

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL ACUERDO DE
COOPERACIÓN AMBIENTAL DEL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE A PARTIR DE LA
TEORÍA DEL INSTITUCIONALISMO LIBERAL**

T E S I S

**Que para obtener el grado de Maestro en Estudios en
Relaciones Internacionales presenta:**

IÑIGO GABRIEL MARTÍNEZ PENICHE

Asesora: Dra. María Teresa Gutiérrez Haces

Ciudad Universitaria, Octubre de 2006

AGRADECIMIENTOS



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi familia, siempre solidaria, en especial a la jechucita linda

A Liliana, faltas tu

A mis amigos y compañeros de convicciones

A mis sinodales, particularmente a mi asesora, Dra. María Teresa Gutiérrez Haces, por su paciencia, confianza, valiosas recomendaciones y, sobretodo, por darme la motivación necesaria para culminar esta investigación

A Víctor López Garduño y al Mtro. Alfonso Sánchez Múgica, por su comprensión, confianza y apoyo

Y, especialmente, al heroico Pueblo de México en resistencia, en solidaridad con su lucha por impedir el fraude, la imposición y la entrega de nuestro país a los poderes fácticos y a los intereses trasnacionales y extranjeros. ¡Vamos Patria a caminar, que más temprano que tarde, la justicia para nuestra gente ha de llegar!

"EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE A PARTIR DE LA TEORÍA DEL INSTITUCIONALISMO LIBERAL"

ÍNDICE

Planteamiento Central	9
Hipótesis de la Investigación	13
Estructura de la Investigación	16
Capítulo 1- El debate teórico sobre la cooperación en el estudio de las relaciones internacionales: realismo/neorrealismo versus liberalismo/neoliberalismo	18
1.1 <i>Fundamentos para la cooperación en las relaciones internacionales</i>	18
1.2 <i>Elementos del diálogo-debate realismo/neorrealismo versus liberalismo/neoliberalismo sobre la cooperación en las relaciones internacionales</i>	19
1.3 <i>La teoría de los Regímenes Internacionales</i>	24
1.3.1 <i>Naturaleza y conceptualización de los Regímenes Internacionales</i>	25
1.3.2 <i>Globalización y Regímenes Internacionales</i>	27
1.4 <i>El enfoque realista/neorrealista sobre la cooperación internacional</i>	28
1.5 <i>El enfoque liberal/neoliberal sobre la cooperación internacional. Cooperación en instituciones internacionales</i>	29
1.6 <i>Regionalismo e institucionalismo en América del Norte. Creación de instituciones liberales para la región</i>	35

Capítulo 2-	Los cambios en el sistema internacional y la redefinición de la cooperación en la región América del Norte a finales del siglo XX	39
2.1	<i>Los cambios en la dinámica económica del sistema internacional a finales del siglo XX</i>	40
2.2	<i>Los cambios en la dinámica política del sistema internacional a finales del siglo XX</i>	44
2.3	<i>Los cambios en el sistema internacional y sus impactos en América del Norte. Redefinición de los mecanismos de cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá</i>	47

Capítulo 3-	Los sistemas políticos de las naciones de América del Norte	52
3.2	<i>Instituciones en América del Norte: enfoque comparativo</i>	52
3.2.1	<i>Elementos teóricos sobre federalismo</i>	54
3.2.2	<i>Sistemas políticos, instituciones y federalismo en América del Norte</i>	55
3.3	<i>El sistema político de Estados Unidos</i>	56
3.3.1	<i>El excepcionalismo estadounidense</i>	56
3.3.2	<i>Instituciones y federalismo en Estados Unidos</i>	57
3.4.	<i>El sistema político de Canadá</i>	58
3.4.1	<i>El singularismo canadiense</i>	58
3.4.2	<i>El sistema político y el federalismo en Canadá</i>	60
3.5	<i>El sistema político de México</i>	61
3.5.1	<i>El presidencialismo mexicano</i>	61
3.5.2	<i>El sistema político y el federalismo en México</i>	62
3.6	<i>Los sistemas jurídicos ambientales en América del Norte</i>	63
3.5.1	<i>El sistema jurídico ambiental estadounidense</i>	64
3.5.2	<i>El sistema jurídico ambiental canadiense</i>	66
3.5.3	<i>El sistema jurídico ambiental mexicano</i>	68

Capítulo 4. Interacción institucional y mecanismos de cooperación en América del Norte	72
4.1 Introducción	72
4.2 La cooperación entre México y Estados Unidos	73
4.2.1 Enfoques teóricos y categorías para analizar la relación México-EU	74
4.2.2 Enfoques teóricos sobre la cooperación en la relación México-EU	77
4.2.2.1 Enfoque realista/neorrealista	78
4.2.2.2 Enfoque institucionalista neoliberal	79
4.2.2.3 Otros enfoques	80
4.2.3 Etapas en la relación México-EU durante el siglo XX	83
4.2.2.1 El periodo entre 1910 y 1940	83
4.2.2.2 El periodo entre 1940 y 1980	83
4.2.2.3 El periodo contemporáneo	85
4.2.4 Fortalecimiento de los mecanismos bilaterales de cooperación México-EU en la década de los noventa	86
4.3 La cooperación entre México y Canadá	87
4.3.1 Antecedentes históricos de la relación bilateral	88
4.3.2 Reforzamiento de la relación bilateral a partir de la firma del TLCAN	90
4.3.3 En busca de la institucionalización de la relación bilateral	91
4.4 El incremento de la cooperación regional a partir de la firma del TLCAN	93
4.4.1 La integración de los mercados en América del Norte	94
4.4.2 La institucionalización de la relación trilateral a partir del TLCAN	96
4.4.2.1 Resultados alcanzados en el proceso de institucionalización	97
4.4.2.2 La agenda social faltante del TLCAN	98
4.4.3 ¿Hacia una Comunidad de América del Norte?	99
Capítulo 5. La cooperación regional en materia ambiental: análisis del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América	

	del Norte (ACAAN) y de sus instituciones	102
5.1	<i>La institucionalización de la relación trilateral en el área del medio ambiente</i>	102
5.1.1	<i>Los acuerdos paralelos del TLCAN</i>	103
5.1.2	<i>El debate ambiental en el TLCAN: librecambismo, radicalismo e institucionalismo</i>	105
5.2	<i>El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)</i>	108
5.2.1	<i>La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)</i>	109
5.2.1.1	<i>El Consejo</i>	110
5.2.1.2	<i>El Secretariado</i>	111
5.2.1.3	<i>Otras instancias de asesoría</i>	112
5.2.2	<i>La participación pública como componente de la CCA</i>	112
5.2.2.1	<i>El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)</i>	113
5.2.3	<i>Los dos mandatos de la CCA</i>	113
5.2.3.1	<i>El mandato de vigilancia y supervisión</i>	114
5.2.3.2	<i>El mandato de cooperación</i>	116
5.3	<i>Revisión de la implementación del ACAAN y del funcionamiento de la CCA a diez años de su puesta en operación</i>	117
5.3.1	<i>Principales logros en la implementación del ACAAN y en la operación de la CCA</i>	119
5.3.1.1	<i>Desempeño institucional de la CCA</i>	121
5.3.1.2	<i>Fortalecimiento de la capacidad institucional</i>	123
5.3.1.3	<i>Mayor transparencia y participación de la sociedad civil</i>	126
5.3.2	<i>Principales problemas surgidos de la implementación del ACAAN y de la operación de la CCA</i>	130
5.3.2.1	<i>Diseño institucional para la cooperación ambiental</i>	130
5.3.2.2	<i>Controversias en materia ambiental</i>	136
5.4	<i>Desafíos y perspectivas para el ACAAN y la CCA</i>	138
5.4.1	<i>Fomento de la cooperación trilateral para la conservación del medio ambiente</i>	140

5.4.2	<i>Funcionamiento eficiente de la CCA para el desarrollo de la capacidad</i>	142
5.4.3	<i>Generación de información, conocimiento y participación ciudadana</i>	145
Conclusiones		148
Cuadros		
	<i>Cuadro 1: Principales temas del debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo</i>	23
	<i>Cuadro 2: Sistemas jurídicos ambientales de Estados Unidos, Canadá y México</i>	71
	<i>Cuadro 3: Peticiones activas</i>	155
	<i>Cuadro 4: Expedientes de Hechos</i>	157
	<i>Cuadro 5: Informes Especiales del Secretariado</i>	159
	<i>Cuadro 6: Recomendaciones del CCCP al Consejo</i>	160
	<i>Cuadro 7: Subvenciones a la cooperación ambiental</i>	162
Lista de Acrónimos		172
Bibliografía y Hemerografía		173
Fuentes Electrónicas		187

PLANTEAMIENTO CENTRAL

La presente investigación examina la manera en que los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos han manejado en años recientes su relación trilateral, particularmente aquella relacionada con los problemas para la conservación del medio ambiente, a partir de la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Intentaremos demostrar que las nuevas formas para el manejo intergubernamental de estos problemas mediante la creciente institucionalización de las relaciones han permitido aumentar la cooperación entre las tres naciones. La evidencia empírica que lo demuestra es considerable y ha recibido un impulso definitivo gracias a la implementación del Acuerdo para la Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y a la operación de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA).

El ACAAN y la CCA pueden ser considerados prototipos de instituciones liberales.¹ Pero, simultáneamente, son más que regímenes internacionales tradicionales, pues no solo participan los gobiernos parte en el Acuerdo sino que también se incluyen a expertos en temas ambientales y, de manera innovadora, se integran mecanismos avanzados de participación ciudadana en prácticamente todo el diseño del mecanismo. Este es, como trataremos de demostrar, uno de los principales logros del ACAAN, particularmente para nuestro país, pues se ha permitido un escrutinio público más intenso de los asuntos ambientales. Al mismo tiempo, se han logrado avances en la construcción de capacidad institucional y en la armonización de procedimientos y regulaciones sobre medio ambiente. No obstante, a pesar de estos logros, durante los próximos años el ACAAN y la CCA deberán hacer frente a importantes desafíos para obtener mayor credibilidad como instituciones clave para la administración de los asuntos sobre medio ambiente en América del Norte.

Para demostrar lo anterior, utilizaremos la teoría del institucionalismo neoliberal, la cual plantea que “un incremento en el grado de institucionalización en determinadas áreas de la relación intergubernamental debe resultar en mayores posibilidades para la cooperación”.² El nivel de

¹ Las instituciones del pensamiento liberal están constituidas fundamentalmente por cuatro elementos: a) *principios*: conjuntos coherentes de postulados y declaraciones teóricas de cómo funciona el mundo; b) *normas*: especifican el comportamiento estándar general e identifican los derechos y obligaciones de los Estados participantes; c) *reglas*: diseñadas para reconciliar los conflictos que podrían existir entre principios y normas; y, d) *procedimientos de toma de decisiones*: identifican disposiciones específicas de comportamiento (Krasner, 1983: 4-5).

² Los teóricos del institucionalismo neoliberal argumentan que las instituciones internacionales pueden mitigar la anarquía internacional al reducir los costos de verificación, reforzando la reciprocidad y haciendo más fácil de

institucionalización se mide por la importancia que los gobiernos confieren a determinada área de su relación con otras naciones, por el grado de formalización de los asuntos (la especificidad de los acuerdos), por el ambiente y acuerdos burocráticos (la especificidad del papel jugado por los funcionarios de los gobiernos al manejar los asuntos bilaterales) y por el nivel de fortalecimiento de los mecanismos de consulta.

Durante el desarrollo de la investigación intentaremos responder a una serie de interrogantes, entre las que destacan las siguientes: ¿cuáles son los principales planteamientos sobre la cooperación que establecen las teorías realistas/neorrealista y liberales/neoliberales en el estudio de las Relaciones Internacionales?; ¿cuáles son los elementos que permiten llevar a cabo la cooperación, de acuerdo con la teoría del institucionalismo liberal?; ¿de qué manera influyeron los cambios en el sistema internacional en el aumento de la cooperación en América del Norte?; ¿cómo afectan las diferencias en la arquitectura jurídica y gubernamental de los tres países de la región norteamericana las posibilidades para alcanzar la cooperación en los asuntos ambientales?; ¿ha resultado adecuada la estructura institucional construida a partir del TLCAN para manejar la relación trilateral en el ámbito del medio ambiente?; ¿están cumpliendo dichas instituciones con los objetivos y metas para lo que fueron diseñadas?; ¿ha contribuido este proceso de institucionalización a la disminución de los costos de transacción, a aumentar los flujos de información para reducir la incertidumbre, al logro de mayores niveles de transparencia y a la identificación de áreas y estímulos para el incremento de la cooperación?; ¿ha auspiciado la el ACAAN y la CCA una mayor participación ciudadana para la gestión ambiental en la región?

El trabajo de investigación se enfocará en el análisis del proceso de institucionalización de las relaciones entre gobiernos en el ámbito del medio ambiente. Una de las primeras constantes que podemos observar del proceso de entendimiento desarrollado durante los últimos años entre México, Canadá y Estados Unidos es que ha estimulado el surgimiento de mecanismos de participación entre actores no estatales como el sector privado, los organismos no gubernamentales y los centros de investigación.³

Por muchos años los estudiosos de la relación bilateral entre México y Estados Unidos han tratado de explicar la manera en cómo ambos países pueden cooperar a pesar de sus notables asimetrías. La respuesta académica a esta interrogante se ha modificado a lo largo del tiempo. Hasta los últimos años de la década de los ochenta, tal respuesta había sido construida a partir de la teoría realista de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, en los últimos años, debido a la introducción de las reformas neoliberales en

penalizar el incumplimiento de las normas, de tal forma que los Estados incursionarán en un proceso de relaciones cooperativas (Dunne, 1997: 159).

³ Ejemplos de lo anterior son las reuniones públicas del Comité Consultivo Público Conjunto de la CCA, donde se reúnen representantes de diversos sectores preocupados en el ámbito del medio ambiente.

el mundo, y particularmente en nuestro país, tal enfoque (y su continuación, el neorrealismo) resulta limitado e insuficiente para explicar la relación bilateral.⁴

A lo largo de la "Guerra Fría", ambos gobiernos estuvieron de acuerdo en resolver sus diferencias de una manera reactiva. Los gobiernos posrevolucionarios mexicanos tomaron una actitud defensiva hacia sus vecinos del norte. Este comportamiento aislacionista reflejó una actitud que pudiera ser expresada como: un menor contacto con Estados Unidos, es mejor para México.⁵ Dicha actitud se vio reforzada por una estrategia comercial proteccionista, desarrollada por los subsecuentes gobiernos mexicanos.

México no ocupó una alta prioridad en la agenda de política exterior de Estados Unidos. Durante las décadas de 1950 y 1960, ambos países tuvieron una "relación especial". En estos años, las dos naciones mantuvieron un acuerdo que permitió a México desarrollar su política exterior de manera autónoma de Washington, al mismo tiempo que recibía tratamiento preferencial en ciertos aspectos económicos. Estados Unidos mantuvo generalmente una actitud de poco interés hacia México, poniéndole atención sólo en periodos de inestabilidad o conflicto. Durante las décadas de los años 60s y 70s, a medida que se intensificaba la política de industrialización mediante la sustitución de importaciones implementada en nuestro país, la importancia del mercado estadounidense, desde la visión de los gobernantes mexicanos, tendió a decrecer.

El fin de la "Guerra Fría" trajo consigo un reacomodo geopolítico en prácticamente todo el mundo. El triunfo definitivo del pensamiento neoliberal sobre cualquier otro paradigma dio lugar a una creciente competencia comercial y por los flujos de inversión. Esta situación estimuló la consolidación de bloques comerciales en algunas regiones y el surgimiento de otros, como es el caso de América del Norte.

A partir de esta fecha, los gobiernos de México y Estados Unidos comenzaron a otorgarse un extraordinario nivel de atención mutua para reencauzar sus relaciones intergubernamentales. Este proceso de acercamiento abarcó el incremento de los contactos gubernamentales, el desarrollo de nuevas reglas para manejar la relación y la creación de mecanismos más efectivos para las consultas. El nuevo planteamiento sentó las bases para la construcción de una relación de mayor cooperación entre las dos naciones. La comunicación entre las diversas agencias y dependencias de ambos gobiernos

⁴ "El neorrealismo no constituye una guía lo suficientemente confiable para explicar las relaciones México-Estados Unidos (a partir de) los años noventa. Su principal pronóstico hubiera sido un distanciamiento entre Estados Unidos y México, así como una renovada afirmación de la independencia de este país frente a su vecino del norte, y sucedió exactamente lo contrario" (Domínguez, J., 1998: 33).

⁵ Jorge G. Castañeda, desde una perspectiva realista, subraya la idea de que México ha vivido constantemente bajo la amenaza de una intervención estadounidense. Este autor percibía en esta etapa al nacionalismo mexicano como "una fuerza cohesiva que se opone a relaciones más cercanas con Washington". (Pastor y Castañeda, 1988: pp. 45-61)

se estrechó y se fue formalizando. La coordinación de políticas y la solución pragmática de problemas se volvieron acciones recurrentes.⁶

Por lo que respecta a la relación bilateral entre México y Canadá, resulta sorprendente que a pesar del interés común de ambas naciones por aprender a vivir de manera armónica pero independiente de Estados Unidos y pese a las experiencias similares vividas como potencias medias, fue muy poco lo que se realizó de manera conjunta antes de la entrada en vigor del TLCAN. Si bien durante 1994 se celebraron 50 años de relaciones diplomáticas entre ambos países, en realidad estos años no se caracterizan por el logro de grandes objetivos. Hasta ese entonces las relaciones fueron estables, pero no se puede decir que hayan sido muy productivas.⁷

No obstante, la relación México-Canadá se ha venido incrementando de manera importante durante los últimos años, generándose así una proliferación de contactos cotidianos entre ambos gobiernos. El establecimiento de numerosos grupos de trabajo sobre diversos temas de preocupación común ha redundado en mayores vínculos gubernamentales bilaterales, lo que ha permitido desarrollar importantes iniciativas de cooperación sobre bases más sólidas. Los intercambios económicos –flujos de bienes, servicios e inversión- aumentan constantemente y no parecen detenerse.⁸

De esta manera, a inicios de la década de los noventa, la vecindad geográfica entre México, Estados Unidos y Canadá ha favorecido la interacción entre gobiernos y actores no gubernamentales que ha venido tejiendo una compleja red de intereses, conflictos y cooperación. Con frecuencia presentado como acuerdo exclusivamente comercial, el TLCAN, ha tenido una dimensión política innegable, que puede resumirse con la siguiente expresión: profundización de la interdependencia.

A más de 10 años de la entrada en vigor del Tratado se ha generalizado un intenso debate, fundamentalmente en el ámbito académico, respecto de los beneficios y costos que la liberalización comercial y el establecimiento de las instituciones creadas por éste han traído a cada una de las Partes firmantes.⁹ La presente investigación busca contribuir a esta discusión.

⁶ Por ejemplo, durante este periodo las reuniones presidenciales y la Comisión Binacional fueron decididamente estimuladas. Los dos mecanismos fronterizos también se fortalecieron.

⁷ Por ejemplo, entre 1968 y 1999, la Comisión ministerial México-Canadá solo llevó a cabo 13 reuniones. En el mismo sentido, entre 1959 y 1989 solo hubo 8 encuentros presidenciales. Adicionalmente, el comercio y la inversión fueron muy poco significativos.

⁸ Desde 1993, el comercio total se ha triplicado al pasar de 5 a 12 mil millones de dólares. Canadá es el segundo mercado de exportación más importante para los productos mexicanos; México es el principal proveedor de Canadá de varios productos; México es el tercer destino más importante de las exportaciones canadienses y Canadá se ha convertido en el principal proveedor de México de algunos productos.

⁹ Por ejemplo, el análisis de Lederman, Maloney y Servén, 2003; el de Audley, Papademetriou, Polaski y Vaughan 2004; el del Interhemispheric Resource Center, 2003; el de Vaughan, 2004; ente otros.

HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

La hipótesis principal de nuestro trabajo afirma que el proceso de institucionalización de las relaciones intergubernamentales mediante el cual México, Estados Unidos y Canadá han venido manejando en los últimos años los asuntos ambientales trilaterales ha promovido el incremento de la cooperación en beneficio de los ciudadanos de los tres países.

A lo largo de la investigación observaremos cómo aunque el móvil que instó a las tres partes a incluir en las negociaciones del TLCAN un acuerdo ambiental obedeció a un requisito coyuntural de carácter fundamentalmente político y no a una voluntad ambientalista expresa, no obstante, la instancia resultante del acuerdo, la CCA, ha logrado poner en práctica un número importante de proyectos cooperativos que han tenido impactos positivos en distintos ámbitos de la relación trilateral sobre medio ambiente.

A pesar de que la parte coercitiva del acuerdo, diseñada para resolver posibles conflictos en materia ambiental, no ha sido aún utilizada, la simple creación de este capítulo en el acuerdo ha permitido disminuir algunas tensiones en la relación, dando paso a la cooperación trilateral.¹⁰

La primera hipótesis alterna para explicar la cooperación emergente entre los tres países se ubica en el nivel sistémico.¹¹ El colapso del imperio soviético en Europa del Este y el fin de la “Guerra Fría” representaron un periodo de profundas transformaciones en el sistema internacional, resultando en el cambio de posición que Estados Unidos ocupaba en el mundo y redefiniendo las posiciones que habían orientado su política exterior por cerca de cincuenta años.¹² Esto es, el derrumbe del bloque soviético aumentó la importancia relativa de México para los encargados de la toma de decisiones geopolíticas en Estados Unidos, convirtiéndose así nuestro país en un aliado definitivo de los intereses estadounidenses en América del Norte frente a los nuevos bloques regionales en construcción en el mundo. Desde nuestro punto de vista, esta nueva realidad es la base para el aumento de la cooperación en la región.

La segunda hipótesis complementaria se encuentra en armonía con la anterior. La argumentación

¹⁰ Mención aparte requiere el capítulo XI del TLCAN sobre la relación entre los derechos de los inversionistas en otros países y las normas ambientales nacionales, el cual ha sido severamente criticado, pues otorga beneficios especiales a los inversionistas extranjeros sobre las autoridades locales.

¹¹ Esto es, entendiendo el esquema de la política mundial como un sistema complejo de negociación entre varios tipos de actores en el marco de una estructura que afecta el comportamiento de todos los Estados. Concretamente para el caso de nuestra investigación, durante la Guerra Fría existían dos poderes dominantes que controlaban el sistema internacional bajo ciertas reglas de comportamiento.

¹² Durante estos esos años, la política exterior estadounidense estuvo centrada en la contención de la amenaza soviética y en el apoyo al sistema capitalista.

intenta explicar el incremento de la cooperación trilateral en América del Norte como consecuencia del proceso de integración y conformación de bloques económicos regionales. El derrumbe del bloque comunista inauguró una gran competencia económica en el nivel internacional: surgieron nuevos actores, nuevas formas y una creciente importancia de la integración económica regional. La creciente interdependencia de las economías de México, Estados Unidos y Canadá ha convertido a las tres naciones cautivas de las otras. Canadá ya lo era con relación a su vecino del sur, mientras que México ha aumentado sistemáticamente sus niveles de intercambio y participación con sus dos socios de la región.

Para demostrar la hipótesis principal revisaremos el funcionamiento y los logros alcanzados por el ACAAN y por la CCA. El análisis se concentrará en los acuerdos y acciones logrados por los tres gobiernos con el fin de regular y ocuparse de los asuntos ambientales comunes. Intentaremos demostrar cómo el acuerdo ha propiciado el aumento de la cooperación, pues su simple funcionamiento es de suma importancia para la administración y tratamiento de los problemas trilaterales sobre medio ambiente.

La CCA fue desde su creación, y continúa siendo, una institución singular, innovadora e importante. La Comisión ha contribuido a demostrar la vinculación de los ecosistemas de América del Norte y a generar una mayor conciencia ambiental en la región. Asimismo, ha facilitado una cooperación más fluida entre México, Canadá y Estados Unidos y sus diversos grupos sectoriales al ampliar sus relaciones e incrementar el número y ámbito de sus contactos.

Existen dos tipos de mandatos que fueron otorgados a la CCA. El primero es básicamente el de cooperar –en materia de impacto ambiental, información, difusión, participación ciudadana, reforzar la aplicación de la ley, armonizar las leyes-, mientras que el segundo tiene que ver con la función de litigar y formar opinión experta en casos de conflictos ambientales.¹³ En el primero la CCA ha sido bastante exitosa, mientras que en el segundo pensamos que se ha avanzado poco, e incluso ha sido objeto de fuertes reclamos sobre la falta de capacidad para jugar un papel de actor independiente y significativo en la resolución de las controversias que surgen de la relación entre comercio y medio ambiente.

Otro aspecto fundamental que ya señalábamos arriba es que la CCA ha llevado a la práctica sus programas de trabajo en materia de cooperación ambiental en activa colaboración con la sociedad civil. La Comisión ha contado con la participación de ciudadanos de los tres países en sus trabajos de

¹³ Un propósito central que buscaron las Partes al negociar el TLCAN y proponer la creación de algunas de sus instituciones fue evitar la discrecionalidad y arbitrariedad de las burocracias nacionales al aplicar sus leyes nacionales. La negociación de los mecanismos de solución de controversias incluidos en los artículos 11, 19 y 20 del Tratado y en la Quinta Parte del ACAAN respondió a esta preocupación.

investigación; ha fomentado el diálogo y el intercambio de información mediante redes subcontinentales de personas que comparten los mismos intereses, y ha creado un acervo cada vez más valioso de conocimientos sobre cuestiones ambientales en América del Norte.

Sobre los conceptos que utilizamos a lo largo de la investigación, la cooperación trilateral es entendida como el logro de acuerdos y la voluntad de alcanzarlos en áreas específicas mediante la coordinación de políticas. El grado de institucionalización de las relaciones intergubernamentales estará determinado por tres criterios: comunalidad, especificidad y autonomía. La comunalidad se refiere a la extensión mediante la cual las relaciones gobierno-gobierno se encuentra formalizada dentro de determinada área. La especificidad tiene que ver con el grado por el cual los acuerdos se encuentran detallados. La autonomía se relaciona con la manera en que un acuerdo particular (institución) actúa de manera independiente dentro de determinado ámbito (Keohane, 1989).

El nivel de cooperación trilateral en el ámbito del medio ambiente será operativizado al analizar la evidencia empírica del número y la naturaleza de los programas y el tipo de proyectos e iniciativas que se han concretado a la fecha en dicha materia. El grado de institucionalización será medido de acuerdo a la tipología arriba señalada, esto es, el nivel de comunalidad, especificidad y autonomía que se observa en la implementación del ACAAN y en la operación de la CCA.

La comunalidad será evaluada en términos de cuántos y qué tipo de asuntos se encuentran cubiertos por el acuerdo y por los distintos proyectos ambientales que se han establecido. Si los asuntos de importancia no se encuentran considerados dentro del acuerdo y sus proyectos cooperativos, la comunalidad será considerada baja.

El grado de institucionalización será considerado como específico dependiendo de qué tan detallada haya resultado la operación del acuerdo. Particularmente se tomará en cuenta la singularidad de los procedimientos de toma de decisiones, los canales de comunicación existentes, el intercambio de información que el procedimiento ha generado, etc. Un acuerdo particular será considerado autónomo si adquiere "vida por sí mismo", persiguiendo sus propios intereses, independientemente de la voluntad o influencia de los gobiernos nacionales que lo hayan signado.

Para el desarrollo de la investigación utilizamos diversas fuentes de evidencia empírica:

- *Textos de acuerdos e iniciativas conjuntas*: Son los textos finales de acuerdos, convenios, proyectos, programas, iniciativas, acciones, informes y estudios que han sido impulsados por los tres países. Su contenido será indicativo del grado de institucionalización y, por tanto, del nivel de cooperación en el que se encuentra la relación bilateral dentro del área del medio ambiente.

- *Intercambios preliminares:* Nos ayudan a analizar la evolución del proceso de institucionalización. Esta categoría incluye encuentros preliminares, borradores de acuerdos y comunicados.
- *Reuniones:* Son los encuentros sostenidos entre los representantes gubernamentales; entre los miembros de los Comités y Grupos de Trabajo creados por el Acuerdo; etc.
- *Discursos:* Revelan las transformaciones en las percepciones y actitudes de los tomadores de decisiones y de los diversos participantes de los tres países.
- *Cambio en las estructuras burocráticas:* Explican cómo la modificación de las estructuras burocráticas nacionales se va adecuando a la nueva relación y permite incrementar la coordinación de políticas dentro de cada gobierno y entre los gobiernos.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se compone de cinco capítulos. En el primero revisaremos la teoría de las Relaciones Internacionales. El objetivo es ubicar el debate teórico sobre la cooperación en el estudio de la disciplina, el cual se desarrolló fundamentalmente entre las escuelas del realismo y el liberalismo, y sus continuaciones neorealismo y neoliberalismo respectivamente. Revisaremos la teoría del institucionalismo liberal para explicar el incremento de la cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá durante los últimos años.

En el segundo capítulo analizaremos los cambios que redefinieron la estructura de poder a nivel internacional sucedidos a finales de la década de los años ochenta. De interés particular para la presente investigación son los impactos que estas transformaciones tuvieron para la reformulación del poder a nivel mundial y, en consecuencia, la redefinición de las nuevas prioridades de cooperación regional de las grandes potencias. Revisaremos las transformaciones en la dinámica política y económica de dichos años y su impacto particular en la región de América del Norte.

En el tercer capítulo describiremos los sistemas políticos de las naciones de América del Norte. Particularmente importante será la revisión de los sistemas jurídicos ambientales de Estados Unidos, Canadá y México con el fin de reconocer las diferencias y similitudes entre los tres. Igualmente, observaremos el proceso de adaptación institucional que dichos países, particularmente el nuestro, han debido enfrentar a partir de la firma de los arreglos institucionales llevados a cabo por el TLCAN.

El capítulo cuarto se ocupa de analizar la interacción institucional que se han llevado a cabo en

América del Norte en los últimos años. Revisaremos el cambio de actitud de los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos a partir de la década de los noventa, lo que ha redundado en mayores oportunidades para la cooperación trilateral.

Finalmente, en el capítulo quinto examinaremos los vínculos desarrollados recientemente entre los tres países en lo relativo a los asuntos ambientales. Revisaremos el proceso de implementación del ACAAN así como los resultados surgidos de la operación de la CCA.

Pensamos que aunque aún es prematuro asegurar si las transformaciones que se han presentado en la relación entre México, Estados Unidos y Canadá desde comienzos de los años noventa serán permanentes, existen indicios para afirmar que el proceso de integración política y económica no solo es irreversible, sino que está entrando en una nueva etapa de interacción institucional sin precedentes.

No obstante, advertimos que es necesario seguir avanzando en la construcción de una nueva relación libre de mitos, desconfianza, abuso y recriminaciones; una relación basada en el diálogo constante entre ambos países, respetuosa de sus diferencias intrínsecas; con la imaginación necesaria para encontrar mecanismos de cooperación que puedan beneficiarnos; inspirada en los ideales que compartimos de democracia, justicia y libertad.

Pensamos que la institucionalización en la relación trilateral en el área del medio ambiente, la cual ha venido avanzando en los últimos años, y que logró un impulso definitivo a partir de la firma del ACAAN deberá continuar hacia estadios que permitan una relación madura y predecible, ajena a contratiempos de tipo político y en beneficio de los ciudadanos de la región.

CAPÍTULO 1

EL DEBATE¹⁴ TEÓRICO SOBRE LA COOPERACIÓN EN EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: REALISMO/NEORREALISMO VERSUS LIBERALISMO/NEOLIBERALISMO

1.1 Fundamentos para la cooperación en las relaciones internacionales

En sus relaciones internacionales, los Estados suelen utilizar una gran variedad de instrumentos para alcanzar sus metas y objetivos nacionales. Estos incluyen desde el más tradicional, la guerra, hasta los característicos de una situación cooperativa, como la diplomacia o la propaganda.

En el presente capítulo intentaremos analizar las posibilidades para alcanzar la cooperación desde las perspectivas de dos de las escuelas más influyentes en el estudio de las Relaciones Internacionales: el realismo¹⁵ y su continuación, el neorealismo, y el liberalismo, y su continuación, el institucionalismo neoliberal.¹⁶ Trataremos de ubicar las divergencias y aproximaciones entre ambos enfoques. Observaremos también que aunque existen numerosas diferencias, ambos paradigmas comparten una serie de preceptos y suposiciones clave: que los Estados son los actores principales en la arena internacional y que las posibilidades para la cooperación entre éstos se encuentra determinada por la naturaleza anárquica y por la estructura del sistema internacional.¹⁷

De acuerdo con la escuela realista, los instrumentos que utiliza el Estado dependen de sus capacidades estructurales, es decir, de su poder. Esto permite que las grandes potencias recurran a la guerra con mayor frecuencia, pues es una mejor garantía para obtener sus intereses. Los países débiles, en consecuencia, tienen que recurrir con mayor frecuencia a la negociación y a la diplomacia, porque va más de acuerdo con sus posiciones de poder (Chabat, 2000: 75).

La escuela liberal, por su parte, plantea que el uso de la guerra como un instrumento de política exterior no siempre está en función del poder del Estado, sino también intervienen otros elementos. Algunos autores han señalado que la guerra y la violencia se utilizan para resolver los conflictos en países periféricos (es decir, en países débiles o en vías de desarrollo), porque, a diferencia de los países industrializados, su grado de independencia, medido en términos político-económicos, resulta menor. Este punto de vista sostiene que la presencia de vínculos de interdependencia, y no el poder, es lo que hace costosa una solución militar y, por ende, que se prefiera la negociación y la

14

¹⁵ Entre los trabajos realistas más notables podemos citar los siguientes: Hans J. Morgenthau [1985], Raymond Aron [1985], Kenneth Waltz [1979], y Joseph Grieco [1990].

¹⁶ Entre los trabajos de institucionalistas liberales podemos citar los siguientes: Robert Keohane [1984], Robert Axelrod [1984], Stephen Krasner [1983] y Oran Young [1989].

¹⁷ El hecho de que el neorealismo y el neoliberalismo se agrupen bajo el epígrafe de racionalismo, compartiendo en buena medida premisas ontológicas y epistemológicas, ha llevado a algunos autores como Ole Waever a hablar de la "síntesis neo-neo" (Waever, 1996).

cooperación (Keohane y Nye, 1988).¹⁸ Por tanto, la tendencia a negociar, a cooperar, emana de la presencia de una vulnerabilidad mutua entre dos Estados que mantienen una relación de interdependencia.¹⁹

1.2 Elementos del diálogo-debate realismo/neorrealismo versus liberalismo/neoliberalismo sobre la cooperación en las relaciones internacionales

Desde hace algunos años ha tenido lugar un fructífero intercambio de ideas entre los autores adscritos a dos de las corrientes teóricas más importantes dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales: el neorrealismo y el neoliberalismo (Baldwin, 1993). El prefijo "neo" presente en las denominaciones de las escuelas que analizaremos a lo largo del capítulo, denota que ambas son reformulaciones de dos tradiciones teóricas anteriores opuestas: el realismo y el liberalismo. Los seguidores de la segunda confían en el desarrollo progresivo de unas relaciones internacionales más justas y armónicas. Los de la primera se muestran escépticos ante la posibilidad de alcanzarlo.

Si tradicionalmente realismo y liberalismo se presentaban como enfoques irreconciliables, no ocurre lo mismo con los actuales neorrealismo y neoliberalismo. Si bien hubo en años anteriores importantes esfuerzos de acercamiento entre las dos grandes tradiciones dominante en la breve historia del estudio de la disciplina de las Relaciones Internacionales, ninguno es comparable con el desarrollado recientemente.²⁰

Durante los años ochentas, el realismo comenzó a preocuparse por explicar cómo la anarquía del sistema internacional (más que la naturaleza humana) afectaba la implementación de las políticas de los Estados, mientras que el liberalismo trataba de entender cómo era posible alcanzar

¹⁸ La publicación de *Poder e Interdependencia* en 1977 (Keohane y Nye, 1988) reflejó una preocupación extendida entre los estudiosos de las relaciones internacionales con relación a las transformaciones del sistema internacional y a la necesidad de incorporar estos cambios en un nuevo enfoque teórico sobre la política internacional. Esta escuela de pensamiento comenzó a ocuparse de la declinación de la hegemonía estadounidense, del rompimiento del régimen de *Bretton Woods* y del incremento del proteccionismo comercial. Robert Keohane y Joseph Nye argumentaron que las relaciones entre las naciones no podían ser explicadas solamente mediante la visión de la supremacía militar y la confrontación e identificaron lo que llamaron "interdependencia compleja" como una situación en la cual existen canales múltiples de intercambio, tanto públicos como privados, sin una estructura jerárquica clara.

¹⁹ La teoría de la interdependencia compleja postula que un acto del Estado A que lesiona a un Estado B también puede tener repercusiones negativas para el Estado A. Pero para que exista vulnerabilidad mutua, basta que exista un nexo primario de interdependencia, que a la larga creará e impulsará vínculos secundarios de interdependencia. En una relación interdependiente, la manera de contrarrestar una situación de vulnerabilidad (que es estructural) es generar vulnerabilidades en otro país (Chabat, 1996: 76).

²⁰ El diálogo-debate desarrollado entre neorrealistas y neoliberales tiene dos grandes antecedentes. El primero es conocido como el "primer debate", o "debate realismo-idealismo". El segundo se enmarca en el "tercer debate" o "debate interparadigmático" de los años setenta, cuando se cuestionó la explicación de la realidad internacional de los enfoques realistas –hegemónicos en la disciplina desde fines de la Segunda Guerra Mundial– por parte de las aproximaciones "transnacionalistas" (Salomón, 2001).

la cooperación para superar los efectos negativos de la anarquía. Cada enfoque compartía una visión sobre la manera de crear conocimiento por lo que empezaron de definir programas de investigación muy similares. Esencialmente cada corriente de pensamiento ponía atención en los mismos temas, pero desde diferentes perspectivas: el efecto de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados bajo una situación de anarquía. Los neorrealistas creían que las instituciones no podían contrarrestar los efectos de la anarquía internacional; los neoliberales, por su parte, consideraban que si era posible (Smith, 1997: 170).

De esta manera, ambas escuelas fueron descubriendo muchos más puntos en común que divergencias, e incluso comenzaron a compartir el mismo programa de investigación o, en otras palabras, una agenda académica común.²¹ Un factor adicional que permitió la convergencia fue el surgimiento de los enfoques anti-racionalistas, también conocidos como reflectivistas,²² que han actuado como una especie de "catalizador externo" para las teorías hegemónicas o tradicionales (Salomón, 2001). No obstante, el hecho de que los dos enfoques no se hayan fusionado, pese a tener una perspectiva común, significa que siguen existiendo diferencias en las maneras en que ambos intentan explicar la realidad internacional o el grado de pertinencia que cada corriente adjudica a determinados fenómenos.

Existieron otros elementos que permitieron el acercamiento entre ambas teorías: 1) la renuncia, por parte del sector "transnacionalista" de Keohane, a crear un "paradigma alternativo" al realismo;²³ 2) la formulación, por parte del mismo Keohane, de una propuesta concreta para integrar teorías provenientes de la tradición realista y de la tradición liberal en un enfoque multidimensional;²⁴ 3) el

²¹ Ambas teorías coincidieron en tratar de explicar las mismas cosas, por lo que este periodo fue de gran unidad en la disciplina, con ambas teorías observando los mismos problemas y utilizando los mismos métodos para hacerlo. El programa de investigación común se centró en estudiar al Estado bajo condiciones de anarquía.

²² Se consideran anti-racionalistas (en oposición a las teorías "racionalistas") o reflectivistas una serie de enfoques surgidos hace algunos años en el panorama teórico de las Relaciones Internacionales vinculados a la propuesta de llevar a cabo una "reestructuración" de la disciplina. Destacan entre estos enfoques el Constructivismo, la Teoría Crítica, los distintos Post-modernismos y las perspectivas de género o enfoques Feministas.

²³ En *Poder e Interdependencia* (Keohane y Nye, 1988), Keohane y Nye renunciaron a su propósito inicial de construir un paradigma alternativo al realismo, el de la "política mundial". Sostuvieron que ya no pretendían construir un nuevo paradigma sino completar el realismo con el enfoque de la interdependencia compleja, dedicado al análisis de las relaciones transnacionales.

²⁴ Keohane, en su análisis del "realismo estructural" de Kenneth Waltz (Waltz, 1979) sostenía que, dadas sus virtudes y potencialidades para desarrollar una teoría lógicamente coherente podría, junto con otras líneas de investigación conectadas al programa de investigación realista (los trabajos de Snyder y Diesing en Teoría de Juegos [Snyder y Diesing, 1977] y las obras de Robert Gilpin [Gilpin, 1975 y 1981]), convertirse en el núcleo de "un enfoque multidimensional a la política mundial que incorporara varios marcos analíticos o programas de investigación" (Keohane, 1986b). Uno de esos programas sería el propio neorrealismo, dedicado a investigar cuestiones relativas al poder y a los intereses. Otro sería un "programa de investigación estructural modificado" (el de sus propias investigaciones), centrado en el análisis de las instituciones y reglas internacionales. Un tercero, por último, se ocuparía de teorías de política interna, de toma de decisiones y de procesamiento de la información y tendría la función de conectar las dimensiones internas e internacionales.

acercamiento de posiciones, consecuencia de la reformulación del realismo en neorrealismo,²⁵ 4) la reformulación del enfoque transnacionalista en institucionalismo neoliberal.²⁶

El centro de interés del "programa de investigación estructural modificado" de Keohane incluía el estudio de las reglas e instituciones internacionales (un concepto amplio en el cual incluye todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales) y la premisa (de origen claramente liberal) de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación (que los realistas/neorrealistas veían sólo como un fenómeno coyuntural).²⁷

En los trabajos desarrollados por Robert Axelrod en el marco de la teoría de los juegos (Axelrod, 1984), Keohane encontró una buena base para explicar la compatibilidad de las premisas norrealistas (Estados en situación de anarquía y motivados, ante todo, por la búsqueda de poder) con las neoliberales (posibilidad de cooperación), distanciándose (aunque no totalmente) del optimismo del liberalismo clásico. En el artículo que escribieron juntos en 1985 (Axelrod y Keohane, 1985: 226), estos autores diferenciaban su propia noción de "cooperación" de la "armonía de intereses" del liberalismo clásico:

Cooperación no equivale a armonía. La armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones la cooperación tiene lugar cuando los

²⁵ La reformulación del realismo de Kenneth Waltz (Waltz, 1979) mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los Estados –unidades racionales y autónomas– son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Otro aspecto formal que llamó la atención en la teoría neorrealista es el uso de la teoría microeconómica de las estructuras de mercado. Para Waltz, el sistema internacional funciona como un mercado "interpuesto entre los actores económicos y los resultados que producen". Ello condiciona sus cálculos, su comportamiento y sus interacciones. Esta analogía mercado-sistema internacional propiciará también un uso importante, por parte de los neorrealistas, de los modelos de las teorías de la acción racional, rasgo que compartirán con el institucionalismo neoliberal.

²⁶ El "programa de investigación estructural modificado" que Keohane se disponía a construir representaba un alejamiento significativo con respecto a las anteriores posturas "transnacionalistas" del autor. El programa asumía algunas de las premisas del neorrealismo, aunque con ciertos matices: a) la premisa de que los Estados son los principales actores internacionales, aunque no los únicos; b) la premisa de que los Estados actúan racionalmente, aunque no a partir de una información completa ni con preferencias incambiables; y c) la premisa de que los Estados buscan poder e influencia, aunque no siempre en los mismos términos (en condiciones sistémicas, los Estados definen sus intereses de manera diferente).

²⁷ No solo pensadores neorrealistas y neoliberales han estudiado la cooperación en relaciones internacionales. Autores "constructivistas" como Jonh Ruggie y Friedrich Kratochwill se han ocupado también del concepto de régimen internacional y sus implicaciones. De hecho Ruggie fue quien introdujo el concepto de "régimen internacional" en la teorización en relaciones internacionales. (Ruggie, 1975). No obstante, en la presente investigación no se trata la crítica que estos autores realizaron desde la teoría constructivista.

actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. Así definida, la cooperación no es necesariamente buena desde un punto de vista moral.²⁸

Otra vertiente teórica en la que Keohane se apoyó para explicar la compatibilidad entre la estructura anárquica del sistema internacional y la cooperación proviene de la microeconomía, y en concreto del concepto de "falla de mercado". Esta noción alude a la incapacidad de un mercado perfecto (no regulado) de proporcionar adecuadamente bienes públicos a una sociedad, así como a la posibilidad de que un mercado no regulado dé lugar a "males públicos" tales como la contaminación. A partir de la identificación de la sociedad internacional anárquica y un mercado imperfecto, Keohane y los autores neoliberales en general se han inspirado en los modelos elaborados por los economistas sobre la regulación de los mercados para defender las posibilidades de cooperación internacional.

Del énfasis en el papel de las instituciones en la cooperación internacional proviene el nombre que Keohane dio al programa en su obra *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Keohane, 1984): "institucionalismo liberal". El prefijo "neo" que transformó el nombre del programa en "institucionalismo neoliberal" proviene de un artículo (crítico para con el enfoque) de Joseph Grieco (Grieco, 1988), quien lo usó no sólo para referirse a la novedad del enfoque sino para diferenciarlo del "institucionalismo liberal clásico", de las teorías funcionalistas y neofuncionalistas de la integración europea.

Así, el tema principal del diálogo-debate neorrealismo-neoliberalismo es el de los "efectos de las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados en una situación de anarquía internacional" (Smith, 1997: 165-190). ¿Pueden o no compensar las instituciones internacionales los efectos de la anarquía? Los neoliberales sostienen que sí, mientras que los neorrealistas opinan lo contrario, y en las creencias de cada grupo están presentes, sin duda, las tradicionales visiones del mundo realista y liberal.

Las discusiones sobre si la anarquía es o no superable se han materializado en numerosos artículos publicados fundamentalmente en la revista *International Organization*. Además hay dos libros que recogen ese aspecto del debate: *International Regimes*, editado por Steven Krasner (Krasner, 1983) y, sobre todo, *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, editado por David Baldwin (Baldwin, 1993). Este autor es quien mejor ha sintetizado el contenido del debate entre neorrealismo y neoliberalismo, así como las principales divergencias entre ambas escuelas que se dieron a principios de los noventa. He aquí una síntesis de las principales diferencias entre los dos enfoques:

²⁸ La cooperación puede darse también cuando solo existen intereses complementarios.

Cuadro 1: Principales temas del debate entre el neorealismo y el neoliberalismo

TEMA DEL DEBATE	NEORREALISMO	NEOLIBERALISMO
<i>Naturaleza y consecuencias de la anarquía internacional</i>	Los obstáculos que plantea la anarquía al comportamiento estatal son muy importantes	Los obstáculos que plantea la anarquía al comportamiento estatal no son de tanta consideración
<i>Cooperación internacional</i>	Es difícil de lograrse, difícil de mantenerse y muy dependiente de las relaciones de poder entre los Estados	Las expectativas sobre las posibilidades para la cooperación internacional son positivas
<i>Beneficios absolutos/relativos</i>	Lo que interesa a los Estados es, más que obtener ganancias, mantener o alcanzar una posición de superioridad frente al resto de las naciones. De ahí el temor de que otros países obtengan ganancias mayores e incrementen su superioridad	Consideran que en general prevalecerá el deseo de obtener beneficios absolutos –deseo que llevará a intentar maximizar el nivel total de los beneficios de quienes cooperan
<i>Prioridades de las metas y objetivos estatales</i>	Las prioridades básicas para los Estados tienen que ver con los temas de seguridad	Las prioridades básicas para los Estados son las económicas
<i>Distribución de capacidades e intenciones</i>	Las capacidades (recursos) son el factor que mejor explica el comportamiento de los Estados, incluida su participación en esquemas de cooperación	Ponen mayor énfasis en las intenciones para el logro de la cooperación internacional
<i>El papel de los regímenes y las instituciones</i>	Consideran exagerado el papel que atribuyen los neoliberales a dichas instancias	Las instituciones mitigan los efectos constreñidores que tiene la anarquía sobre la cooperación

Fuente: Elaboración del autor a partir de John Baylis y Steve Smith, (eds.), 1997.

Aunque las diferencias entre neorrealistas e institucionalistas neoliberales no se han resuelto, algunas de ellas fueron reformuladas a partir del debate. La cuestión de si los Estados persiguen ganancias absolutas o relativas fue reformulada por Keohane, en la siguiente pregunta: ¿bajo qué condiciones los Estados emprenden una cooperación mutuamente beneficiosa para preservar su poder y estatus relativos? (Keohane, 1998: 88). En la actualidad, la controversia se centra en la capacidad de las instituciones internacionales de afectar los resultados de las negociaciones multilaterales de los Estados (Fearon, 1998).

En cuanto a la metodología que se ha seguido, lo que más llama la atención es la influencia de la teoría económica y el uso de la teoría de juegos para conceptualizar las situaciones de anarquía-cooperación (en base a los modelos que los economistas usan para distinguir entre diferentes clases de mercado). Se razona en abstracto, y se parte de la base que los actores (Estados u otros) se comportan racionalmente. En ese sentido, Keohane ha subrayado el "carácter racionalista y utilitarista" de ambos enfoques (Keohane y Martin, 1995: 39).

Otro esfuerzo que puede ser considerado producto del diálogo entre neorealismo y neoliberalismo es la propuesta del "realismo estructural" (Buzan, Jones y Little, 1993). Estos autores adoptan una posición semejante a la de Keohane: aceptan los presupuestos "duros" del realismo

pero con modificaciones. Comparten con los institucionalistas neoliberales la idea de que la anarquía puede dar lugar a una cooperación sostenida, no sólo coyuntural. Igual que los autores constructivistas, rechazan las analogías microeconómicas de neorrealistas y neoliberales e insisten en el papel de los factores sociocognitivos en las interacciones de las unidades (Estados) en el sistema internacional.

Partiendo de la misma base común del neorrealismo y del neoliberalismo institucional (Estados como principales actores, con carácter racional y unitario, actuando y calculando sus intereses en función del poder), Buzan y sus colegas proponen modificaciones importantes a las premisas neorrealistas. En primer lugar, una definición de estructura menos rígida que la de Waltz y aplicable a sectores diferentes que los estrictamente políticos. En segundo lugar, desagregar el concepto de poder (militar, económico, ideológico) para explicar situaciones en las que determinadas estructuras de poder se mantengan y otras varíen. En tercer lugar, proponen un nuevo nivel de análisis, el de la "capacidad de interacción" entre las unidades. Según estos autores, una teoría así concebida permite explicar las situaciones de transformación del sistema internacional y, por lo tanto, el fin de la "Guerra Fría", la carencia más señalada en el neorrealismo. Así, el fin de la confrontación este-oeste se conceptualizaría teóricamente como un cambio en la estructura distribucional de poder, en la que el poder económico permanece incambiado y en cambio el poder político y militar se distribuye de una nueva manera.

1.3 La teoría de los Regímenes Internacionales

En 1983 Steven Krasner (Krasner, 1983) editó un número especial en la revista *International Organization* dedicado al análisis de los "regímenes internacionales". Este documento dio la pauta para un diálogo constructivo entre las corrientes neorrealistas y neoliberales sobre el papel que juegan las instituciones en el sistema internacional.

La dialéctica entre ambos enfoques permitió desarrollar un rico programa de investigación en el que cada una de las partes fue refinando sus posiciones iniciales (Krasner, 1996). Puede decirse que el concepto de "régimen internacional" es casi exclusivamente un producto del diálogo entre ambas escuelas. De hecho, uno de los primeros indicadores de que neorrealistas y neoliberales se estaban embarcando en una empresa constructiva fue el acuerdo que alcanzaron sobre la que hoy se conoce como "definición canónica" de "régimen internacional".²⁹

²⁹ Esta definición fue consensuada en 1983 entre neorrealistas y neoliberales (Krasner, 1983): "Los regimenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevaletentes para llevar a cabo y aplicar las

Como hemos dicho, los teóricos de los regímenes se encuentran localizados dentro de las dos amplias escuelas del neorrealismo y el institucionalismo neoliberal. El debate entre éstos ha complicado los enfoques convencionales que han desarrollado ambas escuelas: el realismo, en el pasado, se considera haber estado escéptico o desinteresado en el derecho internacional, mientras que los liberales han aceptado suposiciones claves hechas más recientemente por los neorrealistas.

Pero a pesar de compartir suposiciones teóricas, institucionalistas neoliberales y neorrealistas observan valoraciones muy diferentes acerca de los regímenes. Los primeros se enfocan en la manera en que éstos permiten a los Estados superar los obstáculos a la colaboración impuestos por la estructura anárquica del sistema internacional. Los segundos, en contraste, se interesan en la manera en que los Estados utilizan su poder y capacidades en situaciones que requieren la coordinación para influir la naturaleza de los regímenes y en la forma en que los costos y los beneficios derivados de la formación de regímenes se dividen. La colaboración y la coordinación son entendidas de manera distinta para constituir sus aproximaciones para las posibilidades de cooperación.

En suma, en el ámbito de la teoría de las Relaciones Internacionales, neorrealistas e institucionalistas neoliberales se han ocupado en los últimos años del debate acerca del papel que juegan los regímenes en el sistema internacional. Ambas escuelas reconocen que si bien el sistema internacional es anárquico en su estructura (sin un reglamento) nunca ha sido anómico (sin reglas). Aunque dichas teorías utilizan herramientas similares para el análisis -basadas en la microeconomía y en la teoría de juegos- llegan, como veremos, a conclusiones diferentes.

1.3.1 Naturaleza y conceptualización de los regímenes internacionales

La literatura sobre las instituciones internacionales como instrumentos de cooperación entre las naciones considera a los regímenes como un grado intermedio de institucionalización, a través del cual los gobiernos crean órdenes negociados pertenecientes a una actividad específica.

Aunque existen muchas definiciones de regímenes, todas asumen formas similares.³⁰ La más ampliamente utilizada fue formulada, como mencionamos anteriormente, a principios de los años ochenta por Stephen Krasner, quien definió a los regímenes como un "conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o explícitos, a partir de los cuales las expectativas de los actores convergen en determinada área de las relaciones internacionales" (Krasner, 1983).

