, la CCA es una organización internacional única en su género, ya que incluye como uno de sus mecanismos más importantes, la participación pública, la cual está inserta en el contexto de apoyo al logro del desarrollo sustentable en la región.

Otra razón de su importancia es que trata un tema de vanguardia como lo es el medio ambiente y lo combina dentro de sus posibilidades con lo que todos los países buscan, el crecimiento económico y el bienestar de sus poblaciones.

Esta labor ni es fácil ni veremos muy pronto los resultados finales, debido a la dificultad que implica el cambio de pensamiento, paradigmas y patrones que deben hacerse, sin embargo, el simple hecho de que exista la CCA es un gran avance.

Si bien la CCA es una organización que ha conseguido adelantos considerables con sus actividades, debe hacer algunos ajustes en su funcionamiento, en la mejor vinculación del medio ambiente con el comercio, es decir, que agregue a la misma, cuestiones de índole social y de equidad, que sus órganos integrantes reajusten sus tiempos de trabajo, hacer más eficiente el mecanismo de peticiones públicas y la solución que a estas se les de, etc., con la finalidad de que la Comisión pueda realizar un trabajo eficiente y benéfico para la región y sobre todo, para que la sustentabilidad del desarrollo en América del Norte sea una realidad.

¹³⁴ CCA. *Ecoregión* Boletín del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, No. 5, Invierno-Primavera de 1997, p. 5.

Conclusiones y propuestas

La creación de la CCA ha marcado un parte aguas en la cooperación regional, tanto comercial, como ambiental, pues es una organización trilateral intergubernamental que surgió de un tratado de libre comercio, pero cuyo objetivo es cuidar el medio ambiente, además de que incorpora elementos que hasta el momento no se habían podido observar en otras organizaciones de esta índole.

Por otro lado, si consideramos que antes de la entrada en vigor del TLCAN la problemática ambiental de la región estaba delimitada a las zonas fronterizas y, aún en las negociaciones sólo se buscaba la solución de problemas ambientales específicos, principalmente fronterizos o técnicos, la CCA, representa un gran avance, al ser un instrumento regional que va más allá de lo que se había estado manejando y se convierte en el medio a través del cual Canadá, Estados Unidos y México buscan instituir el desarrollo sustentable en sus territorios.

Desde su estructura, funcionamiento administrativo y mecanismos de acción, la CCA ha tratado de poner en práctica todos los principios que el desarrollo sustentable exige para una organización internacional de este tipo, es decir, se han intentado tomar en cuenta los aspectos políticos, legales, económicos, tecnológicos, sociales e incluso culturales del desarrollo para llevarlo a la práctica.

Sin embargo, a pesar de la gran variedad de proyectos, de mecanismos de participación, de denuncia, de cooperación y de instrumentación del desarrollo sustentable, pareciera que la Comisión no ha tenido mucho éxito en sus propósitos, afirmación a la que se le deben hacer algunos matices, debido a varias causas:

En primer lugar, los objetivos de la CCA son muy ambiciosos y su campo de acción muy amplio y por pretender abarcarlo todo, ha resultado limitado en muchos aspectos. De hecho, una de sus principales fallas es que sus programas anuales son muy extensos, con temas sumamente variados y en ocasiones sin relación entre sí.

Los Programas Anuales deben tener un enfoque preciso, así como tener bien establecidas las prioridades. En el programa no tienen que estar incluidas todas las áreas que la CCA contempla, sino sólo aquellas que se estén desarrollando, de tal manera que cada programa contendrá diversas áreas, según las circunstancias. El método de selección deberá basarse en las necesidades que expresen los países a través de sus Ministros y a través de la participación pública. El objetivo de esto es que se obtengan tres o cuatro resultados concretos al año. Es preferible esto, que tratar de

incluir todos los temas sin resultados específicos. Con esto, el programa será más firme y arrojará resultados concisos de los temas que se traten, para que así, contribuya de manera sólida y coherente a los objetivos de la CCA y al desarrollo sustentable.