Existen cuatro elementos que definen a un régimen internacional:

Principios: están presentados por conjuntos coherentes de postulados y declaraciones teóricas

decisiones colectivas". Hasenclever, Mayer y Rittberger (2000) han realizado un análisis pormenorizado de la evolución de los debates en torno al concepto de régimen internacional.

³⁰ Para Oran Young, por ejemplo, los regímenes internacionales son "arreglos especiales pertenecientes a actividades bien definidas, recursos y áreas geográficas, que generalmente involucran a algunos miembros de la sociedad internacional" (Young, 1989).

acerca de cómo funciona el mundo. Por ejemplo, el GATT operó bajo las bases de los principios liberales (trato nacional, nación más favorecida, etc.), los cuales afirmaban que el bienestar global se maximizaría a través del libre comercio.

Normas: especifican estándares generales de comportamiento e identifican los derechos y obligaciones de los Estados. En el caso de la OMC, la norma básica es que las barreras arancelarias y no arancelarias deberían ser reducidas y eventualmente eliminadas. Ambos, principios y normas, definen el carácter esencial de un régimen y esto no puede ser cambiado sin una transformación de la naturaleza del régimen.

Reglas: operan en un nivel más bajo de generalidad respecto a los principios y las normas y regularmente están diseñadas para reconciliar los conflictos que podrían existir entre éstos. Siguiendo con el ejemplo del GATT, las naciones en vías de desarrollo buscaron en las negociaciones comerciales internacionales reglas que los diferenciaran de los países desarrollados. Como ejemplo podemos citar la desgravación arancelaria paulativa para dichos países.

Procedimientos de toma de decisiones: identifican disposiciones específicas de comportamiento. Por ejemplo, el sistema de voto, el cual regularmente cambia de un régimen consolidado a uno extendido. Las reglas y procedimientos de gobierno del GATT, y ahora las de la OMC, han tenido modificaciones sustanciales a lo largo de su historia. El propósito de las sucesivas rondas de negociaciones fue cambiar los procesos de toma de decisiones, las cuales pasaron de la mayoría simple, a la mayoría calificada, para llegar a la configuración actual del consenso.

Una simple pero útil clasificación de los regímenes internacionales establece una tipología a lo largo de dos dimensiones:

La Vertical: subraya la formalidad de un régimen. Un régimen debe estar asociado con un alto nivel de formalidad del acuerdo o incluso con el surgimiento de una organización internacional. Pero, en el otro extremo, régimen puede llegar a existir incluso con la ausencia total de cualquier acuerdo formal.

La horizontal: se enfoca a la extensión en la cual los Estados esperan o anticipan que su comportamiento será restringido por su consentimiento respecto a un conjunto implícito o explícito de arreglos.

Si no existen acuerdos formales y no existe convergencia en las expectativas de que las reglas serán observadas, entonces es claro que no existe régimen.

Por otra parte, podemos identificar las siguientes clases de regímenes:

- *régimen tácito:* incluso en la ausencia de reglas formales pueden existir expectativas de que las reglas informales sean observadas;
- *régimen de letra muerta;* es posible identificar situaciones en donde reglas formales han estado presentes sin ninguna expectativa de que sean observadas;

- *regímenes full-blown*: pueden ser entendidos como completamente observados, donde existen grandes expectativas de que las reglas formales serán observadas.

Los Regímenes también pueden ser clasificados de conformidad con bases geográficas, es decir, sean éstos bilaterales, regionales, plurilaterales o globales (Little, 1997: 231-247).

1.3.2 Globalización y Regímenes Internacionales

La globalización implica una profundización cualitativa de los procesos de internacionalización y/o transnacionalización, reforzando y debilitando la dimensión territorial del desarrollo. Sin dejar a un lado otras dimensiones, la globalización es asumida primeramente como un fenómeno económico que implica el crecimiento del mercado mundial, penetrando, dominando y subordinando cada vez más a las economías nacionales, las cuales, en el proceso, van perdiendo algunas de sus identidades nacionales.

Así, el signo distintivo de este inicio de milenio es el intenso proceso de globalización en que los individuos, las regiones y los Estados-nación se encuentran insertos y que entrelaza información, economías, sistemas políticos y culturas. Con la globalización experimentamos fenómenos de entretejido de sociedades al mismo tiempo que, paradójicamente, resurgen antiguas identidades (Borrego, 1990: 171).

Los teóricos de los regímenes internacionales ven razones para el optimismo al sostener que la supervivencia del planeta depende de la capacidad de regular la actividad global a través de las instituciones. La evidencia indica que los Estados pueden establecer regímenes en un amplio rango de actividades.

En general, se puede decir que las instituciones o regímenes internacionales tienen los siguientes efectos positivos para la calidad del Estado (Orozco y Dávila, 1997: 424-435):

1. Promueven el interés gubernamental y la atención en las áreas o ámbitos cubiertos por la institución.
2. Disminuyen los costos de transacción generados por la implementación de los acuerdos, al establecer canales permanentes de comunicación.
3. Mejoran el proceso de toma de decisiones mediante la información precisa y abundante disponible para los tomadores de decisiones.
4. Crean servicios de verificación, aumentando los costos generados por la traición a los acuerdos.
5. Incrementan las regulaciones, formales e informales, ayudando a disminuir la incertidumbre.
6. Perfeccionan la técnica gubernamental y las capacidades legales y administrativas (la "capacidad institucional").
7. Una vez creados, aumentan las posibilidades de ampliarse hacia otras áreas específicas.³¹

³¹ Esta situación es conocida también como "derramamiento" de la institucionalización (*spill over*, en inglés).

1.4 El enfoque realista/neorrealista sobre la cooperación internacional

Como mencionamos arriba, el paradigma realista/neorrealista posee tres premisas fundamentales: los Estados son los actores principales en las relaciones internacionales; el sistema internacional penaliza severamente a los Estados si éstos dejan de proteger sus intereses o persiguen objetivos más allá de sus recursos; y, la anarquía internacional o la falta de una autoridad suprema es la principal fuerza condicionante del comportamiento de los Estados. A partir de estas suposiciones puede desarrollarse una importante proposición acerca de la cooperación internacional: los Estados se encuentran enfocados en su seguridad y poder por lo que están predispuestos hacia la competencia y el conflicto, en vez de hacia la cooperación.

El enfoque neorrealista sostiene que los regímenes internacionales se forman bajo situaciones surgidas cuando estrategias descoordinadas pueden interactuar para producir el mínimo óptimo de resultados. Desde esta perspectiva, la influencia que la microeconomía ha tenido sobre los pensadores liberales les ha servido para apoyar su defectuosa explicación de la formación de los regímenes. Existe una ironía aquí, debido a que fue justamente el neorrealismo el primero que acuñó la analogía entre el mercado y el sistema internacional.

Los realistas, como los liberales, advirtieron en los años setenta y ochenta que la hegemonía estadounidense estaba siendo cuestionada, pero no llegaron a la conclusión de que la eventual decadencia de dicha hegemonía significaría el surgimiento de un mundo sin reglas, sino que se centraron en las demandas de los países del tercer mundo respecto a la necesidad de desarrollar una nueva serie de principios y normas para apoyar los regímenes asociados con la economía mundial. Hasta ese momento parecía que los regímenes existentes operaban en contra de los países del tercer mundo, sometiéndolos a la competencia desleal y a las fuerzas malignas del mercado. Los realistas tomaron en serio el caso de los países del tercer mundo, pero argumentaron que los principios y normas que demandaban solo podrían entrar en operación si el balance de poder se movía en contra de occidente.

Esta línea de análisis corría directamente en contra de la imagen que presentaban los liberales de que Estados Unidos fungiría como benefactor desarrollando un conjunto de regímenes internacionales que permitieran a los miembros del sistema internacional anárquico escapar del resultado mínimo hacia la posición del óptimo de Pareto.³² En su lugar, los realistas planteaban que era necesario ver a Estados Unidos como el poder hegemónico que usaría su influencia para sostener un régimen que promoviera sus propios intereses en el largo plazo. Por lo tanto, desde esta perspectiva, Estados Unidos contribuyó para asegurar que los regímenes fueran apoyados por un conjunto particular de principios y normas liberales.

³² El resultado óptimo de Pareto se obtiene cuando existe una estrategia de coordinación y cuando, desde dos posiciones extremas, y una vez dibujadas todas las posibles combinaciones, se logra alcanzar un resultado óptimo para ambos actores involucrados en un proceso de cooperación (Lilte, 1997: 239).

La consideración realista respecto a los regímenes parece estar incompleta debido a que falla en explicar por qué los Estados se adhieren a principios y normas que conforman un régimen con el que no están de acuerdo. Para explicar esta anomalía los neorrealistas, como los institucionalista neoliberales, recurren a la “teoría de juegos”. Sin embargo, los neorrealistas insisten en que los Estados, deseando la formación de un régimen, enfrentan el problema de la coordinación, no el de la colaboración, y para ello utilizan el modelo de la “batalla de los sexos”.³³ Aquí el problema no está asociado con el peligro de abandonar el régimen a favor de una estrategia competitiva, sino con la posibilidad de fallar en las estrategias de coordinación, con la consecuencia de que una meta deseada mutuamente se pierda de manera no intencional.

Para los neorrealistas, bajo un escenario de ausencia de comunicación, resolver los problemas de coordinación puede ser difícil, incluso imposible. Pero con la ayuda de comunicación, la solución puede ser alcanzable.³⁴ La principal lección que debe ser aprendida del juego de la “batalla de los sexos” es que pueden existir varias posiciones que representen el óptimo de Pareto y éstas pueden ser entonces localizadas en la “Frontera de Pareto”. Los realistas argumentan que esta línea de análisis nos ayuda a explicar por qué los Estados podrían estar dispuestos a conformar un régimen internacional.

1.5 El enfoque liberal/neoliberal sobre la cooperación internacional. Cooperación e instituciones internacionales

El planteamiento del institucionalismo neoliberal³⁵ remedia algunos problemas centrales de las formulaciones liberales de la política internacional, particularmente aquellas de la escuela de la interdependencia.³⁶ Al enfatizar los múltiples canales de intercambio entre las naciones, la teoría de la interdependencia reconoce el papel del Estado en la política internacional. El gran énfasis que algunos autores de dicha corriente ponen sobre “otros canales” de intercambio diluye la importancia que la anarquía internacional otorga al comportamiento estatal. Los institucionalistas neoliberales

³³ Este escenario prevé a una pareja que se ha enamorado recientemente y deciden pasar unas vacaciones juntas. El problema es que uno quiere ir a escalar las montañas y el otro quiere visitar galerías y museos en la ciudad, pero ambos están de acuerdo en permanecer con su compañero que ir de vacaciones solos. Cuando se traza una matriz, dos equilibrios estables emergen del escenario. Deseando alcanzar su compromiso, la pareja podrá decidir dividir sus semanas de vacaciones, pasando un tiempo en la ciudad y otro en las montañas.

³⁴ Por ejemplo, mientras que la comunicación entre un piloto y la torre de control puede darse en cualquier lenguaje mutuamente acordado, es obviamente inaceptable para el piloto y para el personal de la torre de control no estar disponibles para hablar una lengua común. Bajo las reglas de la Organización Internacional de Aviación Civil, cualquier piloto internacional y el personal de la torre de control deben de estar dispuestos a hablar en inglés.

³⁵ El “institucionalismo neoliberal” de Keohane trata de encontrar regularidades de comportamiento analizando la naturaleza del sistema internacional descentralizado. Keohane coincide con el neorealismo que el Estado es el principal actor en el sistema internacional. La principal diferencia es que el este último no toma en cuenta la manera en que el sistema internacional institucionalizado ejerce influencia sobre los Estados. (Keohane, 1989).

³⁶ El “institucionalismo neoliberal” de Keohane fue una redefinición de sus primeras aproximaciones interdependentistas. Esta teoría trae al Estado de regreso como el actor internacional más importante. Igualmente, esta aproximación teórica confiere un rol muy importante a las instituciones internacionales en los asuntos mundiales y subraya su impacto en el comportamiento estatal.

aceptan explícitamente que el Estado permanece como el principal actor en las relaciones internacionales, y la naturaleza anárquica del sistema internacional condiciona la voluntad de la cooperación estatal.

Los autores adscritos a esta corriente de pensamiento desarrollan tres críticas principales al neorrealismo. Primero, la noción de la centralidad de los Estados y el argumento de que éstos son agentes racionales y unitarios se conserva, pero de manera mucho más relajada. No obstante, el institucionalismo neoliberal no desatiende la existencia de otros canales de comunicación entre las naciones.³⁷

La segunda crítica sostiene que los asuntos económicos se han vuelto crecientemente relevantes para el estudio de las relaciones internacionales, situación que ha venido reemplazando al disminuido rol militar. Los incrementos en los intercambios económicos entre las naciones han orientado a los Estados a ser más dependientes de éstos con el fin de alcanzar las metas macroeconómicas, como el pleno empleo, el producto nacional bruto, la estabilidad de precios, entre otros objetivos. La mayor interdependencia económica entre las naciones es la causa para que la cooperación entre los Estados florezca. La escuela interdependentista, ampliamente ligada al institucionalismo neoliberal, rechaza la conclusión realista de que los Estados están fundamentalmente desincentivados a cooperar.³⁸

La tercera crítica del institucionalismo neoliberal al neorrealismo está dirigida a las evaluaciones pesimistas del rol de las instituciones internacionales en la política internacional. Al compartir con el neorrealismo la presunción de que los Estados son racionalmente egoístas, el institucionalismo liberal es capaz de explicar la cooperación como un medio a través del cual los Estados pueden alcanzar sus metas.

El argumento principal de los institucionalistas neoliberales es que la variación en la institucionalización de las relaciones internacionales condiciona el comportamiento de los Estados, proveyendo incentivos a los Estados para establecer reglas, normas y convenios de conducta, lo que impacta significativamente su comportamiento. A mayor grado de institucionalización, más actividades estatales se reflejarán en el establecimiento de reglas, normas y convenciones.

De acuerdo con Keohane, existen dos condiciones bajo las cuales esta perspectiva teórica es relevante. La primera, los actores tienen intereses mutuos; esto es, los gobiernos deben potencialmente obtener ganancias al cooperar con otras naciones. Un actor racional, el Estado, solo cooperará con otro Estado si los resultados de la cooperación son reales. En segundo lugar, las variaciones en el nivel de institucionalización ejercen efectos substanciales en el comportamiento del Estado. Este paradigma teórico no asegura que el Estado se encuentre atrapado por las

³⁷ En el marco de la teoría liberal en política internacional, algunos autores pusieron la vista sobre actores no gubernamentales para explicar la política internacional. La escuela de la interdependencia compleja hace énfasis en esta visión. (Keohane y Nye, 1972).

³⁸ La posibilidad de cooperación entre las naciones, como es explicada por la escuela de la interdependencia compleja, ha estado sujeta a varias críticas. Una de las más generalizadas señala que la interdependencia esconde las poderosas asimetrías en las capacidades de poder de los Estados, por lo que este paradigma teórico se convierte solo en una mascarada de la dominación occidental (Strange, 1987).

instituciones internacionales, ni se exige que el Estado ignore los efectos de sus acciones en los recursos y poder de otros Estados, sino más bien argumenta que las acciones del Estado reflejan en gran medida los acuerdos institucionales prevaletentes.

Keohane definen las instituciones como un “conjunto de reglas (formales e informales) persistentes e interconectadas que prescribe reglas normales de comportamiento, actividades obligatorias y expectativas formales” (Keohane, 1989). De acuerdo con este autor, el grado de institucionalización de las relaciones entre las naciones puede medirse conforme a tres dimensiones:

- a) *Comunidad*. Definida por la extensión mediante la cual una expectativa es compartida por los participantes en el sistema. El grado por el cual el comportamiento y el entendimiento es condicionado por una expectativa compartida.
- b) *Especificidad*. Definida por el grado por el cual las expectativas son especificadas en la forma de reglas.
- c) *Autonomía*. Definida por el grado mediante el cual una institución puede alterar sus propias reglas sin la interferencia de agentes externos.

Una cuestión central a considerar para desarrollar instituciones internacionales es ¿por qué se encuentra un Estado soberano dispuesto a ceder poder de decisión al adherirse a un régimen o al participar en una institución internacional?; ¿cuáles son los principales beneficios de tales acciones?; ¿cómo pueden las instituciones internacionales ayudar a los gobiernos a resolver los problemas que fueron la inspiración para la creación de tal régimen o institución?

Las instituciones internacionales promueven la conciencia gubernamental en los asuntos al difundir las consecuencias domésticas del problema internacional. Al mismo tiempo, dichas instituciones pueden ayudar a revelar la posición de la gente sobre determinado asunto, presionando a las autoridades nacionales a resolver el problema. Si bien una institución internacional posee la capacidad de incrementar la conciencia gubernamental sobre un tema, también es necesario para los gobiernos demostrar interés previo en el asunto.

En algunas ocasiones el interés gubernamental sobre un problema internacional específico puede ser alto, pero debido a la falta de capacidad de los gobiernos para comunicarse y establecer acuerdos, la cooperación puede no ser alcanzada. Al hacer más sencilla la implementación y el desarrollo de acuerdos, las instituciones y los regímenes mejoran las posibilidades de alcanzar acuerdos internacionales. Las instituciones organizan negociaciones donde la información se encuentra disponible y se comparte. Estos foros reducen los costos de transacción de negociar un acuerdo.

Las constantes interacciones entre los funcionarios internacionales dentro de una institución mejoran generalmente las relaciones personales. Cuando las relaciones intergubernamentales están caracterizadas por la comunicación personal y la confianza mutua, las posibilidades de cooperación son ampliadas de manera importante.

Mantener los niveles de cooperación requiere que las partes involucradas incrementen los

costos de renunciar unilateralmente al cumplimiento de los acuerdos. Los instrumentos para supervisar dichos incumplimientos son por ello de un alto valor para el propósito de mantener los acuerdos cooperativos. Instituciones efectivas ayudan a disuadir la defección. De manera similar, las instituciones internacionales pueden ayudar a desarrollar capacidades técnicas para implementar eficientemente acuerdos en las burocracias nacionales. En los casos en que a los gobiernos les faltan requisitos técnicos y capacidades para implementar correctamente los acuerdos, las instituciones internacionales pueden ayudar al ofrecer a las burocracias nacionales asistencia técnica y programas de entrenamiento así como canalizar fondos para la educación y la investigación.

Otro ámbito en la cual una institución internacional puede hacer una diferencia es la disminución en los costos de transacción e información (Levy, Keohane y Hass, 1993). Las instituciones o los regímenes disminuyen los costos de transacción debido a que hacen más fácil a los funcionarios gubernamentales de las distintas naciones conocer y alcanzar acuerdos. Una vez que un acuerdo internacional ha sido establecido, los costos marginales de negociar un nuevo acuerdo son más bajos. Adicionalmente, las instituciones reducen las asimetrías de información entre las partes negociantes al incrementar la calidad y la cantidad disponible de información.

Como mencionábamos arriba, tanto el paradigma liberal como el realista reconocen que si bien el sistema internacional es anárquico en su estructura, éste no funciona sin reglas. Aunque ambos enfoques parten de estas suposiciones comunes, presentan diferentes valoraciones teóricas al desarrollar sus teorías sobre las instituciones internacionales. Los institucionalistas neoliberales trabajan bajo la premisa de que éstas son necesarias para superar los problemas generados por la estructura anárquica del sistema internacional. Los autores adscritos a esta corriente tratan de explicar también porqué la anarquía inhibe la colaboración así como las maneras bajo las cuales los obstáculos resultantes pueden ser superados.

Para desarrollar un entendimiento teórico de por qué la estructura anárquica del sistema internacional impide la formación de instituciones internacionales, la teoría del institucionalismo neoliberal ha centrado buena parte de sus investigaciones en la microeconomía³⁹ y en la “teoría de juegos”. Los autores adscritos a esta corriente de pensamiento han dibujado una analogía entre la economía de mercado y el sistema internacional, debido a que ambos están constituidos por estructuras anárquicas. Pero, paradójicamente, mientras que para los institucionalistas neoliberales la anarquía del sistema internacional representa un problema, para los microeconomistas la ausencia de instituciones centralizadas constituye la ventaja principal de las economías de mercado.⁴⁰

El recurso de la microeconomía es más útil cuando se analiza el concepto de “falla de

³⁹ La microeconomía estudia el comportamiento de unidades económicas que operan, en teoría, bajo condiciones de mercado de competencia perfecta.

⁴⁰ Sin restricciones de interferencia externa, las unidades económicas racionales persiguen estrategias para incrementar la competencia y alcanzar sus propios intereses, los cuales resultan en la compra y venta de bienes a un precio óptimo, generando el mejor resultado posible para todas las unidades que operan dentro del mercado

mercado”.⁴¹ Adicionalmente, es reconocido que existen circunstancias en donde la competencia sin restricciones puede resultar en la generación de males públicos, como la contaminación. Los microeconomistas argumentan que los resultados poco óptimos no son resultado de la irracionalidad, sino que emergen en circunstancias cuando los actores económicos necesitan colaborar más que competir. Bajo estas circunstancias, el mercado, que promueve la competencia, no es un mecanismo apropiado para ocuparse de esta situación (Little, 1997: 239).

Cuando una “falla de mercado” ocurre, los microeconomistas aceptan que es necesario encontrar un mecanismo alternativo para el mercado -uno que genere colaboración más que competencia. El principal mecanismo, regularmente aceptado con renuencia, toma la forma de intervención estatal. El Estado puede, cuando es necesario, intervenir en la economía de mercado y requerir a los actores económicos a colaborar en lugar de competir. La estructura anárquica del mercado da paso a la estructura anárquica del Estado.

Dentro del sistema internacional no existe algo semejante a la intervención del Estado para emitir un legislación que obligue a otros Estados soberanos a suscribirse con una política común. Como consecuencia, por lo menos desde la perspectiva microeconómica, no es sorprendente encontrar amplias evidencias de problemas globales que persisten debido a la falta de colaboración entre los Estados soberanos a colaborar e implementar soluciones colectivas. La contaminación global, la depredación de los recursos naturales, entre otros, son vistos por los liberales como problemas globales surgidos de la “falla de mercado” -en donde los Estados prefieren competir en lugar de colaborar.

La existencia de instituciones internacionales indica que la colaboración es posible incluso dentro en un contexto de anarquía. La anarquía no excluye la colaboración, simplemente la hace más difícil de alcanzar. La existencia de estrategias de competencia y colaboración generan una situación mucho más compleja que la que se encuentra en un simple conjunto de mercado competitivo. Pero en determinados casos de “estrategias de interacción”, el resultado es determinado mediante la interacción de decisiones alcanzadas por actores independientes.

La “teoría de juegos”⁴² es un método de control operativo de las matemáticas que ha desarrollado un estudio muy extensivo de las estrategias de interacción. Los institucionalistas neoliberales han encontrado en algunos de los conceptos desarrollados por dicho modelo el medio para justificar sus percepciones sobre los factores mediante los cuales se inhibe la cooperación en un contexto de anarquía.

⁴¹ Sin bien los microeconomistas insisten que un mercado sin restricciones (anárquico) provee el mecanismo óptimo para la producción de bienes económicos, se acepta que el mercado no es efectivo cuando se requieren producir bienes públicos, como carreteras y hospitales.

⁴² Uno de los “juegos” que adopta este modelo se basa en la interacción entre dos actores, con solo dos posibles estrategias que pueden ser adoptadas: una cooperativa y la otra competitiva. Las estrategias de interacción son elegidas con base a cálculos racionales y suponen cuatro posibles resultados: los actores racionales evalúan resultados, producen rangos de preferencia y, después, eligen la mejor opción disponible. Los juegos son considerados para destilar los elementos esenciales de situaciones que, en la realidad, son mucho más complicadas

La lógica asociada con uno de los “juegos”, el esquema del “dilema del prisionero”,⁴³ es explicada por los institucionalistas neoliberales para dar cuenta de por qué un extenso rango de resultados irracionales en la arena internacional pueden ser explicados en términos racionales. Esto explica por qué los Estados han persistido en sobreexplotar los mares, en contaminar la atmósfera, etc. Todos representan casos de “falla de mercado”, con Estados escogiendo seguir estrategias de competencia en lugar de colaboración. Los Estados han fallado en cooperar debido a que esperan que los otros miembros del sistema anárquico persigan estrategias más bien competitivas. Como consecuencia, los Estados evitan los resultados óptimos de Pareto y están dirigidos mediante cálculos racionales para perseguir una estrategia que, a través de la interacción, se dirige hacia resultados poco favorables.

El juego del “dilema de prisionero” explica por qué la anarquía inhibe la cooperación y por qué los Estados deben reconocer las ventajas de la colaboración. El esquema demuestra la importancia de identificar un mecanismo mediante el cual se pueda convencer a todos los actores que no existen riesgos o peligros. Los institucionalistas neoliberales piensan que el establecimiento de instituciones internacionales provee evidencia de que un mecanismo de este tipo puede persistir.

Se ha argumentado que el “dilema del prisionero” exagera la dificultad para generar la cooperación dentro de un sistema internacional anárquico. Dicho esquema presupone que el juego es llevado a cabo solo una vez. Pero, en realidad, debido a que las situaciones persisten todo el tiempo, es más apropiado pensar en que el juego se está celebrando una y otra vez. Debido a esto, vale la pena tomar riesgos, persiguiendo una estrategia de colaboración para producir resultados óptimos. Si todos los Estados pueden ser persuadidos de hacer lo mismo, entonces habrán pequeños incentivos para adoptar en el futuro, debido a que si un Estado colabora, entonces todos los otros lo seguirán. Aceptando esta línea de argumentación, entonces el mejor mecanismo para establecer y mantener instituciones internacionales no es la existencia de un hegemon, si no el principio de la reciprocidad.

Los institucionalistas neoliberales han incrementado sus enfoques sobre los factores que fortalecen la reciprocidad dentro del sistema internacional. Las facilidades para la inspección y vigilancia se han convertido en muy importantes para asegurar que los Estados se encuentren operando dentro de los parámetros de un regimen. Debido a que los Estados comienzan a ser más

⁴³ El “juego” del “dilema del prisionero” consiste en ofrecer a dos jugadores la oportunidad de cooperar entre sí, o no, a través de un simple intercambio (Axelrod, 1984). El esquema ha sido explicado de la siguiente manera. A dos prisioneros que habían participado conjuntamente en la comisión de un delito se les dio la oportunidad de confesar para no acusarse mutuamente a cambio de obtener condenas menores, pero si ambos se delataban recaerían sobre ellos sentencias más largas. Los dos actores están confrontados con dos posibles estrategias, generando situaciones con cuatro posibles resultados. Siendo racionales, los prisioneros pueden poner estos resultados en un rango de preferencia. La matriz revela los rangos para cada uno de ellos. Ambos perseguirán la estrategia que optimizará su posición a la luz de la estrategia disponible del otro prisionero. Para evitar ser colgados, ambos prisioneros confesarán y terminarán en prisión durante diez años, demostrando de este modo como la individualidad racional dirige a la irracionalidad colectiva. El resultado óptimo podría ser no acusarse mutuamente si los dos poseyeran información que les permitiera colaborar. No es la amistad, ni la confianza, ni los acuerdos formales lo que fomenta la cooperación, sino la continuidad de la relación, concluye Axelrod. La cooperación se desarrollará por sí sola en la medida en que las partes estén conscientes de que en el futuro estarán ligadas por tratados conjuntos.

abiertos y a la constante expansión del conocimiento científico, el ambiente internacional se convierte cada vez más "rico en información". Por ello, se ha argumentado que esta tendencia es la que facilitara mayormente la construcción de instituciones internacionales.

1.6 Regionalismo e institucionalismo en América del Norte. Creación de instituciones liberales para la región

Las definiciones y explicaciones teóricas sobre el regionalismo y los procesos de integración han sido un rasgo consistente en el estudio de las relaciones internacionales. El desarrollo de grupos regionales relativamente cohesionados e integrados han estado presentes en las preocupaciones de cientos de escritores, cuyo enfoque ha estado dirigido a la evaluación de los efectos del regionalismo sobre la paz global, la estabilidad y el orden. El estudio de estos fenómenos se ha dirigido a explicar cómo pueden evitarse los conflictos y cómo puede mantenerse la cooperación y la estabilidad mundial. (Butler, 1997: 409).

En los últimos 15 años, el movimiento hacia el regionalismo se convirtió en una demanda repentina y ha pasado a ser uno de los desarrollos más importantes en las relaciones internacionales. A partir de 1989, la política mundial multipolar ha reorientado la teoría sobre la regionalización para tratar de explicar cómo los grupos de cooperación regional institucionalizada pueden o no ser un elemento integral para el mantenimiento de un sistema multipolar internacional pacífico.

El desarrollo de la cooperación regional y de sus respectivas estructuras es con frecuencia explicado en términos utilitarios, a través de procesos conducidos por los Estados que les permitan reconciliar las demandas para enfrentar los desafíos políticos y económicos globales.

Como mencionamos arriba, el institucionalismo neoliberal subraya la participación de una diversidad de actores implicados en la actividad política internacional. Esta escuela argumenta que el incremento en los patrones de comunicación e intercambio (transacciones) entre los diferentes actores podría fortalecer los lazos (integración) de una comunidad política transnacional, dirigida a la formación de una comunidad de seguridad (pero no solo), basada en las expectativas de un comportamiento pacífico cooperativo. Dentro de esta tradición, Ernst Haas desarrolló un análisis para predecir que una Europa federal podría emerger como resultado de una gradual transferencia de soberanía y lealtades políticas de las élites políticas y financieras, desbordándose en diversas áreas y asuntos (Haas, 1980).

Las perspectivas neorrealistas y neoliberales ven el surgimiento de los procesos de integración a partir de la interacción de intereses, negocios y otras estrategias de colaboración entre los Estados. Ambos enfoques observan los modelos de integración en términos utilitarios o, en otras palabras, se

preocupan en explicar cómo las condiciones estructurales de poder y autoridad basada sobre las unidades de soberanía territorial pueden ser empleadas para forzar las posiciones y las capacidades de aquellas unidades relativas a las del otro.

El debate entre neorrealistas e institucionalistas neoliberales sobre la regionalización puede ser ubicado dentro de las diferentes perspectivas de los autores adscritos a estas corrientes de pensamiento para explicar si la cooperación regional es un instrumento efectivo para mantener el orden y la paz. El debate se orienta hacia entender la manera en que las diversas características de la cooperación como la reciprocidad (expectativas respecto al comportamiento mutuo); la distribución de las ganancias de la cooperación (para prevenir o reducir el comportamiento de los miembros de determinado acuerdo); los procesos de aprendizaje y la extensión por la cual los acuerdos, apoyados por cierto grado de institucionalización, pueden adquirir autonomía o independencia de acción sobre sus miembros.

La evolución de estos procesos se puede resumir en tres tendencias principales: la primera es el reconocimiento de que una integración efectiva requiere más que solo reducir aranceles y cuotas. La segunda ha sido el cambio de un "regionalismo cerrado" a un modelo más abierto. La nueva ola de acuerdos regionales ha sido generalmente más hacia fuera y más comprometida en estimular, más que en controlar, el comercio internacional. La tercera evolución es el advenimiento de bloques comerciales, en los cuales los países industrializados y las naciones en vías de desarrollo se convierten en socios en igualdad de condiciones. Tal vez el ejemplo más importante de esto es el TLCAN, el cual entró en vigor en 1994, motivo de la presente tesis, y los acuerdos firmados por la Unión Europea y los países de Europa del Este.

Algunos autores han destacado los factores que han permitido el crecimiento sin precedentes de los nuevos acuerdos de integración regional: el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales; la excepción a la "cláusula de nación más favorecida" de la OMC, justificación jurídica de la existencia de los procesos de regionalización; el fin de la "Guerra Fría", que contribuyó a que disminuyeran las posesiones hegemónicas globales, dando paso a presiones regionales como producto de la difusión del poder a escala planetaria; y, el declive económico relativo de la hegemonía estadounidense (Rosas, 2000: 140).

La integración regional ha sido tradicionalmente explicada como la armonización de políticas comerciales dirigidas a profundizar la integración económica, considerando la convergencia política como un posible resultado a futuro (efecto de desbordamiento). En cambio, el "nuevo regionalismo" se refiere a un proceso más extenso, que implica un cambio dentro de una región particular con relativa heterogeneidad hacia un incremento de la homogeneidad con relación un determinado número de dimensiones, como la cultura, la seguridad, las políticas económicas y los regímenes políticos. La convergencia a lo largo de estos ámbitos puede ser un proceso natural, políticamente dirigido o una mezcla de ambos (Hettne, 2000: xvii).

La ola reciente de regionalización ha planteado un nuevo tipo de análisis, que enfatiza las dimensiones sociales, políticas y culturales, apartadas de la económica, en la que tradicionalmente se había enfocado. En este sentido, las regiones no están dadas ni son organizaciones formales.

Más bien éstas son creadas y recreadas en el proceso de transformación global. Existen muchas variedades de subsistemas regionales con diferentes grados de regionalidad.⁴⁴

Algunas diferencias notables entre el "viejo" y el "nuevo" regionalismo son que el actual proceso de regionalización se concibe más "desde abajo" y "desde dentro" que antes, y no es sólo de tipo económico, sino que ahora existen imperativos de carácter ecológico o de seguridad que empujan a los países y comunidades hacia la cooperación dentro de nuevos tipos de marcos regionales. Ahora los actores de los proyectos regionales no son sólo los Estados, sino un gran número de instituciones, organizaciones no gubernamentales y movimientos. Además, el regionalismo actual es extrovertido más que introvertido, lo cual refleja la profunda interdependencia de la economía global de hoy.

El "nuevo regionalismo" ha sido concebido también como un proyecto normativo que envuelve valores universales como la paz y el desarrollo sustentable. La necesidad de alcanzar estos valores atacando los problemas correspondientes -guerra, hambre y degradación ecológica- constituye los imperativos para esta nueva concepción regionalista.

Como mencionábamos arriba, es en este contexto de "nuevo regionalismo" que los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos decidieron negociar a partir de 1992 un tratado de libre comercio en la región de América del Norte (el TLCAN) e incluir en un acuerdo paralelo (el ACAAN), tema principal de la presente investigación.

Si bien existe en la región una importante historia de colaboración en materia ambiental,⁴⁵ no es sino hasta la entrada en vigor del TLCAN que se da un impulso definitivo en la dirección de lograr una mayor institucionalización de la relación en los temas ambientales. Con la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), los programas de cooperación entre los tres países de América del Norte se han incrementado considerablemente.

En el caso de México y Estados Unidos, los antecedentes de la relación ambiental bilateral se pueden encontrar en la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) que ha trabajado por muchos años para planear, construir y operar las plantas de tratamiento del agua. Ya en el año de 1983, con el Acuerdo de La Paz se empieza a considerar por primera vez una relación más estrecha y una relación institucional más profunda entre las autoridades ambientales estadounidenses (concretamente, la Agencia de Protección Ambiental, EPA, por siglas en inglés) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) de México. Hasta llegar a 1994, cuando el TLCAN, se convierte en el primer tratado regional comercial que considera temas ambientales (Antal, 2005).

Como veremos más adelante, este proceso de regionalización surgido en los últimos años en la

⁴⁴ Esto es, el grado por el cual una región particular constituye en varios aspectos una unidad coherente.

⁴⁵ La cooperación se ha centrado entre México y Estados Unidos y entre Canadá y Estados Unidos. Los principales ámbitos de colaboración han tenido que ver con la problemática fronteriza, la calidad del aire y del agua, el manejo de los desechos naturales y químicos, las amenazas a la vida silvestre y a los ecosistemas, el problema de la biodiversidad y el cambio climático, etc. En 1983 se firma el Acuerdo de la Paz entre México y Estados Unidos y en 1992 se establece el Plan Ambiental de la Frontera.

región de América del Norte ha contribuido a avanzar en la cooperación en materia ambiental, gracias al establecimiento de instituciones trilaterales como la CCA. En el mismo sentido, se ha logrado promover la armonización de las leyes e instituciones ambientales de carácter liberal.

CAPÍTULO 2

LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y LA REDEFINICIÓN DE LA COOPERACIÓN EN LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE A FINALES DEL SIGLO XX

Dos tendencias de tipo general caracterizaron el cambiante contexto internacional de finales del siglo XX: una de carácter económico y otra de orden estratégico y político (Ojeda, 1994: 7). De un lado, la implantación del capitalismo a nivel global y la tendencia a la conformación de agrupaciones regionales de carácter comercial. Del otro, el colapso del mundo socialista y su consecuencia internacional más significativa: el fin de la “Guerra Fría”, esto es, la culminación de la confrontación este-oeste.

En los últimos 25 años la economía mundial experimentó una transformación fundamental que no sólo redefinió la tendencia y el sentido de los intercambios comerciales, financieros y tecnológicos, sino que modificó también la naturaleza de los recursos que determinan el poder económico relativo de los Estados nacionales y, por ende, su capacidad real para ejercer su soberanía formal.

Igualmente, desde la perspectiva política, el colapso del bloque soviético en Europa del Este representó un periodo de profundas transformaciones en el sistema internacional. Uno de sus resultados concretos fue la culminación de la etapa del enfrentamiento ideológico, político y militar conocida como “Guerra Fría”. Estos acontecimientos trajeron cambios importantes en la posición ocupada por Estados Unidos en el sistema internacional, quien a partir de este momento volvía a emerger, igual que al término de la segunda Guerra Mundial, como el principal poder hegemónico a nivel mundial.

Los nuevos fenómenos internacionales que dan contenido a la actual situación global surgen del agotamiento del estatus edificado durante la segunda posguerra. La globalización,⁴⁵ también conocida como mundialización, es sobre todo un espacio cultural, económico y político que imprime un nuevo carácter a la escena geopolítica mundial. Hoy la naturaleza global edifica los nuevos términos de la integración internacional a partir de una nueva distribución del mundo, en regiones, bloques y comunidades.

⁴⁵ La globalización ha sido explicada como el “proceso de incremento de la interconectividad entre las sociedades de una manera tal que los eventos en una parte del mundo tienen profundas repercusiones en las personas y en las sociedades del otro lado del globo”. A partir de este fenómeno, el mundo parece estar encogiéndose. La Internet es solo el ejemplo más gráfico. Otros incluyen la comunicación global, los movimientos sociales internacionales como *Amnistía Internacional*, las franquicias globales como *McDonalds*, la economía global, los riesgos globales como la contaminación, el sida, etc. Este patrón de eventos parecen haber cambiado la naturaleza de la política mundial de lo que era hasta hace apenas algunos años; podemos decir que no solo el mundo ha cambiado, sino que los cambios han sido tanto cualitativos como cuantitativos lo que hace pensar que un “nuevo” sistema mundial ha emergido como resultado de la globalización (Baylis y Smith, 1998: 7).

La integración económica es hoy un hecho complejo y heterogéneo, pero también irrefutable y hasta cierto punto irreversible. Aunque es verdad que no todo el globo terráqueo se encuentra integrado, la regionalización es una realidad que afecta en forma singular cada vez más a cada unidad nacional. La gran mayoría de los Estados conforman hoy distintos bloques regionales, formando alianzas comerciales para hacer compatibles las reformas económicas domésticas con los aspectos más sobresalientes de la realidad económica mundial.

El fin del conflicto estadounidense-soviético tuvo importantes repercusiones tanto políticas como económicas para América Latina: Estados Unidos dejó de estar obsesionado con la amenaza del comunismo y tuvo la oportunidad de atender otros intereses internacionales que aquéllos de la “Guerra Fría”.⁴⁶ En la década de los años noventa, el comercio estadounidense con Latinoamérica creció a un ritmo mucho más acelerado que el crecimiento total de su comercio con el resto del mundo.⁴⁷

Así, las transformaciones en la política y economía a nivel mundial forzaron a la redefinición de las directrices que guiaron la política exterior estadounidense por cerca de 50 años. Para México, esto resultó en un incremento de su importancia relativa para los encargados de la toma de decisiones sobre política exterior en aquella nación. Este nuevo entendimiento, como veremos más adelante, es la base para la emergente cooperación en América del Norte que culminó con la firma del TLCAN y con un nuevo entendimiento institucional en la región.

2.1 Los cambios en la dinámica económica del sistema internacional a finales del siglo XX

La llamada aldea global⁴⁸ está hoy circunscrita a una intensa dinámica en la que la actividad comercial se inscribe como uno de los elementos centrales del proceso de integración que ha sido profundizado y estimulado por el fenómeno de la globalización.⁴⁹ Globalización, apertura comercial y

⁴⁶ Desde finales de la segunda Guerra Mundial hasta bien entrados los ochenta, la proporción del comercio estadounidense que correspondía a América Latina y el Caribe había disminuido de manera regular (Fernández de Castro y Domínguez, 2001: 9).

⁴⁷ Durante la década de los noventa, las prácticas democráticas alcanzadas en varios países de América Latina y el Caribe hicieron posible la transformación de la política exterior de varios países del subcontinente. En el mismo sentido, las administraciones de los presidentes George H. Bush y Hill Clinton en Estados Unidos, adoptaron políticas compatibles hacia esta región con relación a la promoción del libre comercio, el apoyo a instituciones financieras internacionales y la defensa de los gobiernos constitucionales de la región,

⁴⁸ La noción de “aldea global” fue acuñada por Marshall McLuhan. De acuerdo con este autor, los avances en las comunicaciones electrónicas resultan en un mundo donde podemos ver en tiempo real eventos que están ocurriendo en distintas partes del globo terráqueo. Para McLuhan, los principales efectos de estas transformaciones son que el tiempo y el espacio se comprimen a un grado tal que todo comienza a perder su identidad tradicional. Como resultado, las viejas organizaciones políticas, sociales y económicas simplemente ya no funcionan (McLuhan, 1964).

⁴⁹ Para muchos autores la globalización no es un fenómeno completamente nuevo. Actualmente el debate se ha centrado en si este fenómeno representa una nueva fase en la historia mundial o es solamente la continuación de una serie de procesos que han estado en el mundo durante un largo periodo. Algunos autores señalan que el proceso de globalización asume marcadas similitudes con al menos nueve características de la política mundial discutidas antes del periodo contemporáneo (Baylis y Smith, 1998: 9-10).

reforma económica son componentes de un movimiento que impacta las políticas exteriores y que toma lugar a partir de 1989, año en que se disuelve el bloque soviético, finaliza la “Guerra Fría” y se redefinen los nuevos arreglos mundiales. También son elementos de un nuevo momento a partir del cual los Estados se visualizan a sí mismos y se vinculan con el mundo que los rodea desde una perspectiva que los enfrenta a variados retos paradigmáticos.

El fin de la bipolaridad dio pie a la generación de las condiciones para un nuevo arreglo económico mundial. A partir de la segunda mitad del Siglo XX, el poder económico se encontraba concentrado en los países industrializados de Norteamérica y Europa Occidental, vencedores en la segunda Guerra Mundial. Estos países compartían los mismos intereses económicos, aceptaban explícitamente el liderazgo de Estados Unidos y tenían establecidas pocas barreras al comercio. Los sistemas mundiales en el ámbito financiero y comercial estaban regulados por los acuerdos de Bretton Woods, que dieron lugar al FMI y al Banco Mundial, y por el GATT, hoy OMC.

Durante este periodo, el multilateralismo, y el libre comercio fueron considerados una condicionante importante para el mantenimiento de la paz. La “Guerra Fría” estaba en su apogeo y los países socialistas constituían un bloque monolítico y un sistema económico prácticamente cerrado en relación al resto del mundo. Los países en vías de desarrollo funcionaban principalmente como proveedores de materias primas de los países industrializados de occidente. Mientras tanto, en Estados Unidos reinaba la doctrina keynesiana de la intervención gubernamental para la protección del empleo.

A partir de la década de los setentas, la postura del Estado intervencionista enfrentó varios problemas. Los países desarrollados tuvieron que luchar contra el estancamiento económico, la inflación, el desempleo y la necesidad de ajustar sus economías. Por su parte, las naciones en vías de desarrollo sufrieron una larga etapa de deterioro económico, con recesión, inflación y problemas de endeudamiento.

Durante los años ochentas, los países desarrollados, fundamentalmente Estados Unidos y el Reino Unido de la Gran Bretaña, iniciaron la transformación de sus economías basándose en la doctrina neoliberal.⁵⁰ Sin embargo, para el caso de varias naciones en vías de desarrollo que optaron por modificar su estructura económica, y entre ellos se encontraron la mayoría de las naciones latinoamericanas, esta fue conocida como la “década perdida”.⁵¹

Ante el derrumbe del bloque socialista, el libre comercio y el mercado se han puesto nuevamente en el centro de la discusión como motores de la economía y el desarrollo internacional. En particular, ante la escasez del crédito internacional, la crisis de la deuda externa y las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones, los países en vías de desarrollo se han visto obligados a reorientar sus

⁵⁰ El llamado “Consenso de Washington” incluía una serie de medidas estructurales que debían ser adoptadas por los Estados, entre las que destacan las siguientes: reducción de la intervención estatal en la economía y adelgazamiento del mismo; apertura comercial; disciplina en las finanzas públicas internas; apertura a la inversión extranjera; sometimiento a los dictados de instituciones internacionales como el Banco Mundial y el FMI, entre otras.

⁵¹ Este término, acuñado por la CEPAL, hace referencia a los diez años en los cuales las economías de los países de América Latina no crecieron, aumentó la pobreza, disminuyó la generación de empleos, entre otros.

economías hacia el exterior, como un intento de tener acceso a la inversión y a la tecnología necesarias para su crecimiento interno.

En virtud de estas nuevas relaciones económicas internacionales, caracterizadas por la internacionalización productiva y la innovación tecnológica, los analistas internacionales han podido vislumbrar su principal consecuencia: éstas llevan al capitalismo, de manera irreversible, a grados de integración y complementariedad -en los ámbitos financiero, comercial, productivo y tecnológico- nunca antes conocidos.⁵²

Las rivalidades militares e ideológicas del pasado eran substituidas por una nueva competencia de carácter económico y tecnológico. La economía mundial se transformó en una gran unidad interdependiente que compite ferozmente por recursos (humanos, financieros, tecnológicos), y cuya movilidad es uno de los rasgos centrales de esta nueva realidad internacional. Estos cambios han mostrado cada día sus efectos transformadores, destacando por sus efectos los siguientes:

1- *El proceso de cambio científico*: que incide en la producción y el consumo y hace a cada instante más transables internacionalmente a los bienes y servicios, además de dar mayor movilidad a los factores productivos. Este proceso es en gran medida responsable del fenómeno de la globalización de la economía mundial, acercando los mercados, disminuyendo la distancia tecnológica y económica, homogeneizando las demandas y los patrones de consumo entre los países y permitiendo una acumulación de información transportable.

2- *La homogeneización de las políticas económicas*: la desaparición brusca de los modelos alternativos a los regímenes de mercado, la natural tendencia a la imitación de las políticas de ciertos países denominados exitosos, y la necesidad de coordinación de las políticas económicas derivadas de las mayores interrelaciones provocadas por la integración de ciertos mercados en la expansión del comercio internacional, hacen que se genere un ambiente más favorable y, en algunos casos, prácticamente obligatorio en favor de homogeneizar los contactos económicos.

3- *La nueva interrelación de las transacciones*: el fenómeno tecnológico, el crecimiento económico, la expansión del comercio mundial y la homogeneización de las políticas económicas han presionado hacia una mayor integración de los mercados de transacciones. Hoy en día, los mercados de bienes, servicios y factores se encuentran prácticamente unidos y generan nuevos elementos que deben ser considerados en la definición de las políticas de relación con el exterior (Aninat del Solar, 1991: 43).

El mundo vive hoy una revolución tecnológica que quizá sea la de mayor alcance y consecuencias entre todas las experimentadas hasta ahora. Esta nueva realidad ha estado marcada por un ritmo inusitado de innovación y difusión tecnológica, lo que ha modificado aceleradamente las estructuras productivas y, en consecuencia, a las sociedades y formaciones políticas. El resurgimiento de una gran

⁵² El proceso de integración regional ha sido explicado como el "momento centrípeto de búsqueda y conservación de mercados nacionales, aunque ampliados, y la globalización como el momento centrífugo y de búsqueda de apertura total, donde Estados y sociedades pasan a ser parte del libre mercado y donde las identidades se plasman en una sola: la mundialización de los valores del capitalismo" (Arellanes, 1995: 1).

competencia mundial coincide con la cada vez menor relevancia y empobrecimiento de los países de economía predominantemente extractiva y mono-exportadora.

Las corporaciones globales son los ejes centrales de esta nueva fase del capitalismo mundial. Estas empresas son transnacionales que operan sin detenerse ante consideraciones ideológicas y que controlan mecanismos fundamentales de la acumulación capitalista dentro de la economía mundial: el capital, la tecnología, el mercado y el proceso de trabajo. Igualmente, los centros financieros internacionales se convierten en mecanismos clave en la conformación de este nuevo sistema.

Bajo el capitalismo global, cuando los mecanismos de dominación estructural son insuficientes para mantener el control sobre una situación, la intervención política y militar directa se usa como último recurso. Por lo general, "la violencia no será visible ni explícita; en lugar de esto, se manifestará en el poder de control de las finanzas globales sobre la tecnología y el mercado, sobre el arreglo de los precios internacionales y el valor relativo de las monedas, sobre los aranceles al comercio y sobre las cuotas de intercambio internacional o en el refinanciamiento de la deuda externa" (Borrego, 1990: 176).

Debido al recrudescimiento de la competencia, la reestructuración del capitalismo global mediante el ascenso del capital financiero internacional incrementa la explotación del centro hacia la semiperiferia y periferia de la economía mundial. El capital nacional o se integra, o se subordina a las finanzas globales y a las reglas del comercio internacional, de otro modo es relegado a las áreas no dinámicas del sistema de producción global. Esta reestructuración ha producido una economía mundial más integrada, en tanto que el desarrollo desigual se ha extendido, ya que es necesario para el sistema capitalista global asegurar el abastecimiento mundial de fuerza de trabajo, de recursos, de servicios y de mercados.

En resumen, los últimos 20 años fueron testigos del surgimiento de una nueva tendencia en el ámbito mundial en lo relativo a la economía internacional: la globalización, esto es, la transformación de un conjunto de economías nacionales interdependientes, en una sola economía global, con procesos de producción y comercialización distribuidos por todo el mundo, en función de ventajas comparativas y competitivas a nivel mundial, determinadas por un avance inusitado de los procesos tecnológicos. No obstante, el fenómeno de la globalización puede ser percibido como positivo⁵³ o como negativo,⁵⁴ de

⁵³ Los principales argumentos en favor de la globalización son: 1) El ritmo de las transformaciones económicas es enorme. La economía mundial es más interdependiente que nunca, con el comercio y las finanzas expandiéndose cada vez. Los Estados no son más unidades cerradas y ya no pueden controlar sus economías. 2) Las comunicaciones han revolucionado la manera en que nos ocupamos del resto del mundo. Éstas alteran nuestras nociones de los grupos sociales en los que trabajamos y vivimos. 3) Existe ahora, como nunca antes, una cultura global. El mundo comparte una cultura común. 4) El mundo se está volviendo más homogéneo. Las diferencias entre las personas están disminuyendo. 5) El tiempo y el espacio parecen colapsarse. Nuestras viejas ideas sobre el espacio geográfico y del tiempo cronológico se están debilitando gracias a la velocidad de las comunicaciones modernas y de los medios electrónicos. 6) Está emergiendo una política global, con movimientos sociales y políticos transnacionales, transfiriéndose las lealtades de grupos estatales y sub-estatales a grupos transnacionales e internacionales. 7) Se está desarrollando una nueva cultura cosmopolita. La gente ahora "piensa globalmente y actúa localmente". 8) Está emergiendo una cultura global del riesgo (contaminación ambiental, enfermedades como el SIDA) ante la incapacidad de los Estados para enfrentar estos nuevos problemas (Baylis y Smith, 1998: 10-11).

acuerdo con la visión a partir de la cual sea analizado dicho fenómeno.

2.2 Los cambios en la dinámica política del sistema internacional a finales del siglo XX

Con la caída del muro de Berlín, Estados Unidos se convirtió en el país hegemón del sistema internacional. Durante los años previos a este suceso habían sido definidas una serie de reglas en la escena mundial más o menos consistentes, que comienzan a cambiar a partir de la década de los noventas, generándose un nuevo ambiente de incertidumbre.⁵⁵

El impacto de estos grandes cambios de orden internacional se dejó sentir en todo el globo, aunque con distintos niveles de intensidad. Para Estados Unidos dichos cambios trajeron una transformación dramática de su posición dentro del sistema mundial. El colapso del bloque socialista le significó haber ganado la “Guerra Fría” y quedar como potencia suprema, lo que parecía anunciar que “el mundo ya no estaría dividido en dos campos enemigos; ya no habría razón estratégica para sacrificar los intereses económicos del país, a fin de fortalecer la posición general del bloque occidental” (Krasner, 1993: 78).