Para que esto suceda, las Partes deben tener muy buena comunicación con el Secretariado, para que este sepa cuáles son las prioridades y no suceda lo que en los últimos años, en los que la falta de comunicación se ha traducido en retrasos y en falta de coherencia y precisión del programa.

Para que las prioridades de la CCA puedan concretarse en proyectos se deben aplicar criterios y categorías como:

1. El programa debe centrarse en asuntos regionales, es decir, el programa debe centrar su atención en los temas de América del Norte, ya sean subcontinentales o transfronterizos, para que la determinación de las prioridades tanto de las Partes como del Programa sean más coherentes.
2. Crear vínculos entre los elementos de diversos proyectos. Esto quiere decir que en cada proyecto debe procurarse aprovechar elementos de los demás programas y proyectos que le puedan ser de utilidad, hoy día no ha habido dicho intercambio ni vinculación, pero con la evolución de la CCA es posible que en años posteriores si exista.
3. El programa debe incluir también factores ambientales y comerciales. Tratándose del ACAAN y de la CCA, la vinculación de medio ambiente y comercio es una perspectiva que no podemos dejar de lado, sobretodo, tomando en cuenta que la premisa básica de la CCA es el fomento y aplicación del desarrollo sustentable en América del Norte.

En la vinculación que la CCA debe hacer entre medio ambiente y comercio, es necesario que se preste atención a dos áreas principales:

- a) La CCA debe realizar constantemente y en coordinación con las Partes, análisis en los que se evalúen la expansión del comercio y la calidad ambiental de la región.

En este sentido uno de los puntos necesarios es revisar los efectos ambientales positivos y negativos del TLCAN en América del Norte, para que de esta manera la CCA pueda estimular las actividades con efectos benéficos y evitar los negativos a través de la prevención y propuesta de alternativas.

Con base en los postulados del desarrollo sustentable, el vínculo entre medio ambiente y comercio de la región y el análisis de éste debe incluir el concepto social, ya que es la sociedad la que resiente en primera instancia los efectos ambientales y los beneficios o perjuicios que el libre comercio proporciona. Así se debe determinar cómo las prácticas comerciales deterioran el medio ambiente en el que algunas poblaciones se encuentran asentadas, de qué manera beneficia a las poblaciones el comercio que se privilegia con el TLCAN, cómo la gente participa en el cuidado del medio ambiente de manera conjunta con la CCA, cómo se maneja el tema de transferencia de tecnología y utilización de tecnologías locales, etc.

- b) La CCA debe relacionarse con otras instituciones del TLCAN. Siempre que un órgano del TLCAN desarrolle labores o proyectos que puedan tener efectos ambientales, el Secretariado debe establecer contacto con dicha institución para poder evaluar riesgos potenciales y planear de forma conjunta el desarrollo de las actividades.

De esta manera, es necesario que la CCA entable inmediatamente relaciones con los órganos del TLCAN y especialmente con la Comisión de Libre Comercio (CLC), ya que en la práctica este acercamiento es mínimo a pesar de que el ACAAN lo establece. Los funcionarios de ambas instituciones deben planear reuniones con los Ministros de Medio Ambiente y los de Comercio para tener una mejor perspectiva de la vinculación medio ambiente comercio, y de esta forma, se podrían abordar los problemas al respecto, de manera integral.

- 4. Impulsar el desarrollo sustentable. Los supuestos del desarrollo sustentable deben reflejarse a nivel regional. Hasta el momento las actividades que la CCA realiza a través de los proyectos han sido encaminadas a cuestiones muy técnicas, en donde por ejemplo se protege la biodiversidad, se estudian posibilidades de sustituir formas de producción en ramas específicas de la industria, o se realiza el monitoreo de la calidad del aire.