Un fenómeno de gran importancia, precipitado por el brusco fin de la “Guerra Fría”, fue la alteración de las prioridades de la agenda política internacional. A pesar de que muchos de los problemas ya existían, las grandes potencias, principalmente Estados Unidos, habían estado preocupadas básicamente por aspectos relacionados con la seguridad internacional. Por tanto, otros asuntos

⁵⁴ Existen también enfoques que sugieren que la globalización no mejora la vida de las personas: 1) La globalización provoca que los gobiernos nacionales queden desprovistos de poder para enfrentar las tendencias globales. Los autores concluyen que la globalización es un “mito”, y apoyan sus señalamientos con 5 conclusiones de su estudio de la economía mundial contemporánea: a) la actual internacionalización de la economía no es única en la historia. En algunos aspectos está menos abierta de lo que estuvo entre 1870 y 1914; b) las compañías transnacionales “genuinas” son relativamente pocas; la mayoría son compañías nacionales comerciando internacionalmente; c) no existe un cambio en el capital ni en la inversión del mundo desarrollado al mundo en desarrollo. La inversión extranjera directa se encuentra concentrada entre los países desarrollados; d) la economía mundial no es global; la mayoría del comercio, la inversión y los flujos financieros están concentrados en y entre tres grandes bloques que pueden regular los mercados y las fuerzas de la economía global (Hirst y Thompson, 1996). 2) Otra objeción es que los efectos de la globalización son muy desiguales, lo que se traduce en que ésta es más bien una teoría occidental aplicable solo a una pequeña parte de la humanidad. 3) La globalización es simplemente la última etapa del imperialismo occidental. Las fuerzas que están siendo globalizadas son aquellas que se encuentran en el mundo occidental. 4) Existen varios perdedores en la medida en que el mundo se vuelve más globalizado. Esto es debido a que ésta representa el éxito del liberalismo capitalista en un mundo dividido económicamente. 5) No todas las fuerzas globalizadas son necesariamente “buenas”. La globalización facilita la operación de los cárteles de las droga y de los terroristas. 6) Por lo que se refiere a los aspectos de la gobernanza global, la preocupación que surge es que la mayoría de los poderosos actores emergentes en un mundo globalizado no están sujetos a la rendición de cuentas (Held, 1995). 7) Finalmente, parece existir una paradoja en el corazón de las tesis sobre la globalización. De un lado, es usualmente percibida como el triunfo de los valores de mercado de Occidente, pero ¿cómo debemos entonces explicar el tremendo éxito económico que algunas economías nacionales “orientales” han tenido en el mundo globalizado, que suscriben valores “asiáticos” muy diferentes. La paradoja es si estos países pueden continuar su modernización sin adoptar los valores occidentales (Baylis y Smith, 1998: 10-11).

⁵⁵ Para Peter Smith hacia finales de la década de los noventas la incertidumbre estructural del sistema internacional daba lugar a una configuración inestable del poder, la cual podía ser representada mediante seis escenarios distintos: 1) Hegemonía global estadounidense; 2) Intensificación de la multipolaridad; 3) Conflictos de civilizaciones; 4) Formación de bloques rivales; 5) Separación entre Norte y Sur; y 6) Continuación del proceso de globalización (Smith, P., 2000: 28).

relevantes de carácter internacional habían quedado relegados a un segundo plano. Con la caída del muro de Berlín, nuevas preocupaciones saltaron a la palestra.

Así, la agenda internacional comenzaba a desplazarse de los problemas estratégicos de la confrontación este-oeste hacia los llamados nuevos asuntos globales. Entre estos empezaban a aparecer los problemas de salud pública, como el control de las drogas y de enfermedades contagiosas que no respetan fronteras, como el SIDA y el cólera; el terrorismo y los desafíos originados por las nuevas dinámicas de la criminalidad internacional; la vigilancia y respeto de los derechos humanos y políticos; la transparencia de los procesos electorales, entre otros.

Comenzaron a surgir también consensos en los círculos internacionales en cuanto a los problemas del medio ambiente,⁵⁶ en el sentido de que el futuro de la humanidad dependía de que se pudiera encontrar una fórmula práctica para aplicar un nuevo concepto de desarrollo llamado “sostenible”.⁵⁷ En otras palabras, se trataba de encontrar la fórmula para una estrategia de crecimiento económico que, además de satisfacer las necesidades humanas, no comprometiera para las futuras generaciones los recursos naturales y la calidad del medio ambiente.

Otra modificación importante sucedida durante estos años fue la modificación del papel que hasta entonces había tenido el gobierno en la economía. La función tradicional del Estado-nación, representar los intereses de la burguesía nacional para poder facilitar la reproducción y acumulación de capital, fue transformado y adquirió nuevas peculiaridades. El Estado se ha vuelto ahora un mediador entre las burguesías nacionales y el capital global.

La noción misma de la soberanía se ha relativizado por los pactos entre los diferentes gobiernos nacionales y por las situaciones de hecho que se les imponen de diversos factores, como es la criminalidad internacional, la solución de disputas comerciales, el equilibrio ecológico, etc. Ahora, en muchos aspectos, los ciudadanos se sienten más vinculados a lo local y a lo mundial que a lo nacional. (Cárdenas, 1996: 54). Ningún Estado nacional escapa a los condicionamientos de los organismos financieros internacionales, ni a las presiones de Estados e instituciones mundiales. El destino de las naciones, regiones, ciudades, familias e individuos continuarán siendo fuertemente influenciados por su posición en la red global (Dicken, 1992: 42).

Pero tal vez la tendencia fundamental que de manera más importante ha afectado la distribución del

⁵⁶ Comenzaron a destacarse las consecuencias del llamado efecto invernadero, la conservación de selvas y bosques, así como la protección de especies vegetales y animales. Empezó a surgir en el mundo industrializado la tendencia a culpar a los países pobres por el calentamiento del planeta. La asociación entre pobreza y daños a la ecología era casi automática. Se decía con frecuencia que la economía de subsistencia empleaba estrategias de producción que creaban problemas al medio ambiente y que, además de generar más pobreza, producía daños globales. Sin duda esto es verdad, pero también es cierto que los países industriales, con su enorme parque vehicular y sus grandes fábricas han dañado más el medio ambiente.

⁵⁷ El concepto de desarrollo sostenible destaca la necesidad de alcanzar el crecimiento y el desarrollo económico como la base para el bienestar humano y el progreso colectivo, reconociendo los límites medioambientales del planeta y permitiendo al mismo tiempo el crecimiento económico, tanto en las partes desarrolladas de la tierra como aquellas en vías de desarrollo. El desarrollo sostenible debe ser un instrumento para la reestructuración y transformación del sistema capitalista que implique un desarrollo del planeta Tierra que sea democráticamente dirigido, socialmente justo, aceptable para el medio ambiente y económicamente más eficaz (IUSY, 2005: 10).

poder en el mundo a raíz del fin de la “Guerra Fría” es la configuración de nuevos esquemas de integración regional. A través de asociaciones de tipo económico, más que de alianzas de tipo político-ideológico, se han venido sumando diversos intentos de regionalización los cuales, si bien tienen antecedentes que podemos ubicar en años previos a la caída del muro de Berlín,⁵⁸ ha adquirido nuevas dimensiones.

La desaparición gradual del Estado autárquico en lo económico y cerrado en lo político ha forzado el surgimiento de estas nuevas organizaciones regionales. El argumento que ha estado detrás de esta estrategia de desarrollo es que el aislamiento internacional puede significar un alto grado de estancamiento y atraso social y cultural para las naciones que no se sumen a los esfuerzos de integración regional.

Actualmente, los bloques económicos regionales han cobrado repentinamente un nuevo ímpetu y han suscitado nuevas preocupaciones, las cuales quizás estén relacionadas con el cambio en las capacidades de poder internacional que se generaron con el fin de la “guerra fría”. En los últimos años, Estados Unidos ha sido uno de los principales partidarios del multilateralismo, y la fuerza de su apoyo se debió a que sus motivaciones eran de orden político y no solamente económico.⁵⁹

No obstante, el movimiento general hacia un sistema más abierto parece estar estancado, lo cual se observa con más claridad en el caso de la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC.⁶⁰ Las diferencias en el sector agrícola, entre otros problemas, han hecho posible que dichas negociaciones no hayan culminado exitosamente como estaba programado para el año 2005.⁶¹

Todos estos cambios ocurridos en la distribución del poder en el sistema internacional lograron reorientar las políticas seguidas por Estados Unidos a finales de la década de los ochentas. El esfuerzo más importante, por el número de ciudadanos involucrados, que tendió a la integración económica regional fue el TLCAN.⁶²

⁵⁸ Entre éstos podemos mencionar a la Comunidad Económica de África Occidental (1973), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (1975), el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960), el Pacto Andino (1969) y el Mercado Común del Caribe (1973).

⁵⁹ Algunos autores consideran que a partir de estos años la política exterior estadounidense disminuyó la relevancia de los acuerdos sobre seguridad regional mientras incrementaba la relacionada con el regionalismo económico, que le permitiera sustentar su rol hegemónico en el mundo y minimizar sus restricciones políticas y financieras. (Mittelman y Falk, 2000: 182).

⁶⁰ Pareciera existir una estrategia deliberada de negociación por parte de las naciones industrializadas consistente en amenazar con detener las pláticas para forzar a las naciones en desarrollo a otorgar ciertas concesiones.

⁶¹ En un sistema internacional cada vez más abierto, los bloques comerciales regionales han sido vistos como un paso hacia un sistema mundial más liberal. En un ámbito internacional en el que se ha frenado el movimiento general hacia una mayor apertura, los bloques comerciales regionales se han consolidado como una respuesta defensiva ante el eventual fracaso de las negociaciones multilaterales comerciales. Los flujos de bienes, servicios, información, capital y gente a través de líneas nacionales y regionales se han incrementado de manera sorprendente, alcanzando la noción de que la economía moderna es algo que se vuelve “globalizada” (Storper, 1997: 60).

⁶² Es necesario acotar que antes del TLCAN, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, funcionó durante algunos años el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCEU), firmado por ambas naciones en 1988.

Como veremos enseguida, en el caso de México, su interés por unirse a tratado de libre comercio fue sin duda polémico y cuestionado. Tradicionalmente, México fue muy reticente a estrechar sus vínculos con Estados Unidos, por temor al dominio de éste. Por su parte, para esta nación el Tratado significó más una palanca de negociación que reflejó su tambaleante fe en el régimen multilateral del GATT/OMC.

2.3 *Los cambios en el sistema internacional y sus impactos en América del Norte. Redefinición de los mecanismos de cooperación entre México, Estados Unidos y Canadá*

Aunque en el capítulo cuarto examinaremos a detalle los antecedentes y las transformaciones llevadas a cabo en los últimos años en la relación entre México, Estados Unidos y Canadá, es necesario introducir desde ahora un elemento que nos parece central para tratar de entender los nuevos vínculos que se han venido generando en la región de América del Norte, esto es, la gran influencia que tuvo el fin de la confrontación ideológico-política entre el bloque de países socialistas y el de los países “occidentales” en la construcción de la nueva interacción regional.

Como señalamos arriba, el derrumbe del bloque socialista trajo cambios profundos en la posición de Estados Unidos en el sistema internacional, redefiniendo algunas de las presunciones que guiaron su política exterior por cerca de 50 años.⁶³ Estados Unidos se erigió a partir de esta fecha como la única superpotencia en el mundo; su hegemonía diplomática y militar se confirmó con el desenlace de la Crisis del Golfo Pérsico en 1993, inaugurándose de esta manera lo que el entonces presidente George H. Bush definía como “un nuevo orden mundial” (Mittelman y Falk, 2000: 173).

No obstante, tales acontecimientos asociados con el fin de la “Guerra Fría” ocultaron la debilidad económica de Estados Unidos como hegemonía global. La inestabilidad del dólar, reflejada en un enorme déficit comercial y presupuestal, sugería a los ideólogos en la Casa Blanca que para mantener su posición de privilegio en el sistema internacional, era necesario poner en práctica nuevos métodos que le permitieran sortear las crisis económicas cada vez más recurrentes. A partir de 1989, la política exterior estadounidense ha estado ensayando una mezcla de instrumentos políticos para mantener su rol hegemónico en el mundo de manera tal que le permita aminorar sus tensiones políticas y fiscales.

Existieron otros desafíos planteados por la creciente globalización económica que tuvieron relación directa con las redefiniciones que debieron tomarse en Washington para enfrentar las nuevas realidades geopolíticas y que fundamentalmente tuvieron que ver con los siguientes asuntos: ¿cómo enfrentar las fuerzas económicas transnacionales para las cuales no existían mecanismos regulatorios?; ¿cómo responder a las crecientes amenazas de conflictos regionales surgidas por la

⁶³ Nos referimos fundamentalmente a que la política exterior estadounidense decidió modificar el énfasis que otorgó durante todos estos años a la construcción de alianzas regionales orientadas fundamentalmente bajo aspectos relacionados con la seguridad, como en los casos de la OTAN, la ANSEA, etc., otorgando a partir de los años noventa creciente importancia al regionalismo de carácter económico.

aguda polarización que significa la existencia de regiones altamente integradas a la globalización y otras crecientemente marginadas?; ¿cómo responder a las tensiones culturales surgidas por las contradicciones entre globalización de los mercados y soberanías nacionales?

Para formular una respuesta a estos desafíos, Washington podía hacer uso de su supremacía militar, de su alto nivel diplomático, de sus estatus como la economía nacional más grande del mundo o sus vastos recursos tecnológicos e industriales. Muy pronto, los ideólogos en la Casa Blanca entendieron que para restablecer su hegemonía después de la “guerra fría” y para superar los desafíos planteados por la globalización era necesario, por encima de cualquier otra consideración, buscar institucionalizar la idea del neoliberalismo (Mittelman y Falk, 2000: 173).⁶⁴ En este sentido, el regionalismo económico se fue convirtiendo en un tema fundamental de la estrategia de política exterior estadounidense y parte integrante del enfoque global para fortalecer su hegemonía.

El fin de la “Guerra Fría” contribuyó también para despejar algunos obstáculos que se habían presentado en la colaboración entre México y Estados Unidos. La decisión estadounidense de avanzar en la búsqueda de acuerdos regionales que permitieran avanzar la idea del neoliberalismo en el mundo obligó a dicha nación a replantear su relación con el exterior, lo que se tradujo en el incremento de la importancia relativa de nuestro país con relación a nuestro vecino del norte. Durante los años de la contención comunista, aunque la relación permaneció estable, nuestro país estuvo lejos de ser una prioridad para Washington y lo que prevaleció fue más bien una actitud de indiferencia hacia México. No es sino hasta la caída del muro de Berlín cuando Estados Unidos decide otorgar una mayor importancia a su relación con México.⁶⁵

Algunos académicos sostienen que Estados Unidos y México tuvieron una “relación especial” durante las décadas de 1950 y 1960 (Pellicer, 1980; Ojeda, 1976). Ambos países “disfrutaron” de un acuerdo que permitió a México desarrollar su política exterior de manera autónoma de Washington, al tiempo que recibía tratamiento preferencial en ciertos aspectos económicos. No obstante, en los asuntos en los cuales juzgaba que políticas mexicanas podrían afectar su interés nacional, Estados Unidos no permitía que México se distanciara de su política, aunque solo estuviera pendiente de nuestra nación en periodos de conflicto.⁶⁶

⁶⁴ El neoliberalismo entendido no solo concebido como un modelo económico que pugna por la primacía de los mercados, sino como una forma de actuar. Traducido en políticas públicas, el neoliberalismo tiene que ver con la desregulación, la desnacionalización y la privatización. La apertura de mercados no es neutral, sino que favorece a ciertas fuerzas: grandes empresas transnacionales, grandes inversionistas y los principales países capitalistas. Como es evidente, la ideología del neoliberalismo se encuentra asociada a la declinación de la soberanía económica de las naciones, al a reducción de los sistemas de protección social a través del Estado y a la transformación del capitalismo de Estado a la del capitalismo de libre mercado.

⁶⁵ En el periodo de Guerra Fría, la mayoría de los funcionarios de seguridad nacional y política exterior de Estados Unidos así como académicos se concentraron en Europa y la Unión Soviética. Incluso el sudeste asiático tuvo mayor prominencia en la política exterior y la seguridad nacional estadounidense que lo concerniente a México.

⁶⁶ Varios incidentes bilaterales pueden ejemplificar esta relación. En 1982, cuando México estuvo a punto de declarar la moratoria de pagos de su deuda externa. El asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, inició un periodo de intensa atención y presiones al gobierno mexicano. Para caracterizar este desigual comportamiento de la atención estadounidense hacia México, Carlos Rico utiliza la imagen de la “montaña rusa” (Rico, 1989: 125-144).

Durante las administraciones de los presidentes estadounidenses Ronald Reagan y Jim Carter existió una creciente preocupación de sus gobiernos sobre México, debido a los descubrimientos de petróleo en nuestro país desde fines de los años 70s y por la creciente integración de las dos economías. En el gobierno de Carter se hicieron algunos intentos para mejorar el manejo de los asuntos bilaterales.⁶⁷ En los aspectos económicos, la política económica exterior mexicana consistió en mantener un amplio proteccionismo, paralelo a una actitud pasiva y defensiva hacia Washington. México se desarrolló rápidamente utilizando un modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones.

Para nuestro país, la redefinición de la relación con Estados Unidos tuvo sus raíces tanto a nivel del sistema internacional como en el nivel interno.⁶⁸ En el plano interno, las principales motivaciones surgieron por la nueva estrategia de desarrollo económico implantada en nuestro país a partir de 1985. En el nivel internacional, la nueva configuración económica del mercado internacional impulsó al gobierno de México a buscar una mayor integración económica con el exterior.

Desde la perspectiva de nuestro país, el orden internacional había cambiado sustancialmente y esto lo obligaba a volver la vista hacia con Estados Unidos, ante la desaparición de alternativas económicas y políticas en otras partes del mundo.⁶⁹ Esto hizo que la idea de liberalizar el comercio dentro de la región de América del Norte resultara atractivo para ambas naciones (Kaufman, 1995: 247).⁷⁰

A finales de 1989, hubiera sido difícil imaginar que las relaciones entre México y Estados Unidos serían caracterizadas por cualquier otra cosa que no fuera la indiferencia. Durante los últimos tres años de las administraciones de los presidentes Ronald Reagan y Miguel De la Madrid (1985-1988), el tono general de la relación bilateral se volvió tenso.⁷¹ De manera similar, a comienzos de las administraciones de los presidentes George H. Bush y Carlos Salinas (1988) nadie previó el colapso del bloque soviético, que puso fin a la "Guerra Fría".

⁶⁷ En agosto de 1978, el Consultor Nacional de Seguridad, Zbigniew Brzezinski, firmó el Memorandum Presidencial No. 41 (PMR), iniciando una revisión significativa de la política estadounidense hacia México. El estudio estuvo dirigido a mejorar la coordinación entre las distintas agencias que participan en el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos hacia México. Tiempo después, el presidente Carter decidió nombrar a Robert Krueger "coordinador" para asuntos mexicanos.

⁶⁸ Para México, desarrollar una cooperación duradera con Estados Unidos podría significar un nuevo rumbo para su tradicional actitud defensiva en política exterior. Durante estos años, existió un consenso en la retórica diplomática tradicional mexicana de que la única relación estable posible a desarrollar tendría que ser con las naciones "hermanas" de América Latina.

⁶⁹ El colapso de los regímenes comunistas de Europa oriental y central entre 1989 y 1991 hizo que los países de Europa occidental centraran su atención en las numerosas transformaciones que experimentaban sus vecinos, y no en lo que sucedía en otras partes del mundo. Adicionalmente, la economía japonesa entró en estos años en un prolongado periodo de estancamiento.

⁷⁰ Los pasos iniciales que llevarían a ambos países en esa dirección se dieron durante los años 80s. Una decisión importante se tomó en 1986 cuando México decidió ingresar al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), indicando el compromiso del país de reestructurar su economía en dirección a la liberalización del comercio. Esta medida fue seguida por la firma en 1987 de un acuerdo marco bilateral que establecía un proceso de consulta para resolver disputas comerciales bilaterales entre Estados Unidos y México.

⁷¹ El asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena, un incidente altamente publicitado, produjo una serie de recriminaciones de Washington ante la incapacidad del gobierno mexicano para hacer frente al flujo de narcóticos hacia Estados Unidos.

No fue sino hasta estos años que ambas naciones avanzaron en mejorar la administración de los asuntos bilaterales. Desde un principio, la administración Bush confirió atención inusual a México, la cual fue ampliada y profundizada en la medida en que la negociación del TLCAN comenzaba.⁷² Es a partir de estos años que podemos comenzar a hablar de un “proceso de institucionalización” de la cooperación en la relación bilateral (Fernández de Castro, 1996a: 36-46).

¿Qué hizo al presidente Salinas buscar la negociación del TLCAN con Estados Unidos? De acuerdo con José Córdoba, cercano asesor de la presidencia en esos días, Salinas fue a Europa en enero de 1990 ya convencido de buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.⁷³ Si ya estaba decidido o no, la visita a Europa alentó a Salinas la necesidad de crear una zona de libre comercio con Estados Unidos.

Las negociaciones iniciaron oficialmente en junio de 1991 y concluyeron en agosto de 1992. El gobierno de México actuó para quedar incluido en uno de los esquemas de asociación comercial que surgieron gracias a los cambios geopolíticos a nivel mundial como resultado de colapso del bloque soviético, situación que además le permitió “amarrar” las reformas estructurales que se implementaron durante estos años. Más valía, en todo caso, “estar dentro que fuera de uno de los esquemas de agrupaciones económicas, aunque el estar dentro también tiene costos” (Kaufman: 1995: 249).

Si México estaba a punto de entrar de lleno en la economía internacional, es lógico pensar que a partir de este momento quedaría expuesto a nuevas experiencias, tanto negativa como positivamente. Quedar expuestos a la llamada disciplina internacional no significa estar comprometidos únicamente a las normas de calidad de producción de los satisfactores económicos, sino también a compromisos educativos, administrativos, políticos, legales, éticos, ambientales, etc. En pocas palabras, ingresar en los nuevos arreglos internacionales constituiría un gran desafío para el México contemporáneo.

Los costos de este proceso están siendo evaluados al cumplirse más de una década de la implementación del TLCAN. En la presente investigación solo nos ocuparemos de analizar lo relativo a uno de los muchos aspectos que fueron impactados por la nueva dirección que la política exterior asumió a partir de los hechos arriba señalados: la construcción de las instituciones regionales para enfrentar los desafíos comunes en materia de medio ambiente.

⁷² Las negociaciones iniciaron oficialmente en junio de 1991.

⁷³ Es ampliamente aceptado que Salinas se convenció de la necesidad de negociar el TLCAN después de su viaje a Davos, Suiza, en febrero de 1990. Al dirigirse al Foro Económico Mundial, el 1 de febrero de 1990, Salinas expresó la preocupación sobre una posible conclusión exitosa de la Ronda Uruguay del GATT y el riesgo potencial de que Europa y otros bloques comerciales restringieran el comercio con otras naciones. Salinas fue entrevistado por reporteros quienes le preguntaron sobre la creación de un mercado común en América del Norte o la posibilidad de la inclusión de México en un área de libre comercio en la región. Salinas respondió que las diferencias económicas entre México y Estados Unidos no permitirían la formación de un mercado común similar al de la Comunidad Europea, pero señaló que México buscaría liberalizar el comercio con Estados Unidos y Canadá (Arriola, 1994: 108).

CAPÍTULO 3

LOS SISTEMAS POLÍTICOS DE LAS NACIONES DE AMÉRICA DEL NORTE

Al iniciar el nuevo siglo, los gobiernos y las instituciones en América del Norte atraviesan por una época de importantes transformaciones. Los cambios en la economía mundial, la consolidación del TLCAN y las cambiantes fuerzas políticas, tanto en México como en Estados Unidos y Canadá, están sometiendo a enormes desafíos a las organizaciones gubernamentales de los tres gobiernos. Todo lo anterior ha configurado un nuevo escenario en el cual se plantea la necesidad de “entrar al análisis profundo de si las instituciones gubernamentales tienen o no la capacidad para resolver los problemas políticos, nuevos o permanentes, que enfrentan las tres naciones” (Jackson, 1999: 29-30).

En el presente capítulo intentaremos demostrar cómo las diferencias en la configuración institucional en las naciones de América del Norte ha influido en la interacción que se ha generado a partir de la entrada en vigor del TLCAN y, más concretamente, del ACAAN. Revisaremos el andamiaje legal y las principales disposiciones sobre medio ambiente con las que operan los sistemas jurídicos ambientales de México, Estados Unidos y Canadá con el fin de advertir las diferencias existentes entre los tres sistemas, situación que, como veremos en el resto de la investigación, ha influido en la operación de la CCA.

Es de especial interés para nuestro trabajo revisar los distintos “federalismos” en la región, pues consideramos que el andamiaje institucional que se está construyendo a partir de la entrada en vigor del TLCAN y el ACAAN trae aparejado inevitablemente el debate sobre hacia dónde deberá dirigirse la construcción de las instituciones internacionales de carácter cooperativo que enmarquen el proceso de integración en América del Norte. Además, pensamos que solo estaremos en condiciones de edificar las instituciones adecuadas, que sean capaces de otorgar certeza a la relación trilateral, si somos capaces de entender las diferencias existentes en los sistemas políticos de cada uno de los tres países.⁷⁴

3.1 Instituciones en América del Norte: enfoque comparativo

Las sociedades varían respecto a sus principios de organización, sus creencias básicas sobre la autoridad y los valores, y sus concepciones acerca de su propia naturaleza. Por tanto, las naciones sólo pueden entenderse en una perspectiva comparada. Entre más similares sean las unidades que se comparan, más factible debiera ser el aislamiento de los factores responsables de las diferencias existentes entre ellas. Un examen detenido de los sistemas políticos de México, Canadá y Estados

⁷⁴ Es necesario advertir desde ahora que la CCA no cuenta con facultades de carácter supranacional, sino que actúa únicamente como una instancia de cooperación con facultades limitadas al texto del ACAAN.

Unidos es muy importante para entender mejor a los tres países de Norteamérica.

No obstante, las comparaciones entre los países de la región deben emprenderse con considerable "humildad". Pese al hecho de que los tres gobiernos y sus respectivas comunidades están ahora vinculadas en un solo escenario geopolítico, el de América del Norte, es evidente la existencia de una falta de conocimiento en los tres países respecto de la política de la región en general.

A diferencia de la Unión Europea, que ahora se ha desarrollado hasta la etapa en la que cuenta con instituciones "cuasifederales" en muchos ámbitos, el TLCAN ha provocado el surgimiento de un juego distinto de "megarreglos" o regulaciones "metaconstitucionales" que sitúan a México, Estados Unidos y Canadá en la etapa inicial de un proceso de integración política. Pese al hecho de que dicho proceso se encuentra en marcha desde algunos años, en general apenas comienzan a aparecer investigaciones que desarrollan ideas acerca del futuro de los tres países como región emergente.

Los conceptos y categorías empleados en el examen de los tres países son ampliamente similares, aunque las prácticas, los resultados y en alguna medida incluso las motivaciones políticas difieren considerablemente. Todo estudioso estadounidense o canadiense sabe que a partir de 1917 México fue construido sobre dos pilares fundamentales, el presidencialismo y un sistema de gobierno de partido hegemónico; sabe que esta realidad no tuvo paralelo ni en Canadá ni en Estados Unidos. Conoce además que este último país tiene un presidencialismo sin partido único dominante, y que Canadá está basado en el parlamentarismo, en el que durante muchos años se mantuvo un partido dominante.

De la misma manera, si examinamos las constituciones de las tres naciones también encontramos similitudes y diferencias. La Carta Magna de México de 1917 es una declaración basada en el nacionalismo mexicano y proporciona un conjunto de derechos sociales colectivos. Por su parte, la Constitución estadounidense destaca la importancia de los derechos individuales sobre los colectivos e indica el modo en que los primeros pueden ser expresados en función de intereses de Estado. Canadá combina estas dos nociones: su Constitución cita ambos tipos de derecho, pero admite que las cortes resuelvan los conflictos sobre las relaciones entre los individuos y las colectividades.

Estados Unidos es una República federal. El gobierno nacional tiene atribuciones expresamente definidas y sus 50 estados conservan autonomía y autoridad sobre sus ciudadanos y residentes. El gobierno federal y los de cada estado se dividen en tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Las constituciones federales y estatales forman un sistema de ámbitos de competencia independientes entre sí, de controles y equilibrios. Canadá, por su parte, es una monarquía constitucional, un Estado federal y una democracia parlamentaria. Comprende diez provincias y en su territorio se hablan dos idiomas oficiales, el francés y el inglés. Cuenta con dos sistemas jurídicos: el derecho consuetudinario y el derecho civil, que se ejerce únicamente en el derecho privado en Quebec. Finalmente, México es una república representativa, democrática y federal, basada en el sistema romano de derecho codificado llamado sistema de derecho civil, donde el poder legislativo

juega un papel principal en la elaboración y promulgación de las leyes, a través de sus dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores.

3.1.1 Elementos teóricos sobre federalismo

La ambigüedad entre la jurisdicción correspondiente al poder nacional y la que toca al poder local constituye el marco dentro del cual se genera el control político para ejercer el poder entre los distintos niveles de gobierno dentro de determinado Estado. La tensión permanente originada por esta confrontación natural por el ejercicio de las atribuciones y facultades institucionales para balancear el poder, se encuentra en un proceso de constante redefinición.

El federalismo está constituido por una serie de principios que hacen referencia a un determinado arreglo político. Estos principios son reflejados en las instituciones y adquieren diferentes manifestaciones. En su forma actual, los sistemas federales fueron inventados por los estadounidenses, principalmente por quienes forjaron la Constitución de 1787.

Una de las acepciones más comunes sobre federalismo es la que lo define como el "principio por medio del cual se distribuye territorialmente el poder entre el gobierno federal y los estados" (Márquez Padilla y Castro Rea, 2000: 18). En su sentido más amplio, una asociación federal o un convenio es una asociación voluntaria entre grupos iguales, que se unen por mutuo acuerdo para perseguir propósitos específicos. El federalismo también ha sido definido como "el gobierno democrático supranacional, que permite establecer relaciones pacíficas entre las naciones y garantizar al mismo tiempo la autonomía mediante su subordinación a un poder superior, aunque limitado". (Bobbio, 1991: 629)

La esencia del federalismo es la convergencia y coordinación de dos o más soberanías que acuerdan compartir ciertos poderes para hacer la administración pública más eficiente y maximizar recursos, pero que a nivel local conservan otros que son considerados importantes para los asuntos peculiares a la región o para la identidad de comunidades humanas con cultura específica, identificadas con un territorio particular. El federalismo facilita el proceso de toma de decisiones públicas, pues reconoce la existencia de intereses diversos en los distintos niveles de gobierno - central, estatal y local- y toma en cuenta las demandas comunitarias cotidianas. Asume la existencia de los conflictos sociales mediante el diseño de reglas y procedimientos claros para su negociación y solución satisfactoria para todas las partes.

De acuerdo con Stephen Schechter, el federalismo ha perdurado en parte porque ha sido utilizado con mucho éxito a lo largo del pensamiento liberal como un principio operativo tanto por los individualistas como por los comunitarios. También ha sido usado por los regímenes autoritarios y colonialistas como una máscara de centralización. Los elementos teóricos relacionados con el

principio federal de mutualidad en la practica política⁷⁵ permiten que "el principio federal funcione bien porque es congruente con los principios prácticos: el intercambio visto como la esencia del interés, basado en las políticas; la reciprocidad percibida como la base para el intercambio; la negociación y el compromiso como el camino para encontrar intercambios recíprocos; y los acuerdos escritos, como la forma de dar legitimidad a esos compromisos" (Schechter, 2000: 29).

3.1.2 Sistemas políticos, instituciones y federalismo en América del Norte

En la región de América del Norte, México, Estados Unidos y Canadá son países que han establecido en sus respectivas constituciones regímenes de carácter federal; no obstante, sus expresiones han sido muy diferentes a lo largo de la historia. Hoy en día, encontramos que en los tres países hay una discusión y una lucha política por definir el significado de federalismo. En el caso de México, los gobiernos locales reclaman su jurisdicción *vis à vis* del gobierno central. El papel protagónico que ha jugado el gobierno central, y particularmente la presidencia, exigen una redefinición de los límites de poder. En Estados Unidos hay un consenso en el sentido de regresar poder a los gobiernos locales. Esto en virtud del gran poder que ha concentrado el gobierno central. En el caso de Canadá, Québec se cuestiona su integración misma dentro del pacto federal y reclama su independencia en relación a las otras provincias.

Las tres naciones de América del Norte siguieron caminos muy distintos en su desarrollo político. Los federalismos de México y Estados Unidos, por ejemplo, se constituyeron históricamente por razones muy diversas. No obstante, hay quienes afirman que el mexicano es simplemente una copia del federalismo estadounidense. Esta postura omite precisar que en Estados Unidos el federalismo puso el acento en la constitución de un gobierno central que unificara a todos los gobiernos locales, mientras que en México, por el contrario, el sistema federal se oponía al centralismo y pugnaba por la defensa de los gobiernos locales. Por su parte, la federación canadiense fue la solución que las élites políticas dieron a la situación de ingobernabilidad en que había caído la llamada Provincia de Canadá. El federalismo permitió conciliar la creación de un Estado fuerte y viable, que integrara las colonias británicas de Norteamérica para hacer frente al expansionismo estadounidense, y garantizar la autonomía de las unidades constituyentes.

La diferencia más obvia entre México, Estados Unidos y Canadá se encuentra en sus gobiernos: en los primeros dos países, observamos un sistema presidencial, de poderes divididos, donde el Ejecutivo no regula ambas cámaras del Congreso y debe negociar con ellas; en Canadá, en cambio, se cuenta con un sistema parlamentario dotado de un Ejecutivo (Gabinete) que puede regular la Cámara de los Comunes. En este último país, la fuente de autoridad (la reina) y el órgano de la autoridad (el gobierno elegido) están separados. En cambio, en México y Estados Unidos son uno

⁷⁵ Elementos como simetría, confianza y respeto e interés mutuo. Además, se parte del principio de que lo que es bueno para uno, es bueno para todos.

solo, porque el presidente, que es un político, también es el jefe de Estado. El primer sistema genera menor deferencia y respeto hacia el gobierno y el Estado que el segundo.

Por lo que respecta a los sistemas jurídicos, observamos en Estados Unidos, el derecho común y los tribunales han sido percibidos y usados como un freno al poder del Estado. La jurisprudencia estadounidense refleja una preocupación por limitar la coerción gubernamental sobre los individuos. En Canadá, en cambio, los tribunales se han identificado mucho más estrechamente con el Estado y se les conoce como el brazo de éste. En México, "la jurisdicción de los tribunales es muy extensa, lo que hace que el Poder Judicial federal, frente a los poderes estatales, tenga un porción mucha mayor que las Cortes Federales de Estados Unidos y Canadá" (Holland, 1999: 204)

En los últimos años, tanto en el ámbito nacional como en el estatal, los políticos canadienses, mexicanos y estadounidenses han estirado los límites de las constituciones escritas de modo que evolucionen hasta convertirse en más eficaces, prácticas y legítimas.⁷⁶ En el caso que nos ocupa, el TLCAN ha hecho que las constituciones y los sistemas federales de los tres países de la región tengan una relación más estrecha e interdependiente. Al ser el Tratado un instrumento de derecho internacional, es necesario que sus regulaciones e instituciones sean apoyadas, respetadas y llevadas a la práctica en todos los niveles del gobierno. Propiciar que los tres gobiernos nacionales consideren un sistema de cooperación intergubernamental es quizá la posición más certera para garantizar que las constituciones formales y las regulaciones internacionales sigan siendo eficaces, prácticas y legítimas en los tres países.

3.2 El sistema político de Estados Unidos

3.2.1 El excepcionalismo estadounidense

La idea del excepcionalismo estadounidense ha interesado a muchos estudiosos.⁷⁷ El término "excepcional" usado por Tocqueville para describir a Estados Unidos, no han pretendido decir, como lo suponen ciertos críticos del concepto, que éste sea mejor que otros países o que tenga una cultura superior. El vocablo ha sugerido más bien que Estados Unidos es cualitativamente distinto a los demás. Pero "el excepcionalismo es un concepto de dos filos: Estados Unidos puede ser el peor como el mejor país, dependiendo de la cualidad que analicemos". (Lipset, 1977: 16)

Estados Unidos es la única entre las naciones desarrolladas que definen su razón de ser en términos ideológicos. Convertirse en estadounidense era un acto religioso, y, por tanto, ideológico. Los estadounidenses veneran un conjunto de dogmas acerca de la naturaleza de una buena

⁷⁶ De acuerdo con Ann E. Penner, lo que está formalmente escrito no siempre corresponde a la manera en que los sistemas políticos funcionan en la realidad (Penner, 1999: 29).

⁷⁷ Tal vez el libro mejor conocido y que aun sigue ejerciendo gran influencia sea *La Democracia en América*, de Alexis de Tocqueville, quien fue el primero en considerar excepcional a Estados Unidos.

sociedad. El “credo estadounidense” puede resumirse en cuatro palabras: antiestatismo, individualismo, populismo e igualitarismo. Dicha creencia ha mantenido el énfasis en la igualdad de oportunidades y en la meritocracia, lo que presupone que todos deben salir adelante y tener oportunidades de triunfar. En este sentido, el trabajo arduo, la ambición, la educación y la capacidad son más importantes para triunfar que los antecedentes sociales.

La Unión Americana pudo eludir los vestigios del mercantilismo, las regulaciones estatistas, el establecimiento eclesiástico y la aristocracia, así como el hincapié en la clase social heredado por los países posfeudales. Su orientación liberal, secular, correspondía con diversos aspectos derivados de su tradición religiosa especial: el predominio de las sectas protestantes señaladas por Weber como facilitadoras del ascenso del capitalismo.⁷⁸ La revolución estadounidense debilitó considerablemente los valores comunitarios orgánicos, jerárquicamente enraizados, que habían estado vinculados con sentimientos “torios” y robusteció enormemente los valores individualistas, igualitarios y antiestatistas que había en el trasfondo religioso y agrícola de las colonias.

En síntesis, Estados Unidos es todavía una sociedad más religiosa, más patriótica, más populista y anti-elitista; más comprometida con la educación superior para la mayoría y por ende con la meritocracia, y más socialmente igualitaria que otros países desarrollados. Sigue siendo la nación occidental menos estatista en términos del esfuerzo, los beneficios y el empleo públicos.

3.2.2 Instituciones y federalismo en Estados Unidos

En su lucha contra el Estado monárquico centralizado, los “padres fundadores” estadounidenses desconfiaron de todo gobierno unificado fuerte. El antagonismo crónico del Estado, que se derivó de la revolución estadounidense, quedó institucionalizado en la singular división de poderes que distingue a Estados Unidos de los regímenes parlamentarios. Los fundadores resolvieron diseñar un sistema que impidiera la concentración del poder absoluto en una sola persona o en cualquier grupo que pudiera llegar a controlar el cuerpo legislativo.⁷⁹

Empezaron por dividir el gobierno nacional y aquel otorgado a los estados. Dentro del gobierno nacional separaron los poderes en tres ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Dentro de la rama legislativa o Congreso, dividieron los poderes aún más en un Senado y una Cámara, elegidos por separado, siguiendo distintos métodos en diferentes momentos para asegurar su recíproca independencia. Luego, mediante una estructura de “frenos y contrapesos”, buscaron que cada una

⁷⁸ Max Weber es responsable del análisis sobre la relación entre la ética protestante y el espíritu del capitalismo, interpretado éste como la distinción entre la correlación y el condicionamiento de ciertos valores sobre el nacimiento de un nuevo sistema social (Bobbio, Mateucci y Pasquino, 1991: 996)

⁷⁹ James Madison desarrolló esta idea con el argumento de que la ambición individual o del gobierno podía equilibrarse con la de otros individuos e instituciones para garantizar que las facciones no se tornaran lo suficientemente poderosas como para olvidarse del bien común de la sociedad. Toda facultad debía ser limitada por otra para evitar que alguno de los poderes adquiriera fuerza en perjuicio de los otros (Hamilton, Madison y Jay, 2000).

de las instituciones separadas se protegiera de la intromisión de las demás.⁸⁰

En el sistema estadounidense la distribución del poder se da en cinco direcciones. En primer lugar están aquellos poderes específicos asignados exclusivamente al gobierno federal; en segundo, están aquellos asignados exclusivamente a los gobiernos constituyentes (estatales); en tercer lugar están los poderes que se asignan como concurrentes o compartidos tanto al gobierno general como al de los miembros constituyentes; en cuarto, están los poderes específicos que se prohíbe ejercer a uno o ambos gobiernos; y al final se encuentra el cuerpo de poderes no específicos o residuales que están reservados para un gobierno o el otro.

Por lo que se refiere a la aprobación de los tratados internacionales, la facultad es ejercida conjuntamente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.⁸¹ La función del Senado consiste en dar asesoría y aceptar la celebración de un tratado, y las del Presidente en celebrarlo y ratificarlo, o dar su aprobación al mismo. El Senado puede poner una condición a su consentimiento exigiendo que el tratado sea modificado por el Presidente, o que éste incluya ciertas "reservas". El Presidente solamente puede ratificar o aprobar el tratado con las modificaciones del Senado. Una vez que el Senado da su consentimiento a un tratado, el Presidente tiene plena libertad para suscribirlo.

En resumen, pensamos que para entender América del Norte, es necesario conocer el papel decisivo que juega el federalismo en Estados Unidos. Igualmente, es preciso considerar los factores de la política nacional y transnacional, el papel de los grupos de presión nacionales y extranjeros,⁸² la balanza de poderes entre las diferentes partes del sistema federal, así como ponderar el peso específico de los poderes de las burocracias y las agencias federales.

3.3 El sistema político de Canadá

3.3.1 El singularismo canadiense

Canadá es una nación distinta a cualquier otra en el continente americano. Su población y sus sistemas político, económico y social son muy diferentes a las demás en América. Mucho de esto se debe a su historia y continuo reto para combinar las influencias de las culturas anglófona y francófona, así como a los resultados contemporáneos del multiculturalismo. Otra fuente de diferenciación se encuentra en las relaciones históricas de Canadá, primero con Gran Bretaña y

⁸⁰ La política estadounidense debe concebirse como una política de coalición donde las ramas del gobierno comparten continuamente el poder; en lugar de tres poderes con esferas de competencia muy definidos, cualquier rama del poder puede intervenir en múltiples aras de acción.

⁸¹ "El Presidente tiene facultad, por intermedio de la asesoría y del consentimiento del Senado, para celebrar tratados, siempre que dos tercios de los senadores presentes estén de acuerdo", *Constitución de Estados Unidos*, Artículo II, sección 2.

⁸² De acuerdo con Edit Antal, la estructura política de Estados Unidos es relativamente fácil de penetrar, situación que ha sido bien entendida por los grupos de presión que operan en dicha nación. En años recientes, Estados, actores sub-estatales, y no estatales han empezado a ganar espacios en dicho sistema político (Antal, 2004: 3).

posteriormente con Estados Unidos. Los retos de mantener relaciones amistosas en medio de relaciones de dependencia con las dos potencias hegemónicas, a la vez de desarrollar una política exterior e interior independiente han producido una realidad canadiense única (Hristoulas, Denis y Wod, 2005: 8).

Los padres fundadores canadienses definieron su objetivo como “la paz, el orden y el buen gobierno” al establecer el Dominio de Canadá en 1867 (Lipset, 2000: 118). Canadá veía en su nuevo gobierno una continuación de la antigua monarquía inglesa y siguió el modelo de Westminster, en el que el poder se centraba en un gabinete basado en una mayoría parlamentaria y sin límites para la autoridad del Estado.

Canadá se formó como una sociedad monárquica que respetaba la jerarquía en las relaciones clasistas y la religión, la autoridad y la deferencia en la política. Sus líderes veían con deferencia el nuevo Estado “vulgar, populista y advenedizo” que se formaba en el sur. La nación canadiense conmemora una derrota y una lucha prolongada para preservar una fuente histórica de legitimidad: un gobierno que deriva su derecho a gobernar de una monarquía ligada al establecimiento eclesiástico.⁸³

Las conexiones estrechas de Canadá con sus orígenes europeos ayudaron a perpetuar ciertos elementos de un conjunto de creencias más antiguas y de un comportamiento más conservador. Canadá ha sido y es una sociedad clasista, elitista, legalista, estatista, colectivista y particularista (orientada hacia los grupos). El Canadá de habla inglesa se opuso a la Declaración de Independencia estadounidense; el Canadá de habla francesa, cuyos líderes eran en su mayor parte clérigos católicos, trató de aislarse de los valores anticlericales y democráticos de la Revolución francesa.

Actualmente Canadá sigue siendo más respetuoso de la autoridad, más proclive a usar al Estado y más simpatizante de una base grupal de los derechos que Estados Unidos. La tradición estatista creada por el “torismo” se ha visto reforzada por el surgimiento de partidos socialdemócratas electoralmente viables en el Canadá de habla inglesa y de habla francesa. El país ha mantenido un extenso Estado benefactor⁸⁴ y una considerable propiedad gubernamental; su movimiento sindical es proporcionalmente mucho mayor que el estadounidense.

La Constitución canadiense no incluye ninguna disposición acerca de la competencia de un orden de gobierno para contraer obligaciones internacionales por medio de la firma de acuerdos, aunque en general se reconoce al gobierno federal como el único facultado para comprometer a la nación en el ámbito internacional. Sin embargo, parece que la facultad para celebrar acuerdos internacionales no incluye la de ponerlos en práctica en el derecho nacional cuando el tema del

⁸³ Al revés de lo que ocurre en Estados Unidos, Canadá subraya la continuidad histórica como la base de su legitimidad. Los canadienses de habla inglesa y francesa trataron de preservar sus valores y su cultura reaccionando contra las revoluciones liberales, por lo que Canadá es citada frecuentemente por diversos autores como el país de la “contrarrevolución”.

⁸⁴ A pesar de que las reformas neoliberales introducidas en Canadá a partir de la década de los 90s que redujeron las contribuciones financieras estatales para los programas de beneficencia social, la nación de la hoja de maple sigue manteniendo una amplia participación del Estado en programas de carácter social.

acuerdo es competencia de las provincias. A menos que un día los tribunales decidan lo contrario, nada obliga a una provincia a ratificar las obligaciones contenidas en un acuerdo firmado por el gobierno federal. Esta es la principal razón por la cual algunas provincias de Canadá, como veremos más adelante, no aplican el ACAAN.⁸⁵

3.3.2 El sistema político y el federalismo en Canadá

La Constitución formal de Canadá es una compilación de documentos escritos aprobados por los parlamentos británicos. Como un todo configuran las estructuras de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial que conforman el gobierno central a partir del modelo de gobierno parlamentario británico. La Constitución canadiense formal ha creado un sistema federal que proporciona ventajas económicas a las provincias, proporciona seguridad ante amenazas externas y preserva y promueve la identidad cultural de cada provincia.

El federalismo es utilizado en Canadá como un mecanismo para conciliar dos proyectos políticos diferentes: la consolidación de América del Norte británica y la preservación de la cultura francesa en Québec, por lo que se ha convertido en la condición de viabilidad y sobrevivencia de esa nación como entidad política. Las provincias guardan celosamente sus facultades locales, incluido el manejo de algunos importantes recursos naturales, y únicamente ceden a la Federación los poderes que consideran indispensables para poder funcionar como un todo.⁸⁶

La forma de gobierno en Canadá es parlamentaria. El Gobernador General, es una figura relevante quien funge como representante de la Reina británica.⁸⁷ El gabinete canadiense detenta colectivamente todos los poderes fundamentales del Ejecutivo y, como líder indiscutible de la Cámara de los Comunes, la mayoría de las atribuciones legislativas del Estado. Los retiene por dos vías: primero, como heredero de los poderes que son prerrogativa de la Corona y, segundo, en tanto comisión directiva de la legislatura, en virtud de la confianza que en él, como gobierno, deposita la Asamblea (Cámara de los Comunes). Los poderes por prerrogativa son aquellos que emanan de la monarquía y, sin embargo, no están delimitados en la ley estatutaria: el poder para declarar la guerra, ordenar el despliegue de las fuerzas armadas dentro del país y en el exterior, dirigir las relaciones exteriores y la celebración de tratados, etc.

El historial del federalismo ejecutivo en Canadá incluye algunos logros significativos: 1) Un importante esquema de igualdad fiscal para reducir las desigualdades entre las provincias; 2) Programas de desarrollo económico regional; 3) Programas de costos compartidos en todo Canadá

⁸⁵ A pesar de que el gobierno federal canadiense ha intentado negociar con las provincias y territorios para asegurar el cumplimiento del ACAAN mediante un Acuerdo Intergubernamental Canadiense sobre dicho acuerdo, a la fecha sólo las provincias de Alberta, Manitoba y Quebec han aceptado firmarlo.

⁸⁶ Inclusive fue objeto de arduas polémicas el aceptar que la celebración de tratados internacionales fuese facultad exclusiva de Ottawa” (Carrillo, 1995: 114).

⁸⁷ La función del Gobernador General es en buena medida protocolaria. Tiene poderes para nombrar a los miembros del Senado y para convocar a los miembros de la Cámara de los Comunes para una legislatura. En la práctica su papel consiste en actuar por recomendación del gobierno.

para la prestación de servicios sociales y de salud pública, y 4) La negociación de los acuerdos formales para transferencias fiscales federales a las provincias y para la armonización del cobro del impuesto sobre la renta. No obstante, con demasiada frecuencia, también ha dado el público canadiense el espectáculo de gobiernos canadienses que constantemente se pelean entre sí y ha reforzado la imagen de un país profundamente dividido en contra de sí mismo (Watts, 1995: 58).

Otra característica institucional estriba en la forma en que se distribuye la autoridad entre los gobiernos. En Canadá, a diferencia de Estados Unidos, los poderes provinciales aparecen específicamente relacionados en la Constitución, lo que ha permitido a los tribunales interpretarlos ampliamente, fijando los límites de la intromisión federal. Además, mientras que en la mayoría de las demás federaciones existe una gama considerable de funciones compartidas, el énfasis en la Constitución canadiense se pone en la demarcación de la jurisdicción exclusiva para cada nivel de gobierno.

3.4 El sistema político de México

3.4.1 El presidencialismo mexicano

El gobierno de México se basa en el sistema romano de derecho codificado llamado sistema de derecho civil. Bajo este sistema, el poder legislativo juega un papel principal en la elaboración y promulgación de las leyes, a través de sus dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores. La primera tiene asignada la representación del pueblo, y la de Senadores tiene como fin representar a los 31 Estados y al Distrito Federal. La atribución fundamental de estas cámaras es la de elaborar y promulgar las leyes, así como para el caso de la Cámara de Senadores, adicionalmente ratificar los tratados y acuerdos internacionales suscritos por México.

El presidencialismo mexicano se configura en los años de 1880 y cobra pleno poder constitucional a partir de 1917. No obstante, su expansión es el resultado de un proceso interactivo social e institucional que se dio entre 1917 y 1940. La inversión de esta tendencia empieza a delinearse a partir de mediados de la década de 1940 al acentuar la presidencia su carácter de “gobierno de consulta” (Hernández Chávez, 1994: 17-39). De esta manera, se abren las puertas para una redefinición del presidencialismo, que va encaminada a restituir a la presidencia el sentido originario que tuvo en la Constitución de 1917: ser un poder constitucional cuyo ejercicio se encontrara acotado por los poderes Legislativo y el Judicial.

El sistema presidencial en México y su sistema político han sido analizados a partir de dos ópticas: una se centra en los aspectos legales y otra lo describe como un poder omnímodo desde la Revolución hasta fines del siglo XX. La raíz del presidencialismo, según Octavio Paz, se afirma en la especificidad de la tradición política mexicana, caracterizada por un proceso de síntesis de las diversas matrices culturales –india, española, mestiza y criolla- cuyo resultado es una tradición

política caracterizada por “una falta de ideología” y que da cabida “a una respetuosa veneración de los mexicanos a la figura del Presidente”. Dicho autor afirma que el “régimen presidencial posee un marcado carácter patrimonial, visible en el hecho de que el funcionario de gobierno no constituye una burocracia impersonal; por el contrario, forma una gran familia política ligada entre sí por amistad, parentesco, compadrazgo y otros factores personales que crean un rosario de fidelidades de orden personal”.⁸⁸

Desde el punto de vista legal, el presidencialismo mexicano está constituido por tres conjuntos de componentes: a) los elementos propios del gobierno presidencialista; b) un conjunto de numerosas facultades constitucionales; y c) un conjunto de relaciones y prácticas políticas que sin ser necesariamente deducibles de los anteriores componentes, no son contradictorios con ellos, y que resultan tanto de antecedentes histórico-culturales como de las circunstancias socioeconómicas y políticas del Estado posrevolucionario (Aguilar Villanueva, 1994: 43).⁸⁹

3.4.2 El sistema político y el federalismo en México

La Constitución de 1917 sentó las bases de la estructura y de las instituciones del sistema político mexicano al mezclar las prácticas e instituciones de los franceses, estadounidenses y españoles y adecuarlas a las necesidades e intereses de la sociedad y el gobierno. Los poderes Ejecutivo, Judicial y un Legislativo con dos Cámaras conforman el gobierno central. Se ideó un sistema de controles y equilibrios para garantizar que ninguno de los tres poderes en el gobierno nacional tuviera supremacía sobre los otros dos. La "declaración de derechos" mexicana incluye muchos de los derechos y garantías resguardados por las constituciones canadiense y estadounidense.

Sin embargo, como vimos arriba, se considera que la constitución mexicana sentó las bases para un sistema presidencialista de gobierno donde la soberanía residía en el pueblo pero estaba concentrada en las manos del Poder Ejecutivo. El gobierno de México ha evolucionado para convertirse en un prototipo de centralización extrema en la figura presidencial, a pesar del sistema de controles y equilibrios especificados en la Constitución de 1917. Un gobierno unipartidista bajo la batuta del presidente forzó durante muchos años la evolución de la Constitución para servir a los intereses del Poder Ejecutivo.

No obstante, actualmente el presidencialismo mexicano está en dirección de convertirse en un mecanismo de gobierno más democrático. Los cambios introducidos en las leyes del régimen político y en las prácticas político-administrativas de la presidencia han tenido como intención deliberada una mayor limitación de los copiosos poderes y facultades de la presidencia, con el resultado de

⁸⁸ Citado por Hernández Chávez, 1994: 17.

⁸⁹ Otros estudios ven el poder de la presidencia como el resultado de dos factores sociopolíticos. El primero es la existencia de un sistema electoral que permitió que el voto fuera controlado y manipulado por el gobierno en turno. El segundo es la construcción de un partido oficial del cual el presidente de la República era el jefe.

reconocer o promover una mayor independencia política de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, condición necesaria para alimentar y sustentar la transición democrática.