Proceder de esta manera tiene sus pros y sus contras, por una parte se concentran los esfuerzos en objetivos concretos, aumentando las posibilidades de alcanzar grandes logros, pero, por otro lado, son muy pocos los proyectos que se han hecho con respecto a cuestiones sociales o culturales, en las que se tendrá que poner más atención, como parte del objetivo de la CCA de alcanzar el desarrollo sustentable en la región.

Sin embargo, se debe reconocer que aspectos como la participación pública, la información y la participación de comunidades en la solución de problemas, mediante el FANCA se han tenido en alta consideración en el trabajo de la CCA. Aún así, con respecto a estos elementos del desarrollo sustentable, podemos observar algunas fallas que tendrán que ser corregidas.

La participación pública es uno de los mecanismos que la CCA ha fomentado y mediante el cual se han logrado avances importantes, como por ejemplo, en los procesos de consulta en materia de manejo adecuado de las sustancias químicas.

Sin embargo, ha habido cierta ineficiencia en esta materia. El principal motivo es que muchas sesiones de consulta pública no han estado bien estructuradas. Por esto es recomendable que se ponga más atención en la planeación de las reuniones, que estén bien organizadas y bien difundidas, con una explicación previa del tema que se tratará, para que la gente vaya preparada y tenga una aportación pertinente.

Otro aspecto que debe tratarse es que el tema a discutir debe ser de interés regional, para que de esta manera la participación sea mayor y más enriquecedora. En ellas, debe abordarse un tema prioritario y de ser posible llevarse a cabo en el lugar donde el problema está afectando a la población, así, las reuniones se pueden ir rotando por diversos lugares y tratar los temas que los aquejan.

La participación pública debe ser uno de los ejercicios más importantes de la CCA, ya que enriquece los trabajos y proyectos que el ACAAN apoya. El público debe estar interactuando constantemente con la CCA para que el desarrollo sustentable pueda ser aplicado.

Respecto a las peticiones ciudadanas, éste tipo de participación y denuncia ciudadana es única en su género entre las organizaciones dedicadas a la protección del ambiente y uno de los elementos clave del desarrollo sustentable. La meta del establecimiento de éste mecanismo es permitir que la población de la región, pueda alertar a la CCA sobre alguna anomalía en la aplicación de la legislación ambiental.

Sin embargo, uno de los requisitos necesarios para que el Secretariado acepte una petición ciudadana es que se presenten pruebas del daño que la violación a la legislación ha causado, lo que provoca que no se acepten peticiones que prevean un daño y sólo son eficientes en la medida en que pueden desencadenar acciones correctivas. Por lo tanto, sería conveniente que se realizara y revisara un registro de casos que pudieran ser considerados como precedentes y tomados como base para que se pudieran aceptar peticiones que pudieran llevar a tomar medidas precautorias,

como mayores estudios previos o legislación más amplia sobre algún tema, etc., sin que se pretenda convertir a la CCA en un tribunal de denuncias que pudiera constituir una amenaza para los países, lo que ocasionaría un decreciente apoyo a la Comisión.

Como ya vimos, uno de los postulados básicos del desarrollo sustentable es la participación de la ciudadanía y la valoración de sus modelos de protección ambiental comunales, así como tecnologías locales, por lo que el hecho de que la CCA y las poblaciones de las tres partes puedan lograr un vínculo estrecho, se convierte en uno de los elementos necesarios para que el desarrollo sustentable sea un hecho, por ello, es necesario seguir brindándole apoyo al FANCA.

El FANCA fomenta la participación comunitaria en lugares específicos, por lo que se ha convertido en la versión regional de "piensa globalmente, actúa localmente", lo cual lo hace un órgano de vital importancia para la toma de consciencia y para fomentar a la gente a que participe, cuestione, pregunte y actúe.

El FANCA debe realizar sus propuestas de financiamiento, tomando en cuenta un periodo trienal, de tal forma que los proyectos puedan concluirse a tiempo, estén en concordancia con el Programa Anual trienal, le permiten al FANCA generar una población crítica y experiencia comunitaria. Con esto se podrá dar un paso más adelante en el ámbito de cooperación interna de la CCA, entre el FANCA, Secretariado y Consejo, por supuesto, cada uno con sus propias actividades.

La participación ciudadana que se hace a través del FANCA es muy importante, ya que las poblaciones, desde dimensiones muy locales pueden participar de los objetivos y actividades de la CCA. Además, está claro que si únicamente actúan las autoridades, los problemas ambientales de la región no se podrán resolver, ni se alcanzará el desarrollo sustentable.

Cabe señalar que para que se pueda ejercer el derecho de participación la población debe estar informada, por eso, una de nuestras propuestas es que la CCA debe tener más mecanismos de difusión de sus actividades, ubicación de sus centros de información, programas, objetivos y mecanismos, a través del acercamiento a televisoras, oficinas de gobierno, radiodifusoras, universidades, etc., de manera que su labor sea conocida.

En materia de información y datos científicos, es importante decir que la generación e intercambio de conocimiento científico es uno de los elementos más importantes del desarrollo sustentable, el poseer el conocimiento genera posibilidades de actuación y solución de problemas.

Además de que con la información compartida se evitan diferencias políticas que surgen por la falta de la misma. Si se despolitiza el proceso de aplicación de la información para la comprensión de los problemas, aumentan las posibilidades de desarrollo de la cooperación trinacional.

La difusión de información ha sido uno de los problemas más graves a los que se tiene que enfrentar la CCA, pues existen grandes diferencias en la información que manejan las partes, en su relación entre sí y con la CCA y, aun entre los estados o provincias e incluso universidades que los forman, por lo que, se requiere una homogeneización de la información para poder establecer criterios en los que se puedan basar las investigaciones regionales y que sean aceptados por los tres países.

La participación pública, individual o comunitaria y la difusión e intercambio de información son elementos básicos para el avance de la conciencia ambiental que se traducirá en los hechos y en la recuperación del equilibrio natural entre la naturaleza y las actividades humanas en el planeta.

La inclusión de todos los aspectos del desarrollo sustentable en las actividades podrá ampliar las funciones de la CCA y vincularla con otras organizaciones que tengan metas y objetivos parecidos, para poder llevar a cabo el intercambio de experiencias, colaboración, elaboración de programas conjuntos, etc.

En general, el programa de la CCA debe incluir todas estas cuestiones para que sea integral y contribuya a la creación de conciencia colectiva en la región, además de insertar todos los demás elementos necesarios para el logro de la sustentabilidad de la región.

En un segundo lugar, las acciones de la CCA se han visto limitadas debido a que está dirigida por un Consejo de Ministros y esta financiada por los gobiernos de las partes y, por lo tanto, responde a los intereses de tres países distintos, con diferentes niveles de desarrollo y de capacidad de negociación. Debido a ello, la CCA es una organización que depende del compromiso de las naciones que la integran para asegurar su éxito.

Para que esta voluntad política pueda ser aprovechada en su totalidad, se requiere desarrollar un mejor proceso que permita a nivel nacional, es decir, a los departamentos gubernamentales, dependencias, municipios, etc., integrarse más a las actividades y funciones de la CCA, tanto en el ámbito de comercio, como en el de protección ambiental. Dichos departamentos, municipios, entidades, etc., deben ser

incluidos en la participación y discusión, para que de esta manera, sea el país, en su totalidad, el que se integre en la dinámica del desarrollo sustentable.

Por la necesidad de esa voluntad política, las partes deben asegurarse de que las aportaciones que otorgan se reflejen en beneficios y, que las pérdidas y las ganancias sean equilibradas, o por lo menos, no muy desproporcionados. Lamentablemente, esto en la práctica no sucede así.