Desde fines de los años setenta, pero particularmente a lo largo de las décadas de los 80s, 90s y durante los últimos 5 años, se han llevado a cabo diversas reformas al sistema presidencial mexicano. Las modificaciones en el régimen y en el modelo político-administrativo de gobierno, a saber, las reformas políticas y electorales relativas al fortalecimiento del sistema de partidos y del Legislativo, así como las reformas de los instrumentos y el ámbito de la intervención gubernamental, han alterado el balance Ejecutivo-Legislativo, presidencia-partido, sistema-oposición, produciendo equilibrios más avanzados y de sentido democrático. Estos cambios constitucionales y del modelo gubernamental han introducido limitaciones normativas y prácticas en la actuación de la presidencia.

Las limitaciones del poder presidencial, que han dado progresivamente un carácter democrático más claro a la presidencia, han ocurrido en dos niveles o dimensiones: en el régimen político y en el modelo político-administrativo de gobierno. Las reformas políticas y electorales han fortalecido el sistema de partidos mediante un proceso electoral más imparcial y una composición más independiente y opositora del Legislativo. Asimismo, los cambios en las políticas económicas y sociales han ocasionado escisiones, resistencias y decaimiento en la coalición dominante tradicional, reduciendo relativamente los márgenes de maniobra discrecional del presidente dentro del partido y obligándolo a negociaciones internas.

Las limitaciones de la presidencia obedecen a un plan estratégico de colocar la actividad rectora de la presidencia en un nuevo nivel y darle un nuevo perfil, más congruente con las nuevas circunstancias nacionales (una sociedad más educada, plural y exigente) e internacionales (globalización, unipolaridad e interdependencia): el de una presidencia democrática.

3.5 Los sistemas jurídicos ambientales en América del Norte

El presente análisis no pretende ser una revisión exhaustiva de los sistemas jurídicos ambientales de cada uno de los países de América del Norte. Busca, en cambio, dar al lector una idea general de las instituciones de México, Canadá y Estados Unidos que cuentan con facultades legales para la regulación de los temas sobre medio ambiente. Lo anterior con la intención de advertir cómo las diferencias entre los tres sistemas se convierten en una condicionante para la operación exitosa de una institución internacional tripartita como es la CCA.

Un asunto que adelantamos de una vez tiene que ver con la heterogeneidad de las estructuras ambientales al interior de cada uno de los países socios del ACAAN, por lo que difícilmente se pueden encontrar contrapartes "espejo" en los distintos países. Esto ha provocado la imposibilidad para que cada funcionario gubernamental pueda encontrar a su homólogo en los distintos campos y con atribuciones similares para plantear problemas, iniciativas y posibles reformas, situación que ha

dificultado, como veremos, las posibilidades para una mayor cooperación institucional en el marco del ACAAN.

3.5.1 El sistema jurídico ambiental estadounidense

El gobierno federal de Estados Unidos tiene amplios poderes en materia de reglamentación de todo lo que concierne al medio ambiente. Los estados, en uso de sus competencias generales, cuentan también con autonomía considerable para emitir leyes de protección ambiental aplicables a sus ciudadanos y residentes. La Constitución, la legislación federal y los tratados internacionales tienen supremacía sobre las legislaciones estatales o locales; éstas pueden ser declaradas anticonstitucionales por un tribunal federal si contradicen leyes federales o los tratados internacionales en la materia.⁹⁰

Aunque la Constitución define el marco fundamental de las relaciones entre los ámbitos de gobierno nacionales y subnacionales, en numerosas leyes ambientales se detallan aspectos específicos de comunicación en un marco constitucional más amplio. Por tanto, en materia ambiental, un ciudadano estadounidense puede estar sujeto a leyes tanto federales como estatales (CCA, 2005h).

Los gobiernos estatales tienen la facultad de supervisar las agencias relacionadas con la protección ambiental, la conservación de la fauna silvestre y el manejo de los recursos naturales. Las administraciones locales, por su parte, incluidas las ciudades y los condados, cuentan también con responsabilidades importantes, como la gestión de desechos sólidos, el abasto de agua potable, el desarrollo y la instrumentación de planes sobre el uso del suelo, entre otras. Los gobiernos autóctonos y de las comunidades indígenas tienen también una serie de atribuciones para la protección y el mejoramiento de las tierras y la conservación y el desarrollo de los recursos naturales, incluidas la flora y fauna silvestres, recreación al aire libre, agua, tierras de pastoreo y recursos forestales.⁹¹

La elaboración de normas⁹² es de particular importancia en el ámbito de la legislación ambiental. En este terreno, el Congreso ha tendido siempre a delegar a las agencias amplias responsabilidades para la instrumentación de leyes. Las normas elaboradas por entidades reguladoras tienen la fuerza y los efectos de una legislación.

La mayor parte de las obligaciones ambientales y de conservación del gobierno federal

⁹⁰ Los conflictos potenciales entre la reglamentación federal y la estatal, incluida la protección ambiental, se rigen por la Cláusula de Supremacía de la Constitución de Estados Unidos (artículo VI).

⁹¹ La Oficina de Asuntos Indígenas (*Bureau of Indian Affairs*, BIA) es la principal agencia federal encargada de cumplir con las "obligaciones de confianza" entre Estados Unidos y las comunidades indígenas; dichas obligaciones se desprenden de tratados y acuerdos suscritos entre el gobierno y las comunidades indígenas.

⁹² De acuerdo con la Ley de Procedimientos Administrativos (*Administrative Procedure Act*, APA), la decisión de cualquier organismo federal que establezca obligaciones o reglas para una categoría de personas es una "norma".

corresponden a la Agencia de Protección Ambiental (EPA), al Departamento de Justicia (DOJ) y al Departamento del Interior (DOI).⁹³ La EPA es la dependencia más importante para instrumentar la mayor parte de la legislación en materia de protección ambiental. La Agencia establece y pone en marcha la mayoría de las normas ambientales federales y administra casi todos los programas ambientales relacionados con recursos naturales, los del manejo de las tierras o conservación de la flora y la fauna silvestres. La EPA es dirigida por un administrador nombrado por el presidente. Las responsabilidades de la División de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dependiente del DOJ, incluyen el litigio de todos los casos relacionados con la protección del medio ambiente y los recursos naturales, y la protección de los derechos y las propiedades de las comunidades indígenas. Finalmente, el DOI es el principal departamento en el manejo de los recursos naturales y las tierras públicas propiedad de la Federación.

Adicionalmente, todos los estados cuentan con dependencias encargadas de la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza que desempeñan funciones similares a las de sus contrapartes federales. Estas oficinas estatales establecen normas y lineamientos, instrumentan y administran las leyes, elaboran programas de educación pública y supervisan su cumplimiento. Tienen, por lo general, amplios poderes para investigar, realizar inspecciones e iniciar acciones administrativas, civiles y penales.

La Constitución de Estados Unidos no aborda directamente la protección ambiental ni menciona la autoridad gubernamental para proteger el medio ambiente ni el derecho de los ciudadanos a un ambiente sano. La “cláusula de comercio”, que autoriza al Congreso a regular el comercio interestatal, es la fuente principal del poder del gobierno federal para promulgar leyes destinadas a controlar la contaminación y las regulaciones similares orientadas a la protección ambiental. A pesar de esto, algunos derechos y responsabilidades generales relacionados con el ambiente se encuentran en el derecho común, principalmente en relación con perjuicios o agravios.⁹⁴

Muchas leyes ambientales federales establecen de manera específica el acceso del público a la información ambiental. Asimismo, los gobiernos federal y estatales han realizado importantes esfuerzos para distribuir información. Entre éstos, los números telefónicos en los cuales se otorga información, bases de datos, informes publicados y recopilaciones de bibliotecas.⁹⁵

Por lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana, la mayoría de las leyes ambientales proporcionan a la ciudadanía derechos específicos para participar en los procedimientos relativos a la concesión de permisos. También se incluye en varias legislaciones procedimientos explícitos que permiten a los ciudadanos revisar y comentar respecto de controversias que pueden

⁹³ Responsabilidades ambientales más específicas se encuentran en prácticamente toda dependencia gubernamental, incluidos los departamentos de Agricultura (USDA), Transporte (DOT), Energía (DOE), Comercio (DOC) y de Estado, así como las agencias para el Desarrollo Internacional (AID) y del Registro de Sustancias Tóxicas y Enfermedades (ATSDR).

⁹⁴ Las disposiciones de derecho común de cada estado pueden variar, pero todas proporcionan un marco de responsabilidades ambientales que se pueden aplicar cuando no existen obligaciones establecidas por la ley.

⁹⁵ La base de datos pone al alcance del usuario información ambiental sobre cada establecimiento, el número de inspecciones y otras medidas de cumplimiento y aplicación llevadas a cabo.

afectar la salud pública. Muchas leyes ambientales federales facultan de manera específica a los ciudadanos a exigir una acción civil para que se haga cumplir una ley.⁹⁶ En el mismo sentido, la Ley otorga a los ciudadanos el derecho a solicitar a una agencia la realización de cierta acción. Por lo que toca a la evaluación del impacto ambiental (EIA), la ciudadanía tiene acceso a una gama amplia información, incluidos todos los antecedentes que se consideraron durante el proceso de alcance, las EIA preliminares y la definitiva, junto con todos los datos y comentarios.

Finalmente, el gobierno federal utiliza una amplia gama de instrumentos económicos para proteger el ambiente, tales como derechos, impuestos y deducciones fiscales. Se han establecido también una serie de impuestos encaminados a desalentar las actividades que dañen el ambiente, como son: impuesto al petróleo; impuesto a la fabricación o venta de ciertas sustancias químicas y a diversas sustancias importadas; impuesto a las sustancias químicas agotadoras de la capa de ozono a la venta, utilizadas o importadas a Estados Unidos; impuesto especial sobre automóviles de baja eficiencia, e impuesto a la excavación carbonífera, entre otros. El sistema fiscal federal permite deducciones que representan incentivos ambientales tanto positivos como negativos.

3.5.2 El sistema jurídico ambiental canadiense

La Constitución Canadiense no alude específica o directamente la protección del medio ambiente, pero sí define las áreas de la autoridad legislativa del gobierno federal y de los gobiernos provinciales, dentro de las que se incluyen los recursos naturales. El Parlamento federal y las legislaturas provinciales comparten jurisdicción en esta materia, de acuerdo con la competencia de cada uno al respecto.⁹⁷ Aunque las Provincias cuentan en general con mayores facultades para proteger el medio ambiente que el Parlamento federal, éste puede legislar todas las actividades ambientales siempre y pruebe que los aspectos específicos de cualquier actividad dependen de alguna jurisdicción bajo la Constitución.

Aunque impone ciertas limitantes y otorga un lugar significativo a las relaciones intergubernamentales, la división constitucional de los poderes en materia del medio ambiente representa rara vez una limitación insuperable a la intervención federal en materia de protección al ambiente. Si una intervención no se asocia directamente con una ganancia política, “la tentación del gobierno federal de dejar el asunto a las provincias es muy fuerte” (Juillet, 2005: 123).

El gobierno federal y los provinciales cuentan con un ministerio o departamento encargado de proteger al medio ambiente. El Ministerio de Medio Ambiente (MMA) se encarga de la calidad del ambiente natural, la cual incluye la atmósfera, el agua y el suelo; los recursos naturales renovables

⁹⁶ Estas demandas ciudadanas por lo general permiten iniciar acciones tanto contra los infractores privados de la ley como contra las dependencias gubernamentales que no han cumplido con sus obligaciones no discrecionales.

⁹⁷ En Canadá, la división de poderes entre estos dos niveles de gobierno es muy compleja y ha sido objeto de numerosas interpretaciones judiciales, acuerdos y protocolos. A pesar de que un nivel de gobierno no pueda transferir ninguna de sus facultades a otro, sí es posible delegar la administración de una ley.

incluidas las aves migratorias y en forma más general la flora y fauna silvestres; los recursos hidráulicos; la meteorología; la coordinación de políticas y programas del gobierno federal para la conservación y mejora de la calidad del ambiente; los parques nacionales; los monumentos y sitios nacionales históricos, entre otros asuntos. El MMA administra alrededor de 15 leyes federales, la más importante de las cuales es la Ley Canadiense de Protección Ambiental de 1999.⁹⁸

El gobierno federal canadiense creó el Comité Permanente sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, cuyo mandato consiste en examinar todos los aspectos ambientales presentados por los diputados y cumplir sus recomendaciones. Igualmente, la Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía, es una entidad independiente que ayuda a definir, interpretar y promover los principios fundamentales del desarrollo sustentable mediante la creación de políticas generales y la formulación de recomendaciones para las acciones directas del gobierno; está integrada por representantes de los diferentes gobiernos y de la industria, así como por científicos, organizaciones ecológicas, universidades, sindicatos y comunidades indígenas (CCA, 2005h).

El Consejo Canadiense de Ministros de Medio Ambiente (CCME), está encargado de promover la cooperación entre autoridades federales y provinciales en asuntos ambientales. Es el principal foro intergubernamental en la materia en los ámbitos nacional, regional y global. El CCME no está facultado para generar, dirigir o aplicar leyes o normas. Sin embargo, cada gobierno tiene la opción de adoptar o sus reglamentos, planes o propuestas. En los últimos años, la actividad principal del Consejo se centró en las medidas destinadas a atender los objetivos del Acuerdo General Canadiense de Armonización en Materia Ambiental, suscrito en 1998 y que se exhorta a los gobiernos para trabajar conjuntamente con miras a alcanzar el nivel de protección ambiental más alto posible para la población canadiense.⁹⁹

A nivel de provincia y de territorio, “cada uno cuenta con un ministerio al que se le han conferido facultades ejecutivas para la disminución de la contaminación y la conservación de la naturaleza” (CCA, 2005h). Las atribuciones, alcance y recursos de las autoridades locales responsables del ambiente difieren sustancialmente de una a otra provincia, pero en términos generales están a cargo de la aplicación y elaboración de leyes, reglamentos y políticas en materia ambiental. Las leyes provinciales en materia de ecología representan la base de la reglamentación ambiental en Canadá. Varias instancias informan directamente a los ministerios de Medio Ambiente, que generalmente son también responsables de proporcionar asesoría en toma de decisiones (comités consultivos, audiencias públicas, etc.) o usadas como herramientas gerenciales (corporaciones, fundaciones, etc.).

En los gobiernos locales, las autoridades públicas, como los municipios, tienen a su disposición una extensa serie de facultades que pueden emplear en la regulación y administración ambientales. Las autoridades son cada vez más activas en sus funciones de protección del medio ambiente. Las

⁹⁸ La *Canadian Environmental Protection Act*, por sus siglas en inglés. Otros ministerios responsables en estos temas son: Ministerio de Salud; Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, Agricultura y Agroindustria, Industria, Pesca y Océanos, Asuntos Indígenas y de la Región Norte, Justicia, Recursos Naturales y Transporte.

⁹⁹ Esto en virtud de la naturaleza federal-provincial del sistema político canadiense, en el cual no existe una ley única que establezca un marco de referencia nacional relativo a la protección del medio ambiente en Canadá.

actividades que pueden desarrollar dependen en gran medida de su capacidad jurídica como municipios, que son creados por los gobiernos provinciales. Su autoridad legislativa se encuentra en una amplia variedad de legislación provincial y territorial.

Por lo que corresponde al derecho a la información, algunas leyes y reglamentos ambientales canadienses tratan directamente este tema. En la esfera provincial, la mayor parte de la legislación sobre medio ambiente incluye disposiciones sobre el acceso público a la información. La participación ciudadana en la toma de decisiones generalmente es posible mediante procedimientos de aprobación y evaluación establecidos en la legislación. En muchos casos se celebran reuniones públicas con el fin de obtener la opinión de la ciudadanía sobre determinado proyecto. Los gobiernos federales y la mayor parte de los provinciales han establecido las "Mesas Redondas" para tratar estos temas. Éstas han alcanzado un papel relevante y realizado esfuerzos importantes para lograr la participación de la ciudadanía.

Finalmente, el gobierno federal y los gobiernos provinciales cuentan con amplios poderes para crear y poner en práctica instrumentos económicos relacionados con la protección ambiental. Algunas provincias imponen el pago de derechos por la descarga de residuos. El monto suele variar en función de la cantidad y el carácter tóxico de los contaminantes emitidos o descargados en el medio ambiente.

3.5.3 *El sistema jurídico ambiental mexicano*

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) tiene a su cargo la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales mexicanos, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

La Semarnat cuenta con cinco órganos desconcentrados : a) La Comisión Nacional del Agua; b) El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; c) El Instituto Nacional de Ecología; d) La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y e) La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Cabe señalar también la existencia de la Comisión Nacional Forestal como un órgano descentralizado y de la Comisión Nacional para el Reconocimiento y Uso de la Biodiversidad como un organismo intersecretarial.

La Comisión Nacional del Agua (CNA) tiene jurisdicción sobre el uso de aguas federales y sobre descargas de residuos en las mismas. Además, la CNA es responsable de expedir y regular las concesiones efectuadas a particulares y cesiones a entidades gubernamentales para el uso de aguas federales. El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua está encargado de realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, así como prestar servicios tecnológicos; incluyendo la promoción de programas de investigación y desarrollo tecnológico.

El Instituto Nacional de Ecología (INE) tiene entre sus funciones brindar apoyo técnico y científico para el desarrollo de la política ambiental; coordinar, promover y desarrollar la investigación científica para formular y conducir la política general en diversas relacionadas con la conservación

del medio ambiente. Por su parte, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) se encarga de la aplicación de leyes y reglamentos sobre medio ambiente, así como de vigilar su cumplimiento y atender las denuncias de los ciudadanos por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas.

Las 31 Entidades Federativas de la República Mexicana han promulgado su propia legislación ambiental y han establecido una entidad encargada de la administración de dichas leyes. De acuerdo con el Artículo 7 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), “las entidades federativas tienen competencia sobre una amplia gama de asuntos ambientales dentro de su territorio y siempre que no exista una atribución expresa de competencia a la Federación” (CCA, 2005).

Las autoridades municipales, por su parte, tienen competencia sobre determinados asuntos ambientales, siempre que no se encuentren reservados a los estados o a la federación. Las disposiciones ambientales municipales deben de cumplir con los requisitos de las leyes estatales ambientales.¹⁰⁰

De acuerdo con el Artículo 11 de la LGEEPA, en materia ambiental el gobierno federal puede suscribir convenios o acuerdos de coordinación con los estados o con el Distrito Federal para que estos asuman determinadas funciones. Las leyes federales son de observancia obligatoria en todo el territorio mexicano, en tanto que las leyes estatales tienen un cumplimiento exclusivo de la entidad que las promulgó. Las leyes municipales son obligatorias solamente en el municipio respectivo (Branes, 1993: 27).

Por su parte, de conformidad con el Artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA, todo ciudadano mexicano tiene derecho a que las autoridades ambientales federales, locales y municipales pongan a su disposición la información ambiental que se les solicite. Son varias las leyes que contienen disposiciones referentes al acceso a la información y que contemplan en su materia el tema ambiental.¹⁰¹

El Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales ofrece acceso a inventarios de recursos naturales, así como a resultados de monitoreos de la calidad del aire, del agua y del suelo, además de poner a disposición del público en general el acceso a informes científicos, académicos y a trabajos técnicos en materia ambiental. Este sistema se complementa con el Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Por lo que tiene que ver con la participación ciudadana en materia ambiental, la LGEEPA ordena al gobierno federal, a través de Semarnat concertar con organizaciones civiles, instituciones privadas no lucrativas y con ciudadanos interesados para emprender acciones ecológicas conjuntas para la

¹⁰⁰ El Artículo 8 de la LGEEPA enumera las facultades que corresponden a los municipios en materia ambiental.

¹⁰¹ Entre éstas se encuentra la Ley Forestal, La Ley General de Vida Silvestre, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Pesca y la Ley General de Salud

protección y restauración ambiental. Asimismo, la LGEEPA establece que la Secretaría establecerá Consejos Consultivos¹⁰² para la implementación y el seguimiento de las políticas ambientales, donde participarán ONGs, universidades, empresarios y autoridades estatales y federales. La Semarnat deberá analizar las opiniones de estos órganos y resolver por escrito explicando las razones por las que acepta o rechaza tales opiniones.¹⁰³

Adicionalmente, la LGEEPA ofrece a los ciudadanos, a las organizaciones no gubernamentales y otras agrupaciones sociales diversos mecanismos para la participación pública en la planeación y política ambiental y aplicación de las leyes y reglamentos ambientales. Estos mecanismos incluyen el derecho a la participación en la planeación ambiental; a presentar una “denuncia popular”; a promover un “recurso de revisión”; a solicitar una “consulta pública” y una “reunión pública de información” sobre la evaluación de impacto ambiental de un proyecto; a solicitar un Dictamen Técnico; a presentar una Denuncia Penal, y participar en la elaboración de programas de ordenamiento ecológico; a participar en el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas; a participar en los programas de restauración ecológica y promover un Juicio de Amparo, entre otros.

De acuerdo con el artículo 18 de la LGEEPA el gobierno federal debe promover también la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de programas que tengan por objeto la protección del medio ambiente. Además, cualquier individuo puede entablar una denuncia popular ante la Profepa para cualquier incidente, acto u omisión dentro de la jurisdicción del gobierno federal que dañe o pueda dañar al medio ambiente o a los recursos naturales.

Finalmente, el artículo 34 de la LGEEPA exige que las manifestaciones de impacto ambiental se pongan a disposición del público para ser consultadas por cualquier persona, salvaguardando los derechos de propiedad industrial y la confidencialidad de la información comercial. Este procedimiento incluye la posibilidad de que la autoridad organice una reunión pública de información cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública.

Cuadro 2: Sistemas jurídicos ambientales de Estados Unidos, Canadá y México

¹⁰² Estos Consejos son órganos consultivos que tienen a su cargo las funciones de asesoría, evaluación y seguimiento en materia de política ambiental y pueden emitir las opiniones y observaciones que estimen pertinentes a fin de que la Semarnat responda a las demandas de la sociedad civil respecto a la política de medio ambiente.

¹⁰³ Algunos de los Consejos Consultivos que se encuentran en operación son los siguientes: Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable; Comité Consultivo Nacional del ACAAN; Consejo Técnico Consultivo Nacional Forestal; Consejo Consultivo del Agua; Consejos de Cuenca; Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas; Consejos Asesores de Áreas Naturales Protegidas; Comité Técnico Consultivo Nacional para la Recuperación de Especies Prioritarias; Comité Consultivo de Normalización para la Protección Ambiental

TEMA	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ	MÉXICO
<i>Autoridad responsable</i>	Agencia de Protección Ambiental (EPA), Departamento de Justicia (DOJ) y Departamento de Justicia Interna (DOI)	Ministerio de Medio Ambiente (<i>Environment Canada</i>), Consejo Canadiense de Ministros de Medio Ambiente	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), sus 5 órganos desconcentrados, ¹⁰⁴ un órgano descentralizado ¹⁰⁵
<i>Facultades del poder ejecutivo en materia ambiental</i> <i>Participación del poder legislativo en materia ambiental</i>	Fundamentalmente federales, aunque los estados cuenta con algunas facultades Las agencias federales tienen responsabilidad en la implementación de las leyes ambientales	Fundamentalmente provinciales, aunque la federación cuenta con facultades excepcionales El Parlamento federal y las legislaturas provinciales comparten facultades de acuerdo a sus competencias	Fundamentalmente federales; competencias estatales cuando no existe atribución federal expresa Existe una legislación federal. Las entidades federativas promulgan legislación adicional
<i>Jerarquía de los Tratados Internacionales</i>	Los tratados internacionales necesitan una “Ley de Implementación”	Cada provincia tiene la facultad de aprobar o rechazar los tratados internacionales	Los tratados internacionales se convierten en “Ley Suprema de la Unión” una vez ratificados por el Senado
<i>Acceso público a la información ambiental</i>	La mayoría de las leyes federales establecen el acceso del público a la información ambiental	En la esfera provincial, la mayor parte de las leyes ambientales incluyen disposiciones sobre el tema	La Ley exige que las manifestaciones de impacto ambiental se pongan a disposición del público
<i>Instrumentos económicos para proteger el medio ambiente</i>	El gobierno federal utiliza una amplia gama de instrumentos económicos de protección ambiental	El gobierno federal y los gobiernos provinciales cuentan con amplios poderes para crearlos	No se utilizan con mucha intensidad este tipo de instrumentos económicos para la protección ambiental
<i>Participación Ciudadana</i>	La mayoría de las leyes ambientales proporcionan a la ciudadanía derechos específicos para participar en los procedimientos.	Generalmente es posible mediante procedimientos de aprobación y evaluación establecidos en la legislación aplicable.	La Ley ordena concertar con organizaciones sociales diversos mecanismos para la participación pública en la planeación ambiental

Fuente: elaboración del autor a partir de “Resumen de Derecho Ambiental en América del Norte”, Montreal, Canadá, Comisión para la Cooperación Ambiental 2005

¹⁰⁴ Instituto Nacional de Ecología, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Comisión Nacional del Agua, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

¹⁰⁵ La Comisión Nacional Forestal. Es necesario añadir la colaboración de una comisión intersecretaria, la Comisión Nacional para el Reconocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

CAPÍTULO 4

INTERACCIÓN INSTITUCIONAL Y MECANISMOS DE COOPERACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE

4.1 Introducción

El objetivo principal del presente capítulo es analizar los distintos aspectos que han dado forma a la relación actual entre México, Estados Unidos y Canadá. Trataremos de demostrar que los cambios en la dinámica y percepción mutua comenzaron gestarse con la firma del TLCAN han traído consigo una nueva comunicación y una creciente apertura política en México hacia sus dos socios de América del Norte.

Desde el fin de la segunda Guerra Mundial, Estados Unidos comenzó a otorgar una importancia geoestratégica hacia México, lo que se tradujo en una creciente interdependencia económica entre los dos países. Durante los años de la “Guerra Fría”, las relaciones México-Estados Unidos se caracterizaron por un interés común en minimizar las fricciones y privilegiar la cooperación bilateral. Esto dio lugar a una “relación especial” que permitió a México contar con amplios márgenes de autonomía en el manejo de su política interna y exterior en momentos de estabilidad internacional, pero al mismo tiempo lo hizo enormemente vulnerable ante cambios en la política exterior de Estados Unidos (Schiavon, 2004: 3).

La década de los años noventa significó el paso de un entendimiento implícito a otro explícito y deliberado. A la par se fortaleció el proceso de cooperación institucional entre los dos países; se negociaron procesos, consultas, concertaciones y disputas para conciliar intereses. Ha sido del interés de México la definición clara de estándares, procedimientos y, en general, de mecanismos que reduzcan la unilateralidad en las acciones de sus vecinos, particularmente de Estados Unidos. La institucionalización ha sido considerada entonces como la mejor alternativa para responder a los intereses de México y Canadá en su relación con aquella nación.

Por su parte, la relación de México con Canadá ha pasado en unos cuantos años de ser un asunto secundario a tener un lugar principal para cada país. Si bien en este proceso el TLCAN jugó un papel catalizador, la relación bilateral actual rebasa con muchos las cuestiones comerciales. El nivel de diálogo entre ambos gobiernos ha mejorado en cantidad y calidad; la agenda bilateral está basada en un acuerdo marco consensual y comprende temas variados. No obstante, la intensificación de la relación también ha significado la confrontación de valores y tradiciones diferentes. En este sentido, se ha desarrollado una agenda paralela entre voceros de la sociedad civil de ambos países, que en ocasiones ha facilitado la relación bilateral.

4.2 La cooperación entre México y Estados Unidos

La situación geoestratégica de México –ser la frontera sur de la potencia regional en el hemisferio americano desde el siglo XIX y de la recién inaugurada potencia hegemónica en el sistema internacional desde el fin de la “Guerra Fría”- ha sido uno de los factores que ha incidido de manera más decisiva en la economía y políticas mexicanas. Debido a la enorme asimetría de poder entre los dos países, el objetivo central de la política exterior de México siempre ha sido el mismo: contener, en la medida de lo posible, la hegemonía de Estados Unidos, para así sobrevivir su vecindad con aquella nación. Este objetivo se ha mantenido constante, pero la estrategia para conseguirlo ha variado dependiendo de la situación internacional y de las prioridades de la política exterior de ambas naciones.

A partir de la independencia de México “la relación bilateral con Estados Unidos ha oscilado en tres escenarios: el conflicto, la negligencia negociada y la cooperación” (Fernández de Castro, 2001: 34). Éstos han constituido las imágenes a las cuales se han remitido los dos países, sus funcionarios y sus pueblos, para comprender la forma en que se han relacionado a través de la historia.

El conflicto predominó en la relación durante la mayor parte del siglo XIX y prosiguió durante los años de la Revolución Mexicana. En ambos periodos, Washington se comportó como el poder dominante y, en general, impuso su voluntad (Pastor y Castañeda, 1989: 159). Esa fue la modalidad prevaleciente en las relación bilateral hasta 1940 aproximadamente. Durante la segunda Guerra Mundial ambos gobiernos se hicieron aliados y lograron construir medios efectivos de colaboración.

En estos años, existió un acuerdo implícito entre Estados Unidos y México. El primero apoyaba al segundo en términos económicos (inversión, préstamos, aceptación del modelo económico cerrado al exterior), políticos (tolerancia del gobierno autoritario, fraudes electorales, violaciones a derechos humanos, corrupción) en internacionales (permitía la disidencia mexicana en foros internacionales ya que esto legitimaba internamente al gobierno de México), mientras que el segundo garantizaba la estabilidad interna y la seguridad de la frontera sur de Estados Unidos (Chabat, 2001: 99). Sin embargo, después de la guerra, aunque adecuadas y, en algunos aspectos, cordiales, las relaciones entre los dos países carecieron de los canales institucionales para abordar los asuntos de la compleja relación.¹⁰⁶

A finales de la década de los 80s, la relación entre México y Estados Unidos enfrentaba tres posibles escenarios, los cuales representaban las opciones más viables en las que podría transcurrir el entendimiento bilateral. El primero consistía en mantener la "sana distancia". En el segundo, predominaba el conflicto y las recriminaciones mutuas. El último, que finalmente se impuso, avizoraba la posibilidad de que los respectivos poderes ejecutivos renovaran el espíritu de cooperación que habían mostrado años antes (Fernández de Castro, 1996: 21). Es por tanto a partir de esta fecha cuando podemos advertir un incremento en los niveles de cooperación institucional

¹⁰⁶ De cualquier manera, durante estos años existieron vías para procesar la relación; este es el caso de la Comisión Binacional y de otros mecanismos que funcionaron de manera adecuada.

entre los dos gobiernos, formalizado a través del fortalecimiento de los mecanismos de consulta, la creación de grupos de trabajo y comités especiales y la firma de numerosos acuerdos intergubernamentales.

No existe un argumento único para explicar los numerosos cambios en la relación México-Estados Unidos sucedidos en esta época. Sin embargo, pensamos que la transformación de un patrón persistente de conflicto o indiferencia, que predominó durante la mayor parte de la existencia independiente de ambas naciones, a uno de asociación en sus relaciones bilaterales puede entenderse como un proceso de aprendizaje, precipitado por las crisis recurrentes. Sin duda los graves problemas por los que atravesó la relación bilateral durante la década de 1980 en asuntos como el comercio, el narcotráfico, las migraciones o la política hacia Centroamérica, forzaron a ambos gobiernos a buscar formas nuevas para interrelacionarse.

Pero al mismo tiempo, los cambios profundos en el orden internacional y en México generaron limitaciones, pero también oportunidades. Los primeros acuerdos comerciales crearon las condiciones para que hubiera mayor confianza y un compromiso compartido que permitiera el diseño y la aplicación de acuerdos posteriores (Eden y Appel, 1993: 19). El alcance de los acuerdos fue más allá de los asuntos comerciales, para abarcar otros temas. Muchas de las áreas de conflicto se mantuvieron dentro de la relación bilateral, pero esta mezcla de asociación y conflicto iniciada en los años noventa significó dejar atrás una historia de experiencias negativas (Fernández de Castro, 1995: 56).

El proceso de transformación ocurrido en las relaciones México-Estados Unidos, iniciado a principios de la década de los años ochenta y que continúa hasta el siglo XXI, ha sido multifacético. Sus orígenes abarcan las consecuencias del fin de la "Guerra Fría" y las decisiones de presidentes, empresarios y ciudadanos de ambos países. Al comenzar el siglo XXI, ambas naciones dan muestras de un nivel sorprendente e insólito de cooperación intergubernamental y de sus sociedades. En los años setenta y principios de los ochenta, pocos hubieran previsto que estos dos países firmarían y ratificarían un documento tan amplio como el TLCAN, o que México hubiera decidido presentarse oficialmente como parte de América del Norte.

4.2.1 Enfoques teóricos y categorías para analizar la relación México-EU

Durante los últimos años han existido similitudes en la manera en cómo los académicos estadounidenses y mexicanos han estudiado la relación bilateral. Los paradigmas sobre relaciones internacionales desarrollados por los teóricos estadounidenses –realismo e interdependencia compleja- fueron utilizados también por los mexicanos durante las décadas de los 80s y principios de los 90s.

La perspectiva estadounidense estuvo determinada por dos creencias que permearon la mayoría de los trabajos en este campo: la primera argumentaba que la relación con México era tan especial que no podía ser comparada con ninguna otra; la segunda fue la idea, extendida tanto en los burócratas como en los académicos, de que México no era realmente significativo, ni en términos de

política exterior ni conceptualmente.

Los escritos de Mario Ojeda representaron un paso importante para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos. Influenciado por la escuela realista, Ojeda intentó explicar las relaciones entre ambas naciones mediante el papel que jugaba Estados Unidos en los asuntos mundiales. De acuerdo con Ojeda, al ser miembro México del sistema interamericano, estaba necesariamente sujeto al poder hegemónico y a la esfera de influencia estadounidense (Ojeda, 1976).

Durante las décadas de los años sesentas y setentas emergieron en América Latina las “teorías de la dependencia”, que intentaron explicar las razones de las disparidades en el nivel de desarrollo entre México (y Latinoamérica en general) y su vecino del norte. Estas teorías recalcan la noción de que el subdesarrollo de los países dependientes es una consecuencia directa del desarrollo de los países avanzados. Los especialistas que aplicaron esta interpretación en la relación México-Estados Unidos resaltaron el estado de dependencia económica de México con respecto a su vecino del norte.¹⁰⁷

En la segunda mitad de la década de los setentas surgió un paradigma fundamental dentro de la teoría estadounidense de las relaciones internacionales: la teoría de la interdependencia compleja (Keohane y Nye, 1977).¹⁰⁸ Esta escuela de pensamiento argumentaba que las relaciones entre las naciones no podían ser explicadas solamente a través de la visión de la supremacía militar y la confrontación e identificaron la “interdependencia compleja” como una situación en la cual existen múltiples canales de intercambio, tanto públicos como privados, sin una estructura jerárquica clara.

Este paradigma ganó influencia en el estudio de las relaciones México-Estados Unidos durante los años ochentas. Los autores que utilizaron este enfoque pusieron atención en nuevos actores para explicar la relación bilateral, tales como las empresas transnacionales, los organismos no gubernamentales, las coaliciones transfronterizas, así como nuevos aspectos de la relación, como los económicos, sociales y culturales. Estos analistas comenzaron a subrayar la idea de que la relación entre las dos naciones parecía ser más bien de interdependencia y no de dependencia.¹⁰⁹

Aunque la escuela interdependentista ganó visibilidad en la última parte de la década de los ochentas y los noventas, otros autores, como Jorge G. Castañeda y Robert Pastor continuaron observando las relaciones entre México y Estados Unidos a través del prisma del conflicto estructural. El argumento de Castañeda es más histórico y político que económico y tiene que ver más con Estados Unidos que con el enfoque de la teoría de la dependencia. Para este autor, el

¹⁰⁷ Algunos autores destacados de esta escuela de pensamiento fueron Raúl Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Ruy Mauro Marini, entre otros,

¹⁰⁸ Como señalamos en la primera parte de la presente investigación, los autores “interdependentistas” sostienen que en la medida en que los patrones de interacción se vuelven más intensos, las políticas y los acuerdos bilaterales estarán permeados de un mayor grado de cooperación y de la creación de nuevas instituciones. De acuerdo con esta visión, el incremento en los niveles de transacciones conducirá a una mayor cooperación.

¹⁰⁹ Los académicos estadounidenses argumentaron que ciertos acontecimientos, como la crisis energética internacional, acompañada del descubrimiento de grandes reservas de petróleo en México, podían explicar el cambio en la percepción de un estado de dependencia de México de Estados Unidos, a uno de mutua dependencia.

desarrollo histórico de ambas naciones ha provocado diferencias estructurales profundas. Castañeda argumenta que la larga historia de intervenciones militares estadounidenses en México ha creado una actitud anti-estadounidense generalizada entre los gobernantes mexicanos. Dicha actitud está en el centro del nacionalismo mexicano, lo cual constituye un límite para la cooperación bilateral (Castañeda y Pastor, 1989).

Otra manera de interpretar las relaciones México Estados Unidos ha sido la planteada por el historiador estadounidense Alan Knight, quien examina la relación bilateral bajo cuatro categorías: relevancia, congruencia, actitudes y actores (Knight, 2000). El autor utiliza dichas categorías para examinar los momentos en que México ha desempeñado un papel importante en la política estadounidense (relevancia) y el grado en que México ha sido parte de las esperanzas, prejuicios y expectativas de este país (congruencia). El tercer y cuarto apartados implican una mirada más cercana a la política estadounidense y al papel que ha desempeñado el factor mexicano en la política de aquel país.

Por lo que se refiere a la “relevancia”, México se cuidó de tocar los nervios más sensibles de Estados Unidos: el temor a una subversión extranjera cerca de casa, o tener problemas en el “patio trasero”. Después de 1945, el miedo estadounidense al radicalismo mexicano disminuyó, y sólo se volvió a avivar, breve y esporádicamente, con la postura tercermundista de Echeverría. Aun cuando México mostró su independencia en política exterior –respecto a Cuba o Centroamérica– “los estadounidenses se dieron cuenta astutamente de que esto era, para los mexicanos, una buena política interna y algo con lo que Estados Unidos podía vivir sin problemas” (Knight, 2000: 34).

En la actualidad, México es considerado por Estados Unidos como un bastión de estabilidad capitalista. Con el fin de la “Guerra Fría”, cuando México empezó a planear un nuevo curso neoliberal, las relaciones bilaterales, institucionalizadas por el TLCAN, empezaron a tener mayor importancia en la política estadounidense. El cambio de relevancia (1910-1940) a bajo perfil (1950-1970) y de nuevo a relevancia (1980 al presente) ha dependido tanto de las tendencias mexicanas como del contexto geopolítico global y de las aptitudes y perspectivas cambiantes de Estados Unidos.

La capacidad de México para coexistir relativamente en paz con Estados Unidos es, en parte, resultado de la “congruencia” de dos sistemas políticos. A lo largo del siglo XX las políticas de ambas naciones estuvieron generalmente a la par. Los problemas generados por los cambios sucedidos en algunos periodos concretos fueron enfrentados en ambos países a través de soluciones más o menos comunes.¹¹⁰ A pesar de varios incidentes bilaterales, la existencia de una congruencia política es asombrosa y nos ayuda a explicar por qué los conflictos México-Estados Unidos han sido

¹¹⁰ Algunos ejemplos son la depresión de los años treinta que provocó la implementación de nuevas medidas económicas; las actitudes asumidas durante la segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría; la ligera inclinación hacia la izquierda con los presidentes Kennedy y López Mateos; la introducción de la agenda conservadora (neoliberal) de los años ochenta, etc. En todos estos casos México y Estados Unidos experimentaron transformaciones comparables.

menos violentos y menos frecuentes de lo que podrían haber sido en otras circunstancias.¹¹¹

La congruencia que ha caracterizado las relaciones de México con Estados Unidos, sobre todo en el campo económico, ha sido resultado no sólo de imposiciones estadounidenses, sino también de decisiones mexicanas. El TLCAN no le fue impuesto a México sino que tuvo más bien que ver con una profunda transformación interna, resultado de un cambio enorme en la orientación ideológica de actores políticos y económicos clave en nuestro país (Concheiro, 1996).

Las percepciones (actitudes) estadounidenses sobre México se basan a menudo en suposiciones y en categorías simplistas. A lo largo del tiempo, los filtros con los que se ha analizado la realidad mexicana por los estadounidenses han variado. El filtro que más afectó las relaciones entre México y Estados Unidos desde principios de la Revolución fue el comunismo. En la actualidad existen varios filtros alternativos que cuentan con mayor importancia en la selección de amigos y enemigos, de políticas y de prioridades: terrorismo, democracia, derechos humanos, liberalización del comercio, migración y tráfico de drogas. Esto podría no reflejar una apreciación racional de las relaciones bilaterales. Sin embargo, es casi seguro que México seguirá manteniendo su renovada importancia en la política de Estados Unidos y, por lo tanto, una cuestión clave será cuáles filtros serán más atractivos para el público, los medios de información y los políticos estadounidenses.

Las actitudes y los filtros están asociados con las instituciones y los cabildeos de Estados Unidos. A partir de los años ochenta, como los asuntos mexicanos se volvieron motivo de mayor presión, surgió una compleja mezcla de intereses y de agencias para hacer frente a la relación con México. La cantidad de actores interesados en nuestro país también creció de manera importante. Mientras ampliamos la perspectiva para incluir a la sociedad civil, así como al gobierno, la complejidad de este cuadro aumenta.

4.2.2 Enfoques teóricos sobre la cooperación en la relación México- EU

¿De qué forma puede México convivir con Estados Unidos? Durante muchos años ésta ha sido una pregunta decisiva en la experiencia nacional de México y sigue manteniendo su vigencia a principios del siglo XXI. La respuesta académica específica a esta interrogante se ha modificado a lo largo del tiempo; hasta los últimos años de la década de los ochenta, tal respuesta había sido planteada en términos realistas. Algunos autores han señalado que esta época de la política exterior mexicana podría estar llegando a su fin. (Domínguez, Jorge, 1998: 25).

¹¹¹ Es necesario reconocer que México no tenía otras alternativas que seguir a Estados Unidos: o bien Estados Unidos obligaba a México a seguirlo, o bien los políticos mexicanos se esmeraban en imitar las políticas y normas de aquel país. A pesar de que fue México pionero en adoptar políticas radicales de reforma social y nacionalismo económico que no eran del gusto de Estados Unidos, esto puede explicarse por el argumento arriba señalado de que Estados Unidos permitía cierta disidencia a México siempre y cuando se garantizara la seguridad y estabilidad en ésta nación.

4.2.2.1 *Enfoque realista/neorrealista*

Es importante analizar las razones por las cuales las aproximaciones realistas fueron tan exitosas en el momento de revisar las circunstancias internacionales de México, para explorar posteriormente los motivos por los cuales estas disertaciones intelectuales hoy parecen ser insuficientes para explicar la relación entre México y Estados Unidos.

Al escribir acerca del sistema internacional de la “posguerra fría”, Kenneth Waltz argumenta que la reacción de los países frente a otros que buscan u obtienen poder tiene que ver con un intento de contrarrestarlo, de encontrar el equilibrio. Así, la hegemonía conduce al equilibrio (Waltz, 1994: 169). Desde el punto de vista del realismo (o lo que Waltz y otros autores han reconfigurado como neorrealismo) no resulta difícil explicar el porqué, tanto en el siglo XIX como a principios del XX, México buscó contrarrestar o, por lo menos, equilibrar el poder de Estados Unidos (Vázquez y Meyer, 1995).

Existe una buena respuesta realista para explicar la pauta del comportamiento internacional de México desde la segunda Guerra Mundial. Los esporádicos ejemplos exitosos en que México logró mantener una postura firme en el nivel internacional tienen, según Mario Ojeda, una explicación realista (Ojeda, 1976: 3 y 29). Durante la “Guerra Fría”, en el intento por lograr sus objetivos, México desarrolló una política exterior que le permitió mantener una independencia sustancial de Estados Unidos en áreas específicas, aunque en otros rubros sí se alineó con firmeza a las posturas de su vecino del Norte.¹¹²

Con el fin de la “Guerra Fría” se vieron alteradas las bases de la vieja relación bilateral. El año de 1990 es considerado como “fecha histórica en la evolución de las relaciones México-Estados Unidos, debido a que las élites mexicanas decidieron realizar un giro en la definición de sus intereses nacionales de cara a Estados Unidos (Meyer, 1992: 73). Finalmente México decidió unirse a casi todas las “causas triunfantes” de su vecino del norte.¹¹³ Este alineamiento resulta difícil de explicar desde la perspectiva realista o neorrealista, pues este paradigma es escéptico sobre la cooperación internacional debido a los temores respecto a abusos, dependencia y ganancias relativas.¹¹⁴

¹¹² En la construcción de la relación, operaba una regla clave: “Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política estadounidense en todo aquello que sea fundamental para México, aun si se trata de algo importante pero no fundamental para Estados Unidos. A cambio, México coopera en todo aquello que es fundamental o importante para Estados Unidos, aunque no lo sea para México” (Ojeda, 1976: 93). Algunos ejemplos de independencia de México son la política hacia Cuba, su política de relaciones económicas internacionales y su política exterior hacia Centroamérica. Estos intentos por contrarrestar la política estadounidense incrementarían el entusiasmo de los académicos realistas.

¹¹³ La convergencia de las políticas mexicana y estadounidense no se limitaron solo a asuntos económicos. Por ejemplo, también la política exterior de México hacia Centroamérica cambió. La nueva relación entre Estados Unidos y México frente a esta región comenzó a definirse como una alianza y no como antagonismo.

¹¹⁴ Por ejemplo, el neorrealismo explicó el surgimiento de la Comunidad Europea como un producto colateral de la rivalidad Estados Unidos-Unión Soviética durante la “Guerra Fría”, que vino a ser considerada como una

Los neorrealistas también podrían argumentar que la cooperación económica México-Estados Unidos fue una respuesta al surgimiento de nuevos poderes económicos contra los que se requería un equilibrio. El surgimiento de Japón como poderoso actor económico y la consolidación de la Unión Europea en torno a una Alemania unificada se convirtieron en amenazas que, a su vez, promovieron la cooperación económica en Norteamérica. Sin embargo, este argumento presenta un problema lógico: ¿por qué alinearse con Estados Unidos en lugar de desarrollar un equilibrio para contrarrestarlo?

Una regla fundamental del neorrealismo es que los Estados no se alinean hacia el país hegemón. Los autores adscritos a esta corriente presupondrían que muchas de las acciones unilaterales emprendidas por Estados Unidos en esas fechas impulsarían a México a buscar el equilibrio de poderes para contrarrestarlo. México “debería haber buscado mayor independencia de Estados Unidos en el momento en que, de hecho, buscó una colaboración más estrecha” (Domínguez, Jorge, 1998: 32).

4.2.2.2 *Enfoque institucionalista neoliberal*

Como vimos en el primer capítulo de la presente investigación, de acuerdo con Keohane, los Estados eligen construir regímenes e instituciones internacionales, como el TLCAN, pues éstos facilitan la cooperación; garantizan el compromiso de los actores a tener comportamientos predecibles; ayudan a organizar relaciones de mutuo beneficio; los actores aceptan y actúan de acuerdo con las propuestas de otros y se establecen expectativas mutuas en torno a los patrones de comportamiento de otros; alteran el costo relativo de las transacciones y, finalmente, reducen la incertidumbre y facilitan la transferencia de información. Por lo tanto, resulta más económico para los gobiernos y para las empresas llegar a un acuerdo y concretar tratos una vez que se ha instituido un régimen internacional (Keohane, 1984: 85-95).

Los regímenes y las instituciones internacionales no son un sustituto de la negociación o del regateo; al contrario, autorizan y crean las condiciones necesarias para lograr tratos más provechosos y productivos. Asimismo, incrementan la capacidad de acatamiento, debido a que permiten vínculos cruzados entre actores que deben interactuar, repetida y constantemente, para avanzar en sus intereses.

El proceso de liberación de la economía mexicana impulsó una estrecha integración con la economía de Estados Unidos. Estos cambios fueron sorprendentes e inesperados para la tradicional política exterior de México y la anterior actitud de Estados Unidos hacia México. La firma del TLCAN favoreció las condiciones que incrementaron la cooperación entre los gobiernos en otros ámbitos de la relación. Por medio del Tratado, México obtuvo un acceso importante a funcionarios del gobierno, instituciones, asociaciones y empresas de Estados Unidos a un nivel sin precedentes en las

condición necesaria para el surgimiento y la consolidación de otras instituciones internacionales que, de otra forma, no hubieran aparecido (Waltz, 1979: 70-71).

relaciones entre ambos gobiernos.¹¹⁵

Por estas razones, argumentan los teóricos del institucionalismo neoliberal, México buscó en su relación con Estados Unidos el establecimiento de mecanismos institucionales que estuvieran fincados en reglas aceptadas de común acuerdo. Se pensaba que la gran mayoría de los objetivos de México podía alcanzarse, paradójicamente, al unirse a Estados Unidos.

4.2.2.3 Otros enfoques

Las teorías del “concierto de regímenes” comienzan con una proposición consistente con el neorrealismo. El poder dominante buscará reducir la participación de los otros poderes en el ejercicio de la diplomacia internacional en las regiones o temas de su interés, y tenderá a manejar los asuntos de manera unilateral; en contraste, los poderes más débiles preferirán un marco multilateral en el que tengan oportunidad de participar al lado del poder más fuerte en el manejo de los problemas regionales (Miller, 1994: 334).¹¹⁶

Los académicos de estas teorías destacan también dos factores o condiciones internas: la similitud ideológica y la moderación con respecto al *status quo* que incluye la creencia en que la acción pacífica es el único método legítimo para el cambio internacional. Kart Deutsch llama la atención sobre la importancia de la similitud entre atributos sociales que explica el surgimiento de “comunidades de seguridad”, en las que los conflictos se solucionan de manera pacífica sin recurrir al enfrentamiento bélico (Deutsch, 1957).

A finales de los años ochenta y principios de los noventa, hay algunos elementos que apuntan al desarrollo de un “concierto norteamericano”, explicado principalmente por la clara evidencia de que Estados Unidos y México moderan sus posiciones en los asuntos internacionales. Sin embargo, la explicación de “similitud” no se aplica al caso de Estados Unidos-México, pues ambas naciones siguen siendo muy distintas, aún si sus políticas y prácticas económicas han convergido. El concierto de poderes en Norteamérica no se consolidará hasta que haya mayor similitud de estructuras políticas internas y mayor convergencia en los temas de seguridad comunes (Domínguez, Jorge, 1998: 38).

El planteamiento central de la propuesta teórica conocida como “trasgresión de límites” indica que el estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos no debe ignorar el nivel interno de análisis y es preciso construir mecanismos claros para vincular los fenómenos internos con los

¹¹⁵ Este acceso oficial fue valioso particularmente en 1995 cuando funcionarios del gobierno mexicano desempeñaron un decisivo y constructivo papel al ayudar a conformar la respuesta del gobierno estadounidense a la crisis financiera de México.

¹¹⁶ Este planteamiento explica el respectivo comportamiento de Estados Unidos y México durante la década de los ochenta en relación con América Central: por un lado, presenta a Estados Unidos actuando unilateralmente y utilizando medios militares, mientras que México promueve un acuerdo negociado, a través del Grupo Contadora, para tratar de solucionar los mismos conflictos. Así, la participación de México en el Grupo de Contadora pretendía equilibrar la presencia estadounidense y no colaborar con ella.

internacionales.

Lo anterior surge como una crítica a los argumentos sistémicos internacionales –sean neorrealistas o institucionalistas- pues no incluyen factores internos en sus explicaciones. Para los neorrealistas, mantener el análisis encima del nivel de unidad es un importante compromiso académico. Por su parte, aunque los institucionalistas neoliberales incluyen una serie de consideraciones internas en sus análisis, tienden a mantener el argumento en un nivel sistémico y, de esta manera, se quedan lejos de abarcar algunos aspectos importantes de la transformación de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos.

Robert Putnam ha empleado la metáfora “juego a dos niveles” para ilustrar un problema común pero muy importante en las relaciones internacionales (Putnam, 1988: 427-460). Los funcionarios gubernamentales deben negociar simultáneamente con funcionarios de otros países y con las estructuras políticas de sus propias naciones. Así, los factores internos pueden ser utilizados como un instrumento de política exterior, cambiando efectivamente la actitud de las contrapartes en la negociación.¹¹⁷ O la inversa, los funcionarios también pueden lograr acuerdos internacionales que reconfiguran aspectos importantes de la política interna, comprometiendo a sus gobiernos a seguir determinado curso de acción.¹¹⁸

El extraordinario poder que tuvo la presidencia mexicana para gobernar y obtener cuantiosas concesiones del Congreso, del Poder Judicial y de los partidos políticos, ha tenido el paradójico efecto de debilitar la capacidad negociadora de México con Estados Unidos. Por ello, una mayor competencia democrática podría dar más fuerza a los funcionarios mexicanos en sus negociaciones con este país.¹¹⁹

Las explicaciones basadas en los enfoques sobre la “cooperación económica estructural” hacen referencia a los cambios en la economía mexicana y al incremento de la interdependencia económica entre México y Estados Unidos. A partir de 1985, México experimentó una reforma económica que transformó sustancialmente la participación del Estado en la economía y aceleró la inserción del país en los flujos económicos internacionales. En este proceso jugó un papel fundamental la franca alianza que tejió el ex presidente Carlos Salinas con los sectores empresariales más desarrollados y con el capital extranjero (Concheiro, 1996: 14).

¹¹⁷ El poder de un negociador frecuentemente reside en una manifiesta incapacidad para hacer concesiones y satisfacer demandas. Mientras más limitado se encuentra un negociador, más creíbles son sus afirmaciones ya que no se puede ceder ante su contraparte (Schelling, 1960). En su análisis, Schelling destaca que los negociadores estadounidenses frecuentemente hacen uso efectivo de las limitaciones que les impone la ley y el Congreso.

¹¹⁸ En México esta es la razón más frecuentemente citada como la que llevó al presidente Salinas a decidir buscar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos: asegurar la continuación de las reformas políticas adoptadas por el presidente Miguel de la Madrid y por su gobierno, y comprometer a México, por medio de ese acuerdo internacional, a llevar a cabo mayores cambios para complementar su transformación económica.