Otro problema que se destaca en el mismo sentido, es el de la contribución económica que cada país aporta para conformar el presupuesto de la CCA. La participación es equitativa, pero tomando en cuenta las profundas diferencias entre México y sus otros dos socios, se cree que asumió un compromiso financiero desproporcionado. Pero se debe tomar en cuenta que si contribuyeran con un capital que fuera menor, los beneficios y logros de la CCA serían notablemente menores, aunque la aportación fuera mucho más accesible para México, además, una aportación proporcional a las capacidades de nuestro país, es decir, una en la que México diera un monto menor, ocasionaría la subordinación de los intereses de México a los de los otros dos socios, en cambio la participación igualitaria provee a nuestro país una igualdad de condiciones para alcanzar objetivos dentro de la CCA

Por último, debemos considerar que la CCA es de muy reciente creación y se encuentra, por lo tanto, en una fase de ajustes, en la que apenas se están detectando las fallas de funcionamiento que le impiden cubrir sus objetivos.

Así, la Comisión se enfrenta al reto de superar múltiples dificultades, entre las que podemos observar la necesidad de que los Ministros de Medio Ambiente que integran el Consejo logren convertirse en una clase de funcionarios internacionales, ya que se han hecho evidentes los problemas que les ocasiona defender los intereses nacionales que representan y, al mismo tiempo, proteger los intereses regionales dentro de la CCA.

Por su parte el CCPC, también requiere de ajustes, pues sus miembros no asisten a las reuniones, lo que es preocupante y debe modificarse, ya que la participación pública es uno de los elementos base de la sustentabilidad y para que ésta se dé, se deben aprovechar los espacios de participación que ya existen, y que deben verse como una oportunidad de cambio y beneficio.

Con respecto a los órganos auxiliares, Canadá creó su CNN pero sólo participan en él las dependencias adheridas al ACAAN. En este caso, es recomendable

que se tratara de que las provincias que no lo firmaron, lo hagan, para que los beneficios y los compromisos se amplíen.

Por lo que respecta a México, el ya formó sus CCN y su CCG, pero no como organismos independientes, sino que los integró a un departamento gubernamental, en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable, lo cual es muy positivo, ya que las actividades de los comités están directamente vinculadas con las políticas estatales del país, lo que proporciona mayor integración entre la CCA y las dependencias gubernamentales, además que están ligadas a un Consejo que tiene la función específica de instrumentar el desarrollo sustentable, ahora lo que se tiene que ver es qué tan eficiente es el mismo.

También se han presentado dificultades debido a que no siempre se respetan los límites de actividad de los órganos, por lo que se hace más difícil la tarea de la CCA, pues se duplican esfuerzos, surgen trabas administrativas e incluso enfrentamientos entre los miembros de cada órgano, de tal forma que la CCA deberá redelimitar los campos de acción de cada uno de sus órganos y preestablecer los plazos en los que cada uno de ellos pueda realizar sus actividades sin retrasos.

Esta medida es de suma importancia, ya que uno de los elementos clave para alcanzar la sustentabilidad es precisamente la delimitación de actividades, la división del trabajo, así como el respeto a las actividades de cada órgano dentro de una organización internacional, comunidad, población, etc., ya que si esto no se hace, se atrasaran las labores urgentes que tienen que ver directamente con la aplicación del desarrollo sustentable, y se desarrollarían confusiones que desde un principio debieron estar controlados, por la estructura misma de la CCA.

De la misma manera, cada órgano de la Comisión deberá poner más atención en los mecanismos de enlace, entre sí, así como también con las dependencias gubernamentales de cada una de las partes. Si esta relación se complementa y estrecha, será mucho más fácil la comunicación, la discusión y la cooperación para la solución de problemas a nivel regional, lo que será uno de los primeros pasos para la aplicación del desarrollo sustentable en América del Norte.