¹¹⁹ Sin duda en los últimos años esto ha ido cambiando en nuestro país y el Congreso mexicano ha logrado obtener mayor capacidad de presión sobre los funcionarios mexicanos en sus negociaciones con el exterior. Un paso clave se dio el 2004 con la promulgación de la Ley sobre la Aprobación de Tratados en Materia Económica.

Estas transformaciones, que facilitaron las transacciones económicas entre los dos países, al volver más fluidos el comercio y la inversión, pueden verse como la condición necesaria para el establecimiento de una nueva relación con Estados Unidos (Bosworth, Lawrence y Lustig, 1992: 1-25). Finalmente, los trabajos sobre la “integración silenciosa” entre México y Estados Unidos advierten la conveniencia de mantener un esquema comercial bilateral, transparente y predecible, que ayude a los gobiernos a administrar y facilitar la creciente integración de los mercados (Weintraub, 1994a).

Por su parte, las explicaciones basadas en la “cooperación sistémica estructural” centran su atención en los cambios recientes del sistema internacional, sobre todo, en el final de la “Guerra Fría”. El desmantelamiento del bloque socialista significó profundas transformaciones al sistema de seguridad internacional desarrollado durante la posguerra. Estados Unidos, entonces, se vió en la necesidad de rediseñar sus posturas y esquemas de cooperación internacional. La relación bilateral entre México y Estados Unidos recibe a partir de los ochetas un impulso definitivo.

El enfoque basado en “personalidades y élites gubernamentales” parte de la idea de que con la llegada en México de Carlos Salinas a la presidencia, culmina el ascenso al poder de una élite conocida como “tecnocracia”, conformada por jóvenes economistas entrenados en las más prestigiosas universidades de Estados Unidos y libres de la tradición nacionalista-revolucionaria mexicana, quienes mostraron una actitud pragmática y de mayor colaboración con sus contrapartes estadounidenses.

Por su parte, George H. Bush llegó a la presidencia de Estados Unidos acompañado de varios leales texanos, con raíces políticas y empresariales en Houston, lo que llevó a Washington a una visión muy particular sobre México: un país conocido y que representaba una prioridad. No obstante el peso evidente que han tenido las élites gubernamentales, éstas nunca han sido objeto de investigación.¹²⁰

Los estudios de los “procesos de interacción gubernamental” centran su atención en cómo los principales actores gubernamentales -los Estados- se relacionan entre sí, cuáles son las reglas y acuerdos de esta relación (formales e informales) y en qué consisten los mecanismos de consulta bilateral con que cuentan los respectivos poderes ejecutivos para manejar la relación. Algunos estudiosos han analizado los procesos de toma de decisiones en ambos países y cómo la política y los intereses burocráticos afectan la relación bilateral.¹²¹

La crítica que puede hacerse a los estudios sobre toma de decisiones y política burocrática es que centran su atención en los procesos internos, ya sea en la resquebrajada naturaleza de la política estadounidense, o en la gran centralización y autoritarismo de la política mexicana. La importancia que se da a estos procesos internos soslaya el análisis de los procesos de interacción

¹²⁰ En el caso de México, Roderic Ai Camp ha llevado a cabo diversos estudios sobre élites gubernamentales.

¹²¹ Autores como Richard Feinberg y Cathryn Thorup han llegado a concluir que la naturaleza descentralizada de la toma de decisiones en Estados Unidos y la falta de control presidencial sobre la puesta en práctica de políticas públicas genera un proceso de decisiones hacia México altamente fragmentado, lo cual repercute de forma negativa en los asuntos tratados en la relación bilateral (Thorup, 1992; Feinberg, 1981).

entre ambos gobiernos, las organizaciones y los acuerdos -formales e informales- para manejar la relación bilateral.

4.2.3 *Etapas en la relación México-EU durante el siglo XX*

De acuerdo con Alan Knight existen tres periodos principales en la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos durante el siglo XX (Knight, 2000: 23). El primero (1910-1940) estuvo impregnado de la Revolución Mexicana y sus consecuencias, así como de las ambiciones de Estados Unidos para limitarla y controlarla. Durante estos años los factores que dieron forma a la relación bilateral –como la expropiación petrolera de 1938- fueron más coyunturales que estructurales. El segundo (1940-1980) estuvo marcado por el inicio de la segunda Guerra Mundial, situación que provocó que la atención estadounidense se desviara hacia Europa y disminuyera la presencia de México en aquella nación. Por último, el tercer periodo, que comenzó en la década de los ochenta, se ha caracterizado por una mayor interdependencia, con lo que las relaciones bilaterales se han vuelto más cercanas y, a la vez, más hostiles. El TLCAN y el Consenso de Washington fueron la culminación lógica. México optó por estrechar sus lazos económicos, financieros, políticos e incluso culturales con Estados Unidos.

4.2.2.1 *El periodo 1910 y 1940*

La Revolución Mexicana afectó la mayoría de las áreas de vida nacional, incluidas las relaciones exteriores. Durante cerca de una generación, las relaciones México-Estados Unidos estuvieron determinadas, principalmente, por la Revolución y por sus consecuencias, así como por los esfuerzos estadounidenses para controlar, cooptar o manejar inteligentemente este pionero desafío tercermundista. El conflicto por el petróleo fue el ejemplo extremo.

Sin embargo, el poder estadounidense que enfrentó la Revolución Mexicana todavía era un poder incipiente y no el de una gran potencia establecida. Estados Unidos aún no se mostraba como una nación “imperialista” del hemisferio occidental, y mucho menos del mundo. Este periodo marcado por conflictos le dio a México un perfil más elevado en la política estadounidense, pese a que la presencia de la economía de Estados Unidos en México se encontraba amenazada y en declive.

4.2.2.2 *El periodo entre 1940 y 1980*

La década de los años cuarenta marcó una transformación decisiva en la relación bilateral. La fase de la reforma revolucionaria de México había llegado a su fin y una nueva generación política civil, tecnocrática, industrializada y anticomunista asumió el poder en nuestro país. Estados Unidos surgió como el principal participante y beneficiario de la segunda Guerra Mundial. Las negociaciones

de la deuda, así como las intervenciones directas en el entorno caribeño, mostraron que, si bien la hegemonía estadounidense había disminuido, seguía siendo, sin embargo, enorme.

Esto fue particularmente cierto en el caso de México. El incipiente relajamiento de tensiones entre ambos países en los años veinte avanzó con fuerza durante la década de la guerra. Las acaloradas controversias de la época revolucionaria –el petróleo, la reforma agraria, el anticlericalismo- dieron paso a asuntos más mundanos y manejables: el comercio, la migración, el Chamizal, la fiebre aftosa, el atún, los delfines y las drogas. La presión estadounidense adoptó entonces formas más discretas, aunque no necesariamente menos eficaces, en las que la influencia económica fue determinante.

Durante estos años las relaciones México-Estados Unidos no presentaron cambios significativos. Las políticas que siguió México al finalizar la segunda Guerra Mundial reflejan su debilidad estructural y su preferencia por la negociación en lugar de la confrontación militar. La política mexicana fue defensiva y reactiva. La carencia de poder (y de intereses en el exterior) de nuestro país estuvo acompañada por un discurso oficial que reafirmaba la soberanía del Estado y la no intervención en los asuntos internos de otros países. Dentro de esta concepción de la política exterior, la mera expresión de una opinión era considerada como una intromisión.¹²²

Los intereses mexicanos estuvieron claramente limitados por asuntos internos: el desarrollo de una economía cerrada y la estabilidad política interna. Este periodo no se necesitó que México utilizara instrumentos activos en el extranjero y, en consecuencia, la política mexicana se acostumbó a su pasividad, que coincidió con su éxito en conservar la soberanía tradicional (Chabat, 2000: 79). El argumento que estaba de fondo respondía a la percepción de que al evitar pronunciarnos respecto de asuntos de otras naciones, garantizaríamos que Estados Unidos no interviniera en nuestro territorio.

No obstante, este esquema comenzó a resquebrajarse durante los años setenta. México entró en una nueva era de activismo en su política exterior que fue un reflejo del crecimiento y de la consolidación de vínculos de interdependencia con Estados Unidos y de los buenos augurios que se avizoraban en términos económicos gracias al descubrimiento de enormes reservas petroleras. Al contrario de lo que ocurrió en la segunda posguerra, a principios de los años ochenta los intereses de México empezaron a incluir mayores vínculos con el exterior, lo que significaría que la política exterior mexicana se estaba rediseñando, no solo de acuerdo con los fines del país, sino también de acuerdo con sus medios.¹²³

¹²² Así lo plantea la Doctrina Estrada, emitida en 1930 por el entonces secretario de Relaciones Exteriores Genaro Estrada, quien afirmó que: “México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que esta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad de regímenes extranjeros” (Hernández Vela, 2000: 116).

¹²³ El incremento de la producción y exportación de petróleo, durante estos años de aumento de los precios de los hidrocarburos, proporcionó a México una base para adoptar internacionalmente el papel de una potencia media, y una actitud más independiente y afirmativa frente a su vecino. Bajo la conducción del Canciller Jorge Castañeda (1979-1982, la diplomacia mexicana retomó el activismo internacional (Velasco, 1998: 235).

4.2.2.3 El periodo contemporáneo

El periodo situado en el primer tramo de los años noventas resulta un parteaguas en la cooperación México-Estados Unidos. Durante estos años la actitud general de ambos gobiernos hacia los asuntos bilaterales cambió de la indiferencia a la colaboración cercana. Se da un avance notable en la institucionalización de los mecanismos de cooperación que facilitaron el diálogo y las acciones conjuntas en diversos temas de la agenda bilateral.¹²⁴

Para México, desarrollar una cooperación duradera con sus vecinos del norte significaba emprender un nuevo rumbo de su tradicional actitud defensiva hacia Estados Unidos. Los funcionarios tendrían que reconocer tanto retórica como prácticamente que lo que pasara en una nación afectaría inevitablemente a la otra, considerando la naturaleza interdependiente de la relación México-Estados Unidos al tomar cualquier decisión.

El reordenamiento de la política económica de México iniciado a fines de la década de los ochentas fue, sin duda, un factor determinante para acercar a los dos países. La decisión de hacerlo a través de un tratado de libre comercio fue adoptada en función de las nuevas condiciones internacionales, principalmente la desaparición del conflicto bipolar y las escasas posibilidades de encontrar apoyo al proyecto mexicano en Europa o Japón (Velasco, 1998: 241).

Las negociaciones del Tratado, iniciadas oficialmente en junio de 1991 y concluidas en agosto de 1992, implicaron un gran despliegue de diplomacia. De 1990 a 1993, las múltiples reuniones realizadas para redactar el TLCAN y los acuerdos paralelos consumieron gran parte de la atención y de la energía del gobierno de Salinas de Gortari. Paralelamente a este proceso, el gobierno mexicano recurrió a un instrumento que ya se había utilizado antes, aunque muy pocas veces: la diplomacia pública, la propaganda y el cabildeo (Chabat, 2000: 80).¹²⁵

A partir de los años noventas la postura de México frente a Estados Unidos cambió de manera profunda; se redefinieron los conceptos de nacionalismo y de soberanía, de modo que Estados Unidos fuera un aliado y no un enemigo. La política exterior mexicana empezó a “subirse al carro” de Estados Unidos en virtualmente la mayoría de los asuntos.

Lo anterior marcó un nuevo sendero en la relación entre México y Estados Unidos. El “matrimonio por conveniencia” se consumó después de 170 años de conflicto y acercamiento (Weintraub, 1994). La efectividad de la nueva relación de cooperación entre ambas naciones se puso a prueba con la crisis financiera desatada en nuestro país en diciembre de 1994. El presidente Clinton respondió rápidamente, aún sin el apoyo del Legislativo estadounidense, con un paquete de

¹²⁴ Sobre todo en lo relacionado con la agenda comercial. Se lograron negociar un Acuerdo de Restricción Voluntaria a las Exportaciones de productos de acero, uno sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios y un Acuerdo Textil.

¹²⁵ El gobierno mexicano diseñó y promovió programas específicos para mejorar la imagen de México en la opinión pública extranjera y mantuvo estrecho contacto con los medios de comunicación y los llamados *think tanks*.

ayuda que permitió un alivio a la nueva administración mexicana del presidente Zedillo.

4.2.4 Fortalecimiento de los mecanismos bilaterales de cooperación México-EU en la década de los noventa

A principios de la década de los noventa, los mecanismos institucionales para hacer frente a la problemática de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos recibieron un impulso definitivo. Cinco mecanismos oficiales fueron utilizados:

1. *Reuniones presidenciales*: A pesar de que desde la segunda Guerra Mundial los encuentros presidenciales han sido un mecanismo recurrente para administrar los asuntos bilaterales entre México y Estados Unidos, nunca dos presidentes se encontraron tan a menudo como Bush y Salinas. Éstos se reunieron once veces en 4 años. Durante este tiempo, las reuniones se convirtieron en un mecanismo extraordinario para avanzar en la cooperación bilateral y para manejar los conflictos potenciales.

2. *Reuniones de la Comisión Binacional México-Estados Unidos*: Este mecanismo bilateral fue creado en 1981 por los presidentes Ronald Reagan y José López Portillo teniendo como meta revisar periódicamente la agenda bilateral. A partir de la década de los años noventa, la Comisión Binacional se ha vuelto una herramienta excepcional para coordinar los asuntos bilaterales. En una época en la cual los asuntos comunes se fueron haciendo más complicados e intensos, la Comisión se convirtió en el mecanismo más *ad-hoc* para proveer una valoración general de los asuntos bilaterales.

3. *Reuniones Interparlamentarias*: Este mecanismo entre legisladores estadounidenses y mexicanos, creado en 1960, se convirtió a partir de la segunda mitad de la década de los noventa en una plataforma muy positiva de comunicación entre ambas naciones.

4. *Reuniones de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF)*: La Conferencia y los encuentros preliminares se ha afianzado como una oportunidad para el intercambio de información entre los diez gobiernos estatales fronterizos, lo que ha permitido la identificación de intereses comunes y problemas, lo que sucesivamente aumenta las posibilidades de mejorar la coordinación al momento de implementar políticas.

5. *Reuniones de los Procuradores de Justicia de los Estados Fronterizos*: La meta de las reuniones es intercambiar información entre los procuradores generales de los estados, así como mejorar la coordinación entre los sistemas legales a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos.

En resumen, durante la primera parte de la década de los noventa, México y Estados Unidos pasaron de una "sana distancia" al reconocimiento de la interdependencia económica y, posteriormente, a un cambio de actitud hacia una cooperación pragmática, lo cual instauró un parteaguas en la relación bilateral (Fernández de Castro, 1998b: 37).

Por primera vez en la historia, ello se traduciría en el fomento de la integración económica, y en una percepción distinta de los funcionarios gubernamentales en ambos países, quienes dejaron atrás su tradicional recelo y desinterés para conferir a la relación un lugar prioritario en sus agendas, junto con un espíritu de pragmatismo y cooperación. Esta mejoría en las relaciones intergubernamentales se vio acompañada por una intensificación en los intercambios económicos y comerciales, así como en la relación entre las sociedades de los dos países respecto a diversos temas de la agenda bilateral.

4.3 La cooperación entre México y Canadá

Históricamente la relación de México con Canadá ha sido buena pero distante. En el pasado ambas naciones han tenido diversos momentos de acercamiento en temas específicos. En los años ochenta, la situación de conflicto en Centroamérica abrió espacios de convergencia en el ámbito multilateral para dar una salida negociada a los conflictos en la zona. A finales de esa década, el cambio simultáneo en las estrategias de desarrollo económico de ambos países, y en particular, la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, generaron condiciones para iniciar una etapa de acercamiento que posteriormente se institucionalizó en el TLCAN.

A raíz de la firma del TLCAN, Canadá adquirió una mayor importancia para México tanto por el nuevo potencial de comercio e inversión que abrió el Tratado, como por la condición compartida de vecino inmediato de Estados Unidos.¹²⁶ A los crecientes niveles de cooperación económica entre los dos países se ha sumado en años recientes una intensa interacción política y social. México y Canadá han compartido en muchas ocasiones objetivos similares en los foros internacionales,¹²⁷ y han tenido que enfrentar desafíos comunes en la región norteamericana. No obstante, las posibilidades de trabajar juntos para equilibrar el dominio estadounidense han sido hasta ahora limitadas (Hristoulas, Denis y Wood, 2005: 7)

A partir de la alternancia política en México en el año 2000 y a raíz de la mayor importancia que ha otorgado nuestro país a los temas de derechos humanos y promoción de la democracia, se han abierto nuevas coincidencias con Canadá.¹²⁸ Sin embargo, en otros temas México ha buscado, sin mucho éxito, el apoyo de Canadá para impulsar una nueva etapa en el proceso de integración en América del Norte orientado a la apertura del mercado laboral, y al establecimiento de fondos de compensación que permitan cerrar la brecha de desarrollo en la región.

¹²⁶ Autores como Herman W. Konrad han destacado la presencia de Estados Unidos como un factor estructural para comprender la evolución de Canadá y de México, y de su relación bilateral (Konrad, 1997: 43).

¹²⁷ En el ámbito político, el tema multilateral de mayor coincidencia ha sido el del desarme, en especial, las iniciativas para lograr la prohibición de minas antipersonales y la regulación del tráfico de armas ligeras.

¹²⁸ No obstante, persisten diferencias tradicionales, típicas entre países con distintos niveles de desarrollo. Por ejemplo, Canadá es un pionero en el apoyo a las organizaciones civiles como actores centrales de la política internacional. México, cuya sociedad civil mantiene niveles de organización menores, no comparte esa tendencia. Canadá es pionero en la participación en operaciones para el mantenimiento de la paz internacional, situación que en México no ha alcanzado consenso entre las fuerzas políticas.

Por otro lado, el cambio de la política exterior de Estados Unidos a raíz de los atentados terroristas de 2001, la creciente necesidad de dar respuestas coordinadas a los problemas de seguridad derivados del combate al terrorismo, así como la necesidad de contener el sesgo unilateral del vecino común, ha colocado a México y Canadá frente a retos similares. El objetivo inmediato compartido es evitar que las nuevas preocupaciones de seguridad estadounidense, y el imperativo de aumentar los controles al flujo de personas, bienes y servicios que cruzan las fronteras comunes, se conviertan en un obstáculo para el intercambio económico con el principal socio comercial de ambos países (Pellicer, 2004: 23).

No obstante, las respuestas de México y Canadá frente a este reto compartido se han dado de manera descoordinada. México ha alentado el desarrollo de mecanismos trilaterales para canalizar la mayor y necesaria cooperación en materia de seguridad con el propósito de negociar mejores condiciones con Estados Unidos. Canadá, por su parte, ha favorecido un enfoque bilateral para el tratamiento de estos temas, argumentando las enormes diferencias entre su frontera con Estados Unidos y la de México con este último. En los próximos años, por tanto, se requerirá de un gran esfuerzo diplomático y político que permita superar estos obstáculos para transitar hacia una relación de cooperación y coordinación más cercana, amplia e institucionalizada entre México y Canadá.

4.3.1 Antecedentes históricos de la relación bilateral

Durante los primeros 50 años de relación entre México y Canadá prevaleció un aparente desinterés basado, por un lado, en la vocación atlántica manifestada por Canadá desde el siglo XIX y, por otro, en la vocación latinoamericana cultivada por México desde los inicios de su vida independiente. Aunque geográficamente norteamericanos, Canadá y México prefirieron ser identificados de otra manera.¹²⁹

Los orígenes de las relaciones diplomáticas y comerciales entre ambas naciones se remontan a la segunda mitad del siglo XIX cuando 4 colonias británicas norteamericanas plantearon las posibilidades que ofrecía el mercado mexicano como alternativa comercial frente al expansionismo estadounidense.¹³⁰

La presencia canadiense en México solo empezó a ser significativa durante los primeros años del siglo XX, cuando un grupo de empresarios se vincularon por medio de inversiones al proceso de modernización de la infraestructura en México. Los empresarios canadienses, conscientes de su ventaja frente a los empresarios locales, decidieron explotar la ventaja que la coyuntura internacional les ofrecía: un imperio británico en repliegue, un sector económico del cual Estados Unidos no se

¹²⁹ El *atlantismo* canadiense y el *latinoamericanismo* mexicano pueden ser vistos, en parte, como reacciones ante el vínculo, no siempre confortable, con Estados Unidos. Canadá y México únicamente se asumieron norteamericanos, de manera conjunta, al negociar y adoptar el TLCAN (Gutiérrez Haces, 1997: 10).

¹³⁰ Las entonces todavía colonias británicas norteamericanas eran Canadá, Nueva Escocia, Nueva Brunswick y la Isla Príncipe Eduardo. En 1867, Canadá, Nueva Escocia y Nueva Brunswick se convirtieron en una entidad nueva: el Dominio de Canadá, constituido por cuatro provincias: Ontario, Quebec, Nueva Escocia y Nueva Brunswick.

había adueñado aún y una urgencia de modernización en la infraestructura de muchas ciudades mexicanas.¹³¹

La Revolución Mexicana, al cortar las relaciones comerciales entre los dos países, propició el enfriamiento de la relación bilateral. Los acontecimientos ocurridos en México entre 1910 y 1916 obligaron a los empresarios canadienses a abandonar el país sin posibilidad de reclamo legal e indemnización efectivas. Más tarde, en el periodo de entreguerras, la relación bilateral vivió lo que ha sido definido como periodo de “hibernación” (Gutiérrez Haces, 1997: 22).

No es sino hasta 1944 cuando las relaciones diplomáticas se formalizan con la apertura de la embajada canadiense en México. Sin duda, dentro del orden económico de la segunda posguerra, México no solo cobraba una nueva importancia, sino que obligaba a Canadá a reconocer la afinidad de intereses con un país con el cual compartía un espacio regional específico y de creciente importancia geopolítica. En 1946, México y Canadá celebraron un Acuerdo de Reciprocidad Comercial; este convenio fue el primero que Canadá rubricó sin la tutela de Inglaterra.¹³²

Para México y Canadá la “Guerra Fría” fue de particular relevancia, ya que condicionó cualquier tipo de decisión política, diplomática y comercial que intentaran establecer mutuamente. Además, la influencia de Estados Unidos en las decisiones de política exterior canadiense fue muy grande. En 1959, Adolfo López Mateos se convierte en el primer presidente mexicano que visita Canadá. Meses después, nuestro país recibiría la visita del primer ministro canadiense John Diefenbaker.¹³³

A lo largo de los años setenta, ambas naciones expresaron voluntad política para profundizar la relación bilateral. La formulación de la política canadiense de la “tercera opción”, impulsada por el primer ministro Pierre Trudeau, fue apoyada por los presidentes mexicanos Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). Sin embargo, la decisión de abrir mercados alternativos para ambas naciones enfrentó varios obstáculos. En primer lugar, la política comercial estadounidense incluyó, a partir de 1971, medidas arancelarias que afectaron a sus dos vecinos. En segundo lugar, en ambas naciones surgió un clima nacionalista que desalentaba a los inversionistas extranjeros.

Este fue un periodo complejo para la relación bilateral. Si bien Canadá y México deseaban estrechar sus lazos, no contaron con el apoyo de su poderoso vecino compartido. La vecindad entre los dos países se vio de nuevo interferida. La firma del ALC en 1988 y el TLCAN, en 1994, reubicó a los tres países y su relación en un proceso de integración económica regional. Así, parecían superarse los viejos impedimentos que por tanto tiempo interfirieron en la consolidación de la

¹³¹ Durante estos años, el régimen de Porfirio Díaz en México pasaba por una etapa de enorme apertura a la inversión extranjera, la cual era necesaria para modernizar el país. Una cierta animadversión del gobierno de Díaz hacia Estados Unidos favoreció la presencia de inversiones de otros países como Canadá (Gutiérrez Haces, 1997: 18).

¹³² El hecho de que Canadá hubiera arreglado sus asuntos diplomáticos con México a través de Inglaterra, hasta casi 1944, condicionó en gran medida el perfil de la relación.

¹³³ Con estos dos mandatarios terminó la etapa de una diplomacia que podría caracterizarse como de “bajo perfil”; ambos mandatarios iniciaron un mesurado activismo internacional que incluía la búsqueda de espacios económicos suplementarios y alternativos a Estados Unidos (Gutiérrez Haces, 1997: 30).

relación México-Canadá.

4.3.2 Reforzamiento de la relación bilateral con Canadá a partir de la firma del TLCAN

A fines de 1990, Canadá y México decidieron iniciar las negociaciones para lograr un tratado de libre comercio que también incluyera a Estados Unidos. Los dos países enfrentaron abruptamente el hecho de que, durante los 50 años anteriores, y pese a compartir el mismo espacio geográfico en América del Norte, habían avanzado muy poco en su conocimiento mutuo.

Después de 5 décadas de relaciones diplomáticas oficiales, la relación bilateral se vio notablemente fortalecida por la firma del TLCAN, incrementándose los intercambios bilaterales en materia de comercio e inversión. Es evidente que el Tratado ha abierto la oportunidad a México y Canadá para fortalecer una relación hasta ese entonces más bien tenue, y de hacer causa común, a fin de equilibrar el peso apabullante de Estados Unidos en las dos relaciones bilaterales. No obstante, "las expectativas iniciales de una estrecha coordinación entre ambas naciones no han logrado concretarse" (Pellicer, 2004: 25)

El comercio bilateral entre México y Canadá ascendió en 2003 a 12 mil millones de dólares (mmd) tres veces más del valor que tenía en 1993. Actualmente México es el tercer proveedor,¹³⁴ y el cuarto mercado de exportación de Canadá.¹³⁵ Las exportaciones canadienses a México crecieron a un promedio de 13.8% anual entre 1993 y 2000, comparadas con el promedio de 5.5% para todos los demás países no pertenecientes al TLCAN. El crecimiento de las importaciones mexicanas fue incluso más impresionante, promediando 18.4% de crecimiento anual durante este mismo periodo (Studer, 2005).

Por lo que se refiere a la IED, el TLCAN significó también un impulso importante. De 1994 a 2002, las inversiones canadienses en México se multiplicaron por cuatro, alcanzando los 4 mmd. Esta representa la tercera fuente de IED en México. En nuestro país hay establecidas alrededor de 1,400 compañías con capital canadiense en México (Studer, 2005).

Durante la primera parte de la década de los años noventa, muchos analistas sostuvieron que la relación asimétrica que México y Canadá mantienen con Estados Unidos los conduciría naturalmente a incrementar su nivel de relación de un país frente al otro. Años después esta opción estratégica parece no haberse materializado. Aunque el TLCAN ha permitido acercar de manera significativa a ambas naciones, esto no ha sido suficiente. Los arreglos bilaterales con Estados

¹³⁴ Durante el año 2004 solo Estados Unidos y China superaron las exportaciones mexicanas. Fuente, estadísticas sobre comercio exterior de México en la página Web de la Secretaría de Economía (www.economia.gob.mx)

¹³⁵ Durante 2004, solo era superado por Estados Unidos, Japón y Reino Unido. Fuente, estadísticas sobre comercio exterior de México incluidas en la página Web de la Secretaría de Economía (www.economia.gob.mx)

Unidos continúan siendo la opción preferida de México y Canadá en su relación con su vecino común (Abizaid, 2004).

Esta situación ha llevado a numerosos estudiosos de la relación bilateral, como la Fundación Canadiense para las Américas, a plantear que la política exterior canadiense hacia México necesita un “relanzamiento” que permita llevar a cabo un mejor trabajo para ajustarse a los cambios que se suceden en México y a anticiparse a las futuras reformas en el país (Wilson-Forsberg, 2003: 10).

4.3.3 En busca de la institucionalización de la relación bilateral

Existen una serie de factores y condicionantes que pueden contribuir al florecimiento de la relación entre México y Canadá. Entre los factores se destacan la coincidencia histórica sobre diversos temas, la convergencia de intereses y la similitud de posiciones en algunos temas multilaterales. Como condicionantes que podrían influir para hacer fracasar la asociación estratégica se contemplan las recurrentes crisis económicas de México, la estructura comercial y de inversión de Canadá –en la cual los países de América Latina han tenido una importancia marginal-, y el nacionalismo quebequense, por su vinculación con relación a la unidad de Canadá (Studer, 1997: 45-60).

Lo cierto es que a partir de la entrada en vigor del TLCAN, la relación entre México y Canadá ha ganado en el armado e intensidad institucional, con lo cual la capacidad de diálogo y cooperación se han extendido más allá de la agenda económica. Durante este periodo han proliferado los contactos cotidianos entre funcionarios de prácticamente todos los niveles de ambos gobiernos, lo que ha permitido que la relación bilateral se desarrolle sobre bases más sólidas.¹³⁶ Los acercamientos han incluido reuniones no solo entre funcionarios gubernamentales de alto nivel, sino también entre parlamentarios, representantes de estados y provincias,¹³⁷ ONGs, centros de docencia e investigación, entre otros.

En materia política, la cooperación se ha intensificado en ámbitos como el crimen organizado transnacional, derechos humanos, procesos electorales y educación, etc. La agenda social ha incluido temas como educación a distancia, asuntos indígenas, ecoturismo, combate a la pobreza, asuntos culturales, salud pública, etc. La agenda económica ha versado sobre energía, comercio e inversión, especialmente de pequeñas y medianas empresas, aduanas, cooperación forestal, ciencia y tecnología, agricultura, pesca, transporte, especies migratorias, biodiversidad y asuntos laborales. Lo anterior ha resultado en la negociación y firma de una amplia gama de instrumentos

¹³⁶ Para este propósito se han establecido grupos de trabajo sobre diversos temas. Del lado canadiense se han llevado a cabo cambios institucionales en el Departamento de Asuntos Exteriores y en otros ministerios para incluir a México en las oficinas que atienden los asuntos sobre América del Norte.

¹³⁷ Destacan, los nuevos vínculos generados, por ejemplo, entre los gobiernos provinciales y estatales, entre ciudades y municipios (Edmonton y Guadalajara, Gatineau Querétaro, Calgary y Zapopan).

internacionales.¹³⁸

De la misma manera, la convergencia entre México y Canadá ha significado importantes coincidencias en la cooperación en foros multilaterales. Se ha logrado coordinar posiciones en la ONU, la OEA y en la Cumbre de las Américas. Igualmente, se ha avanzado en el intercambio de información sobre las acciones en foros donde sólo uno de los dos países es miembro. También se han desarrollado diversas iniciativas conjuntas de cooperación en diferentes ámbitos, sobre todo en cooperación internacional para el desarrollo.

Los principales mecanismos institucionales de concertación y cooperación que existen actualmente entre ambos países son los “Encuentros al Más Alto Nivel”,¹³⁹ las “Entrevistas entre Cancilleres”,¹⁴⁰ y las “Reuniones Interparlamentarias”.¹⁴¹ El año 2004 fue especial pues se celebraron tres importantes efemérides: 60 años de relaciones diplomáticas, 30 años de cooperación del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT),¹⁴² y 10 años de la sociedad comercial bajo el TLCAN.

A pesar de los innegables logros alcanzados, existe la percepción de que México no ha logrado cumplir el objetivo de una mayor coordinación económica y política con Canadá y que sigue existiendo una falta de visión de conjunto para explorar políticas comunes (Studer, 2005).¹⁴³ Nuestro país aún no es percibido en Canadá como un socio en igualdad de condiciones, lo que explica la renuencia de aquella nación a avanzar en el ámbito trilateral. Al mismo tiempo, existe muy poco conocimiento de los empresarios y de la sociedad civil canadiense sobre nuestro país. Del lado mexicano aún persiste un amplio desconocimiento del potencial de cooperación con Canadá y son pocos los empresarios, académicos u organizaciones civiles dispuestos a relacionarse más con Canadá (Pellicer, 2004).

En el mismo sentido, existe una percepción generalizada entre los analistas de que ambos países continúan enfocando sus relaciones bilaterales a partir de sus entendimientos respectivos con Estados Unidos. La creciente dependencia comercial de ambos países de dicho mercado y la envidia con la cual defienden sus respectivas relaciones con dicha nación, ha provocado a menudo

¹³⁸ Hasta el año de 1990, habían sido firmados 18 acuerdos de cooperación bilateral. Entre 1990-1996, se firmaron 47. Entre 1997 y 2000 se firmaron otros 12. Finalmente, entre 2001 y 2004 se suscribieron 36 (Studer, 2004).

¹³⁹ Entre 1989 y 2004 se llevaron a cabo 25 encuentros, comparado con los 8 que se llevaron a cabo entre 1959 y 1989. El Primer Ministro Chretien y el presidente Fox se reunieron en siete ocasiones entre 2000 y 2003, y dos entre Fox y Paul Martin en 2004 (Gutiérrez, 2005).

¹⁴⁰ Entre 2001 y 2004 se llevaron a cabo 7 encuentros entre el Canciller Derbez y el Ministro Pierre Pettigrew. Se llevaron a cabo también 110 visitas de ministros y viceministros de Canadá a México y viceversa (Studer, 2005).

¹⁴¹ Desde su creación ha celebrado 13 reuniones.

¹⁴² El PTAT cumplió en 2004 treinta años. Se trata de un esquema de cooperación bilateral exitoso, aunque de alcances limitados, que ha permitido un flujo migratorio regulado y ordenado. Entre 1974 y 2003 el número de trabajadores agrícolas temporales mexicanos pasó de 203 a 10,595. Cabe señalar, sin embargo, que los últimos tres años el número ha permanecido constante (Gutiérrez, 2005).

¹⁴³ Muchos analistas coinciden en que México debe intensificar el diálogo político con Canadá, tanto en lo bilateral, como frente a Estados Unidos con el objeto de equilibrar la fuerte influencia de éste último país en las cuestiones de paz y seguridad en el hemisferio.

que se generen suspicacias en Canadá y México (Sands, 2001: 43).

Parece ser que el gran desafío para Canadá y México sigue siendo construir una estrategia de profundización de sus relaciones, en la cual exista una jerarquía entre los objetivos a mediano y largo plazo y los asuntos que la coyuntura actual hace que aparezcan como urgentes.¹⁴⁴ Si en el mediano plazo la integración comercial se plantea como una vía inmejorable, no debe olvidarse que las relaciones entre los pueblos pueden ser mucho más fuertes si se anclan en intereses comunes que vayan más allá de lo estrictamente comercial. En el rubro económico, como en el político y social, las oportunidades para estrechar la relación son amplias (Gutiérrez Haces, 1997: 32).

No es casual que durante la última revisión de Estado llevada cabo por Canadá a su política exterior (CDFAIT, 2005), México es considerado como un socio comercial en el marco del TLCAN, pero también como puente de Canadá para llegar al resto del hemisferio occidental. Será necesario, por tanto, introducir otros temas destacados a la relación que puedan representar oportunidades para fortalecer la cooperación bilateral en los ámbitos regional e internacional.

4.4 El incremento de la cooperación regional a partir de la firma del TLCAN

El TLCAN es un acuerdo de comercio, inversión y servicios, pero fue tal la trascendencia de su negociación y su posterior instrumentación, que constituye un parteaguas en la relación entre los tres países signatarios. El Tratado facilitó que los gobiernos federales, estatales y locales, empresarios, académicos, líderes sociales y hasta los grupos delictivos se percataran de los que los mercados ya habían reconocido años atrás: la interdependencia entre México y Estados Unidos y la importancia creciente de Canadá en la región. Al aceptar esta realidad, el TLCAN ha permitido que la integración regional trilateral sea fomentada, en vez de negada (Fernández de Castro e Ibargüén, 2000).

Las negociaciones entre México, Canadá y Estados Unidos para suscribir el TLCAN pueden entenderse a través del reconocimiento de los tres países involucrados de la realidad de que sus economías y sus sociedades comerciaban ya con gran intensidad con o sin acuerdo, sumándose a la tendencia mundial de construir unidades económicas más amplias y libres de aranceles.

El Tratado representó para nuestro país un ajuste respecto de las estrategias de política exterior asumidas durante los años previos y una adecuación acorde con el proyecto económico emprendido por las élites político-económicas frente a las condiciones imperantes en el sistema internacional. La firma del TLCAN debe ser entendida como el candado definitivo al proceso de reformas neoliberales que se introdujeron en nuestro país a partir de la segunda mitad de los años ochentas (Gutiérrez

¹⁴⁴ La Alianza México-Canadá fue firmada el 25 de octubre de 2004 por el presidente Fox y por el Primer Ministro Martín. Es una asociación que incluye a los dos gobiernos así como a los sectores privado y académico de ambos países, con el fin de promover el diálogo público-privado al más alto nivel para incrementar la prosperidad y mejorar la competitividad en la región de América del Norte. La Alianza parte de un enfoque pragmático basado en una estrategia "gradualista" para la profundización de la integración en América del Norte.

Romero, 1999: 342).¹⁴⁵ En este sentido, las élites de ambos países “deseaban dificultar las cosas a un futuro gobierno populista en México que amenazara con la redistribución de la riqueza” (Faux, 2004: 101).

Además de dichas razones estructurales, los países de la región reconocieron que, para maximizar los beneficios de su vecindad, era necesario garantizar que las diferencias que surgieran sobre algún asunto no contaminaran las relaciones en otros ámbitos. El incremento de intereses comunes entre las sociedades obligó a sus gobiernos a buscar una relación más madura y pragmática que, aún reconociendo las diferencias en la región, pudiera generar un entendimiento político básico y cuyo fin último fuera el beneficio de las tres economías.

La pluralización de los contactos, la dispersión de los puntos de conflicto y el aumento de los grupos de interés que influyen en las políticas de los tres países, se han venido multiplicando como resultado de la integración silenciosa entre las economías de la región (Weintraub, 1994a). A medida que aumentaron los contactos, se volvió imperativo pasar de las relaciones federales a las relaciones con organizaciones no gubernamentales, así como con dependencias estatales y municipales.

4.4.1 La integración de los mercados en América del Norte

El TLCAN estableció reglas y procedimientos para liberalizar el comercio en América del Norte, dentro de un programa que se habrá cumplido en 2010. El Tratado ha facilitado el movimiento de los flujos de capital, especialmente de la inversión directa, y ha establecido foros e instituciones para resolver con relativo éxito los conflictos que surgen de una relación económica tan intensa. La disposición para cooperar y los medios para hacerlo se han extendido, en distintos grados, a otras áreas.

Los tres países de América del Norte son los mayores socios comerciales los unos de los otros. Más del 80% del comercio canadiense y mexicano se da con sus socios del TLCAN. El comercio estadounidense con México y Canadá representa casi la tercera parte de su comercio total, y los intercambios de bienes y servicios con sus vecinos de América del Norte excede por mucho el que realiza con la Unión Europea y con Japón y China juntos. Entre estos países, el comercio ha triplicado su valor en la década pasada. Además, la inversión transfronteriza directa se han incrementado de modo considerable y contribuye a la integración de las tres economías (CFR, 2005: 1).

En 2004, Canadá y México fueron los dos principales exportadores de petróleo a Estados Unidos. Canadá suministra del 90 por ciento de su gas natural y toda la electricidad a su vecino del sur. México, por su parte, ha dado cambios importantes en la estructura de su comercio exterior: éste dejó de estar dominado por el petróleo, el cual antes del TLCAN representaba la cuarta parte de

¹⁴⁵ El tratado debía otorgar a los empresarios nacionales y extranjeros la suficiente certeza de continuidad económica, con un tiempo de maduración superior al de un periodo gubernamental para que éstos pudieran llevar a cabo inversiones multimillonarias en la región.

las exportaciones; ahora representa menos de la décima parte del total.

El TLCAN ha logrado incrementar el comercio y la inversión en la región. En diez años, duplicó el comercio total entre los tres países. Las exportaciones totales mexicanas se triplicaron al pasar de 52 mdd en 1993 a 165 mdd en el 2003. Por su parte, las exportaciones de Estados Unidos a México se cuadruplicaron, pasando de 28 mmd a 111 mmd, y las exportaciones de dicho país a Canadá más que se duplicaron, pasando de 84 mmd a 179 mmd (Pastor, 2004: 112).

En materia de inversión, más del 70 por ciento de la IED recibida por México proviene de Norteamérica. Los flujos anuales de inversión estadounidenses directa a México se incrementaron de 1,300 mdd en 1992 a 15,000 mdd en 2001. La inversión estadounidense en Canadá se incrementó de 2,000 mdd en 1994 a 16,000 mdd en 2000. Por su parte los flujos de IED canadiense a Estados Unidos se incrementaron de 4,600 mdd a 27,000 mdd ese el mismo periodo.

Casi 70% de las importaciones estadounidenses de México pertenecen a la misma empresa, o empresas relacionadas, que producen el mismo producto final. Las camionetas *pick-up* se ensamblan en la actualidad en Cuautitlán, México, con motores de Windsor, Ontario, y transmisiones de Livonia, Michigan. Los mercados de trabajo se están fusionando sin cesar. En el extremo opuesto del mercado laboral, los trabajadores inmigrantes de México se han extendido a casi cada región en todas las industrias al norte de la frontera (Faux, 2004: 104).

Los viajes y la migración entre los tres países también se incrementaron en forma muy notable. Para 2005 habrá 400 millones de cruces anuales en las fronteras de México, Estados Unidos y Canadá (CFR, 2005). El impacto más profundo provino de las personas que cruzaron y se quedaron. Se calcula que en el año 2005 habrá un total de 22 millones de personas de origen mexicano en Estados Unidos, de las cuales unos 5 millones serán trabajadores indocumentados. Casi dos terceras partes de ellos han arribado durante las dos décadas pasadas (Santibáñez, 2005).

Aunque México y Canadá se volvieron más dependientes del mercado estadounidense, como advirtieron los opositores a la integración, también ocurrió lo contrario: el comercio estadounidense con sus vecinos creció más o menos lo doble que con el resto del mundo. Con unas cuantas excepciones notorias (como el transporte camionero, las maderas blandas y el azúcar), en los cuales los intereses económicos estadounidenses han impedido su cumplimiento, el acuerdo logró en gran medida lo que pretendía: eliminar las barreras, y aumentar los negocios y la inversión.

No obstante, aunque es claro que el TLCAN ha logrado incrementar el comercio y la inversión e incluso fortalecer algunas regiones y sectores productivos concretos, también es justo reconocer que los beneficios no han llegado todavía a la mayoría de la población, ni a otros sectores y empresas. Incluso, podemos decir que el Tratado ha tenido un impacto negativo en varios rubros de la economía mexicana.

Para bien o para mal, los tres países de América del Norte ya tomaron la decisión de crear una economía integrada; ésta ya tiene su propio impulso y será muy difícil dar marcha atrás. El principal

desafío para los próximos años será lograr que los beneficios que en principio debe estimular el libre comercio lleguen a los sectores menos favorecidos de la población.

4.4.2 La institucionalización de la relación trilateral a partir del TLCAN

El modelo de integración en América del Norte tiene a Estados Unidos como factor dominante. Este país siempre se ha regido más por el mercado, ha sido más resistente a la burocracia y más inclinado a la autonomía nacional que el europeo. Estos elementos siempre distinguirán la integración norteamericana de la europea.¹⁴⁶ Por ello, desde el inicio de las negociaciones del TLCAN, los países socios tomaron dos decisiones trascendentales sobre la arquitectura del Tratado: sería solamente un acuerdo de libre comercio y se limitarían al mínimo las instituciones y mecanismos de gobierno.

Sydney Weintraub, uno de los intelectuales precursores de la idea del libre comercio en América del Norte, ha señalado que la elección deliberada de constituir un arreglo con una burocracia reducida se explica por el aborrecimiento por establecer nuevas instituciones tanto en el poder ejecutivo como en el Congreso de Estados Unidos (Weintraub, 2003: 28). Esta preferencia encontró una buena recepción en los gobiernos tanto de Canadá como de México, a los que les preocupaban los costos de mantenimiento de las instituciones, así como la incidencia que éstas pudieran tener sobre la soberanía nacional.¹⁴⁷ Todo esto conformó una perspectiva de desarrollo limitado en cuanto al andamiaje institucional.¹⁴⁸

La Comisión del Libre Comercio (CLC) es el órgano de mayor autoridad en el TLCAN. Formada por los secretarios de Comercio de los tres países, supervisa la instrumentación del acuerdo y toma las medidas necesarias para su futura aplicación; es responsable de resolver las disputas que puedan surgir con relación a la interpretación o aplicación del acuerdo y supervisa todo el andamiaje institucional creado por él. En relación con prácticamente todos los artículos del TLCAN se crearon comités o grupos de trabajo que supervisan de manera directa áreas específicas del Tratado. A su vez, han servido como foro para consultas para prevenir y manejar disputas cuando éstas empiezan a surgir.

¹⁴⁶ El camino de la integración tomado por Europa –unión aduanera y política con elaboradas instituciones supranacionales- se descartó desde el principio.

¹⁴⁷ La preocupación por la soberanía fue una de las inquietudes presentes en las negociaciones del TLCAN. Tal fue, por ejemplo, el caso en la negociación del mecanismo de resolución de controversias comerciales, en donde no se logró desarrollar una legislación común. Lo novedoso consistió en establecer un proceso de revisión a la aplicación de las legislaciones nacionales. Cómo se verá más adelante, este modelo, con una especie de capacidad revisora para los países socios del TLCAN, se haría extensivo a los acuerdos de cooperación ambiental y laboral.

¹⁴⁸ De hecho, en la CLC los secretarios de Comercio de los tres países retienen su capacidad directriz sobre el acuerdo. En el mismo sentido, en los acuerdos de cooperación ambiental (que veremos más adelante a detalle) y laboral, que cuentan con organizaciones trinacionales burocráticas, los ministros ambientales y laborales, al integrar los consejos, que son los órganos rectores de las comisiones, conservan la autoridad final.

4.4.2.1 Resultados alcanzados en el proceso de institucionalización

A más de una década de que entró en vigor el TLCAN, es conveniente plantear un par de preguntas fundamentales: ¿Está el andamiaje institucional cumpliendo con los objetivos para los que fue diseñado? Y, en especial, ¿Estas instituciones están siendo efectivas para manejar una relación tan compleja y tan intensa como la que se da entre México, Estados Unidos y Canadá?

El TLCAN es un proceso de institucionalización mediante el cual los gobiernos participantes formalizan sus relaciones y acuerdan cómo proceder para facilitar el comercio, la inversión y el manejo de controversias surgidos por dicha interacción.¹⁴⁹ El Tratado ha logrado fortalecer los conductos institucionales para dar cauce a las relaciones trilaterales. Las instituciones que creó el TLCAN han contribuido a que las disputas entre los gobiernos no sean resueltas mediante decisiones unilaterales, cumpliéndose así con uno de los propósitos centrales del Tratado: crear mecanismos no sujetos a la discrecionalidad y a la arbitrariedad de las burocracias nacionales (Fernández e Ibargüen, 2000: 478)

El proceso de cooperación que ha implicado el TLCAN ha permitido resolver uno de los problemas tradicionales que ha enfrentado México en su relación con Estados Unidos: la fragmentación en el proceso de toma de decisiones y la consecuente indisciplina de las múltiples agencias federales estadounidenses. El incremento de la relaciones entre ambos gobiernos ha contribuido también para otorgar mayor certidumbre a la relación. A partir de los últimos años, nuestro país ha desempeñado un papel más protagónico en las negociaciones comerciales con los funcionarios estadounidenses, así como en los mecanismos de resolución de los conflictos inherentes a una relación tan intensa.

Una de las consecuencias más importantes del TLCAN, o de este nuevo ordenamiento en la relación trilateral, es el impacto que tiene en otras áreas de cooperación. Podría decirse que el Tratado ha tenido un efecto de “desbordamiento” en otros ámbitos de la relación entre México y Estados Unidos y, poco a poco, en algunos aspectos de la relación de ambos países con Canadá. Esto es, la formalización de las relaciones comerciales y de inversión ha tenido un impacto positivo en el tratamiento de otros asuntos de la agenda bilateral en temas complicados como la migración y el narcotráfico.¹⁵⁰

Este marco institucional ha ayudado a la pronta solución de las controversias comerciales y ha contribuido para que éstas se reduzcan de manera considerable. No obstante, es fundamental que los grupos de trabajo y lo comités creados por el Tratado intensifiquen su participación para

¹⁴⁹ Como vimos en el primer capítulo, la literatura sobre las instituciones internacionales como instrumentos de cooperación entre las naciones considera a los regímenes internacionales como un grado intermedio de institucionalización, a través del cual los gobiernos crean órdenes negociadas pertenecientes a una actividad económica específica, en el caso del TLCAN, de comercio e inversión.

¹⁵⁰ En relación con el narcotráfico, el logro más importante del final de la década de los noventa es, sin duda, el establecimiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), mecanismo que incorpora a los principales actores gubernamentales de ambos países inmiscuidos en la lucha contra el narcotráfico.

refrendar la convicción de que existe un futuro compartido en la región. En el próximo capítulo nos ocuparemos de la relación ambiental trilateral, que pensamos ha sido uno de los ejemplos más claros del “desbordamiento” de la cooperación trilateral hacia otros temas como resultado de la puesta en marcha del TLCAN.

4.4.2.2 La agenda social faltante del TLCAN

El TLCAN ha producido efectos de muy diversa índole en los países que lo suscribieron. A once años de su instrumentación difícilmente podría afirmarse que sus consecuencias han sido totalmente negativas o exclusivamente positivas, aunque un aspecto que tanto defensores como detractores coinciden, es que si bien el Tratado ha logrado alentar la interconexión económica entre sus miembros –hecho que antes sólo existía bilateralmente- también ha contribuido a que las asimetrías entre los tres países socios se profundicen en lugar de que disminuyan.

El Tratado ha transformado a México, pero también ha profundizado y hecho más visibles las divisiones que existen entre nuestro país y sus socios e incluso al interior de nuestra nación. Se esperaba que México creciera mucho más rápido que sus vecinos industrializados y comenzara así a estrechar la brecha de ingreso entre los tres países. Esto simplemente no ha sucedido.¹⁵¹

A pesar de los logros alcanzados por el TLCAN en lo relativo al incremento del comercio y la inversión, otros objetivos más audaces que se pensó que el Tratado habría de conseguir no han sido alcanzados. Dichas fallas tienen que ver con el nulo avance en el incremento de los niveles de vida, la incapacidad para generar nuevos empleos y la disminución de la competitividad de los países de la región, pero fundamentalmente en México. El libre comercio en sí mismo no ha sido suficiente, por lo que requerirá de un nuevo impulso y un gran compromiso de México, Canadá y Estados Unidos para los años que vienen. Por tanto, coincidimos con la percepción de muchos analistas de que el TLCAN debe ser revisado y mejorado para atender los profundos desequilibrios que ha causado su puesta en marcha.

Si bien algunos sectores específicos en México han resultado beneficiados por el Tratado, el libre comercio y el aumento de la inversión extranjera han deformado el desarrollo y exacerbado las desigualdades dentro de la nación. Noventa por ciento de la nueva inversión recibida en México ha sido dirigida sólo a cuatro estados, tres de ellos ubicados en el norte. Dichos estados fronterizos se han vuelto un imán para inmigrantes de las regiones pobres (IRC, 2003).

El TLCAN no consideró la brecha de desarrollo entre México y sus dos vecinos del norte, la cual, a partir de la entrada en vigor del tratado, se ha ensanchado. No hay ninguna disposición en el TLCAN que se refiera a los temas del desarrollo, como la capacitación de los trabajadores, la inversión productiva, y en infraestructura, la educación, la seguridad social, entre otros.

¹⁵¹ El Banco Mundial afirmó en el año 2000 que se necesitaban 20 mil millones de dólares al año durante una década para financiar estructura esencial y proyectos educativos en México (CFR et al, 2005: 13).

El TLCAN ha dado a algunos rubros del campo mexicano –sobre todos a las agroindustrias- la oportunidad de incursionar en nuevos mercados y tener acceso preferencial de sus productos en América del Norte. Sin embargo, existen sectores específicos que han enfrentado enormes dificultades. Estamos hablando de algunos productos extremadamente sensibles para la población rural mexicana como el maíz y el frijol. Por ello, es necesario que se de un tratamiento especial a estos y otros productos que no se encuentran en condiciones de competir a nivel internacional y que debe ser considerados como asuntos de seguridad nacional para nuestro país.¹⁵²

La brecha en salarios ha llevado a que muchos mexicanos viajen al norte en busca de mayores ingresos y mejores oportunidades. En las tres décadas pasadas, México ha sido la mayor fuente de inmigrantes legales e ilegales en Estados Unidos, con los consecuentes problemas económicos y sociales para ambos países.¹⁵³ Por tanto, los tres países necesitan reconocer que se requiere un importante esfuerzo regional para aumentar el crecimiento económico en México. Nuestro país debe ser reconocido como prioridad en los programas de desarrollo internacional tanto en Estados Unidos como en Canadá, y en ambos deben explorar conjuntamente con el Banco Mundial y el BID formas de emplear con mayor eficacia fondos multilaterales para hacer frente a sus retos de desarrollo.

4.4.3 ¿Hacia una Comunidad de América del Norte?

Desde agosto del año 2000, siendo todavía presidente electo de México, Vicente Fox propuso alcanzar un “TLCAN plus”, basado en el paradigma de la Unión Europea.¹⁵⁴ En febrero de 2001, reunidos en la ciudad de Guanajuato, el para entonces ya presidente Fox y su homólogo estadounidense George W. Bush, acordaron llevar a cabo consultas con Canadá, como socio del TLCAN, con relación al desarrollo de un enfoque para Norteamérica sobre diferentes temas como energía, educación, cooperación científica, tecnológica y ambiental.¹⁵⁵ Para abril del mismo año, reunidos en Québec, los líderes de las naciones de la región reconocieron áreas comunes para fortalecer la cooperación y se comprometieron a “examinar opciones para fortalecer la sociedad en Norteamérica”.¹⁵⁶

La experiencia del TLCAN ha dejado claro que para alcanzar un mayor bienestar para el conjunto de los ciudadanos entre socios desiguales es necesario avanzar en la construcción de un

¹⁵² La liberalización total de estos productos está prevista para el mes de enero de 2008.

¹⁵³ Los inmigrantes mexicanos representaron en 2004 el 32% del total en Estados Unidos, cinco veces más que los inmigrantes de cualquier otra nacionalidad. De los 11.2 millones de migrantes indocumentados que residen en Estados Unidos, 6 millones (57%) son de origen mexicano (Pew Hispanic Center, Marzo de 2004).

¹⁵⁴ Según algunos analistas, el gobierno mexicano abogaba por un nuevo entendimiento “debido a que el TLCAN por sí mismo había sido demasiado lento para enfrentar los desafíos de desarrollo en México y estimular la convergencia económica entre sus socios” (Studer, 2005).

¹⁵⁵ La Declaración de Guanajuato de 2001 pugnaba por “consolidar una comunidad económica norteamericana cuyos beneficios lleguen a las zonas menos desarrolladas de la región y se extiendan a los grupos sociales más vulnerables de nuestros países”.

¹⁵⁶ “Declaración de los líderes de América del Norte”, Ciudad de Québec, Canadá, 22 de abril de 2001.

nuevo modelo de integración para América del Norte, edificado sobre la base de una nueva asociación que tenga como objetivo central el diseño de políticas que garanticen mecanismos de convergencia entre los tres países de la región, que reduzcan las asimetrías existentes y permitan potenciar el desarrollo de la región en su conjunto para enfrentar unidos los desafíos de la creciente competencia internacional.

La profundización de la integración en Norteamérica debe tener como su prioridad más alta reducir la brecha económica entre México y los otros dos países signatarios del TLCAN. Una verdadera sociedad simplemente no es posible cuando las personas de una nación ganan, en promedio, la sexta parte de las del otro lado de la frontera. El subdesarrollo de México es una amenaza para su estabilidad, para sus vecinos y para el futuro de la integración (Prestowitz, 2004: 44).

Para corregir estas disparidades en la región, los tres gobiernos deben contemplar mecanismos económicos compensatorios específicos, tales como plazos y condiciones favorables, facilidades de acceso al mercado y el establecimiento de un “fondo de inversión norteamericano” que invierta en infraestructura para la próxima década. Se tiene que reconocer que México no puede crecer lo suficiente sin grandes inversiones sostenidas en la infraestructura física y humana.

Es necesario plantear la creación de un plan regional integrado para el transporte y la infraestructura, que comprenda nuevas autopistas norteamericanas y corredores ferroviarios de alta velocidad, así como un plan estratégico para la construcción de libramientos, puentes, cruces ferroviarios, aeropuertos fronterizos y conexiones intermodales para la frontera. Junto con esto debe establecerse una nueva estrategia para el cruce fronterizo, en donde se garantiza la creación de procedimientos para racionalizar la documentación y lograr un muy eficiente cruce en la frontera (Pastor, 2004: 116).

Se requerirán también estrategias para el desarrollo industrial y sectorial, una fuerte inversión pública en educación, salud, transporte y energía, así como medios para enfrentar en forma colectiva los retos competitivos provenientes de otras regiones del mundo, fundamentalmente Europa y Asia.

No obstante, actualmente el proceso de integración ha adoptado en general la forma del bilateralismo dual más que de una sociedad continental. Canadá cree a menudo que puede obtener un mejor trato de Estados Unidos si actúa solo.¹⁵⁷ Y como Washington no está en una actitud multilateral, México ha sido el abogado solitario de la cooperación trilateral. Así, aunque existe interés común de México y Canadá por el hecho de compartir una frontera física y un alto grado de integración con Estados Unidos, dicho interés es diferenciado al buscar desarrollar una agenda norteamericana, debido a que existen diferentes niveles de integración en la relación bilateral Canadá-Estados Unidos y en la relación México-Estados Unidos.

¹⁵⁷ El Parlamento canadiense sugiere considerar la integración a dos velocidades, esto es, por un lado, la que tiene lugar entre Canadá y Estados Unidos y por otro, aquella entre México y Estados Unidos (Canada Senate, 2004).

Simultáneamente, grupos de expertos, instituciones académicas y asociaciones de negocios discuten actualmente hacia dónde deberá dirigirse el proceso de integración en América del Norte. Un estudio sobre el “Futuro de América del Norte” establece que los desafíos que enfrentan las naciones de América del Norte en la actualidad son las amenazas a la seguridad y los retos compartidos para elevar el crecimiento y el desarrollo económico (CFR, Comexi y CCCE, 2005). El documento propone, entre otras cosas, la formación de una comunidad con una zona económica y un arancel externo común, así como un perímetro externo de seguridad,¹⁵⁸ que permita a la región de Norteamérica enfrentar mejor los retos y las oportunidades continentales.¹⁵⁹

No obstante, la respuesta de los gobiernos ante el proceso de integración ha sido titubeante. La propuesta de profundización de la integración regional ha tomado forma en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), dada a conocer por los presidentes de México, Estados Unidos y Canadá el pasado 23 de marzo de 2005. La ASPAN es sobre todo una alianza entre los poderes trasnacionales de las tres naciones y no un mecanismo que pretenda hacer frente a los enormes desafíos de la región en su conjunto. La propuesta no hace planteamientos serios para la inclusión de temas de desarrollo social, ambiental ni laboral que son la verdadera preocupación de los ciudadanos de los tres países.¹⁶⁰

En resumen, el atractivo y el éxito de la integración regional dependerán de lo bien que una alianza norteamericana más profunda sirva en realidad a los intereses del promedio de los ciudadanos de los tres países. Los flujos de comercio e inversión sólo mejorarán el nivel de vida de la mayoría de la población cuando existan políticas públicas adecuadas para impulsar la cohesión social y económica. En el caso de México, esto será de vital importancia para la región en su conjunto pues deberá tener como resultado una expansión del mercado interno y reducirá los flujos de emigración indocumentada hacia el norte, lo cual elevará la seguridad Canadá y Estados Unidos.¹⁶¹

¹⁵⁸ La creación de un “perímetro externo de seguridad” es parte de la agenda que Estados Unidos ha intentado incrustar a nuestro país en las discusiones sobre la integración en América del Norte.

¹⁵⁹ El argumento de fondo que se encuentra detrás de la formulación de la idea de la “construcción de una comunidad para América del Norte es que “desde hace más de una década cuando entró el vigor el TLCAN, la competencia global se ha vuelto más intensa y el terrorismo internacional ha surgido como un serio peligro regional y global.

¹⁶⁰ La ASPAN parte de la premisa de que la prosperidad depende de la seguridad, del mercado y de los sectores privados. No se menciona la participación del Estado y su necesaria intervención y estímulos en la promoción del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Nuevamente, como en el modelo TLCAN, se pretende que el libre comercio por sí solo sea garante del desarrollo económico y la convergencia en la región.

¹⁶¹ “En la medida en que los ciudadanos de las tres naciones vean que la integración norteamericana aporta beneficios concretos, se dinamizará una nueva base ciudadana en apoyo a estos esfuerzos en los años por venir”. Postura adicional de Carlos Heredia en el documento “Construcción de una comunidad de América del Norte” (CFR et al, 2005: 40).

CAPÍTULO 5

LA COOPERACIÓN REGIONAL EN MATERIA AMBIENTAL: ANÁLISIS DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACAAN) Y DE SUS INSTITUCIONES

5.1 La institucionalización de la relación trilateral en el área del medio ambiente

Al analizar los problemas asociados con el medio ambiente, algunos académicos han argumentado que las soluciones que han sido planteadas por los gobiernos ante los desafíos internacionales que se presentan en este ámbito han sido muy deficientes debido fundamentalmente a tres razones: 1) el muy bajo interés gubernamental en el tema; 2) la falta de capacidad para manejar los problemas y, 3) la falta de pericia para enfrentar la problemática de la acción colectiva (Levy et al, 1993).

De acuerdo con estos autores, las instituciones internacionales pueden ayudar a vencer estos obstáculos a través de tres acciones interrelacionadas: 1) promoviendo el interés gubernamental para atender estos asuntos; 2) incrementando las capacidades del Estado para desarrollar y mantener acuerdos internacionales y, 3) mejorando el manejo y las capacidades políticas de las burocracias nacionales. Estos son justamente los objetivos que el ACAAN, ha buscado cumplir a través la CCA y de otras instituciones que se han establecido en la región durante los últimos años.

El ACAAN, al igual que el acuerdo relacionado con los asuntos laborales,¹⁶² fueron convenios negociados en el contexto de una necesidad política¹⁶³. En otras palabras, el motivo que instó a las tres Partes a negociar el Acuerdo ambiental fue el resultado de una coyuntura específica y no producto de una voluntad ambientalista expresa por parte de los negociadores de los tres países.¹⁶⁴

Esta situación ha influido de manera importante en los resultados y la coordinación institucional lograda a la fecha por el ACAAN y por la CCA. No obstante, como intentaremos demostrar, la organización ambiental ha logrado en estos diez años poner en práctica proyectos cooperativos relevantes que han tenido múltiples impactos positivos en beneficio del proceso de la institucionalización de la relación trilateral ambiental en Norteamérica y de los ciudadanos de la región.

¹⁶² Comúnmente conocido como ACLAN (Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte).

¹⁶³ Lograr los votos necesarios en el Congreso estadounidense para obtener la aprobación del TLCAN.

¹⁶⁴ Como veremos a lo largo del presente capítulo, el hecho de que las disposiciones ambientales no se encuentren en el texto del TLCAN ha generado ambigüedades e imprecisiones que provocan descoordinación entre las autoridades ambientales y comerciales, en detrimento de la efectividad del cumplimiento de las normas sobre medio ambiente.

5.1.1 Los acuerdos paralelos del TLCAN

Los términos del debate original que llevaron a la negociación de los llamados “acuerdos paralelos” del TLCAN son importantes para entender el funcionamiento del ACAAN y el de sus instituciones. Los acuerdos de cooperación ambiental y laboral fueron incluidos en las negociaciones de Estados Unidos con México y Canadá por las presiones que lograron ejercer diversas organizaciones sindicales y ambientalistas en el Congreso estadounidense durante la etapa final de ratificación del TLCAN.

El concepto que prevaleció durante las primeras etapas de las negociaciones para la liberalización comercial consistió en abordar de manera paralela los asuntos considerados como “emergentes”, como los temas ambientales.¹⁶⁵ Mientras que las cuestiones comerciales ocuparían el foco principal de los negociadores, los temas ambientales y laborales quedarían en un segundo plano. Sin embargo, la vía paralela no pudo concretarse del todo, y durante el año de 1992 se firma el TLCAN.¹⁶⁶

Cuando comenzaban las negociaciones del TLCAN, una de las principales preocupaciones, sobre todo de Estados Unidos era que México utilizaría las lagunas en su legislación ambiental como una ventaja competitiva en contra de sus socios.¹⁶⁷ Varias ONGs estadounidenses y otros actores compartían esa preocupación, pero desde una perspectiva diferente: el problema no era solo que México usara su legislación ambiental como una ventaja competitiva para atraer inversiones, sino que Canadá y Estados Unidos se le unirían, eliminando o relajando sus propias legislaciones ambientales (Carlsen y Nauman, 2004b: 1). Por tanto, un objetivo principal sería comprometer a los tres gobiernos a informar con mayor transparencia y a supervisar la adecuada aplicación de sus respectivas legislaciones nacionales.

El acuerdo ambiental buscaría también, desde la perspectiva de quienes pugnaban por el libre comercio, “evitar la aplicación de barreras no arancelarias poniendo como pretexto la protección del medio ambiente y evitar que disposiciones demasiado laxas o bien que el criterio de la autoridad

¹⁶⁵ Desde la primera revisión independiente que se realizó al ACAAN, se sugería que el concepto original de “procesos paralelos” era más apropiado para explicar el papel y funciones del Acuerdo que la frase de “acuerdo paralelo”. Tal opinión se basaba en la apreciación en conjunto de la historia y los contenidos del ACAAN: un acuerdo internacional que reconoce ciertos derechos y crea obligaciones, procesos e instituciones que son únicos en muchos sentidos y que expone vínculos específicos con el TLCAN y con sus organismos en apoyo a sus objetivos ambientales. Por estos motivos, se recomendaba que “el ACAAN y con él la CCA sea considerado, más que como un pacto colateral al comercio, como un acuerdo completo y vital por derecho propio” (CCA, 1998: 4).

¹⁶⁶ Es posible encontrar análisis del periodo anterior a la firma del ACAAN en Johnson y Beaulieu, 1996, capítulo 1; McGraw, 1994, pp. 17–18; y Dimento y Doughman, 1997.

¹⁶⁷ La economía política supone que el comercio internacional influirá para relajar las leyes ambientales en determinados países, beneficiándose así con regulaciones menos exigentes. En el caso de México, su incorporación a un acuerdo internacional como el ACAAN debería permitirle aumentar sus estándares ambientales (Antal, 2005).

administrativa responsable de aplicarlas, pudiera constituirse en prácticas comerciales desleales que constituyeran proteccionismo o ventajas desfavorables frente a las otras partes” (Campillo, 2005: 485).

Para hacer frente a estas posiciones y apoyar la ratificación del TLCAN por el Congreso, el gobierno entrante del presidente estadounidense Bill Clinton (1992-2000) se vio obligado a reabrir la mesa de negociaciones e incluir los temas ambientales y laborales, pese a que los tres países consideraban estos asuntos de poca importancia comparados con la gran relevancia del tratado que recién habían signado. Los sindicatos, las organizaciones ambientalistas y los críticos del libre comercio jugaron un rol decisivo durante este periodo (Jacott, 2004: 1).

Durante la negociación del ACAAN, México y Canadá se sentaron a la mesa con el propósito de crear una comisión enfocada solamente hacia la promoción de actividades cooperativas entre los tres países.¹⁶⁸ Estados Unidos, por su parte, buscó la creación de una organización que incluyera algún tipo de capacidad punitiva. Para México la posibilidad de establecer sanciones era un tema especialmente sensible, pues temía que las penalizaciones fueran dirigidas principalmente en su contra.¹⁶⁹

La posición de Estados Unidos prevaleció, por lo que la posibilidad de imponer sanciones comerciales fue integrada al texto del ACAAN.¹⁷⁰ El mecanismo de solución de controversias incorpora una provisión que hace posible penalizar a cualquier de los tres países si no ejecutan correctamente sus leyes ambientales.¹⁷¹ No obstante, como veremos adelante, el proceso que posibilita las sanciones es tan largo y complicado que es poco probable que pueda ser utilizado en un futuro.

Así, México no tuvo otra opción que sumarse a la exigencia estadounidense.¹⁷² El gobierno mexicano percibió que el Acuerdo era un mal necesario que debía aceptarse con el fin de detener el alud de críticas en contra de la presunta mala aplicación de su legislación ambiental y para lograr la ratificación del TLCAN, acuerdo comercial que se había convertido en el proyecto de política exterior más importante de la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

¹⁶⁸ Al gobierno mexicano nunca le gustó la idea de establecer un mecanismo que supervisara la protección al medio ambiente y el cumplimiento de la legislación ambiental. A pesar de que su principal argumento para estar en contra era la soberanía nacional, en realidad su verdadera preocupación fue evitar constituir una institución supranacional que pudiera interferir el equilibrio natural entre inversión y flujos comerciales” (Jacott, 2004: 1).

¹⁶⁹ Uno de los temores específicos de la parte mexicana, pero también en menor grado de la canadiense, era impedir que el TLCAN abriera las puertas a la imposición de medidas unilaterales y extraterritoriales con propósitos ambientales para legitimar de esta forma medidas comerciales restrictivas de Estados Unidos. Vale la pena recordar el caso del embargo al atún como uno de los antecedentes más amargos para la parte mexicana (Antal, 1994: 4).

¹⁷⁰ Específicamente en el artículo 34 (4) (b) del Acuerdo.

¹⁷¹ No obstante, de acuerdo con el Anexo 36A del ACAAN, Canadá se encuentra sujeta a un procedimiento de aplicación y cobro específico.

¹⁷² Recordemos que cuando Estados Unidos y Canadá suscribieron el ALC no se exigió ningún convenio ambiental.

Por tanto, la negociación del ACAAN no fue producto de un compromiso ambiental verdadero de los tres gobiernos, sino respondió más bien a una necesidad coyuntural para asegurar el apoyo interno suficiente en Estados Unidos al TLCAN. Algunos analistas sostienen que los acuerdos paralelos fueron una imposición de las partes, con Estados Unidos a la cabeza, basado principalmente en la desconfianza que se tenía del gobierno mexicano en la aplicación de la legislación que tenía incorporada y vigente en su propio acervo jurídico (Campillo, 1995: 483). Los más radicales sostienen que los acuerdos “son un extraño legado de la intrincada política estadounidense que se dio en torno a la ratificación del TLCAN, y deberían ser disueltos a favor de los contribuyentes de los tres países” (Hargrove, 2004: 30).

Nosotros pensamos que a más de diez años de la puesta en marcha del ACAAN, éste ha destacado por ser un acuerdo singular y altamente innovador y la CCA como un experimento audaz de creación de instituciones. El Acuerdo ha representado un compromiso de los socios del TLCAN de incorporar en algunos de sus procesos políticos consideraciones relacionadas con comercio y medio ambiente.¹⁷³ De hecho, se ha insistido en que Estados Unidos no firmará otro acuerdo comercial internacional, incluidos los multilaterales, si éstos no contienen una sección laboral y otra ambiental (Dextler, 1998).¹⁷⁴ El ACAAN es también uno de los muy pocos acuerdos internacionales que busca la coordinación de los esfuerzos de cooperación ambiental entre varios países (el tratado que estableció la Unión Europea es otro).

No obstante, lo anterior, en el presente capítulo trataremos de argumentar que es necesario fortalecer las instancias creadas por el ACAAN con el fin de otorgarles mayor independencia, apoyo y capacidad de acción para que puedan consolidarse como herramientas de la sociedad para mejorar las condiciones ambientales ante la liberalización desproporcionada y anárquica del comercio en la región.

5.1.2 *El debate ambiental en el TLCAN: librecambismo, radicalismo e institucionalismo*

En años recientes el debate sobre los costos, los beneficios y las implicaciones de largo plazo de la globalización de la economía y el libre comercio ha estado muy presente dentro de las preocupaciones políticas de los ciudadanos. Entre los principales aspectos de interés se encuentra el asunto de cómo la liberalización comercial afecta la calidad del medio ambiente.

¹⁷³ El TLCAN fue el precursor que logró expandir la cobertura del comercio para incluir permanentemente los asuntos ambientales y laborales en las negociaciones comerciales.

¹⁷⁴ Aunque con alcances mucho más limitados, el Tratado de Libre Comercio con Chile y el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica negociados por Estados Unidos incluyen un capítulo específico sobre asuntos laborales y otro sobre medio ambiente.

Las relaciones entre el medio ambiente y el comercio fueron la columna vertebral en la negociación del ACAAN, pese a que su alcance y naturaleza son muy difíciles de definir. Algunos observadores han considerado como el principal campo de estudio del acuerdo las definiciones basadas en la interrelación generada entre las leyes ambientales y comerciales. Otros han concebido dichos vínculos desde la perspectiva de cómo la liberalización del comercio afecta la toma de decisiones de los empresarios y del gobierno para apuntalar la protección ambiental. Otros más han visto esta relación como un eufemismo del vínculo más amplio entre el medio ambiente y la economía, y la capacidad de ambos para garantizar el desarrollo sustentable.¹⁷⁵

La expansión del comercio y la producción que lo alimenta han generado una preocupación creciente en torno a sus efectos sobre la protección ambiental y ciertos aspectos sociales. En el caso de la frontera entre México y Estados Unidos, la negociación del ACAAN se convirtió en un asunto crucial, debido a los peligros a la salud y a que los casos extremos de contaminación ambiental han sido un lugar común en esta región incluso desde antes de que el acuerdo fuera propuesto. Estos problemas son el resultado de políticas de desarrollo de largo plazo en las cuales los gobiernos de ambos países estimularon a sus respectivas empresas o maquiladoras a reubicar su producción, a través de la creación de una franja fronteriza en la cual no se hacía cumplir la legislación laboral, ni de salud, ni las leyes ambientales.¹⁷⁶

Por tanto, analizar las oportunidades de maximizar las relaciones positivas entre el medio ambiente y los regímenes comerciales, así como la necesidad de garantizar que el crecimiento del comercio no genere efectos ambientales negativos, resultan ser dos caras de la misma moneda.

En el decenio pasado el debate entre comercio y medio ambiente ha incluido reclamos de que el comercio socava la calidad del ambiente debido a los efectos de escala,¹⁷⁷ así como réplicas de que el libre comercio permite a los países superar sus problemas ambientales. Los que sostienen la primera visión asumen que el crecimiento económico generado por el libre comercio conducirá a la degradación ambiental. Por su parte, los defensores del libre comercio, apoyados por la teoría económica y algunos factores empíricos, han argumentado que la prosperidad económica permite

¹⁷⁵ Un punto crítico y muy polémico desde la creación de la CCA ha sido si le corresponde a ésta abordar la relación entre medio ambiente y comercio y, de ser así, de qué forma. Algunos funcionarios han sugerido que no debe ser un aspecto central de la Comisión, sobre todo si se trata de evaluar las relaciones específicas entre el ACAAN mismo y el medio ambiente; otros sugieren la necesidad de una mayor vinculación entre éstos dos ámbitos.

¹⁷⁶ Para 2001, más de 2000 empresas empleaban a más de 1.3 millones de personas; ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez se convirtieron de la noche a la mañana en centros urbanos industriales con más de un millón de residentes cada una (Bacon, 2004: 1).

¹⁷⁷ Los efectos de escala tienen que ver con que el libre comercio expande la actividad económica total y se ejerce mayor presión en el medio ambiente, tanto por el uso creciente de recursos naturales como energía, madera o agua necesarios para aumentar la producción, como por los volúmenes más grandes de emisiones de contaminantes al aire y el agua: más residuos peligrosos o más emisiones tóxicas ocasionados por el incremento de la producción.

que un país genere los ingresos necesarios para poner en marcha leyes ambientales estrictas (CCA, 2002b: 1).

Desde el inicio de la negociación del TLCAN se perfilaron tres posiciones: la librecambista, que sospechaba de las preocupaciones laborales y ambientales como un “proteccionismo disfrazado”; la oposición radical, impulsada por el movimiento sindical estadounidense, que veía los tratados como un daño irreparable para las conquistas sociales obtenidas por los trabajadores y, la institucionalista, adoptada por las principales ONGs ambientalistas, que aspiraba a desarrollar una nueva manera de manejar los problemas relacionados con el medio ambiente, creando instancias conjuntas de administración y gobierno (Fernández e Ibarra, 2000: 480).

Los librecambistas señalan que el libre comercio y el aumento en la actividad económica no necesariamente producen un efecto perverso para el medio ambiente.¹⁷⁸ En vez de alentar una mayor contaminación, el comercio y la prosperidad económica generan excedentes que podrían ser utilizados para el cuidado ambiental. Argumentan también que el libre comercio es positivo ya que los individuos, al gozar de mayor riqueza, producto del libre flujo de bienes y servicios, demandarán un medio ambiente más limpio.¹⁷⁹ Por tanto, cualquier modificación al TLCAN que no implicara cuestiones netamente comerciales, como era el caso de los acuerdos ambientales y laborales, era vista como proteccionista.¹⁸⁰

Por otro lado, los partidarios del desarrollo sustentado en la protección y respeto al medio ambiente sostienen que a pesar de las cifras oficiales que ligan el libre comercio y el crecimiento económico, este desarrollo puede ser una ilusión.¹⁸¹ Para contrarrestar este efecto, la mayoría de los ambientalistas se inclinan por la aplicación de restricciones comerciales comparables a impuestos antidumping, argumentando que ocurre un “dumping social” cuando se comercia con bienes que no han internalizado el costo de la degradación ambiental.¹⁸²

La tercera opción fue la institucional, es decir, la creación de estructuras capaces de asegurar

¹⁷⁸ Quienes defienden el libre comercio parten de la hipótesis de la curva ambiental de Kuznetz, modelo que sugiere que la degradación ambiental en un país aumenta primero y luego disminuye, en la medida en que el ingreso per cápita aumenta en el curso del tiempo (Gallagher, 2004:2).

¹⁷⁹ Los principales promotores de esta idea durante el proceso de negociación del TLCAN fueron los economistas de la Universidad de Princeton, Gene Grossman y Alan Krueger (Grossman y Krueger, 1991).

¹⁸⁰ Muchas de las organizaciones de conservación del ambiente más importantes en Estados Unidos decidieron seguir la lógica oficial de que México requería un crecimiento económico basado en el comercio, con el fin de generar recursos para la inversión ambiental; se casaron con el “ambientalismo de libre mercado”. Las juntas directivas de estas organizaciones incluyeron a prominentes representantes empresariales, algunos de los cuales promovieron activamente el TLCAN como una medida de presión corporativa (Brooks y Fox, 2005: 5).

¹⁸¹ “Las naciones pueden disminuir su riqueza de largo plazo, al tiempo que aumentan su bienestar actual, medido de manera convencional, al expandir sus exportaciones de recursos naturales. Particularmente en países pobres, los prospectos de beneficios inducen a las naciones a saquear su base de recursos naturales” (Harris, 1993).

¹⁸² Incluso hasta hoy día, los movimientos ambientalistas estadounidenses y mexicanos continúan divididos entre quienes ven el crecimiento económico como la respuesta a las necesidades ambientales, y quienes ven que el problema es más bien el crecimiento económico sin regulaciones (Brooks y Fox, 2005: 5).

que los acuerdos no fueran utilizados con fines proteccionistas. Para esta escuela, la cuestión no es si el libre comercio por sí mismo conduce a mejores o peores niveles de calidad ambiental. El asunto tiene que ver más bien con el grado de eficacia de las normas ambientales, en especial en periodos de transición, cuando los países abren sus mercados a la competencia internacional, ajustan normas y estándares para reducir costos administrativos y proceden a reestructurar los mercados por medio de la degradación de las políticas de competencia.

Para los partidarios de la solución institucional la lección más importante de este proceso indica que “al tiempo que los países se orientan a la convergencia de las políticas comercial, de inversión y de competencia en favor de la agenda de la globalización, se requiere un esfuerzo similar para asegurar que se fortalezcan las normas ambientales y se aprueben las políticas para anticipar y mitigar los efectos ambientales negativos que nacen del libre comercio” (CCA, 2002b: 4).

Así, las organizaciones ambientalistas y otros actores de la sociedad civil¹⁸³ que habían manifestado la preocupación de que México se convirtiera en un “paraíso contaminante”,¹⁸⁴ decidieron forzar la negociación de un instrumento internacional (el ACAAN) que pudiera hacer frente a las preocupaciones derivadas del enfrentamiento entre libre comercio y medio ambiente. Esta alternativa presentó una visión positiva sobre el papel que podrían asumir las instituciones en la integración de los mercados la región.

Dichas organizaciones lograron “atar” el destino final del TLCAN a lo que consideraron una solución apropiada para el medio ambiente. A través de su influencia sobre un gran número de congresistas estadounidenses, lograron condicionar los votos que ratificarían el Tratado a la inclusión del ACAAN. El sentimiento entre muchos congresistas de que la cuestión ambiental había sido manejada correctamente a través del acuerdo paralelo fue un poderoso incentivo para emitir un voto a favor del TLCAN.

5.2 El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)

En 1994, México, Estados Unidos y Canadá establecieron la CCA, de conformidad con las disposiciones del ACAAN. El propósito de esta organización internacional es “atender los asuntos

¹⁸³ Entre las organizaciones que apoyaron la aprobación del ACAAN estuvieron la National Wildlife Federation (NWF), la National Resources Defense Council (NRDC) y el World Wildlife Fund (WWF).

¹⁸⁴ Un estudio del investigador Kevin Gallagher sugiere también que el miedo a que el TLCAN creara en México un refugio para la industria sucia no ha resultado verdad en términos generales, aunque las empresas que se han mudado a México no siempre han seguido las mejores prácticas ambientales (Gallagher, 2004: 2)

ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental”.¹⁸⁵

El ACAAN destaca por sus disposiciones sobre participación ciudadana y por el compromiso sin precedente de los tres países de dar cuentas en el ámbito internacional respecto de la aplicación de su legislación ambiental. El Acuerdo estableció un Secretariado, con sede en Montreal, y dispuso que los ministros ambientales de los tres países se reunieran cada año. Cada parte realiza una contribución igual al presupuesto de la CCA¹⁸⁶ y mantiene una representación igual en las estructuras de toma de decisiones del organismo.¹⁸⁷

Para resolver la disyuntiva de juzgar temas ambientales en contextos sociales diversos y de una gran complejidad, el ACAAN estableció un par de mecanismos de resolución de disputas novedosos basados enteramente en el concepto de movilizar al público a través de la información. Su principal objetivo es “garantizar a las partes privadas, incluidas las ONGs, el poder de representar sus quejas contra alguno de los estados parte del TLCAN que no aplican sus leyes ambientales” (Antal, 2004: 2).

5.2.1 La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

Por el hecho de ocupar el mismo espacio subcontinental, Canadá, Estados Unidos y México han compartido durante mucho tiempo algunos recursos naturales (agua, especies de vida silvestre migratorias, etc.) y han llevado a cabo actividades que, en ocasiones, condujeron a impactos ambientales transfronterizos. Con el fin de administrar estos recursos y reducir el riesgo de impactos adversos, los tres países han negociado a lo largo de los años varios acuerdos bilaterales.¹⁸⁸

Entre los objetivos más importantes de la CCA destacan los siguientes: establecer las bases para la coordinación de políticas públicas en materia de medio ambiente; incrementar la cooperación entre los tres países miembros; fortalecer el desarrollo transfronterizo y el cumplimiento de las leyes, políticas y prácticas ambientales; estimular la transparencia y la participación pública en las

¹⁸⁵ Información contenida en la página Web de la CCA: www.cec.org, consultada el 18 de febrero de 2006.

¹⁸⁶ Dicha contribución asciende a tres millones de dólares estadounidenses. Como podremos observar más adelante, el tema del financiamiento ha sido bastante controvertido.

¹⁸⁷ No obstante, las tres naciones se caracterizan en la práctica por numerosas y diversas asimetrías: tamaño económico, cultura política, adjudicación de los recursos naturales, presiones ambientales que enfrentan, capacidades institucionales y grado de atención nacional que se presta al medio ambiente, entre otras.

¹⁸⁸ En algunos casos estos acuerdos llevaron a la creación de instituciones bilaterales específicas (por ejemplo, la Comisión Conjunta Internacional (CCI) entre Canadá y Estados Unidos; la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), entre México y Estados Unidos. Por su parte, Canadá, Estados Unidos y México han negociado acuerdos trilaterales sobre vida silvestre y flora. La intención fue que la CCA complementara, no sustituyera, estos acuerdos. Véase: “Resumen de Derecho Ambiental en América del Norte” e “Infobase de Acuerdos Transfronterizos”. (www.cec.org),

regulaciones y políticas ambientales; y, promover la prevención de la contaminación (Alanis, 2005: 1).

La Comisión está compuesta por tres órganos interrelacionados. El Consejo, integrado por los ministros ambientales de los tres países,¹⁸⁹ es el supervisor de la Comisión. Es también el órgano gobernante de la CCA. Como tal, es el responsable del establecimiento de la orientación general de la Comisión y de garantizar que el ACAAN cumpla sus objetivos.

El trabajo diario es realizado por un Secretariado permanente encabezado por un Director Ejecutivo. El Secretariado cumple dos funciones principales: brindar apoyo al trabajo del Consejo y administrar el proceso de peticiones ciudadanas sobre asuntos de aplicación de la ley (artículos 14 y 15 del ACAAN). Además, en términos del artículo 13 del Acuerdo, el Secretariado cuenta con la facultad de preparar informes para el Consejo sobre cualquier asunto en el ámbito del programa anual de trabajo.

Las recomendaciones y asistencia técnica son suministradas por un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) integrado por cinco consejeros no gubernamentales de cada uno de los tres países. Su principal función es encauzar la participación de los ciudadanos en los diversos procedimientos que son establecidos por la Comisión. Tiene además la responsabilidad de asesorar al Consejo y proveer de información al Secretariado en todos los asuntos en el ámbito del ACAAN.

La CCA lleva a cabo buena parte de su programa de trabajo a través de diversos grupos de trabajo, integrados principalmente por funcionarios de los gobiernos de las tres Partes y asesores de organismos no gubernamentales, quienes aportan recursos externos y conocimientos adicionales.¹⁹⁰

5.2.1.1 El Consejo

El Consejo es el órgano rector de la CCA. Está integrado por los secretarios de Medio Ambiente (o su equivalente) de cada país: el ministro de Medio Ambiente de Canadá; la administradora de la EPA de Estados Unidos y el titular de la SEMARNAT de México. Debido a que los ministros del Consejo se reúnen únicamente una vez por año, la mayor parte de la toma de decisiones recae en sus Representantes Alternos, funcionarios de alto rango de las tres dependencias ambientales que por lo general se reúnen cuatro veces al año. La mayor parte de la supervisión día con día, es responsabilidad del Comité Permanente General (CPG), integrado por funcionarios de nivel medio

¹⁸⁹ El ACAAN no estipula que los miembros del Consejo deban ser ministros de medio ambiente; únicamente que sean funcionarios de rango de secretarías de Estado o su equivalente.

¹⁹⁰ A junio de 2005 los Grupos de Trabajo en funciones eran los siguientes: Grupo de Trabajo para el Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas, Grupo de Trabajo para la Conservación de la Biodiversidad, Grupo de Trabajo de Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental, Grupo de Trabajo sobre Calidad del Aire y el Grupo de Trabajo de Funcionamiento de Medio Ambiente y Comercio (CCA, 2005b, 6). Para más información sobre los grupos de trabajo de la CCA, véase Unisfera, 2004.

que dependen de los Representantes Alternos. El Consejo formaliza sus decisiones generales a través de resoluciones.

Es importante establecer una distinción entre los dos papeles que desempeñan los ministros de cada país: como representantes de las Partes nacionales individuales, y como miembros del Consejo rector. En su primera responsabilidad, los ministros articulan y defienden sus intereses nacionales; en su segundo -y potencialmente contradictorio- papel, trascienden el interés nacional al identificar y lograr un interés conjunto más amplio que puede, en ocasiones, divergir en cierta medida de la concepción original del interés nacional. Por lo tanto, como miembro del Consejo, cada uno debe encontrar la forma de coordinar y a veces subsumir los intereses nacionales en un interés continental más amplio.

El Consejo sirve como el ancla política de la CCA, es su autoridad final y la conexión directa a las Partes. Tiene la responsabilidad de supervisar al Secretariado y de instrumentar el ACAAN, así como la facultad de aprobar el programa anual y el presupuesto de la Comisión. Una de sus funciones más importantes y polémicas es decidir si se elaboran y publican los Expedientes de Hechos y los informes del Secretariado.¹⁹¹ El Consejo tiene también una función general de supervisión de la CCA. Esto incluye la aprobación del programa de trabajo para cada año.

5.2.1.2 El Secretariado

Con sede en Montreal y una oficina de representación en la Ciudad de México, el Secretariado está encabezado por un Director Ejecutivo y por más de 50 profesionales y personal de apoyo. Está encargado de poner en práctica las iniciativas y programas de trabajo sobre medio ambiente, legislación y normas ambientales. Igualmente, proporciona apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo y a los grupos creados por éste. El Director Ejecutivo¹⁹² actúa de manera imparcial al frente de un equipo de profesionales y es responsable ante el Consejo del desempeño general del Secretariado. Tiene también la responsabilidad de designar al personal. Los miembros deben ser reclutados en función de su mérito, y no deben recibir instrucciones de ninguna autoridad externa al Consejo.

La administración del proceso de las peticiones ciudadanas es una “responsabilidad especial” del Secretariado y también la más controvertida. El Secretariado recibe la petición,

¹⁹¹ Un poco más adelante en la investigación profundizaremos sobre estos dos procedimientos.

¹⁹² En la década de vida de la CCA ha habido cuatro miembros del Consejo canadienses, tres estadounidenses y tres mexicanos. Los Representantes Alternos también han cambiado. En el mismo periodo hubo tres Directores Ejecutivos y dos Directores interinos. Aunque esta rotación puede no ser inusual en las organizaciones internacionales, ha hecho más difícil el entendimiento común de las funciones del Consejo y del Secretariado, en la medida en que miembros del Consejo sucesivos, funcionarios gubernamentales y Directores Ejecutivos han aportado a la mesa de negociaciones diferentes estilos, prioridades y puntos de vista.

independientemente de las Partes u otras personas implicadas, y, según sea necesario, efectúa las evaluaciones específicas para determinar si los criterios iniciales se cumplen, si se justifica una respuesta de la Parte y si la petición amerita la preparación de un Expediente de Hechos. En cuanto a este último punto, la determinación del Secretariado sirve para informar objetivamente y aconsejar al Consejo, en quien recae la decisión final de elaborar o no el expediente de hechos.

5.2.1.3 Otras instancias de asesoría

El artículo 17 del ACAAN permite que cada país miembro establezca un Comité Consultivo Nacional (CCN) con el fin de proporcionar asesoría a sus respectivos gobiernos en relación con la aplicación y mejoría del Acuerdo. Los Comités están integrados por ciudadanos de cada país - incluidos representantes de organismos no gubernamentales.

Los seis integrantes del CCN de Canadá incluyen miembros de organismos ambientales no gubernamentales y del sector empresarial. Los doce integrantes del CCN de Estados Unidos son nombrados por la administradora de la EPA para asesorar al representante estadounidense en el Consejo. El CCN de México se integró con 16 miembros de los sectores académico, científico, empresarial, de ONGs y de las comunidades indígenas; estuvo activo hasta finales de la década de 1990, pero en la actualidad ha dejado de funcionar.

El artículo 18 del ACAAN estipula que los Comités Consultivos Gubernamentales (CCG) estarán integrados por representantes gubernamentales de cada país de los gobiernos federal, estatal o provincial, para “ofrecer asesoría sobre la aplicación y el desarrollo del Acuerdo”. Estados Unidos es la única Parte que ha creado un CCG. Aun cuando Canadá no lo ha establecido formalmente, cuenta con un Comité Intergubernamental, integrado por el ministro federal de medio ambiente y los ministros de las tres provincias signatarias del Acuerdo.¹⁹³ El CCG mexicano estuvo activo hasta finales de la década pasada, sin embargo, desde el año 2000 se encuentra sin funcionar

5.2.1 La participación pública como componente de la CCA

Uno de los objetivos principales del ACAAN es “promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales”. La participación pública ha sido fomentada a través de numerosos programas, en el trabajo del CCPC, en el Fondo de

¹⁹³ Como decíamos arriba, en el caso de Canadá no existe ningún precepto constitucional que obligue a una provincia a ratificar las obligaciones contenidas en un acuerdo firmado por el gobierno federal. A pesar de que el gobierno federal ha intentado negociar con las provincias y territorios el cumplimiento del ACAAN, a la fecha sólo las provincias de Alberta, Manitoba y Quebec han aceptado firmarlo.

América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)¹⁹⁴ y por medio de la aplicación del proceso de peticiones ciudadanas (artículos 14 y 15). La participación de los interesados ha sido incorporada en muchos de los proyectos, aunque en algunos se ha ejecutado mejor que en otros.

5.2.2.1 El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)

El CCPC brinda una perspectiva ciudadana única y relevante a la Comisión y a las tres partes del Acuerdo. Está compuesto por cinco individuos de cada país, nombrados por sus respectivos gobiernos. Sus funciones son proveer información técnica y científica al Secretariado, ofrecer asesoría al Consejo sobre cualquier tema dentro del alcance del ACAAN y asegurar la participación activa de los ciudadanos y la transparencia en las actividades de la CCA. El Comité se reúne por lo menos una vez al año, simultáneamente a la reunión anual ordinaria del Consejo. Sus miembros se rigen con independencia. Su presidente es elegido por un año siguiendo una rotación de entre los miembros de cada país.

El CCPC “es un mecanismo sin precedente y sin paralelo con otros acuerdos e instituciones comerciales multilaterales” (CCA, 2005a: 2). La incorporación de participación no gubernamental es innovadora. Gran parte de la importancia de este cuerpo reside en que está compuesto únicamente por expertos ambientalistas, sin ninguna conexión aparente con sus gobiernos, y que están unidos por el compromiso de preservar y mejorar el medio ambiente común y de lograr una sociedad sustentable. Algunos de los miembros del Comité provienen del ámbito académico, otros han hecho carrera en ONGs, y otros pocos vienen del sector privado.

5.2.2 Los dos mandatos de la CCA

El ACAAN estableció dos mandatos principales para la CCA. El primero emanó, como vimos arriba, de la inquietud central de que México, aunque contaba con una legislación ambiental adecuada, practicaba una aplicación laxa de la misma. Para atender este problema la Comisión fue concebida como una instancia con la capacidad para actuar como “guardián” de la aplicación efectiva de la legislación ambiental de los tres países. Este mandato suponía, por tanto, tareas de censura y denuncia. El segundo mandato se centró en conceder atributos a la Comisión para contribuir al mejoramiento del medio ambiente continental a través del desarrollo de proyectos cooperativos.

¹⁹⁴ El FANCA fue establecido con el propósito de financiar proyectos comunitarios en México, Canadá y Estados Unidos que promovieran las metas y objetivos de la CCA. Un coordinador trabajaba desde las oficinas de la CCA en Montreal, y un comité independiente de selección, integrado por dos representantes de cada una de las Partes decidía cuáles propuestas de proyectos son las que recibiría apoyo.

5.2.3.1 El mandato de vigilancia y supervisión

Para intentar garantizar la aplicación efectiva de la legislación ambiental de cada Parte, el ACAAN trazó tres funciones distintas para la CCA: en los artículos 14 y 15, un mecanismo para la presentación de peticiones ciudadanas sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental; en el artículo 13, la facultad para elaborar informes sobre cualquier asunto en el ámbito del programa de cooperación de la CCA; y en la Quinta parte del Acuerdo (arts. 22 a 36), un procedimiento para la solución de controversias.

El mecanismo de peticiones ciudadanas, contemplado en los artículos 14 y 15 del Acuerdo, se basa en una supuesta “persuasión moral” para la Parte infractora, producto de la publicación de informes que destaquen su incumplimiento persistente en la aplicación de su legislación ambiental. El procedimiento es único en su género y refleja la tendencia hacia una participación pública cada vez mayor en los mecanismos internacionales, que trasciende a las herramientas nacionales con las que tradicionalmente suelen atenderse las cuestiones ambientales.¹⁹⁵

La denuncia por incumplimiento de su legislación ambiental debe ser patrocinada por ciudadanos de alguno de los tres países -ONGs, empresas o individuos-, no por gobiernos. Los demandantes abren el proceso cuando presentan ante la CCA una petición en la que se describen las omisiones por parte de alguno de los países. Para que se proceda, la petición debe de cumplir con ciertos criterios y seguir procedimientos específicos.¹⁹⁶ Si la petición no los cumple, el Secretariado puede dar por terminado el proceso. Pero si encuentra que hay bases para continuar, pedirá una respuesta a la Parte investigada. Ante la respuesta dada, el Secretariado puede dar por finalizado el procedimiento. Si, por el contrario, al revisar las respuestas de la Parte, el considera que la petición amerita la elaboración de un Expediente de Hechos, lo informará al Consejo. Con la avenencia de dos tercios, el éste puede girar instrucciones al Secretariado para la preparación de dicho expediente.

¹⁹⁵ Esta tendencia incluye estructuras como el Consejo de Inspección del Banco Mundial (para atender peticiones ciudadanas que alegan violaciones a las políticas del Banco); los procedimientos de acceso público a la información y de evaluación ambiental de los principales bancos de desarrollo en el mundo; la participación científica imparcial en los procesos del cambio climático, y los procedimientos de participación de los grupos de interesados en muchos organismos ambientales internacionales. Ya sea formal o informalmente, todos estos procesos brindan un creciente reconocimiento al papel de la sociedad civil en el gobierno ambiental internacional.

¹⁹⁶ Por ejemplo, que el peticionario haya agotado las instancias legales que ofrece la Parte en escrutinio; que la solicitud no esté encaminada a hostigar a una industria en particular; que la petición esté bien documentada y determine específicamente cuáles son las leyes que no se están aplicando, entre otras.

Como vemos, a pesar de no tratarse de un recurso legal, el procedimiento sí alcanza a tener connotaciones cuasi contenciosas. No obstante, el mecanismo no contempla un proceso que pueda derivar finalmente en sanciones comerciales. Su capacidad para cambiar un comportamiento pernicioso se basa únicamente en el efecto indirecto sobre las Partes o, como decíamos, en una sanción “moral”.¹⁹⁷

El segundo procedimiento permite al Secretariado preparar informes acerca de cualquier tema ambiental relacionado con el programa anual o con las funciones cooperativas del Acuerdo. El objetivo de los informes es, a través de la diseminación y publicación de información, dirigir un reflector hacia problemas ambientales específicos. De esta manera se busca aumentar el interés y preocupación de las Partes para comprometer una respuesta. Aunque los descubrimientos y recomendaciones de estos informes no tienen ninguna obligatoriedad, contribuyen a auxiliar a los gobiernos al ofrecer lineamientos sobre las mejores políticas nacionales, bilaterales o trinacionales a seguir. Al igual que con las peticiones ciudadanas, el Consejo puede detener la elaboración de determinado informe.¹⁹⁸

Finalmente, el ACAAN introduce en su Quinta Parte (arts. 22 a 36) un dispositivo formal de resolución de disputas. De una forma sin precedentes para un acuerdo ambiental internacional, el procedimiento puede conducir en última instancia a diversas sanciones monetarias (y en el caso de Estados Unidos y México a sanciones comerciales).¹⁹⁹

De conformidad con el artículo 22 del Acuerdo, cualquiera de las Partes puede solicitar por escrito una consulta respecto a la existencia de una pauta persistente, sistemática e injustificada de otra Parte en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Si la controversia persiste, la Parte puede solicitar la integración de un panel arbitral. Si el proceso llega hasta sus últimas consecuencias existe la posibilidad de imponer sanciones comerciales.²⁰⁰ La difícil negociación del ACAAN convirtió la Quinta Parte en un proceso complejo, lleno de frenos y contrapesos que, como

¹⁹⁷ Para lograr el objetivo último de aplicación estricta de la legislación ambiental por cada Parte, el procedimiento se apoya en el supuesto estigma y desprestigio que traería para las Partes la divulgación del incumplimiento. Este método también confía en que, al exhibir omisiones a través del manejo público y periodístico de un Expediente de Hechos, ello traerá aparejada la formación de redes internas para presionar por un apego más estricto de la ley.

¹⁹⁸ Los informes elaborados hasta la fecha por el Secretariado, de acuerdo con el artículo 13 del ACAAN son los siguientes: “Presa de Silva”, “Rutas continentales de los contaminantes”, “Curso de vida”, “Electricidad y medio ambiente” y “El maíz y la biodiversidad”. La contribución y el impacto de estos informes serán analizados más adelante.

¹⁹⁹ Las sanciones monetarias tienen lugar cuando un panel, establecido de conformidad con las disposiciones aplicables del Acuerdo, ha determinado, en su informe final, que ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (Art. 34 del ACAAN).

²⁰⁰ El proceso de resolución de disputas podría derivar en una sanción no mayor a .007 por ciento del comercio total entre las Partes durante el último año. Si la Parte se niega a pagar dentro de los 180 días posteriores a que el panel se la haya impuesto, la Parte o Partes reclamantes podrán suspender respecto de la Parte demandada beneficios derivados del TLCAN, por un monto no mayor que el necesario para cobrar la contribución monetaria.

veremos más adelante, ha impedido que el mecanismo sea utilizado a la fecha por cualquiera de los socios del TLCAN.

5.2.3.2 El mandato de cooperación

El ACAAN crea un marco para la cooperación trilateral en los asuntos ambientales dentro de la región de América del Norte. El programa de trabajo de la CCA ofrece las bases para la elaboración de políticas proactivas que permitan mitigar los posibles efectos ambientales negativos de la integración de los mercados y, al mismo tiempo, aumentar los posibles beneficios.

El segundo mandato otorgado por el ACAAN a la CCA incluye el establecimiento de programas y proyectos cooperativos, integrados fundamentalmente en cuatro líneas de trabajo: 1) Medio Ambiente, Economía y Comercio; 2) Conservación de la Biodiversidad; 3) Contaminantes y Salud; y 4) Legislación y Políticas Ambientales.²⁰¹

El programa para “Medio Ambiente, Economía y Comercio” busca mejorar el conocimiento de los efectos ambientales del libre comercio y de la integración económica en la región así como la identificación de oportunidades de integración entre las políticas ambientales y las de comercio, de manera que se promuevan de modo activo la transparencia y la participación ciudadana. Al mismo tiempo, trata de identificar las oportunidades para la cooperación en materia de bienes y servicios ambientales, entre ellos la energía renovable y la eficiencia energética.

El programa para la “Conservación de la Diversidad” intenta profundizar la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad de América del Norte. El Plan Estratégico incluye una agenda de largo plazo para catalizar acciones de conservación trinacionales por medio de diversas acciones como la conservación de especies migratorias, terrestres y marinas de preocupación común, el monitoreo del estado de la biodiversidad en la región, entre otras.

El programa sobre “Contaminantes y Salud” tiene como meta prevenir o corregir los efectos adversos de la contaminación en la salud humana y en el ecosistema. Entre sus objetivos figuran fomentar la cooperación técnica entre las Partes; impulsar estrategias de prevención de la contaminación; recomendar límites adecuados para determinados contaminantes, tomando en cuenta las diferencias en los ecosistemas; recomendar enfoques para la comparabilidad o técnicas y metodologías para la recopilación y análisis de datos, su manejo y la comunicación electrónica de los mismos, y la promoción del acceso público a la información sobre medio ambiente.

Por último, el objetivo del programa sobre “Legislación y Políticas Ambientales” es abordar las prioridades regionales relativas a las obligaciones y los compromisos del ACAAN en cuanto al mejoramiento de la aplicación y el cumplimiento de leyes y reglamentos, normas y desempeño ambientales y el continuo desarrollo y mejoramiento de la legislación y las políticas ambientales.

²⁰¹ Para mayor información se sugiere revisar la página Web de la CCA: www.cec.org

5.3 Revisión de la implementación del ACAAN y del funcionamiento de la CCA a diez años de su puesta en operación

En los siguientes apartados intentaremos analizar los aspectos más importantes del proceso de implementación del ACAAN y del funcionamiento y operación de la CCA. Sabemos que revisar el desempeño y la eficacia de una organización internacional nueva no es una tarea fácil. No obstante, pensamos que con los datos empíricos acumulados hasta este momento ya se pueden delinear algunas conclusiones preliminares.

La Comisión ha sido controversial desde el momento de su constitución. Quienes defienden su trabajo establecen que el ACAAN y la CCA han sido herramientas fundamentales para enfrentar los problemas ambientales que resultan del proceso de integración económica en América del Norte. Sus detractores señalan, en cambio, que la Comisión ha resultado ser un cuerpo ineficaz que solo ha servido para legitimar los efectos ambientales negativos del comercio y de la inversión generados por la implementación del TLCAN, “faltando a su promesa de impulsar un desarrollo sustentable en el que el medio ambiente tenga un papel tan importante como los asuntos económicos” (Abel, 2000: 9).

A la fecha se han llevado a cabo dos evaluaciones institucionales del acuerdo ambiental. En 1997 el Consejo designó un Comité de Revisión Independiente para que le proporcionara una evaluación objetiva de su desempeño (CCA, 1998). La segunda fue llevada a cabo al cumplirse diez años de su mandato. La CCA invitó a dos representantes de cada país para evaluar el trabajo de la Comisión. El resultante “Comité de Revisión y Evaluación del Decenio” (CRED) entregó en junio de 2004 a los miembros del Consejo el reporte titulado “Diez años de cooperación ambiental en América del Norte” (CCA, 2004).²⁰²

El reporte del CRED exhibe los logros y debilidades de la CCA y del ACAAN. Las conclusiones contenidas en un documento de 76 páginas son ambiguas: los investigadores indican que a pesar de que existen algunos logros importantes, la falta de financiamiento y compromiso de los gobiernos ha significado menos progresos que los esperados (Carlsen y Nauman, 2004b: 2)

El trabajo enlista cinco logros principales de la CCA: 1) coordinación de acciones trinacionales para tratar los problemas ambientales comunes;²⁰³ 2) promoción de la rendición de cuentas,

²⁰² El Comité estuvo constituido por Pierre Marc Jonson y Robert Page de Canadá, Jennifer A. Haverkamp y John F. Mizroch de Estados Unidos y Daniel Basurto y Blanca Torres de México.

²⁰³ Por ejemplo, las acciones realizadas en contra de los contaminantes orgánicos o las amenazas a la biodiversidad.

transparencia y participación ciudadana;²⁰⁴ 3) establecimiento de medidas para la construcción de capacidad institucional en los asuntos ambientales²⁰⁵ en varios ámbitos de importancia, fundamentalmente para México;²⁰⁶ 4) promoción de reuniones sobre información ambiental y garantía de acceso público a la información; y 5) estipulaciones para el establecimiento de foros de análisis neutrales sobre determinados asuntos de notable complejidad y elaboración de posibles estrategias para resolverlos.²⁰⁷

Como señalamos arriba, existen dos tipos de mandatos que le fueron otorgados a la CCA. El primero tiene que ver con la función de cooperar, mientras que el segundo se relaciona con la función de litigar y formar opinión experta en casos de conflictos ambientales. Pareciera haber consenso entre los analistas de que el primero ha sido bien cumplido por la Comisión, mientras que en el segundo “se ha avanzado poco y es objeto de fuertes reclamos sobre la falta de capacidad para jugar un papel de actor independiente e significativo en la resolución de los conflictos” (Antal, 2004: 1).