Actualmente, al interior de las partes, todavía no se ha abundado en esta temática. Debido a esto, es necesario que cada una establezca mecanismos de enlace y coordinación entre las dependencias gubernamentales que tengan que ver con el tema, para que los tópicos se ajusten a los de competencia del ACAAN. Incluso, las dependencias que no tratan estrictamente el tema ambiental pueden incluir

aportaciones, opiniones y de hecho pueden participar activamente, pues el medio ambiente es un tema que puede abordarse desde diversas perspectivas.

Todo esto tiene dos propósitos fundamentales: que cada dependencia interesada tenga la oportunidad y posibilidad de sugerir y emitir opiniones constructivas y, que ninguna dependencia pueda representar una traba u obstáculo al trabajo de la CCA.

Este es un aspecto que se ha descuidado en la CCA, a pesar de que uno de los principales objetivos del desarrollo sustentable es la participación integral del Estado. De hecho, es pertinente precisar es que Canadá no aplica el ACAAN en todo su territorio, siendo que sólo Alberta, Quebec y Manitoba están suscritos, las demás provincias no se han adherido, lo que provoca que ninguno de sus derechos y obligaciones se hagan extensivos a dichos territorios, lo que trae consigo que la CCA no tenga competencia en los mismos. Los territorios no adheridos tienen la desventaja de que sus poblaciones no están bajo las estipulaciones del ACAAN y no pueden aprovechar los derechos que este les propicia. Además, se debe tomar en cuenta que si algún daño ambiental se genera en estas zonas, traspasa sus límites y llega a otros territorios que sí estén adheridos al ACAAN, el problema será muy difícil de resolver, ya que no se le reconocería a la CCA ninguna autoridad, además de que se estaría dañando zonas que sí están bajo la jurisdicción de la organización.

En este sentido, se recomienda que el gobierno de Canadá se esfuerce en lograr que los territorios que no se encuentran adheridos al ACAAN lo hagan, para que sean sujetos de las oportunidades de denuncia, participación, discusión, etc., que este les otorga, así como también se hagan sujetos a las obligaciones que dicta.

Esta falta de participación de todos las provincias o estados, reduce las posibilidades del logro del desarrollo sustentable a nivel regional, ya que con esto, se impide que los programas, políticas y proyectos de la CCA alcancen toda la jurisdicción territorial que se requiere. Así, nuestra propuesta es que debe desarrollarse un mejor y mayor apoyo político a la CCA al interior de los países miembro, a través de la participación de los departamentos, dependencias, ministerios, municipios, etc., es decir, toda la entidad gubernamental, e incluso, todas aquellas organizaciones que no sean gubernamentales y que se interesen en participar de esta labor.

Debe quedar claro, que la CCA en ningún momento deberá intervenir en asuntos internos de cada país, ni pretenderá dictar las políticas que han de llevarse en

ellos, de lo que se trata es de coordinar esfuerzos a través de un plan integrado que contenga más o menos los mismos principios y objetivos.

Por otro lado, el proceso de realización y revisión del Programa y Presupuesto Anual de la CCA, también está siendo objeto de análisis, pues ha presentado numerosos problemas cuya causa principal es el reducido periodo de un año para su preparación y aprobación.

El hecho de aprobarlo anualmente, no resulta conveniente, ya que la elaboración de estos documentos, se realiza de manera apresurada y no se pueden prever las modificaciones que requerirá un programa que terminará en un periodo más amplio que el de duración de un programa anual.

Debido a esto, recomendamos que la elaboración de los mismos sea trienal, esto facilitará la labor de realización, revisión y aprobación del programa y el presupuesto, se fomentara la planeación de prioridades más claras, se hará una mejor difusión de las actividades que el Secretariado y el Consejo pretenden concluir, se asegurara el cumplimiento de todos aquellos proyectos que tengan un desarrollo mayor a un año y se podrán incorporar en los proyectos las aportaciones públicas que se van presentando. Este plan será revisado anualmente para determinar si es necesario profundizar en algún tema que se ha tratado incipientemente o para hacer cualquier modificación necesaria a los proyectos.

Finalmente, podemos decir que, la CCA es una organización única en su género debido a que conjunta dos visiones, antes no vinculadas: el medio ambiente y el comercio. Gracias a este avance, se puede lograr una mejor comprensión de los aspectos que se relacionan a estas dos áreas, así como un mayor aprovechamiento de oportunidades en esta materia, para alcanzar el desarrollo sustentable en la región.

Con esta nueva visión se da un paso adelante para el logro de resultados comerciales favorables, a la par que se genera la información y el conocimiento para la protección ambiental, frente a posibles consecuencias negativas derivadas del creciente intercambio comercial entre México, Estados Unidos y Canadá.

Es necesario aclarar también que pese a los esfuerzos realizados por la CCA para hacer que la visión de medio ambiente y comercio sea compatible, desde las negociaciones del TLCAN y ACAAN se hicieron manifiestas profundas divisiones en la manera de abordar el tema, y que en la practica no se superaran fácilmente, lo que significa que la labor de la CCA a este respecto no será, y de hecho no es fácil y pasará tiempo antes de ver resultados concretos.

Lo que se debe reconocer es que el simple hecho de que exista la CCA y que en el marco de sus propósitos se conjunte la visión de medio ambiente y comercio, así como la del desarrollo sustentable, es un logro y significa que hay mucho por realizar para que esto trascienda al plano de la realidad. La comisión ha logrado que tres gobiernos hagan un compromiso voluntario a través de ella y que en sus relaciones y en su interior se tome en cuenta un criterio nuevo: el ambiental

Probablemente, esta labor se extienda con la consolidación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), debido a que con un área de libre comercio tan extensa como la que implicaría el ALCA sería imprescindible aplicar la visión del desarrollo sustentable al interior de sus naciones y en sus relaciones entre sí, labor que se haría más difícil, por los conflictos que encarna por sí misma una relación entre una gran cantidad de países con diversas costumbres, políticas, sistemas, etc.

Bibliohemerografía

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, Canadá, 1993, 36 pp.

Alanís Ortega, Gustavo, et. Al. *Comisión para la Cooperación Ambiental*. Centro Mexicano de Derecho Ambiental, 2ª ed., México, 1995, 20 pp.

Alanís Ortega, Gustavo. "Legislación ambiental en América del Norte", documento presentado en el curso del Programa Universitario del Medio Ambiente llamado "El medio ambiente y Relaciones Internacionales". pp.13.

Ballesteros, Carlos. "El concepto de seguridad ambiental y la integración del mercado norteamericano", en *Relaciones Internacionales*. No. 58, CRI/FCPyS/UNAM, México, abril-junio de 1993, pp.63-68.

Barba Pirez, Regina. "Participación Social de Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas", ponencia presentada el 14 de agosto de 1997 en el curso del programa Universitario del Medio Ambiente, "El medio ambiente y las Relaciones Internacionales". 22 pp.

CCA. *Las instituciones del TLC. Rendimiento y potencial de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados*. Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, 1997, 76 pp.

CCA. *Una visión compartida. Hacia la sustentabilidad en América del Norte*. Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, 1997, 36 pp.

CCA. *Comprender*. Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, 1997, 20 pp.

CCA. *Balance cuatrienal del Acuerdo de Cooperación de América del Norte: Informe del Comité de Revisión Independiente 2 de junio de 1998*. Documento recuperado de

Internet en la página <http://www.cec.org/spanish/procurement/efp3.cfm?fomart=1>, 49 pp.

CCA. *Informe anual y presupuesto anual 1996*. Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, 1997, 102 pp.

CCA. *Programa anual y presupuesto 1998*. Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, 1997, 95 pp.

CCA. FANCA. Documento obtenido en Internet en la página <http://www.cec.org/spanish/profile/pac/advisry.ctm?format=2>. 3 pp.