La investigadora Edit Antal ha estudiado el funcionamiento de la CCA a partir de la teoría de las “redes gubernamentales”.²⁰⁸ La autora señala que la Comisión puede ser considerada tanto como una red horizontal como una serie de redes verticales. Por lo que respecta al primer caso, esto es, a la capacidad de la CCA de cooperar con otras estructuras del TLCAN, como la CLC, “lo único concreto que la Comisión puede reportar es haber concretado una serie de estudios encaminados sobre el principio de precaución en la legislación internacional”.²⁰⁹ En el segundo aspecto, en cambio, la Comisión ha sido exitosa en estimular la formación de redes entre gobiernos y sociedades, a través de ofrecer a la ciudadanía suficiente información y de esta forma “empoderar” a los grupos sociales.²¹⁰

²⁰⁴ Por ejemplo, las reuniones ministeriales abiertas al público, los programas de trabajo públicos y el procedimiento de peticiones ciudadanas.

²⁰⁵ Por ejemplo, medidas para la prevención de la contaminación, control de sustancias químicas tóxicas y desarrollo de inventarios sobre emisiones contaminantes.

²⁰⁶ Varios autores coinciden en que las normas ambientales han mejorado en México más rápido que en Canadá y Estados Unidos (Pastor, 2004: 116).

²⁰⁷ Por ejemplo, la relación entre medio ambiente y comercio, mercados de la electricidad y los riesgos de contaminación del maíz por variaciones genéticamente modificadas.

²⁰⁸ Formulada inicialmente por Anne-Marie Slaughter, esta teoría se inspira en el enfoque liberal y en la concepción transgubernamental. La autora sostiene que en la era de la información, son las redes gubernamentales las que ofrecen la mejor forma de actuar para los Estados desagregados. Señala que los funcionarios y ministros de Estado han dejado de ser actores estatales fundamentales en la política internacional, para dar paso a instituciones estatales internas: agencias administrativas, cortes y legislaturas. Así, la nueva era de cooperación regulatoria transgubernamental se caracteriza más por crear relaciones horizontales que verticales y se compone más por gobiernos nacionales que por funcionarios internacionales, resultando un sistema más descentralizado e informal que las instituciones internacionales (Antal, 2004: 2).

²⁰⁹ Los críticos del acuerdo ambiental se refieren con frecuencia también a la falta de intervención del Secretariado en aquellos conflictos comerciales en los que se alegan argumentos ambientales. El reclamo es no solamente por no intervenir en las resoluciones sino tampoco en el estudio, recopilación de información y difusión de los hechos.

²¹⁰ Como ejemplos de redes verticales podemos mencionar la siguientes: la formación de redes entre las Areas Protegidas de América del Norte; la Red de Areas Marítimas Protegidas y la Conservación de Marinas; el Programa de Manejo Adecuado de Sustancia Químicas; la identificación de centrales eléctricas como mayores

Desde nuestro punto de vista el logro de los objetivos del acuerdo ambiental ha estado limitado por su subordinación al TLCAN. No obstante, la Comisión ha sido exitosa en promover la cooperación voluntaria de las partes. Esto ha sido posible gracias a sus esfuerzos por convencer a los tres países y a otros grupos de interés en discutir, en el marco de un foro neutral, los temas del medio ambiente, para intentar convertirlos en prioridades para la región, situación que se ha traducido en la adopción de medidas concretas o en el análisis, compilación y difusión de información ambiental especializada.

A partir de la revisión de los datos empíricos resultantes de la puesta en marcha del ACAAN, así como del análisis de diversos análisis y estudios,²¹¹ podemos afirmar que el funcionamiento de la CCA parece confirmar algunos de los principales postulados de la teoría del institucionalismo neoliberal, la cual plantea que un incremento en el grado de institucionalización en determinadas áreas de la relación intergubernamental debe resultar en mayores posibilidades para la cooperación.

Esto es, con el funcionamiento de las instituciones creadas por el acuerdo ambiental, los gobiernos de los tres países han otorgado mayor importancia a los asuntos ambientales, lo que ha permitido concretar diversas iniciativas cooperativas conjuntas. Como intentaremos demostrar más adelante, el ACAAN ha posibilitado la construcción de capacidad institucional,²¹² de manera destacada en México, lo que ha repercutido en un manejo más adecuado de los problemas del medio ambiente en la región de América del Norte, para beneficio de los ciudadanos de los tres países..

5.3.1 Principales logros en la implementación del ACAAN y en la operación de la CCA

La CCA se ha convertido en una instancia importante para que gobiernos y ciudadanía aborden la problemática ambiental sobre una base subcontinental. El trabajo de la Comisión ha contribuido a demostrar que América del Norte es un conjunto de ecosistemas vinculados. Un foro de tal naturaleza resulta importante debido a que la población de esta región cobra cada vez mayor conciencia de que muchos problemas ambientales pueden cruzar las fronteras: ya sea la calidad del aire, las especies invasoras, los residuos peligrosos, la vida silvestre migratoria o los contaminantes tóxicos, el logro de resultados positivos a largo plazo requiere de enfoques coordinados.

contaminantes del aire; la elaboración de mapas sobre ecosistemas para armonizar los datos e información, entre otras.

²¹¹ La revisión incluyó diversas publicaciones especializadas, artículos de opinión en revistas académicas, documentos de posición, libros, reportes y presentaciones profesionales.

²¹² La construcción de capacidad institucional tiene que ver con el fortalecimiento de distintos mecanismos como el intercambio de información, la transparencia, la identificación de áreas y estímulos para la cooperación., etc., que permiten mejorar el funcionamiento y la eficacia de las instituciones.

La Comisión ha facilitado una cooperación más fluida entre las Partes y los diversos sectores interesados, al ampliar sus relaciones e incrementar la cantidad y el ámbito de sus contactos. La CCA ha sido una organización muy activa, con una amplia gama de actividades de colaboración ambiental exitosa, logrando algunos logros sustanciales.²¹³ La Comisión se ha ido convirtiendo en autoridad moral y científica y en un importante foro neutral que ha incrementado la conciencia de la comunidad política y de la población en general sobre el medio ambiente (CCA, 2004a: 6).

El proceso para identificar las prioridades cooperativas se ha mejorado considerablemente al pasar de los años, reflejando tanto la maduración de la institución como el mejoramiento de la comprensión de las ventajas comparativas de la Comisión (Block, 2003). Este trabajo cooperativo se agrupa en torno a dos temas principales: incremento de las preocupaciones para el manejo compartido de los ecosistemas y de los recursos naturales, y sustentabilidad ambiental bajo mercados abiertos.

La CCA ha ayudado a avanzar en la planeación y ejecución de varios programas de colaboración en diversos ámbitos.²¹⁴ La cooperación en los asuntos relacionados con la conservación de la biodiversidad han sido percibidos como especialmente exitosos (Gilbreath, 2001).²¹⁵ Las contribuciones de la CCA han incluido esfuerzos para integrar un inventario de recursos sobre biodiversidad y para llenar los huecos de información a través de sus muchas publicaciones, actividades de difusión y reuniones públicas.²¹⁶

En términos generales, los informes del artículo 13 del ACAAN han sido vistos como objetivos, oportunos y de alta calidad, preparados de una manera transparente y participativa por paneles de expertos bien calificados, lo que han representado una contribución útil para el conocimiento de los asuntos tratados. Los informes han contribuido a mejorar la conciencia sobre los asuntos ambientales, lo que se ha podido traducir hacia acciones concretas y cambios de actitud entre los sectores interesados.

La mayor parte de los observadores reconocen la capacidad técnica del Secretariado, su dedicación y la calidad general de su trabajo. También se califica positivamente la misión de los miembros del CCPC y su inversión voluntaria de tiempo y de energía (CCA, 2004a: 14). Muchos

²¹³ Las iniciativas cooperativas de la CCA han sido más exitosas cuando reflejan las prioridades ambientales de las tres Partes o cuando las iniciativas son consistentes con obligaciones o esfuerzos de los socios bajo otros acuerdos ambientales globales (Gilbreath, 2001).

²¹⁴ Como dijimos arriba, entre estos programas son el de “Medio Ambiente, Economía y Comercio”; el de “Conservación de la Biodiversidad”; el “Contaminantes y Salud” y el de “Legislación y Políticas Ambientales”.

²¹⁵ La Red de Información de Aves de América del Norte a podido reunir información suficiente para llevar a cabo ejercicios de mapeo para el desarrollo de acciones de conservación en este ámbito.

²¹⁶ Por ejemplo, varias ONGs han elogiado la publicación de la CCA “En Balance” por presentar datos sobre emisiones de contaminantes en un contexto comparativo de América del Norte y por alentar los debates de políticas internas sobre medio ambiente. Igualmente, el Programa sobre “Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas” (MASQ) apoyó la eliminación gradual en México de dos plaguicidas (DDT y clordano). Finalmente, por lo que tiene que ver con biodiversidad, la CCA ha emprendido un trabajo de clasificación regional de los ecosistemas.

funcionarios gubernamentales han hecho valiosas contribuciones profesionales y personales al programa de trabajo de la CCA por lo que el proceso para identificar las prioridades para la cooperación se ha mejorado considerablemente a través de los años, reflejando tanto una mayor madurez de la institución como el mejoramiento de la comprensión de las ventajas comparativas de la CCA (Block 2003).

Finalmente, la CCA ha llevado a la práctica su programa de cooperación ambiental gracias a una activa colaboración con la sociedad civil. La Comisión ha logrado motivar la participación de la ciudadanía de los tres países en sus trabajos de investigación, promoviendo el diálogo y el intercambio de información a través de redes subcontinentales de personas que comparten intereses, creando un acervo cada vez más valioso de conocimientos sobre asuntos ambientales en América del Norte. Si bien el TLCAN ha sido causa y efecto de un nuevo consenso bilateral entre las élites de México, Estados Unidos y Canadá, fortaleciendo su unión desde arriba, al mismo tiempo, “ha abierto posibilidades sin precedentes para la convergencia de la sociedad civil desde abajo” (Brooks y Fox, 2004: 8).

5.3.1.1 Desempeño institucional de la CCA

La base de la CCA son los órganos que la conforman: el Consejo,²¹⁷ el Secretariado y el CCPC. Los representantes de estas entidades han trabajado en forma activa para cumplir con sus mandatos durante los pasados diez años, logrando desarrollar algunos importantes programas de cooperación.

Se ha considerado que “el hecho de que exista un Secretariado permanente centralizado para apoyar el trabajo de la CCA no es una victoria pequeña para aquellos que quieren que las cuestiones ambientales sean consideradas de forma consistente” (Beauliey y Johnson, 1996: 137-138). En efecto, el Secretariado establece la personalidad constitucional de la Comisión de una manera que no hubiera sido posible con un Consejo conformado solo por secciones nacionales que laboran en sus países de origen.²¹⁸

²¹⁷ Ha habido cuatro miembros del Consejo canadienses: Sheila Copps, Sergio Marchi, Christine Stewart y David Anderson; tres estadounidenses: Carol Browner, Christine Whitman y Michael Leavitt, y cuatro mexicanos: Julia Carabias, Víctor Lichtinger, Alberto Cárdenas y José Luis Luege. También han fungido tres directores ejecutivos y dos directores interinos (uno en funciones por más de un año y otro que cumplió esas funciones un año antes de ser designado de modo permanente).

²¹⁸ Recordemos que los tres países miembros desempeñan un doble papel en la CCA. Por un lado, actúan como países individuales en una organización internacional, reflejando cada cual sus propios intereses nacionales. Pero al mismo tiempo, los mismos representantes buscan identificar y alcanzar objetivos de interés común.

La efectividad de los grupos de trabajo formados ha variado.²¹⁹ Algunos han adquirido un interés propio en su tarea y sus miembros han defendido la actividad de su grupo más allá del mandato original. Los más efectivos se han caracterizado por un firme compromiso personal y autoridad similar de sus miembros, términos de referencia bien definidos, una perspectiva compartida y procedimientos operativos claros. La presencia de representantes no gubernamentales en grupos de asesores y equipos de tarea ha sido considerada como un esfuerzo exitoso del Secretariado por obtener recursos externos y conocimientos adicionales para profundizar su programa de trabajo.

Los Comités Consultivos Nacionales (CCN) han ofrecido una importante perspectiva externa de la instrumentación del ACAAN a sus respectivos gobiernos. Tanto el comité canadiense como el estadounidense han sido variados en su geografía y sectores, lo que ha aportado diversas opiniones a sus discusiones. Cada CCN ha planteado en algunas ocasiones posiciones críticas a su gobierno. Aunque es siempre difícil determinar el impacto de órganos asesores, ambos Comités han forzado a sus respectivos gobiernos a considerar asuntos que de otra forma habrían pasado inadvertidos. La notable excepción en este ámbito es la ausencia de trabajo del CCN mexicano.²²⁰

Por lo que respecta a la coordinación de la CCA con las dependencias ambientales nacionales, ésta ha variado de país en país. En Estados Unidos no fue efectiva en los primeros años. Aun cuando la coordinación con la EPA ha mejorado, algunas dependencias ven poco valor agregado en la CCA para sus áreas de programa, ya que cuentan con sus propios canales de relación bilateral o trilateral con sus homólogos canadienses y mexicanos, y no ven razón para hacerlos depender de la EPA en la CCA. El limitado presupuesto de la Comisión y la percepción de que ésta puede involucrar altos costos de transacción con escasa rentabilidad han desalentado la participación activa de algunas dependencias.

Este asunto ha sido menos importante en Canadá, en donde el Ministerio de Medio Ambiente dedica esfuerzos importantes a desarrollar conciencia y cooperación con otras dependencias y con los gobiernos de las tres provincias que son partes del ACAAN. Aunque el reducido número de provincias participantes puede dar la impresión de que Canadá no está totalmente comprometido

²¹⁹ Desde 1995 el Consejo ha creado seis grupos de trabajo. Además, el Secretariado y los propios grupos de trabajo han establecido subcomités para orientar aspectos específicos de su trabajo. Hoy se cuenta con 23 grupos relacionados con “Contaminantes y Salud”; seis relacionados con “Conservación de la Biodiversidad”; cuatro en el área de “Legislación y Políticas Ambientales”, y dos en “Medio Ambiente, Economía y Comercio”, además de cinco para otras iniciativas. (CCA, 2004a).

²²⁰ Algunos autores han mencionado que la decisión del gobierno mexicano de no integrar el CCN forma parte de una larga lista de malas decisiones que la administración del presidente Fox ha llevado a cabo en materia ambiental (Bacon, 2004: 4; Alanis, 2005: 2). Otros sugieren que, al paso del tiempo, se ha evidenciado que el tema de medio ambiente no ha estado dentro de las prioridades del gobierno mexicano, lo cual se ha reflejado en el poco interés y comprensión de éste en dichos temas y por las menores asignaciones presupuestales al sector (Campillo, 2005: 507).

con el ACAAN, no parece que sea un problema, en la medida en que el gobierno federal consulta con todas las provincias los asuntos que las afectan, sean o no signatarios del Acuerdo.²²¹

México ha enfrentado sus propios retos en términos de coordinación entre dependencias. Por un lado, el amplio mandato de la SEMARNAT respecto de los recursos naturales y la protección ambiental y su menor tamaño en relación con la EPA y el Ministerio de Medio Ambiente de Canadá han hecho más fácil la coordinación interna en la mayoría de los temas.²²²

5.3.1.2 Fortalecimiento de la capacidad institucional

Los esfuerzos en favor de la construcción de capacidad institucional son una parte integral de varias de las iniciativas de cooperación de la CCA (Schoen, 1999). Estos incluyen el compartir información, entrenamiento e intercambio y aprendizaje de las mejores prácticas (Johnson, 2000), así como el incremento de las capacidades para analizar y poner en práctica soluciones a los problemas.²²³

Aún cuando los tres socios del ACAAN tienen necesidades para desarrollar su capacidad en la gestión ambiental, éstas son mayores en México debido a que sus instituciones son más recientes, de menor tamaño, y su marco legal de protección al medio ambiente tiene poco tiempo de haber sido puesto en práctica (Ferretti, 2003). En este sentido, la CCA ha ofrecido a nuestro país la oportunidad de aprender de estructuras ambientales más desarrolladas y del trabajo de expertos de Canadá y Estados Unidos, beneficiándose así de las oportunidades de capacitación práctica disponible”.²²⁴

México ha sido el principal beneficiario también de los esfuerzos para prevenir la contaminación, de conservación del hábitat de la vida silvestre y de los programas para gestión de las sustancias químicas tóxicas.²²⁵ La CCA ha jugado un rol central en el desarrollo de un Registro de Transferencias y Emisiones de Contaminantes (RTEC) más estandarizado y comparable, a través

²²¹ Recordemos que a diferencia de Estados Unidos y México, la mayor parte de la legislación ambiental en Canadá es provincial y el gobierno federal no vinculó jurídicamente a las provincias cuando firmó el ACAAN. Sólo tres de las diez provincias firmaron el Acuerdo (Alberta, Manitoba y Quebec).

²²² Adicionalmente, en los últimos años la administración del presidente Vicente Fox “se ha empeñado en remover a lo mejor de los administradores, técnicos y científicos ambientales, formados a lo largo de varios años, desperdiciándose así cuantiosos recursos utilizados para su capacitación y especialización” (Campillo, 2005: 497). Esto sin duda ha debilitado la capacidad del gobierno mexicano para enfrentar los problemas ambientales.

²²³ En materia de política ambiental, todas las instituciones, incluidas las gubernamentales, deben desarrollar de manera continua su capacidad para ocuparse de nuevos problemas, aplicar nuevos enfoques y dar respuestas a las crecientes expectativas de la ciudadanía.

²²⁴ Por ejemplo, la EPA ofrece 23 cursos para entrenar reguladores y funcionarios ambientales extranjeros. De hecho, es la agencia que ha capacitado mayormente a los funcionarios mexicanos, lo que dio como resultado, entre otras cosas, la creación de PROFEPA.

²²⁵ El aumento de la capacidad para el manejo ambiental en México disminuye la preocupación de que nuestro país se convierta en un refugio para la contaminación.

del cual las industrias deben reportar y hacer públicas sus emisiones de contaminantes (Winfield, 2003). Canadá y Estados Unidos, por su parte, se han beneficiado también, pues en la medida en que nuestro país reduce la contaminación transfronteriza, por ejemplo, los ecosistemas en aquellos países mejoran.

El RETC ha resultado muy importante para nuestro país al lograr una convergencia “hacia arriba” de la política ambiental nacional en este tema. La publicación periódica de “En Balance” incluye el panorama más completo documentado a la fecha sobre emisiones y transferencias de plomo y sus compuestos de las plantas industriales de América del Norte. Nueve informes anuales se han publicado, lo que ha permitido comparar 203 sustancias químicas, presentados por las plantas industriales a los gobiernos de Canadá y Estados Unidos.²²⁶

La CCA ha creado mecanismos de colaboración entre ONGs, la industria y los gobiernos. Se han llevado a cabo diversos seminarios y talleres sobre cuestiones ambientales donde se ha incluido la participación de académicos y otros sectores. La capacidad de la Comisión para financiar la asistencia de estos funcionarios a sus conferencias y talleres ha sido un elemento esencial de sus esfuerzos de desarrollo de la capacidad institucional. El resultado es que los participantes están en contacto más estrecho con sus homólogos, lo que ha contribuido a un mayor aprecio mutuo de la naturaleza de los problemas ambientales que enfrenta los tres países y ha aumentado el compromiso compartido para el mejoramiento de la calidad del medio ambiente de América del Norte.

La generación de información para la gestión ambiental también ha sido un elemento clave en el proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional en América del Norte. La CCA se ha convertido en una fuente de información útil que permite movilizar al público en la búsqueda de mejores condiciones ambientales en la región. A diez años de su constitución, la Comisión cuenta con un impresionante archivo de documentos que ofrece a las sociedades de los tres países información precisa y al día para “empoderar” a los grupos sociales en la defensa de sus intereses sobre medio ambiente.²²⁷

En 2005 se publicó *Emisiones atmosféricas de las centrales eléctricas de América del Norte* (CCA, 2005g), primer informe que compara las emisiones atmosféricas de más de mil plantas generadoras de energía eléctrica con combustibles fósiles en América del Norte.²²⁸ Esta publicación

²²⁶ La CCA ha apoyado el desarrollo del RETC en México. Durante 2005, nuestro país confirmó una lista de 104 sustancias químicas para registro obligatorio, las cuales se comenzarán a difundir públicamente a partir de 2006.

²²⁷ Esta es una tarea similar a la que cumple la Unión Europea por medio las así llamadas “Agencias del Información al Nivel Europeo”, diseñadas justamente para recolectar y diseminar la información que necesitan las redes de organizaciones y ciudadanos interesados en los asuntos de medio ambiente.

²²⁸ El trabajo proporciona la información que los consumidores, los gerentes de las plantas y los responsables de la definición de políticas requieren para tomar decisiones informadas respecto del uso, producción y regulación de la energía de combustibles fósiles, una de las fuentes más importantes de contaminación en América del Norte.

representa un hito en el fomento de la cooperación en la zona por medio de la una recopilación, el intercambio y la difusión pública de información comparable para Canadá, Estados Unidos y México (CCA, 2005c, p. 1).

Destacan también los informes elaborados por el Secretariado en concordancia con el artículo 13 del ACAAN, los cuales han sido vistos en general como objetivos y oportunos (Kelly, 1998) y preparados de una manera abierta y participativa y con la conducción de paneles de expertos bien calificados (Tarlock and Thorson, 2003). Los reportes han sido importantes para aumentar la conciencia ambiental y para enfocar las discusiones sobre asuntos particulares y, en algunos casos, han conducido a acciones más concretas y a cambios de actitud entre los actores afectados.

Bajo este procedimiento se han llevado a cabo cinco investigaciones, incluyendo dos en México. El primer reporte llevado a cabo bajo el artículo 13 fue sobre la muerte de entre 20 y 40 mil aves en la Presa de Silva, pequeño embalse del altiplano central de México (CEC, 1995). El trabajo incluye recomendaciones para evitar muertes masivas en el futuro y ofrece lecciones para la administración de hábitat de aves en otras áreas de América del Norte.

Otro reporte, *Rutas continentales de los contaminantes* (Ver CCA, 1997), sugiere oportunidades para enriquecer el desarrollo de una estrategia conjunta frente a la contaminación atmosférica en América del Norte desde una perspectiva transfronteriza y regional y ha servido de base técnica para la coordinación de las políticas sobre contaminación del aire en la región (Hufbauer et al, 2000)

El informe sobre *Curso de vida* (CEC, 1999), en la zona del Río San Pedro en Arizona-Sonora, expone varias acciones concretas orientadas a avanzar en la coordinación binacional para lograr un equilibrio entre las actividades humanas y la preservación de un importante hábitat de vida silvestre.²²⁹

El estudio sobre *Electricidad y Medio Ambiente* ofrece un perfil de los cambios recientes del sector de la industria eléctrica; se esboza un panorama general y se revisan posibles resultados ambientales y se ponen a consideración opciones de política.

Finalmente, el informe sobre *El maíz y la biodiversidad* analizó los posibles efectos del maíz transgénico en las variedades tradicionales de la planta en México.²³⁰ Luego de más de dos años de investigación independiente, el informe fue publicado en noviembre de 2004.²³¹ El estudio concluyó

²²⁹ Algunos analistas vieron la preparación del estudio del Río San Pedro como altamente controversial, al considerar la sensibilidad de tener instituciones como la CCA que cuenten con capacidad de escrutinio político sobre asuntos domésticos mediante mecanismos de revisión independientes (Tarlock and Torzón, 1003).

²³⁰ Los peticionarios, 21 comunidades indígenas de Oaxaca y tres grupos ambientales mexicanos, manifestaron preocupación respecto de los posibles efectos del maíz genéticamente modificado en sus variedades locales.

²³¹ El informe final no fue presentado en la reunión anual del Consejo de la CCA, llevada a cabo en Puebla, México. Esto provocó un gran malestar dentro de diversas organizaciones sociales e indígenas. Finalmente, el informe fue filtrado por la organización ambientalista Green Peace.

que es poco factible que las variedades de este tipo de maíz que actualmente se encuentran en México tengan impactos negativos en la biodiversidad, la diversidad genética o la salud humana. Aún así, dado que son muy escasos los estudios efectuados en México, el grupo asesor realizó una serie de recomendaciones precautorias para reducir la posibilidad de intromisiones no intencionales de maíz transgénico en nuestro país mediante la educación e información a los agricultores.

Este informe es muy importante pues, por un lado, reconoce los riesgos económicos, sociales y culturales de la importación a México de maíz transgénico, y, por otro, toma en cuenta por vez primera la opinión de las comunidades indígenas de productores como actores legítimos. Esto puede tener un efecto político considerable, debido a que los grupos ambientalistas que apoyaron la publicación del informe cuentan ahora con nuevas herramientas para demandar a los gobiernos de la región su derecho a estar informados para que la gente pueda decidir si quiere correr o no el riesgo de consumir determinado producto. La gran lección de este informe es “como un problema que se da en un país repercute en otra nación en la búsqueda de incrementar las normas internacionales de protección al medio ambiente” (Antal, 2005).

Finalmente, la CCA ha estimulado la conformación de y consolidación de redes ambientales. La Comisión ha financiado proyectos en México, Canadá y Estados Unidos que han fortalecido las capacidades de las comunidades locales, organizaciones e instituciones para instrumentar soluciones locales a problemas ambientales (Ven y Bergua, 2004). Más adelante revisaremos con mayor detenimiento los resultados obtenidos por el FANCA.

5.3.1.3 Mayor transparencia y participación de la sociedad civil

La mayoría de los observadores otorga a la CCA una calificación alta general en prácticas de transparencia y participación ciudadana. La Comisión ha superado las expectativas de las Partes a este respecto y los analistas y funcionarios de los tres países consideran esta función como una de sus fortalezas. Para algunos, “la CCA incluye el mejor modelo a nivel mundial para permitir a los ciudadanos revisar si el comercio es responsable del incumplimiento de las regulaciones ambientales” (Audley y Vaughan, 2003: 4).

En el caso particular de México, estos dos elementos han influido de manera decisiva en el incremento de la conciencia ambiental y en el compromiso gubernamental con el medio ambiente.²³² Especialmente para nuestro país, la CCA ha sido de gran importancia para alentar la participación pública en el desarrollo e implementación de las políticas ambientales, en particular a través de las

²³² Es poco factible que este proceso hubiera tenido los resultados logrados hasta la fecha fuera del marco que el TLCAN y el ACAAN representaron.

ONGs ambientales, las cuales antes no contaban con los foros adecuados para expresar sus inquietudes.²³³

La intensidad de la colaboración trinacional de la sociedad civil ha aumentado desde la implementación del ACAAN. Los arreglos alcanzados entre las distintas organizaciones ciudadanas han tenido también algunos logros importantes. En la frontera entre México y Estados Unidos, por ejemplo, las coaliciones ambientales fronterizas han bloqueado la puesta en marcha de varios proyectos controvertidos que han sido propuestos por los gobiernos, incluidos el canal interior de Tamaulipas y el tiradero de desechos nucleares de Sierra Blanca, en Texas (Brooks y Fox, 2005: 5).

El mecanismo de peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15 del ACAAN es el más innovador y controvertido del Acuerdo.²³⁴ Amplios sectores han elogiado el proceso por la mayor rendición de cuentas que impone a las Partes. El Secretariado ha sido percibido generalmente como proveedor de sólidos razonamientos para aceptar o rechazar una petición ciudadana (Knox, 2001b). El proceso en su conjunto ha sido considerado generalmente como transparente y un medio para facilitar la interacción de los ciudadanos con sus gobiernos (CCA, 2004a: 23)

Sin desatender los problemas que ha enfrentado la Comisión en la ejecución de dicho mecanismo, el procedimiento de peticiones ciudadanas es único en su género en las instituciones ambientales internacionales. Aunque la solicitud no logre la publicación de un “Expediente de Hechos”, las peticiones, al llegar a la atención del Consejo, pueden influir en políticas públicas posteriores de los gobiernos involucrados, pues se convierten en un termómetro que puede indicar a los tomadores de decisiones cuáles son los problemas ambientales que más inquietan a la ciudadanía.

Desde su comienzo en 1995 hasta la fecha, se han presentado 53 peticiones ciudadanas, 29 de ellas relacionadas con México. De las 53 solicitudes, solo once han merecido la presentación de un “Expediente de Hechos”. Algunas de éstas han tenido algún tipo de influencia en las políticas domésticas y acciones para el reforzamiento en el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, en el caso de la petición ciudadana solicitada para revisar el proyecto de embarcadero para cruceros en Cozumel, Quintana Roo (CCA, 1996), el procedimiento contribuyó a la designación de los arrecifes de coral como áreas naturales protegidas de Cozumel, a desarrollar un plan de manejo para dicha zona y a

²³³ Por ejemplo, los encuentros sobre Medio Ambiente Fronterizo, llevados a cabo por primera vez en 1998, ha sido una experiencia pionera en materia de organización internacional sobre problemas ambientales compartidos (Nauman, 2003: 1).

²³⁴ Recordemos que los artículos 14 y 15 del Acuerdo permiten que toda persona pueda presentar una petición al Secretariado de la CCA cuando considere que una de las partes está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”, lo que puede derivar, si se cumplen una serie de pasos y requisitos, en la elaboración de un “Expediente de Hechos”, el cual no contiene recomendación alguna. Su efecto es más bien de evidenciar, de exhibir, a la parte que incumple, dándole publicidad a asuntos que se espera sean atendidos por el infractor, merced a presiones de la opinión pública.

modificar la legislación ambiental mexicana para incrementar la participación pública en los procesos para evaluar el impacto ambiental (Alanis-Ortega, 2002).²³⁵

Otras 23 peticiones fueron desestimadas y una fue retirada. Actualmente, están activas un total de once peticiones, de las cuales solo tres están en elaboración, las demás están a la espera de decisiones del Consejo. De estas, cinco son relativas a México,²³⁶ cinco a Canadá²³⁷ y una²³⁸ a Estados Unidos.²³⁹ En un cuadro anexo que presentamos al final de la investigación, revisamos el contenido de las peticiones presentadas, así como aquellas que merecieron la presentación de “Expedientes de Hechos”.

Por lo que respecta al CCPC, podemos decir que ha resultado ser el órgano más innovador de los tres que conforman la CCA. El Comité ha servido de foro transparente, abierto y relevante para el debate público entre los ciudadanos preocupados por cuestiones de comercio y medio ambiente en América del Norte y ha articulado con fidelidad dichas inquietudes con las partes del ACAAN.²⁴⁰ La mayoría de sus miembros han mostrado un extraordinario compromiso con su trabajo, tomando su responsabilidad con seriedad y cumpliendo sus funciones de asesoría al Consejo y de caja de resonancia para la ciudadanía.

El Comité ha sido particularmente eficiente cuando la colaboración entre los asesores ciudadanos y los funcionarios públicos entraña cuestiones de interés mutuo. En el mismo sentido, el CCPC ha sido más eficaz cuando se ocupa de asuntos transfronterizos que de problemas internos nacionales, con notables excepciones (CCA, 205a: 4)

El CCPC ha auspiciado y propiciado múltiples reuniones públicas sobre aspectos identificados como prioridades públicas y ha impulsando un diálogo sostenido con el Consejo y los representantes alternos, situación que le ha permitido generar un detallado archivo público de su trabajo, el cual puede ser consultado con facilidad en Internet.²⁴¹ Las reuniones del CCPC son abiertas al público. Este grado de transparencia y apertura ha generado credibilidad para el trabajo del Comité y de la CCA.

²³⁵ De las cuatro peticiones correspondientes a México, en el caso de los arrecifes de Cozumel y de la granja camaronícola Aquanova, “quedó demostrada la utilidad del proceso de peticiones ciudadanas, pues en ambos casos se tomaron medidas preventivas y de remedio importantes” (Campillo, 2005: 501).

²³⁶ 1) ALCA Iztapalapa II; 2) Contaminación ambiental en Hermosillo II; 3) Ex Hacienda El Hospital; 4) Islas Coronado; y 5) Lago de Chapala II.

²³⁷ 1) Automóviles de Quebec; 2) Explotación forestal en Ontario; 3) Explotación forestal en Ontario II; 4) Pulpa y papel; y 5) Technoparc de Montreal.

²³⁸ La relacionada con Centrales Carboeléctricas.

²³⁹ Página Web de la CCA (www.cec.org). Consultada el 9 de marzo de 2006.

²⁴⁰ La persistencia del CCPC “ha brindado a los países miembros y sus pobladores un barómetro crítico de la inquietud ciudadana” (Paquin y Maynard, 2003: 6).

²⁴¹ Todos los comunicados escritos por y para el Consejo, los informes de los debates y las decisiones, y los estudios encomendados están disponibles en Internet (www.cec.org)

El CCPC ha cumplido también una función de difusión pública al informar a la ciudadanía en general sobre el trabajo de la Comisión y motivar su participación en el debate sobre los temas de importancia para el medio ambiente de América del Norte. El Comité cuenta también con un amplio acervo informativo sobre la CCA y su trabajo, el cual incluye informes de investigación y diversas publicaciones.²⁴² Durante su existencia, el Comité ha elaborado 79 recomendaciones al Consejo sobre diversos temas²⁴³.

Por lo que respecta al otorgamiento de subvenciones a través del FANCA, dado que los recursos fueron en general muy limitados, solo pocos proyectos lograron ser financiados y éstos se diseminaron a lo largo de los tres países, sin un solo polo temático, resultando en una lista de proyectos bastante dispersos. No obstante, los trabajos comprometieron una genuina participación comunitaria en lugares específicos para la atención de problemas ambientales locales.

Muchas de las iniciativas generaron conexiones de la comunidad local con el comercio internacional, lo que ha abierto posibilidades para que dichas comunidades aprovechen las oportunidades de desarrollo sustentable generadas por la liberalización del comercio, especialmente por lo que se refiere a productos ecológicos.²⁴⁴ El FANCA sirvió también como foro para el intercambio de información, tanto mediante la difusión de los proyectos apoyados como ayudando a organizaciones con proyectos similares a ponerse en contacto entre sí (Hufbauer et al, 2001a).

Desde su creación en 1995 hasta 2003, el FANCA otorgó 196 subvenciones por un total de 9.36 millones de dólares canadienses.²⁴⁵ La CCA financió 34 proyectos en 1997, 28 en 1998, 25 en 1999, 15 en 2000, 17 en 2001, 17 en 2002 y 17 en 2003. Dichos proyectos tuvieron que ver con una gran diversidad de actividades, incluidas algunas relacionadas con la biodiversidad, los bienes y servicios verdes, la energía, salud y calidad del aire.²⁴⁶ Como resultado de los recortes en su presupuesto, la CCA decidió liquidar el FANCA y no recibe por tanto más solicitudes de financiamiento.²⁴⁷

5.3.2 Principales problemas surgidos de la implementación del ACAAN y de la operación de la CCA

²⁴² A solicitud del Consejo, el CCPC ha elaborado, por ejemplo, directrices sobre asuntos delicados, como el proceso de peticiones ciudadanas (artículo 14) y sobre las solicitudes de subvenciones al FANCA.

²⁴³ En un cuadro Anexo que presentamos al final de la presente investigación resumimos el contenido de las recomendaciones que ha elaborado el CCPC al Consejo.

²⁴⁴ Podemos citar como ejemplos los siguientes proyectos: “Geneación de capacidad en México para evaluar opciones de políticas en materia de energía renovable mediante el diálogo entre diversos actores”, o “Estrategia comunitaria para el manejo pesquero y de turismo en el Parque Nacional Arrecifes de Xcalak”.

²⁴⁵ Esto equivale a menos de 50 mil dólares en promedio por proyecto.

²⁴⁶ En un cuadro Anexo al final de la presente investigación presentamos un resumen de los proyectos que recibieron subvención, así como los países de origen de los mismos.

²⁴⁷ La disolución del FANCA, que permitió por cerca de 10 años apoyar una gran diversidad de proyectos comunitarios para la protección ambiental, ha sido particularmente perjudicial para las ONGs.

Como vimos en el inicio del presente capítulo, la historia conflictiva que subyace a la negociación del ACAAN, y algunos desacuerdos posteriores en su instrumentación, han traído consigo dificultades para garantizar que los tres socios se sientan participantes en igualdad de condiciones en el acuerdo, lo que ha retrasado la consolidación de una mayor cohesión dentro de la CCA. Además, el hecho de que el número de Partes en la Comisión sea tan pequeño, acentúa cualquier desacuerdo entre ellas.

La mayoría de los problemas en la implementación del ACAAN y en la operación de la CCA tienen su origen en la falta de compromiso de los gobiernos, en las ambigüedades del texto del Acuerdo y, en gran parte, en el TLCAN mismo (CCA, 2004a). Buena parte de estas dificultades se debe también a las asimetrías de carácter económico, cultural, y de capacidades institucionales entre los socios, así como a las diferencias de los mandatos de cada una de las instituciones nacionales a cargo.²⁴⁸

Otras preocupaciones que se han generado durante este proceso son las siguientes: los principales actores, incluidas las Partes, el Secretariado y el CCPC, no han encontrado una visión común respecto del mandato de la CCA o de sus respectivas funciones, lo cual ha llevado a roces considerables; el mecanismo de participación ciudadana ha resultado bastante controversial;²⁴⁹ el programa de trabajo de la Comisión se encuentra atomizado y con resultados poco claros; los vínculos de las instituciones ambientales con las de comercio siguen siendo débiles; la CCA no ha involucrado lo suficiente a los grupos empresariales e indígenas (CCA, 2004: 8). Todo lo anterior ha resultado en una “falta de capacidad de la CCA para impactar las políticas públicas en los tres países” (Audley y Vaughan, 2003: 4).

5.3.2.1 Diseño institucional para la cooperación en ambiental

Es importante tener claro desde ahora que el TLCAN es un tratado comercial, cuya función es evitar que el factor medio ambiente se convierta en una barrera comercial proteccionista (Antal, 1994: 4). Pese a que en el preámbulo del tratado se propone “promover el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las leyes y los reglamentos ambientales”, el TLCAN no incluye de manera integral al medio ambiente dentro de sus provisiones. Esta omisión ha facilitado la percepción de que los temas ambientales fueron relegados en relación con el comercio y la inversión. Así, existe la idea

²⁴⁸ Como intentamos explicar en el tercer capítulo, las diferencias de arreglos constitucionales y los sistemas federalistas de cada país impactan en los compromisos políticos y legales contraídos por los socios del ACAAN. La EPA, por ejemplo, a pesar de tener un presupuesto substancialmente mayor que el de sus contrapartes, tiene una responsabilidad limitada a temas de contaminación ambiental, mientras que el Ministerio del Medio Ambiente de Canadá, y la SEMARNAT, tienen una responsabilidad mucho más amplia, que incluye los recursos naturales y la vida silvestre. Esta diferencia es más marcada con México ya que nuestro país tiene una auténtica jurisdicción federal, mínimamente limitada por otras jurisdicciones estatales o municipales (Campillo, 2005: 494).

²⁴⁹ La falta de experiencia de México en particular con relación a la participación ciudadana y la transparencia en el proceso de implementación de las políticas públicas ha hecho más difícil en este país su implementación.

generalizada entre los estudiosos del tema de que varios de los problemas que han surgido por la implementación del ACAAN y la puesta en marcha de la CCA tienen que ver con la falta de reconocimiento de esta institución como un actor con igualdad de facultades dentro de la estructura del TLCAN.

Por tanto, la fragilidad de la CCA es un legado de la forma en que se negoció el TLCAN. La carencia de facultades para la Comisión proviene directamente de las deficiencias de su diseño, situación que ha provocado problemas de indefinición y ambigüedad a la hora de instrumentar las normas que emanan del ACAAN. Además, la participación y jerarquías de las dependencias nacionales no está correctamente definida y no existen consensos sobre cómo interpretarse, lo que ha impactado en la operación de los diversos actores y en las disposiciones que derivan del Acuerdo (Carlsen y Nauman, 2004: 3).

La participación del Consejo de la CCA en el procedimiento de coordinación institucional en el marco del TLCAN²⁵⁰ ha sido una fuente de desacuerdo desde hace varios años (Kelly and Reed, 2003). Los defensores del vínculo en la relación entre comercio y medio ambiente han instado en repetidas ocasiones al Consejo para que participe más plenamente en la CLC del Tratado a fin de promover las consideraciones ambientales. A la fecha, la coordinación que se ha dado entre ambas instituciones ha sido escasa, por decir lo menos.²⁵¹

Esta falta de coordinación entre la CCA y la CLC ha sido percibida como uno de los puntos más débiles en la implementación del ACAAN (Carlsen and Salazar, 2003). La falta de una obligación concreta ha dificultado las posibilidades convocar a la cooperación entre los funcionarios de comercio y medio ambiente.²⁵²

La situación se agrava por la falta de voluntad política de las Partes, lo que se ha traducido en que los funcionarios comerciales son poco receptivos a otorgar un papel sustantivo al medio ambiente en la instrumentación de la política comercial (Abel 2003, Sánchez 2002).²⁵³ Esta vacilación puede deberse también al hecho de que la autoridad del Consejo deriva del ACAAN y no del texto del TLCAN en sí mismo (Mann, 2000).

²⁵⁰ Este procedimiento se encuentra estipulado en el artículo 10(6) del ACAAN: “el Consejo “cooperará con la CLC para alcanzar las metas y objetivos ambientales del TLCAN”.

²⁵¹ Recordemos que el ACAAN fue negociado después de completarse el TLCAN. Por consiguiente, al tiempo que la CCA tiene la obligación de cooperar “con la CLC del TLCAN para alcanzar las metas y objetivos ambientales”, el Tratado no obliga a la CLC a cooperar con la Comisión (Sanchez, 2002).

²⁵² La crítica generalizada en este sentido es que la CLC, como mínimo, debería consultar a la CCA sobre cada una de las disputas comerciales relativas al medio ambiente.

²⁵³ La misma situación ocurre entre la CCA y cada uno de los tres gobiernos: los ministros de comercio y de economía tienen por mucho más peso dentro de sus respectivos gobiernos que las autoridades medioambientales. De manera consistente, los aspectos ambientales y la protección de los recursos naturales se encuentran en un distante segundo lugar a aquellos que tienen que ver con desarrollo económico y comercial, sin considerar una visión integral que unifique a ambos (Carlsen y Nauman: 2004b: 6).

Una explicación más amplia de porqué la política comercial a menudo parece tener más poder que la ambiental estriba en la mirada de temáticas transfronterizas a las que se enfrenta, de manera particular, la relación entre México y Estados Unidos. Pudiera ser que los tomadores de decisiones gubernamentales sencillamente no quieran hacer del ambiente un asunto de gran envergadura cuando el comercio, la migración, el transporte y la seguridad transfronterizas también están en juego. Por ello, “los gobiernos no han querido darle una mayor importancia en la coordinación de los mecanismos y políticas ambientales en América del Norte” (Carlsen y Nauman, 2004: 4).

Desde el origen de la CCA un punto muy polémico ha sido si, como institución, representa una trasgresión en la soberanía de los países o si, por el contrario, carece de autonomía para lograr su mandato. Algunos analistas han denunciado la poca independencia de la CCA (McGraw y Charnovitz, 1994). Se argumenta que su personal está muy constreñido por la limitada autoridad que tiene el Acuerdo y la poca disposición de los gobiernos de dejarlos ejercer esa autoridad al máximo. Se ha señalado también que la composición de la Comisión con un Consejo como su órgano rector, compuesto por funcionarios gubernamentales, es prueba de que la CCA nunca será verdaderamente independiente.²⁵⁴

Otro asunto ampliamente comentado ha sido la falta de facultades de la CCA para respaldar sus recomendaciones. No existen mecanismos vinculatorios para que los informes del artículo 13 puedan permitir a la Comisión instigar cambios y actuar sobre las Partes (Powell, 2000).

En el caso de las peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15, el procedimiento ha sido frecuentemente criticado por no contar con mecanismos para llevar a cabo recomendaciones vinculantes, por consumir demasiado tiempo, por ser extremadamente legalista, por estar en desacuerdo con los mandatos cooperativos de la CCA, por ser una fuente de conflicto interno con muy poco potencial para mejorar el cumplimiento de la legislación ambiental y por ser fácilmente influenciado por la presión política, (Wilson, 2002).²⁵⁵

Incluso algunos activistas ambientales han señalado que el mecanismo de peticiones ciudadanas del ACAAN ha sido inefectivo y corrupto. Como prueba de ello mencionan la incapacidad del acuerdo para proporcionar algún tipo de remedio en el caso de “Metales y Derivados”,²⁵⁶ donde el Acuerdo “falló en proteger a los trabajadores del medio ambiente” (Bacon, 2004: 2).

²⁵⁴ La propia estructura y composición de las instituciones ambientales del TLCAN hace difícil que la CCA se convierta en una instancia autónoma y, por tanto, en un actor importante en las decisiones comerciales.

²⁵⁵ Desde la perspectiva de la sociedad civil y de las ONGs mexicanas, “la CCA tiene un punto débil: es estrictamente un organismo de consulta sin poderes vinculatorios para resolver asuntos y presionar a los gobiernos y a las autoridades. Esta debilidad es realmente un punto clave para el gobierno y los sectores industriales en México, debido a que solo reciben recomendaciones de la CCA para mejorar la protección ambiental pero no están obligados a llevar a cabo las reformas legales, administrativas y tecnológicas necesarias”(Jacott, 2004: 1).

²⁵⁶ Diversas organizaciones documentaron el creciente número de niños nacidos con anencefalia (sin cerebro), presuntamente causados por la empresa *Metales y Derivados*, una planta de reciclaje de baterías, abandonada en el borde de la Mesa de Otay, cercana a la ciudad de Tijuana, México (CCA, 2002c).

El mecanismo ha recibido críticas también por su lenguaje ambiguo, lo que ha llevado a frecuentes desacuerdos con relación a su interpretación (Tollefson, 2002). El Secretariado ha tomado la iniciativa de interpretar diversos artículos, tales como determinar el proceso mediante el cual debe ser preparado el “Expediente de Hechos”. Sin embargo, las Partes han estado en desacuerdo con estas acciones (Kibel, 2002) y más bien han buscado clarificar algunos de estos asuntos de interpretación mediante modificaciones a la “Guía del Proceso de Peticiones Ciudadanas”, situación que ha sido percibida como un intento de interferir en el proceso, restando autoridad y autonomía al Secretariado (Kourous, 2000).

Durante el año 2000, las Partes buscaron solucionar la controversia con la ayuda del CCPC, quien elaboró una serie de recomendaciones para mejorar la oportunidad, la transparencia y la efectividad del proceso (CCA, 2001c: 14). Aunque el Consejo dio pasos para hacer más expedita la revisión de las peticiones, las recomendaciones respecto de la transparencia y efectividad han quedado pendientes (Paquin y Mayrand, 2003: 10).

Adicionalmente, muchos analistas han percibido el procedimiento de peticiones ciudadanas como inaccesible para las organizaciones de base, particularmente en México, donde la falta de experiencia y recursos de muchas ONGs ha provocado que solo tengan acceso al mecanismo las organizaciones bien establecidas y que cuentan con equipos jurídicos para elaborar las demandas (Wilder, 2000).

En torno al funcionamiento del CCPC, gran parte de las frustraciones que se han generado en torno a su trabajo “son inherentes a la naturaleza de la CCA y a las funciones que se le encomiendan” (CCA, 2005a: 5). Muchas de las fallas de las que se ha responsabilizado al CCPC tienen que ver con asuntos delicados o controvertidos en los que las Partes no están listas para actuar, o no quieren ni pueden hacerlo, a menudo por motivos políticos o técnicos, que trascienden las aportaciones ciudadanas.

El alto y sostenido nivel de interés de las ONGs en el CCPC ha contrastado con la participación de algunos grupos regionales, en particular los pueblos indígenas, los sectores de bajos ingresos y el sector privado.²⁵⁷ Se tiene la sensación de que la ciudadanía en general no conoce al CCPC (a veces ni a la CCA misma), y que son pocas las actividades de difusión, más allá de las reuniones celebradas en sobre determinado asunto organizadas por el Comité o de las que es partícipe (CCA, 2005a: 3).²⁵⁸

²⁵⁷ Los investigadores analizaron las listas de participantes de todas las reuniones públicas o talleres patrocinados o auspiciados por el CCPC y clasificaron a sus participantes según su filiación, encontrándose lo siguiente: ONGs (5 por ciento), sector académico (19 por ciento), gobiernos nacionales (8 por ciento), sector privado (7 por ciento), comunidades o grupos indígenas (5 por ciento), con el resto sin afiliación (CCA, 2005a: 19).

²⁵⁸ Particularmente en México, una crítica hacia el CCPC tiene que ver con la manera en que elige a sus miembros. Estos son seleccionados por los gobiernos de cada país sin ningún mecanismo de consulta, de manera que se identifiquen sistemáticamente los problemas ambientales más sensibles del momento, lo que normalmente bloquea la participación directa de las organizaciones ambientales que son más críticas del trabajo del SEMARNAT.

Por lo que corresponde a la colaboración institucional al interior de la CCA, “la relación entre sus órganos han provocado un ambiente difícil, generando conflictos sobre quién está encargado de qué y una falta de atención para construir instituciones globales” (CCA, 2004a: 46). La ausencia de una coordinación central del TLCAN en el interior de los gobiernos nacionales o un Secretariado tripartita ha resultado en la incapacidad para garantizar el diálogo, la comunicación y la confianza hacia la Comisión. Las relaciones entre las Partes, el Secretariado y el CCPC son con frecuencia tensas. Ha habido problemas de comunicación también entre el Consejo y el Secretariado, en particular entre los ministros y el Director Ejecutivo.²⁵⁹

La CCA no ha podido encontrar su verdadera visión y, por tanto, ha interpretado el mandato del ACAAN con más intuición y buena voluntad, que con entera certidumbre y objetivos alineados en el corto, mediano y largo plazo, lo cual no solo ha afectado la producción de resultados satisfactorios para todas las Partes, sino que ha generado una relación ríspida dentro de la estructura vertical del Consejo, dificultando aun más la concreción de iniciativas y proyectos verdaderamente trascendentes.

El programa general de trabajo fue muy amplio durante los primeros años de funcionamiento de la CCA. La efectividad de la Comisión se ha visto afectada por la orientación a corto plazo de su trabajo, por objetivos poco claros para algunos proyectos e por una insuficiente atención a la planeación estratégica (Glicksman, 2003; Gilbreath, 2001).²⁶⁰ Con pocas excepciones, el Consejo no ha proyectado una agenda coherente con metas y objetivos medibles para orientar el trabajo.²⁶¹

Uno de los desafíos enfrentados por la CCA desde su inicio ha sido tomar la decisión de cuándo reducir sus proyectos o bien cuándo transferirlos a otras instancias, incluidas las Partes. En otras palabras, ¿en qué punto alcanza la Comisión sus objetivos y cuándo debe seguir adelante? Debido a lo limitado de sus recursos, la CCA no tiene posibilidades de asumir nuevos proyectos, a menos que adopte la difícil decisión de suspender algunos de los que se encuentran en curso, ni tampoco puede continuar desempeñando su vasto papel catalizador, salvo que con regularidad modifique su programación.

A todas las dificultades antes señaladas debe añadirse el impacto de las políticas internas de cada uno de los países socios del ACAAN en el programa de trabajo de la CCA: elecciones nacionales, reajustes de gabinete y los altibajos de las prioridades internas son factores que influyen respecto de lo que un país puede comprometerse en un foro trilateral. En consecuencia, la Comisión

²⁵⁹ “Preocupa a las Partes que no haya en el Secretariado suficiente transparencia y rendición de cuentas mientras que, por su parte, el Secretariado se queja de que las Partes hacen micromanaje de sus actividades y circunscriben de forma inadecuada su autonomía. Ello ha generado altos costos de transacción para todos y un potencial no satisfecho para la CCA como un todo” (CCA, 2004: 40).

²⁶⁰ Se ha hablado también de que ha existido duplicación de esfuerzos entre las iniciativas de la CCA y aquellas bajo acuerdos o programas ambientales internacionales, así como programas administrados por la misión en México de la Agencia para el Desarrollo Internacional estadounidense (Gilbreath, 2001).

²⁶¹ No obstante, la presentación del Plan de Trabajo del Director Ejecutivo 2006-2010 es un gran paso en el camino correcto para corregir la confusión inicial de la CCA.

no ha podido ocuparse de algunos asuntos debido a que resultaron de alta sensibilidad para una o más de las Partes.

Todos estos factores –las asimetrías entre los tres países, sus diferentes intereses y capacidades, sus políticas internas y la presión de trabajar por consenso- son restricciones básicas para toda organización internacional, pero se destaca más cuando los miembros son pocos, lo que ha hecho más difícil para las tres Partes el desarrollo y aplicación de un programa común, por no mencionar el abordamiento de los asuntos más contenciosos.²⁶²

Adicionalmente, no existe ninguna instancia para monitorear y evaluar los procesos ambientales y el desarrollo sustentable de manera integral ni para asegurar la implementación de sus responsabilidades. Las instituciones del ACAAN solo llevan a cabo estudios en algunas áreas específicas, como son los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y el turismo sustentable.

Un asunto especial en relación con las Partes, tiene que ver con Canadá. Se trata de la falta de participación de las provincias en toda la escala de derechos y obligaciones al amparo del ACAAN. A la fecha, sólo Alberta, Québec y Manitoba forman parte del Acuerdo. La principal consecuencia de esto es que las obligaciones de aplicación de la legislación ambiental y las relacionadas con la norma general de las leyes ambientales no son aplicables a las provincias que no han suscrito el Acuerdo. Consecuentemente, ni el proceso de peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15 ni el proceso de solución de controversias en la Quinta Parte del ACAAN son aplicables en otras provincias.

Todas estas críticas en realidad revelan que la propia estructura de las instituciones ambientales del ACAAN es insuficiente para cumplir a cabalidad con su mandato. En otras palabras, que el problema proviene en primer lugar del legado de la negociación del TLCAN.

Por último, aunque no menos importante, es el problema de las reducciones de presupuesto. Cada nación contribuye con tres millones de dólares anuales para la CCA. Considerando que éste no ha sido ajustado por la inflación durante la década pasada, el presupuesto de la Comisión se ha reducido en términos reales en un 20% (Carlsen y Nauman, 2004: 5). Los recortes han afectado la capacidad general de la CCA para alentar mayor participación, investigación e implementación de sus políticas.