CCA. *Ecoregión*. Boletín del Secretariado de la CCA, No. 5, invierno-primavera de 1997, 8 pp. 6

Cid Capetillo Ileana y Márquez, María de los Ángeles, *Lineamientos generales para la elaboración de proyectos de investigación*. UNAM/FCPySICRI, México, 1997, 55pp.

Colby, Michael E. "La administración ambiental en el desarrollo: evolución de los paradigmas", en *Trimestre Económico*. No. 231, Vol. LVIII (3), México, julio-agosto de 1991, pp 589-615.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. *Nuestro futuro común*. Alianza Editorial. Madrid, 1988, 460 pp.

Cortés Ruiz, Carlos. "La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (algunas reflexiones)", en *Configuraciones del mundo actual*. No. 32, año 1, UAM-Xochimilco, México, invierno/primavera de 1993, pp. 475-491.

Driscoll, Bárbara A. Y Vereá, Mónica. *La administración Clinton*. CISAN/UNAM, México, 1995, 404pp.

Guimaraes, Roberto. "El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra. Evaluación impresionista de Río-92". en *Nueva Sociedad*. No. 122. México, noviembre-diciembre de 1992, pp. 86-102.

Kennedy, Paul, *Hacia el Siglo XXI*. Traduc. J.G. López Guix, Plaza & Janes, España, 1995, 563 pp.

Leff, Enrique, *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI, México, 1994, 437 pp.

Morales Aragón, Eliezer y Dávila Pérez, Consuelo (Coord.). *La Nueva Relación de México con América del Norte*. UNAM, México, 1994, 555 pp.

Ornelas Delgado, Jaime. "¿Es el desarrollo sustentable una opción viable?", en *Ciudades*. No. 34, RNIV, México, abril-junio de 1997, pp. 56-63.

Pichs Madruga, Ramón. "Desarrollo sostenible: la dimensión global", en *Temas*. No. 94-12, Fondo para el desarrollo de la cultura, Cuba, enero-marzo de 1997, pp. 4-12.

Ponce Nava, Diana L., "El derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo: la contribución mexicana" en *Las Naciones Unidas en su 50 aniversario*. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México, 1995, pp.81-99.

Rojas Soriano, Raúl, *El proceso de la investigación científica*. Trillas, México, 1992, 151 pp.

Sachs, Ignacy. *Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción*. Ed. El Colegio de México, México, 1982, 185 pp.

SECOFI. *Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos*. Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, México, 1992, 58 pp.

Secretaria de Hacienda y Crédito publico. *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. SHCP, México, 1995, 177 pp.

Secretaría de medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. *Programa de Medio Ambiente 1995-2000*. SEMARNAP, México, 1996, 117 pp.

Strong, Maurice. "El Acuerdo cuatro años después", Una evaluación independiente del acuerdo de Cooperación ambiental de América del Norte, en *Ecológica-TLC*. Documento obtenido de Internet el 15 de marzo de 1999 en la página <http://www.bxintinet.com/mader/eco...1/mexico/ecologia/98/0198tlc7.htm> 1.4 pp.

Televisa. *Almanaque Mundial 1999*. Grupo Empresarial Televisa, México, 1998, 608 pp.

Urquidi, Víctor L., "El medio ambiente en México: diagnóstico, programas, perspectivas", en *El medio ambiente en México*. El Colegio de Sinaloa, México, 1996, pp. 9-52.

Varela Barraza, Hilda, "Nuevos temas de investigación en las relaciones internacionales: la ecología" en *Relaciones Internacionales*. No. 55, julio-septiembre de 1992, FCPyS, México, pp. 31-51.

Vega Cánovas, Gustavo. *México Estados Unidos Canadá 1991-1992*. Ed. El Colegio de México, México, 1993, 543 pp.

Vega Cánovas, Gustavo. *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*. Ed. El Colegio de México, México, 1993, 352 pp.