La disminución de recursos ha sido particularmente perjudicial para las ONGs. La participación en proyectos ambientales a través del FANCA fue suspendida. El seguimiento de los programas especiales y el monitoreo del trabajo de la CCA ha debido ser disminuidos. Finalmente, la asistencia de organizaciones de base a los encuentros con funcionarios de la CCA se ha reducido. (Jacott, 2004: 4).

²⁶² Algunos académicos han hecho énfasis en el largo periodo de tiempo que normalmente requiere una organización de Estados para desarrollar sus propios nichos, coherencia interna y modo de funcionar.

En los círculos gubernamentales mexicanos se ha generalizado la percepción de que la CCA constituye un costo excesivo para el erario.²⁶³ Dos elementos que inciden en esta percepción son los siguientes: la crisis económica que azotó al país prácticamente desde la creación de la Comisión, y la consideración de algunos funcionarios de que se está manteniendo una institución abocada a criticar la conducta ambiental de México. Nosotros pensamos que bien vale la pena destinar estos recursos si nuestro país logra construir mayores capacidades para el cuidado de su ambiente.²⁶⁴

5.3.2.2 *Controversias en materia ambiental*

Luego de una década, el mecanismo de solución de controversias, establecido en la Quinta Parte del ACAAN (arts. 22 a 36), nunca se ha aplicado y parecen existir pocas las posibilidades de que se lleve a cabo alguna vez en el futuro cercano. Esto parece obedecer a un acuerdo tácito de “no agresión” entre los tres socios del Acuerdo, que continúa hasta la fecha (Kirton, 2000). Cada Parte ha elegido no iniciar investigaciones por miedo a que sus socios, en respuesta, tomen represalias similares en su contra.

Así, el apartado que fue el blanco de más discusiones y disputas al negociar el ACAAN se ha convertido en una fuerza disuasiva solamente en teoría.²⁶⁵ Era de esperarse que dado el complicado proceso que llevaba implícito el procedimiento, ninguna investigación llegara hasta sus últimas consecuencias. Sin embargo, es sorprendente que ninguna de las tres Partes haya siquiera mostrado interés por iniciar consultas relacionadas con el mecanismo de solución de controversias.

Pareciera existir consenso de que el enfoque punitivo implícito en el procedimiento resulta contradictorio con el espíritu de cooperación ambiental que predomina en el Acuerdo en su conjunto. Nosotros coincidimos con la posición que sostiene la necesidad de renegociar el proceso de resolución de controversias del ACAAN para hacerlo más funcional (Hufbauer et al, 2000). Otros autores, en cambio, se inclinan por la idea de eliminarlo definitivamente (Audley y Vaughan, 2003).

El ACAAN no ha jugado ningún papel en cuatro controversias importantes relativas con asuntos ambientales: el embargo de atún contra México; las tensiones sobre el depósito de desechos tóxicos en Sierra Blanca, Texas; el Acuerdo de América del Norte sobre la Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo y el caso de *Metalclad*, el cual se ha convertido ya en un caso paradigmático (Antal, 2004: 4). En los casos en que se ha buscado incluir a la CCA en los conflictos entre inversionistas y

²⁶³ Como dijimos antes, el presupuesto anual de la Comisión es de 9 millones de dólares estadounidenses, dividido en partes iguales entre México, Canadá y Estados Unidos.

²⁶⁴ Incluso a finales de 2005 circuló la noticia de que la SEMARNAT estaba buscando disminuir la contribución del gobierno mexicano a la CCA, situación que alertó inmediatamente a las organizaciones ambientales y otros sectores quienes lograron detener la medida. Véase Alanis, 2005.

²⁶⁵ Algunos observadores han mencionado que la sola existencia del mecanismo de solución de controversias ha sido factor para desalentar a las Partes en la adopción de leyes ambientales estrictas debido a los posibles riesgos comerciales derivados. Véase Torres, 2002.

Estados, presentados con anticipación ante la CLC, los esfuerzos no han fructificado debido a que las autoridades comerciales han decidido que las controversias no están relacionadas con el medio ambiente.²⁶⁶

Vale la pena detenerse en el capítulo XI del TLCAN.²⁶⁷ Este apartado, además de liberalizar el flujo de inversión extranjera entre los países socios, responde directamente a los intereses de los inversionistas bajo la óptica del mercado y de la ley de la oferta y la demanda, penalizando cualquier tipo de intervención jurídica o política que obstruya su buen funcionamiento (Gutiérrez Haces, 2004: 40). Los negociadores estadounidenses presionaron para que en su redacción quedara estipulado que cualquier acto que lesionara la inversión extranjera sería motivo de represalias legales de diversa índole, las cuales irían desde las medidas de represión comercial y el bloqueo a la importación de determinados bienes, hasta el pago de una indemnización, incluyéndose un capítulo sobre solución de diferencias.

Parte de la inversión extranjera directa que ha resultado del TLCAN se dirige a nichos de mercado en determinadas actividades, donde las empresas extranjeras consideran que cuentan con una ventaja competitiva importante. Tal ha sido el caso de la inversión destinada a medio ambiente, infraestructura urbana y actividades directamente relacionadas con el sector primario, como los bosques y la pesca. Un número considerable de los casos que se han presentado en contra del Estado mexicano se vinculan con asuntos ambientales y más concretamente con el manejo de desechos tóxicos. Casos similares ocurren en Canadá. Esto ha traído consigo importantes conflictos debido a que la reglamentación referente al medio ambiente es relativamente nueva para los gobiernos locales en México.

A esto se podrían agregar situaciones de mayor gravedad en que los inversionistas extranjeros utilizan a su favor los defectos más flagrantes del sistema político mexicano, como la corrupción. Muchos de los casos en contra de México han tenido sus orígenes en dos ingredientes: la corrupción de funcionarios menores y la contrariedad del inversionista que pese a que incurrió en dichos actos, constata que su inversión se enfrenta con obstáculos legales y políticos (Gutiérrez Haces, 2004: 51).

El caso de *Metalclad* es uno de los más conocidos en materia de solución de disputas relativas a inversiones en el marco del TLCAN.²⁶⁸ En 1994 la empresa estadounidense inició la construcción de un depósito de desechos tóxicos en Guadalupe, San Luis Potosí, México. A pesar de la oposición

²⁶⁶ El capítulo XI del TLCAN sobre inversiones ha resultado particularmente controvertido y muy criticado por los ambientalistas. El artículo 1114 faculta a los inversionistas a iniciar arbitraje internacional contra los países del TLCAN cuando consideran que hay acción discriminatoria o proteccionista relativa al medio ambiente o la salud pública. En caso de ganar la demanda se obliga a los gobiernos a compensar a los inversionistas por regulaciones que expropiaron la propiedad futura del inversionista.

²⁶⁷ El capítulo XI del TLCAN logró por primera ocasión que un tratado de libre comercio introdujera un capítulo específico que regulara y legislara de manera supranacional la inversión extranjera. Su contenido solo se conoció públicamente hasta que el Tratado había sido rubricado por los mandatarios de México, Canadá y Estados Unidos y ratificado por sus respectivos cuerpos legislativos (Gutiérrez Haces, 2004: 36).

²⁶⁸ Otras dos resoluciones, la de *Ethyl Corp* y de *S.D. Myers* fueron resueltas en contra del gobierno de Canadá con un pago de US \$ 13 millones a favor de empresas estadounidenses; el de *Metalclad* contra México; uno de *DESONA de C.V.* a favor de México; otro de *USA WASTE* contra México fue desestimado por el tribunal y dos, uno en contra de Canadá y otro contra EU todavía están pendientes (Antal, 2004: 6).

de la comunidad local y la falta de autorización municipal para la construcción de la obra, ésta continuó. Finalmente, cuando el municipio ordenó la detención de la edificación, la empresa inició un juicio contra el gobierno de México invocando el capítulo XI del Tratado por considera que se habían tomado medidas “equivalentes” a la expropiación, pidiendo y obteniendo una compensación por 16 mdd del gobierno mexicano. La mayoría de los analistas coincide en que a la luz de un lenguaje poco específico, el tribunal arbitral hizo una interpretación parcial del texto del TLCAN.²⁶⁹

En resumen, el capítulo XI –que por un lado es poco claro en varios aspectos sobre lo que significa la obligación de los gobiernos de asegurar “un ambiente estable y predecible para los inversionistas”, y por otro, parece otorgar derechos excesivos y exclusivos a los inversionistas extranjeros- llega a erosionar en ambos casos la de por sí frágil autonomía local de la regulación ambiental mexicana. El riesgo es que esta disposición inhiba aún más a las autoridades locales para regular el medio ambiente, por lo que es absolutamente necesario delimitar su cobertura (Antal, 2004: 6).

5.4 Desafíos y perspectivas para el ACAAN y la CCA

Existe la percepción casi unánime de entre los distintos actores que participan en la CCA – Consejo y miembros del CCPC, representantes gubernamentales, personal del Secretariado, ONGs, empresarios y académicos- que la Comisión no ha alcanzado todavía su pleno potencial (CCA, 2004: 8). Durante el presente apartado intentaremos abordar algunos de los temas que han sido fuente de preocupación entre los analistas con relación a la implementación del ACAAN, así como las medidas que deben tomarse en cuenta para fortalecer el trabajo de la CCA con el fin de asegurarle mayor credibilidad y representatividad en la sociedad.

La CCA es una organización tripartita cuyos países miembros presentan diferencias económicas, políticas y culturales entre ellos e, incluso internamente, entre las diferentes regiones o niveles de gobierno. Estas características, inmersas en el contexto de su amplio mandato en apoyo al desarrollo sustentable, reflejan los retos políticos, legales y de políticas públicas para la CCA, al tiempo que incrementan los ya de por sí enormes desafíos que implica poner en marcha una organización internacional.²⁷⁰ Otros problemas a los que habrá de hacer frente la Comisión tienen que ver con el desinterés que han mostrado en no pocas ocasiones los gobiernos de los tres países

²⁶⁹ Entre otros aspectos se menciona la falta de claridad en cuanto al tema de “trato nacional”, dado que no se aclara suficientemente que es lo que se entiende por “circunstancias similares” cuando se refiere a la obligación de los gobiernos para asegurar condiciones a los inversores foráneos y a los nacionales. Igualmente discutible es la noción sobre el cumplimiento de “estándares internacionales mínimos”. La falta de precisión de los términos de “expropiación”, “insinuar expropiación” y “medidas equivalentes al a expropiación” también jugaron un papel controvertido en el caso, así como la definición de lo que se considera como “significativo” respecto a la magnitud de un impacto que una medida puede causar.

²⁷⁰ Vale la pena notar, por ejemplo, que la CLC del TLCAN no comenzó a funcionar sino hasta 1998, a pesar de que fue establecida desde que el Tratado entró en vigor, el 1 de enero de 1994.

socios, la decreciente asignación en términos reales de recursos presupuestales, la sustitución de representantes gubernamentales experimentados, el desigual poder de negociación, entre otros.

Mantener un elevado nivel de compromiso con respecto al trabajo de la CCA requiere, en primera instancia, que todas las Partes sientan que son bienvenidas en la asociación, y que no tengan la percepción de que se encuentran de alguna manera atrapadas en un sistema que no buscaron o cuyos beneficios no pueden apreciar. Los participantes deben estar convencidos que las aportaciones y las ventajas se compensan adecuadamente, esto es, que las "pérdidas" y las "ganancias", desde la perspectiva del interés nacional de cada país están, a fin de cuentas, equilibradas (Lopez, 1997).

Uno de los dilemas que todavía aguarda una solución con relación al trabajo futuro de la CCA, es la tensión existente entre sus funciones de litigio relativas a la resolución de conflictos y sus responsabilidades en el fomento y estímulo de los mecanismos de cooperación. El debate se plantea justamente en este sentido: ¿hacia qué dirección se deben canalizar las actividades futuras de la Comisión? ¿Hacia fortalecer su papel de litigio en los conflictos o más bien a reforzar la capacidad de cooperación y la construcción de capacidades institucionales en la región? (Antal, 2004: 2).

Nosotros pensamos que la CCA ha demostrado su capacidad como una fuente confiable de información ambiental para la toma de decisiones en este ámbito y, por tanto, debe continuar desarrollando esta función. Los informes del Artículo 13 elaborados por el Secretariado y el procedimiento de peticiones ciudadanas de los Artículos 14 y 15 han demostrado su potencial para enfocar la atención sobre diversos asuntos y problemas ambientales, por lo que estos procedimientos deberían ser mejorados y empleados lo más ampliamente posible (Hufbauer and Orejas, 2001).

En términos generales, aunque la CCA parece estar controlada políticamente, puede ser todavía efectiva para el fomento de la cooperación y como reflector de diversos asuntos (Charnovitz, 1996) y debería reforzar su rol como centro de información y análisis político. Debido a su alcance regional, la CCA se encuentra bien posicionada para responder a la creciente necesidad de aplicar ópticas regionales para entender y mejorar las políticas y prácticas ambientales (Block, 2003).

5.4.1 Fomento de la cooperación trilateral para la conservación del medio ambiente

Conforme la economía de la región de América del Norte se integra, continúa siendo necesario prever y abordar las preocupaciones asociadas a los impactos negativos del crecimiento del comercio en el medio ambiente. Una mejor comprensión de las conexiones entre estos dos ámbitos debe traducirse en una mayor capacidad para aprovechar las oportunidades de un entorno ambiental más saludable, resultantes de la liberalización del comercio, al tiempo de generar la información

crítica necesaria para la protección frente a los posibles efectos negativos de un mayor intercambio comercial.²⁷¹

Por tanto, es necesario avanzar en el establecimiento de una agenda común que permita abordar los complejos vínculos que se dan entre estos dos temas, a través de mecanismos obligatorios de coordinación permanente entre los órganos comerciales y ambientales establecidos por el TLCAN. Esto tiene que ver tanto con aprovechar las oportunidades comerciales para el mejoramiento ambiental como con garantizar que el crecimiento relacionado con el comercio -en especial el aumento de la producción- no perjudique el medio ambiente en ninguno de los tres países.

Se requiere, por tanto, de un fuerte compromiso nacional con el crecimiento económico ambientalmente sustentable, lo que significa incluir al medio ambiente en las decisiones de los funcionarios gubernamentales y de los ejecutivos de las empresas privadas. Los gobiernos de los tres países deben apoyar los mecanismos institucionales que monitoreen los impactos ambientales y prevengan niveles inaceptables de destrucción del ambiente. Sin leyes ambientales, sin regulaciones y sin la voluntad y capacidad para hacerlas valer, el crecimiento centrado en el comercio traerá un aumento en la degradación ambiental. Los costos de hacerlo, en términos de pérdida de inversiones, serán probablemente muy bajos. Los costos de no hacer nada podrían ser, en cambio, muy altos.²⁷²

En el marco de la CCA será necesario encontrar mecanismos adecuados para establecer un proceso que permita a todas las dependencias gubernamentales interesadas participar en las discusiones sobre los vínculos entre medio ambiente y comercio. Cada una de las Partes debe atender seriamente la coordinación de sus múltiples agencias con competencia en estos asuntos. Esto a efecto de asegurar dos cosas: que cada departamento tenga una oportunidad de hacer sugerencias constructivas y que ninguna dependencia en particular pueda poner trabas al trabajo de la CCA.

La coordinación podría manifestarse de dos maneras principales: a través de un proceso mejorado de interacción entre las dependencias de cada país que dote de mayor información útil a los miembros del Consejo y sus representantes; y para asuntos específicos en lo que respecta a sus correspondientes ámbitos, mediante una mayor participación de las distintas dependencias en las actividades de la CCA.

²⁷¹ “Sean liberales o conservadores los que estén en el poder, en Washington, la Ciudad de México o Toronto, ellos están comprometidos con el libre comercio definido por las grandes corporaciones, por lo que el cumplimiento de los derechos laborales y las protecciones ambientales corre en sentido contrario a los propósitos por los cuales fue negociado el TLCAN –crear las condiciones favorables para la inversión”. Bacon, 2004: 4.

²⁷² Kevin Gallagher calcula que los costos por la degradación ambiental anualmente suman un total de 36 mil millones de dólares (Gallagher, 2005).

El tratamiento de este problema debe realizarse desde una posición que asegure una comunicación más amplia entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales. Un requisito mínimo es que todas las dependencias acepten el acuerdo y procuren sacar el mejor provecho de él. Un deseo más optimista es que todas puedan participar activamente y apoyar las labores y los objetivos de la CCA.

La CCA ha comenzado a poner en funcionamiento las herramientas necesarias para apoyar una planeación más estratégica de sus programas. El nuevo plan operativo pretende introducir mayor rigor en el proceso de planeación con el fin de introducir un marco de planeación para toda la organización con metas jerárquicas, objetivos y estrategias. A su vez, este enfoque deberá ayudar a que la organización simplifique sus actividades, fortalezca su efectividad y aumente la rendición de cuentas interna.

La Comisión es un excelente proyecto de un esfuerzo más generalizado y mejor financiado dirigido a lograr que el comercio trabaje para el desarrollo de instituciones ambientales, pero es a todas luces demasiado pequeña. La CCA no puede atender todos los problemas, sino solo abordar algunas cosas, sobre todo las que son más visibles. Por tanto, es preciso logra un mejor diagnóstico y selección para determinar cuáles son los puntos que se deberán atender.

El análisis de los impactos sociales y ambientales de la integración económica bajo el TLCAN “reafirma la urgente necesidad de renegociar el acuerdo con base en los resultados de una amplia consulta pública, que coloque los intereses y prioridades de la población en el centro de las consideraciones pues solo así se podrá alcanzar un verdadero modelo de desarrollo sustentable, que sea parte de un esquema alternativo de integración económica” (Carlsen y Salazar, 2004a: 1).

Entre las medidas generales que se deben tomar para establecer un “verdadero modelo de desarrollo sustentable” se encuentran las siguientes: integrar las consideraciones ambientales en todos los capítulos del TLCAN, especialmente en aquellos sobre agricultura, inversión, propiedad intelectual, energía, estándares y solución de controversias; reconocer explícitamente la prioridad de que los acuerdos internacionales sobre medio ambiente sean firmados por países miembros para regular la producción, el consumo y el uso del capital y la inversión (especialmente transnacional) en cada nación; y, crear fondos compensatorios para prevenir, mitigar y revertir las diferencias negativas de los impactos ambientales ocasionados por la integración económica.²⁷³

²⁷³ Otras medidas específicas tienen que ver con apoyar a las comunidades y a los sectores más pobres mediante inversiones que estimulen el desarrollo social con respeto a los recursos naturales; incluir salvaguardas ecológicas en áreas o ecosistemas sensibles a los flujos de inversión; respetar los derechos colectivos a la propiedad intelectual y al conocimiento tradicional; restringir la importación y el uso de semillas patentadas, especialmente de transgénicos; prohibir la importación de pesticidas y sustancias tóxicas las cuales se encuentran prohibidas en el mercado del país de origen; promover el desarrollo y transferencia de tecnologías limpias y ofrecer incentivos económicos para el uso de equipamiento ecológico y ampliar y profundizar los mecanismos de participación pública, monitoreo y medidas de conformidad con el no cumplimiento de la legislación ambiental dentro de los países e instancias trinacionales.

5.4.2 Funcionamiento eficiente de la CCA para el desarrollo de la capacidad

Durante sus primeros 10 años de existencia, la CCA ha llevado a cabo una serie de iniciativas cuyo propósito principal ha sido fomentar la cooperación para la solución de los problemas que se generan por el incremento del libre comercio y sus repercusiones en el medio. No obstante, la falta de claridad acerca de las funciones y responsabilidades de los distintos órganos que conforman la Comisión se ha tornado cada vez más evidente. Ello es resultado en parte del propio ACAAN, pero más importante aún de la forma en que el Acuerdo ha sido interpretado a lo largo de estos años.

Por tanto, se requieren acciones concertadas para dar mayor claridad a las funciones de la CCA, a efecto de garantizar un gobierno adecuado y eficaz. Dichas acciones deberán ser guiadas por los principios de transparencia en la toma de decisiones; la rendición de cuentas en lo referente al cumplimiento de funciones y responsabilidades; el respeto hacia las funciones de los demás órganos de la CCA, y el uso eficiente de los recursos.

Las Partes deben hacer un esfuerzo para aclarar las funciones y responsabilidades de los tres órganos principales de la CCA en su relación con la agenda para la cooperación, así como otorgar una orientación más precisa a los programas, a efecto de reflejar las prioridades de la Comisión, sus recursos financieros y las crecientes demandas de resultados tangibles.²⁷⁴

Como veíamos arriba, los problemas de interpretación del mecanismo de peticiones ciudadanas, por ejemplo, han preocupado a los funcionarios y observadores del proceso (Block, 2003). Pensamos que estos problemas deben resolverse con la satisfacción de los socios del Acuerdo, pues de no ser así, el proceso permanecerá siendo una fuente de controversias lo que, sucesivamente, generará tensiones y desviará valiosos recursos y atención de lo que consideramos debe ser lo más importante: la mayor colaboración institucional a largo plazo que permita alcanzar los programas de cooperación de la CCA.

En el mismo sentido, los ministros de medio ambiente de los tres países deben renovar su compromiso con la CCA como el principal órgano de cooperación ambiental y de evaluación de las implicaciones ambientales del comercio. Es necesario tener claro que dentro del ACAAN hay, y seguirá habiendo, temas que no podrán ser impulsados sin el compromiso político de cada uno de los gobiernos.²⁷⁵ La CCA debe entablar contactos con la CLC del TLCAN y sus órganos

²⁷⁴ El divorcio de las estructuras comerciales del TLCAN con las ambientales del ACAAN continuará mientras no se eliminen las vías de acceso de temas ambientales a las instancias comerciales, lo cual seguirá impidiendo que temas como el de la pesca del delfín, el transporte entre México y Estados Unidos y la contaminación del Golfo de México por las descargas del Río Mississippi, entre otros, sean tratados en el marco del ACAAN (Campillo, 2005: 512).

²⁷⁵ En el caso particular de Estados Unidos, durante la administración del presidente Bill Clinton (1992-2000) hubo intención y una cierta acción comprometida con el medio ambiente. Durante los años del presidente Bush, en cambio, ha sido más que evidente el desapego de su política hacia los temas ambientales y, en particular, su reticencia para cumplir con el Protocolo de Tokio sobre la reducción paulatina de las emisiones a la atmósfera, bajo el argumento de no imponer costos excesivos a la industria estadounidense, o sea, mantener ventajas

complementarios en aras de establecer relaciones rutinarias de información que permitan establecer un proceso formal de comunicación y un compromiso de alto nivel de consulta oportuna sobre asuntos problemáticos.

Después de una década de trabajo, las Partes han aprendido que “se pueden obtener mejores resultados de una actividad mejor centrada y concertada, concentrando las prioridades y haciendo más eficiente el programa de trabajo para ocuparse de las cuestiones críticas que puedan marcar una diferencia real” (CCA, 2005b: 7).

Este programa puede hacerse todavía más eficaz si se le delimita con una orientación estratégica más clara y precisa, lo que permitirá al Secretariado producir resultados de mayor calidad en menos áreas de trabajo. Por tanto, el Consejo debe centrar sus esfuerzos en definir una visión de largo plazo y prioridades estratégicas para la Comisión; aprobar el programa de trabajo y presupuesto anual, y supervisar la instrumentación del programa mediante una revisión anual de resultados.

La “Declaración de Puebla” es un avance en este sentido, al delinear de manera clara algunas de las características importantes en las que la CCA deberá desempeñarse en el curso de la siguiente década: 1) trabajar para estimular y facilitar la acción de las Partes y los interesados a través de su trabajo; 2) ayudar a los tres países en la coordinación de sus enfoques nacionales para enfrentar los problemas regionales; 3) proporcionar resultados concretos en las áreas definidas por el Consejo; y 4) fomentar mayor comparabilidad, compatibilidad y accesibilidad de información de alta calidad en América del Norte para apoyar decisiones ambientalmente adecuadas con base en el conocimiento científico (CCA, 2005f).

En dicha Declaración, las Partes eligieron tres prioridades generales para el programa de cooperación de la CCA para los próximos cinco años: información para la toma de decisiones, desarrollo de la capacidad y comercio y medio ambiente. El seguimiento a los resultados alcanzados deberá ser facilitado por las iniciativas de la CCA que cumplan con los requisitos “smart” (esto es, ser específicas, medibles, alcanzables, realistas y calendarizables, por las siglas en inglés de: *specific, measurable, achievable, realistic* y *time-bound*). Estas características no solamente harán más fácil la medición del avance, sino que apoyarán un proceso de toma de decisiones mejor informado sobre las prioridades, la gestión de los programas y la asignación presupuestal (CCA, 2005b: 14).

Los tres socios deben demostrar su compromiso con la CCA aumentando su actual financiamiento a cuando menos su nivel original en términos reales. El Consejo debe disponer igualmente la asignación de una mayor parte del presupuesto anual a actividades en beneficio de México, en el marco de programas específicos y acordados, así como actividades de desarrollo de la capacidad. En el mismo sentido, sería muy positivo que la CCA lograra ampliar su base de

competitivas basadas en un menor control de sus contaminantes. En su momento, como señalamos con anterioridad, este fue justamente uno de los argumentos presentados por Estados Unidos para negociar el ACAAN.

financiamiento. Ello puede lograrse a través de contribuciones voluntarias de las Partes a proyectos especiales y programas no medulares de la CCA. También puede entrañar asociaciones con otras organizaciones, incluidas agencias e instituciones multilaterales de desarrollo y el sector empresarial, en el financiamiento de aspectos específicos de programas y cofinanciamiento de actividades y adscripciones temporales de expertos.

La mayoría de los analistas sostienen que “debe resolverse el problema estructural de la existencia de marcadas asimetrías entre los tres países antes de lograr cualquier progreso real en el desarrollo sustentable de la región.” (Jacott, 2004: 4). La CCA deberá esforzarse en llevar a cabo una serie de iniciativas que otorgue prioridad a México, para mejorar la gestión de la problemática ambiental de preocupación mutua. Como se ha demostrado durante el primer decenio de funcionamiento de la Comisión, el aumento de la capacidad ambiental en México beneficiará a la región en su conjunto.

Kevin Gallagher ha examinado las tendencias ambientales en México entre 1985 y 1999 utilizando el modelo de Kuznets (Gallagher, 2004a).²⁷⁶ Durante este periodo, nuestro país pasó de ser una de las economías más cerradas a una de las más abiertas en el mundo. Según este autor, a medida que México se integró a los mercados mundiales, empeoraron significativamente las condiciones ambientales del país. Pero esto no se debió a que nuestro país se convirtiera en un refugio para la industria sucia estadounidense. Por el contrario, el porcentaje de estas industrias se redujo durante este periodo. Más bien, esto se debió a que el gobierno mexicano y el ACAAN no anticiparon la creciente degradación ambiental (ocasionada por el crecimiento de la industria en general) y no se crearon las estructuras institucionales apropiadas para promover la protección del medio ambiente” (Gallagher, 2004a).

Por último, de acuerdo con algunos análisis, las disposiciones sobre solución de controversias y sanciones por fallas en la aplicación de la legislación parecen contraponerse con el espíritu general de cooperación del Acuerdo y pueden incluso resultar contraproducentes. La amenaza de que se les invoque –aun cuando ello fuera improbable dado el entendimiento tácito de que hacerlo minaría el Acuerdo- afecta negativamente la instrumentación de los artículos 14 y 15 relativos a peticiones ciudadanas. Por tanto, dichos análisis recomiendan comprometer públicamente a los socios del

²⁷⁶ La llamada curva ambiental de Kuznetz muestra que la degradación ambiental se eleva en las primeras etapas de la integración económica, para después nivelarse y disminuir en forma constante a medida que aumenta el ingreso per cápita. En México, el cambio debió ocurrir al alcanzar un ingreso anual per cápita de 3,000 dls. a 5,000 dls. No obstante, según Gallagher, cada año a partir de 1985 “hemos visto que el índice de contaminación crece con mayor rapidez que el producto interno bruto y la población”. Según el autor, “las estadísticas muestran que costos derivados de la degradación ambiental representaron 10 por ciento del PIB anual durante el periodo de 1985 a 1999. La causa más importante es la falta de estructuras institucionales adecuadas para mejorar la protección del medio ambiente.

ACAAN a abstenerse de invocar la Quinta Parte del Acuerdo durante un periodo de diez años (CCA, 2004).²⁷⁷

Nosotros pensamos que si bien es fundamental poner el énfasis en los aspectos cooperativos de la reacción ambiental trilateral, es necesario profundizar el debate sobre la necesidad de acordar un procedimiento punitivo claro y expedito con el fin de castigar los comportamientos violatorios de las legislaciones ambientales que afecten el medio ambiente en la región de América del Norte.

En resumen, será fundamental que la CCA incorpore en forma sistemática el objetivo de creación, fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales en todos sus programas para el surgimiento de nueva generación de funcionarios ambientales y expertos en la materia, lo mismo al interior que al exterior de las dependencias gubernamentales, y en los sectores académico y empresarial.

En este sentido, la CCA deberá apoyar de manera específica a las instituciones gubernamentales y a las organizaciones privadas mexicanas a fin de que se fortalezca la aplicación de las leyes y políticas ambientales, pero no solo eso, sino que también se construyan los vínculos necesarios con la comunidad financiera con el fin de incrementar las inversiones en bienes y servicios ambientales en algunos sectores económicos claves.²⁷⁸

5.4.3 Generación de información, conocimiento y participación ciudadana

Para resolver los problemas ambientales de alcance regional en América del Norte, los responsables de la toma de decisiones en todos los niveles en los tres países requieren de la mejor información para establecer sus objetivos, instrumentar las soluciones y dar seguimiento a la efectividad de sus opciones. La Comisión ha desempeñado un papel importante como generadora y depositaria de información ambiental. Igualmente, la generación de conocimiento por parte de la CCA ha sido ampliamente valorada. En este sentido, los informes del Secretariado conforme al artículo 13 han sido de gran utilidad.

Durante sus primeros 10 años, la CCA ha desarrollado y vinculación de bases de datos y redes de información multinacionales en áreas como emisiones de contaminantes, integridad ecológica y relaciones entre comercio y medio ambiente. La Comisión debe continuar este trabajo y desarrollar también normas y metodologías comunes para integrar diversas actividades relacionadas con la información y mecanismos de registro utilizados en América del Norte.

²⁷⁷ Algunos analistas consideran que “es tiempo de corregir el mandato de la CCA y rechazar las medidas punitivas del Acuerdo” (Audely y Vaughan, 2003: 4).

²⁷⁸ Por ejemplo, el incremento del transporte en el comercio de bienes manufacturados significa el incremento de daños a través de clavos en la contaminación del aire. La CCA debe apoyar trabajos con empresarios y gobierno para mejorar corredores de transporte amigables con el medio ambiente.

A efecto de mantener y consolidar su papel de liderazgo en materia de conocimiento ambiental, la CCA debe garantizar que la información que presenta tenga un fundamento sólido en el conocimiento científico y esté dirigida a aquellos que pueden hacer un uso adecuado de su análisis. Debe, asimismo, mantener la mayor calidad en su información.

La Comisión ha sido y seguirá siendo un motor para fomentar la participación pública en el proceso de toma de decisiones y en el monitoreo de cómo se están aplicando las leyes ambientales. Esta es una institución pionera y que ha estado ganando el respeto de la sociedad para buscar independencia y objetividad en su trabajo. La CCA es una de las pocas herramientas internacionales con las cuales la sociedad puede contar para mostrar casos concretos de falla en la aplicación de la ley (Alanis, 2005: 4).

La CCA ha construido una importante base de apoyo entre ONGs y grupos comunitarios.²⁷⁹ Esto debe continuar siendo así, y deben mejorarse la oportunidad y la eficacia de las consultas y participación ciudadana. Al tiempo que continúa trabajando con su actual base de apoyo, la Comisión puede reforzar la eficacia y legitimidad de sus programas mediante una participación más activa de la comunidad empresarial, el sector académico y las comunidades indígenas.²⁸⁰

En cuanto al proceso de peticiones ciudadanas será necesario establecer reglas de procedimiento claras para el Secretariado, consistentes con una estricta interpretación de los propósitos del ACAAN. Asimismo, es preciso confiar al Director Ejecutivo el desempeño adecuado de sus funciones, conforme a lo estipulado en el ACAAN y llevar a la práctica su propio papel de manera consistente con una estricta interpretación del Acuerdo. Esto es, para que este proceso sea un mecanismo creíble y eficaz, es de vital importancia que haya mayor claridad entre las instituciones de la CCA y el público respecto de la forma en que estas obligaciones del ACAAN se instrumentan, y una disponibilidad de las Partes para abordar asuntos legítimos planteados en las demandas ciudadanas de conformidad con los artículos 14 y 15.

Igualmente importante debe ser que el Consejo pueda articular una visión compartida para el medio ambiente de América de Norte con base en un proceso transparente en que participen una multitud de actores. De no lograrse lo anterior, la CCA se expone al riesgo de pasar a ser una extensión de las prioridades de cada gobierno individual, en vez de una voz de América del Norte.

²⁷⁹ No obstante, desde la aprobación del TLCAN y sus acuerdos paralelos, las organizaciones ambientales estadounidenses parecen haber perdido interés. Ninguno de los grandes grupos en Estados Unidos “ha dedicado una atención sostenida a limitar los costos ambientales del proceso de integración de América del Norte tras la aprobación del TLCAN en el Congreso estadounidense” (Brooks y Fox, 2005: 6).

²⁸⁰ Aunque el CCPC ha atraído y sostenido un alto nivel de interés de ONGs ambientales, otros sectores como el empresarial, han participado mucho menos en el trabajo del Comité. Por ello, este sector podría constituir una valiosa fuente de información y experiencia en dichos asuntos: su mayor participación en los proyectos de la CCA permitiría a la Comisión llegar a conclusiones de mayor relevancia política y darles credibilidad entre un público más amplio.

Dado que ninguna de las partes del ACAAN ha querido establecer instituciones con características supranacionales, hay que explorar otras formas de cooperación en materia ambiental. Para encontrar el equilibrio entre las diferentes prácticas ambientales, las distintas prioridades y la asimetría en los recursos legales, científicos y financieros, es necesario construir otros espacios aparte de la CCA.

Una de las formas de generar más redes es a través del proceso de una especie de derrame (*spillover o triggering*) de las redes gubernamentales ya institucionalizadas, adoptando una agenda internacional ambiciosa sin contar con una infraestructura internacional. Ello en los casos en que el Tratado mismo no establece estructuras a implementar, y por tanto son las estructuras nacionales quienes deben cumplir con esa función, la única opción que tienen los funcionarios es crear redes trans-gubernamentales (Antal, 2004)

Este tipo de redes, que existen también en la Unión Europea, en el caso del TLCAN, en opinión de Alan Swann, se traducen en un tipo de “juridificación” que significa traducir los compromisos políticos en obligaciones legales. Sin un aparato supranacional burocrático afín, las burocracias nacionales se ven obligadas a trabajar juntas en el funcionamiento cotidiano del sistema, no solo los encargados del comercio, sino también las autoridades encargadas de los asuntos laborales, transporte, agricultura, seguridad, finanzas, etc. Para México, en relación con el medio ambiente, sería muy útil crear este tipo de redes en materia de tecnología ambiental y la biotecnología aplicada a la conservación de la biodiversidad.

CONCLUSIONES

El fin de la “Guerra Fría” trajo consigo el incremento de la competencia económica internacional, el surgimiento de nuevos actores en la arena mundial y la búsqueda de formas alternativas para la cooperación regional entre las naciones. En el caso de México, el modelo económico de carácter neoliberal aplicado en nuestro país a partir de los años ochenta, facilitó la ampliación de las transacciones económicas, desde el comercio de bienes hasta la inversión de capital. El consecuente aumento de la interdependencia económica en la región de América del Norte produjo un campo fértil para el incremento de la cooperación regional entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá.

Uno de los propósitos de carácter político que se buscó conseguir con la la creación de instituciones trinacionales en el marco del TLCAN fue evitar la discrecionalidad y arbitrariedad de las burocracias nacionales al aplicar sus leyes locales. En el caso del ACAAN, el verdadero móvil que instó a las tres Partes a concretar un acuerdo ambiental y establecer la CCA obedeció a un requisito político coyuntural y no a una voluntad ambientalista expresa, situación que sin duda ha tenido impactos en los resultados obtenidos durante la operación del acuerdo y de la institución ambiental regional.

La principal conclusión a la que hemos podido arribar en el presente trabajo de investigación es que el proceso de institucionalización en el manejo de los asuntos intergubernamentales de la relación trilateral, surgido como consecuencia de los fenómenos arriba señalados y materializado en la firma e implementación del ACAAN y la puesta en marcha de la CCA, ha fomentado el incremento de la cooperación en el ámbito ambiental, en beneficio de los ciudadanos de los tres países. Como vimos, la evidencia empírica que demuestra dicha institucionalización es considerable.

El ACAAN es un convenio único en su género que promueve la cooperación ambiental en el contexto de relaciones comerciales estrechas. Por medio de su Consejo, del Secretariado y del CCPC, la CCA ha logrado considerables éxitos en tan sólo diez años: ha contribuido sustancialmente a nuestro conocimiento sobre el medio ambiente de América del Norte; ha emprendido acciones trilaterales de cooperación en asuntos de importancia regional; ha fortalecido la capacidad de las instituciones públicas en la gestión de la problemática ambiental y en la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales y ha fomentado la transparencia y la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas.

La promoción de la cooperación regional y el fomento de la participación ciudadana se han convertido en los principales éxitos de la CCA. Cientos de personas han asistido a las reuniones o han proporcionado sus opiniones en docenas de documentos de trabajo e informes. Alrededor de 38

mil visitas mensuales al sitio de Internet de la CCA demuestran el creciente interés de la gente en la Comisión (CCA, 2005c: 1). Sus informes siguen teniendo una alta demanda.²⁸¹

El nivel de institucionalización en materia ambiental que ha traído la implementación del ACAAN y la puesta en marcha de la CCA puede considerarse como alto. El mayor nivel de cooperación trilateral ha propiciado la concreción de una gran cantidad de acuerdos así como la coordinación de políticas específicas en diversas áreas. El número y la naturaleza de los programas, proyectos e iniciativas que a la fecha se han concretado son numerosos y tienden a ampliarse.

A pesar de que aún falta una enorme voluntad política por parte de los gobiernos de los tres socios del ACAAN, éstos han aumentado el nivel de importancia que otorgan a los asuntos ambientales de importancia regional dentro de sus agendas internas. El grado de formalización alcanzado gracias al mayor involucramiento de los funcionarios de los tres gobiernos es una de las pruebas del avance en la dirección correcta hacia el proceso de institucionalización en materia ambiental.

El nivel de autonomía del ACAAN debe medirse a través de la manera mediante la cual ha podido instituirse de manera independiente. Esto es, la especificidad de los procedimientos de toma de decisiones, canales de comunicación, intercambio de información, etc. En este sentido, la estructura y composición de las instituciones creadas por el TLCAN ha impedido que la CCA se convierta en una instancia con mayor autonomía y, por tanto, en un actor más importante en la toma de decisiones comerciales que afectan el medio ambiente. A los diez años de funcionamiento de la Comisión existen dudas sobre cuáles deben ser sus facultades concretas y sobre su independencia de los gobiernos.

Fortalecer la CCA como un cuerpo independiente debe ser una meta prioritaria de los ciudadanos de América del Norte. Será necesario dar pasos hacia una mayor autonomía del Secretariado, mejorar su agenda y fomentar de esta manera una mayor confianza en las sociedades y en la opinión pública. Para ello, se deberá presionar a los gobiernos socios del acuerdo con el fin de forzar las reestructuraciones necesarias para un mejor funcionamiento de la Comisión. Los cuerpos legislativos de los tres países también deberán tomar posición para proponer las reformas necesarias en los textos del acuerdo comercial (el TLCAN) y del ambiental (el ACAAN).

Como explicamos en el primer capítulo, existen efectos positivos que las instituciones internacionales pueden producir en las burocracias gubernamentales nacionales. En nuestro caso concreto de estudio, podemos concluir que la institucionalización y la mayor cooperación en el ámbito ambiental entre México, Estados Unidos y Canadá han posibilitado el logro de avances cuando menos en los siguientes aspectos:

²⁸¹ El Director Ejecutivo del Secretariado mencionó en su Informe de Actividades de junio de 2005 que alrededor de 3,700 ejemplares del informe completo sobre emisiones atmosféricas de las centrales eléctricas de América del Norte fueron transferidas electrónicamente desde su publicación en enero de 2005.

Promoción del interés gubernamental y la atención en los asuntos ambientales. La negociación del ACAAN y la operación de la CCA han aumentado el interés y la atención de los tres gobiernos en los asuntos ambientales, sobre todo de aquellos que tienen implicaciones de carácter regional. La concreción de diversos proyectos de cooperación desarrollados por la CCA ha permitido la reducción en los costos de transacción, al establecerse canales permanentes de comunicación y entendimiento.

La institucionalización de la relación ambiental en América del Norte ha tenido especialmente en México efectos positivos a favor de la conservación y protección del medio ambiente, toda vez que las obligaciones contenidas en el ACAAN se han ido incorporando en nuestra legislación. Por ejemplo, la Quinta Parte del Acuerdo, relacionada con las controversias comerciales en materia ambiental, pese a que nunca ha sido aplicada, se ha convertido en una especie de presión política para que, en mayor o menor medida y con altibajos a lo largo del tiempo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial realicen adecuaciones para cumplir con la legislación ambiental, en la medida en que los recursos presupuestales y la voluntad política de cada uno de los actores lo ha permitido.

Este mecanismo, junto con el proceso de peticiones ciudadanas contenido en los artículos 14 y 15 del acuerdo, ha sido visto desde el ámbito externo como uno de los que más han influido en el fortalecimiento del cumplimiento de leyes y reglamentos en México. Quizá no de manera directa, pero debido a que son cuestiones que regularmente son informadas, discutidas y cuestionadas en las diversas reuniones de trabajo trilaterales y bilaterales, ha permitido que nuestro país sea motivado en los hechos a comprometerse más con la aplicación efectiva de su legislación en materia ambiental.

Procedimientos de toma de decisiones: En el caso de México, esto se ha mejorado gracias a la disponibilidad de información precisa y abundante. La CCA ha demostrado su capacidad para ser una fuente respetable de generación de información ambiental. Particularmente en nuestro país, el flujo de datos relacionados con la esfera del medio ambiente se ha incrementado sustantivamente. Esto ha permitido también garantizar un escrutinio público más intenso en los asuntos ambientales. Gracias a esto se han generado una amplia variedad de redes de organizaciones y de ciudadanos preocupados por las condiciones ambientales de la región de América del Norte.

Creación de servicios de verificación de las irregularidades. Los informes del Secretariado relacionados con el artículo 13 y los procedimientos de peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15 del ACAAN han demostrado su potencial para enfocar la atención en ciertos asuntos y problemas ambientales de preocupación regional. Estos mecanismos han permitido auspiciar la transparencia y la participación ciudadana dentro en los asuntos ambientales en América del Norte, posibilitando al público en general el acceso directo a los procesos de toma de decisiones de la CCA.

No obstante, existen muchas quejas de los peticionarios respecto a la lentitud, complejidad, burocratización y falta de imparcialidad en las decisiones del Consejo para aceptar la elaboración de

expedientes e informes de hechos. Las consultas públicas de la CCA han arrojado fuertes críticas sobre la inclinación de la Comisión hacia el sector privado e incluso la privatización de la misma a expensas del sector académico y social. Se ha cuestionado también la selección de los consultores y el hecho de que la mayoría sean canadienses a expensas de mexicanos y estadounidenses. Por tanto, estos procedimientos deberán ser analizados y mejorados para garantizar la total independencia e imparcialidad de los mecanismos.

Incremento de las capacidades institucionales gubernamentales técnicas, administrativas y legales. A pesar de las diferencias relativas a la diversidad de arreglos constitucionales, ordenamientos jurídicos y sistemas ambientales que se presentan en los tres países socios de América del Norte, se ha podido avanzar en la construcción de capacidad institucional y en la armonización de ciertos procedimientos y regulaciones sobre medio ambiente.

La inclusión del tema ambiental en el TLCAN y la creación del ACAAN y la CCA han conducido a una serie de avances para México en esta materia: en 1992 la creación del INE y la CONABIO; los cambios introducidos en 1996 a la LGEEPA; la Ley sobre Derechos Forestales de 1997 y la Ley Sobre la Conservación de las Especies del año 2000. La aprobación de otras leyes, sin embargo, todavía está pendiente.

En el mismo sentido, las secretarías, agencias, o departamentos del medio ambiente de los tres países se benefician del trabajo de recolección y compilación de información sobre políticas ambientales llevada a cabo por la CCA y de su labor para mejorar la aplicación de las normas ambientales a través de ofrecer a las sociedades suficiente información y, de esta forma, “empoderar” a los grupos sociales.

La función de la CCA de construir capacidades institucionales, esto es, edificar los vínculos necesarios al nivel transnacional con el fin de mejorar la cooperación entre los reguladores nacionales y así alcanzar una mejor aplicación de las leyes, ha sido tal vez su mayor avance. Dicho intercambio ha contribuido para crear el sentido de formación de una comunidad profesional.

Incremento de las regulaciones para ayudar a disminuir la incertidumbre. El TLCAN no es precisamente un tratado ambiental, sino más bien responde a intereses básicamente de índole comercial. Su función es cuidar que el medio ambiente no se convierta en una barrera comercial proteccionista. El temor inicial, especialmente de la parte mexicana, pero también en menor grado de la canadiense, era que el tratado abriera las puertas para imponer medidas unilaterales y extraterritoriales con propósitos ambientales para legitimar de esta forma medidas comerciales restrictivas.

Existen dos tipos de mandatos que le fueron otorgados a la CCA. El primero tiene que ver básicamente con su función para promover la cooperación en materia de impacto ambiental, información, difusión, participación ciudadana, reforzamiento en la aplicación de la ley, armonización

de leyes; el segundo tiene que ver con la función de litigar y formar opinión experta en casos de conflictos ambientales. En el primero de sus objetivos la CCA ha alcanzado, como hemos visto, logros importantes. No obstante, en el segundo se ha avanzado poco y ha sido objeto de fuertes reclamos sobre la falta de capacidad para jugar un papel de actor independiente y significativo en la resolución de los conflictos.

Esta falla tiene que ver con la problemática de juzgar temas ambientales complejos en contextos sociales diversos y no menos complicados. En este sentido, como lo ha señalado la investigadora Edit Antal, “la clave del derecho administrativo está en encontrar cómo asegurar un juicio independiente, neutro o científico, y al mismo tiempo tomar en cuenta el mayor número posible de los intereses políticos legítimos”. El primero presupone el uso de la opinión experta mientras que el segundo la participación activa de todos los afectados y grupos de interés. ¿Cómo integrar el juicio científico y el juicio social en un solo proceso? La Unión Europea resolvió este problema integrando el mayor número de distintos intereses, incluidos aquellos actores con menor capacidad y organización.

La esencia de este debate se ilustra muy bien con el caso de las peticiones ciudadanas establecidas en los artículos 14 y 15 del acuerdo. Estos procedimientos, que ciertamente no establecen sanciones, son de gran importancia por que son vistos potencialmente como pasos previos a otros procesos que sí pueden conducir a arbitraje y que conducen a sanciones establecidas en la Quinta Parte del ACAAN, siempre y cuando existan evidencias de omisiones sistemáticas.

El objetivo práctico del procedimiento es recabar información para ser presentada a la consideración del “tribunal de la opinión pública” y sometida a los reflectores internacionales. Dado que se trata de un asunto de aplicación de la ley interna, este mecanismo cumple también la función de demostrar que no se produce la muy temida “competencia a la baja” de la regulación ambiental como consecuencia de la apertura comercial.

Uno de los dilemas irresolubles de la CCA ha sido, por tanto, la tensión que existe entre sus funciones de litigio y las de cooperación. Por ello, existe un interesante debate hacia cuál de las dos direcciones se deben de canalizar sus actividades futuras: fortalecer su papel de litigio en los conflictos o reforzar la cooperación y la construcción de capacidades institucionales. El riesgo que se presenta es que al centrarse en la resolución de conflictos ambientales puntuales la CCA sería juez y parte, puesto que incluye a los tres secretarios de Medio Ambiente que tienen potencial para politizar los conflictos e incluso fomentar la falta de credibilidad.

Nosotros pensamos que ambos objetivos no son excluyentes uno del otro, esto es, deben continuar y profundizarse los esfuerzos para la elaboración de proyectos cooperativos para la conservación del medio ambiente en beneficio de los ciudadanos pero, al mismo tiempo, es preciso avanzar en la redefinición de un mecanismo menos complicado y que cuente con independencia de

los gobiernos que permita penalizar las conductas que lesionan el medio ambiente en la región de América del Norte.

En resumen, aunque la institucionalización de las relaciones intergubernamentales entre México, Estados Unidos y Canadá ha promovido la colaboración trilateral en el ámbito del medio ambiente y que dicho aumento en los niveles de institucionalización de las relaciones intergubernamentales ha resultado en mayores posibilidades para la cooperación entre las tres naciones, hay también una serie de problemas que se presentan en torno a la operación de la CCA, y que deben resolverse con el fin de lograr un mejor equilibrio entre los asuntos ambientales y comerciales en la región. Dichas preocupaciones pueden ser resumidas en tres principales aspectos:

1. La integración inadecuada entre comercio y medio ambiente se expresa en la ausencia de una coordinación central del TLCAN en el interior de los gobiernos nacionales o un secretariado tripartita capaz de garantizar un diálogo, la comunicación y la confianza hacia la CCA.

2. No existe ninguna instancia para monitorear y evaluar los procesos ambientales y el desarrollo sustentable de manera integral. Las instituciones del ACAAN solo llevan a cabo estudios en algunas áreas específicas, como son los recursos naturales, mayormente en la agricultura, conservación de la biodiversidad y turismo sustentable.

3. El ACAAN no cuenta con los mecanismos, los recursos y compromisos políticos para asegurar la implementación de sus responsabilidades.

Estas críticas en realidad revelan que la propia estructura de las instituciones ambientales del ACAAN es inapropiada para cumplir su mandato o, en otras palabras, que el problema proviene más bien del legado de la negociación del TLCAN aunque también deben considerarse las dificultades en su aplicación.

En este sentido, la propuesta más natural que deberá de impulsarse en los próximos años es la búsqueda de una renegociación del acuerdo con el fin de subsanar las omisiones arriba mencionadas. Debido a que fue aprobado como un tratado internacional, los congresos de las tres naciones de América del Norte deberán tener la suficiente voluntad para corregir estas deficiencias y avanzar así hacia una redefinición del ACAAN.

Evidentemente esto no será posible alcanzarse en el futuro cercano. Por tanto, serán necesarias mientras tanto una serie de medidas para corregir algunos de estos problemas. La CCA deberá enfocar sus actividades y recursos en los años que vienen para convertirse en una fuente de reconocida reputación en la construcción de conocimiento “duro” sobre asuntos del medio ambiente en América del Norte y facilitar así una mejor implementación de las políticas públicas para la región. En el mismo sentido, la CCA deberá continuar y ampliar el uso de todos sus poderes especiales de investigación con el fin de llamar la atención de problemas ambientales importantes que vayan surgiendo.

Por todo lo anterior podemos concluir que los resultados del ACAAN para nuestro país han sido, en términos generales, favorables. México se ha beneficiado de aspectos como mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; formación y capacitación de cuadros; aprovechamiento de información y estudios que se han recopilado y generado en abundancia; mayores contactos con organismos y autoridades de los otros dos países socios, dentro de un marco institucional y calendarizado, entre otros.

Otro de los aspectos positivos ha sido haber motivado a los responsables de tres administraciones gubernamentales consecutivas a manenerse en un mismo sentido en la búsqueda de modernizar los instrumentos legales y administrativos en materia ambiental en nuestro país, impidiendo regresiones propias de nuestro sistema político. También se ha habido avanzar en una especie de perfeccionamiento de los mecanismos internos propios de la materia, en donde los procedimientos administrativos y judiciales han ido corrigiendo sus fallas y deficiencias, facilitando, tanto a la autoridad como a la ciudadanía, el acceso a la justicia ambiental a la información veraz y con mayor oportunidad.

Un asunto favorable adicional tiene que ver con la profesionalización de los que los grupos de abogados ambientalistas internacionales que trabajan en los distintos sectores involucrados. Estos especialistas cuentan ahora con mayor información y capacitación, y se han convertido en fieles transmisores de corrientes y pautas administrativas y legislativas internacionales. Dichos profesionales tienden cada vez con mayor frecuencia a vincularse con miembros y asesores de las contrapartes internacionales, lo que está ayudando a unos y otros a retroalimentarse.

Finalmente, el ACAAN y la CCA han puesto a México en una vitrina internacional que ha otorgado visibilidad a nuestro país quien, como país socio, es revisado regularmente, a la vez que ha permitido construir a los mexicanos una cierta necesidad por ventilar los avances y complejidades de nuestros procesos internos, todo lo cual, en mayor o menor medida, ha obligado a mantener un ritmo y una imagen que favorecen los procesos democráticos y participativos en nuestra nación.

Pero lo más importante que ha logrado la institucionalización de la relación ambiental es el establecimiento de los medios para asegurar que la sociedad civil participe de modo significativo y desde las primeras etapas en las evaluaciones ambientales de la agenda de libre comercio. De hecho, de todas las quejas planteadas por la sociedad civil contra los acuerdos comerciales, la falta de transparencia y participación ciudadana sigue siendo tal vez las más enérgicas. Esto se deberá traducir en los próximos años en cambios profundos en las políticas y legislaciones ambientales en beneficio de los ciudadanos de la región de América del Norte

CUADROS

CUADRO 3 PETICIONES CIUDADANAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL (ARTÍCULOS 14 Y 15 DEL ACAAN) <i>Peticiones activas</i>	
1. <u>ALCA-Iztapalapa II</u> (SEM-03-004) 17/06/2003 Parte: México	El peticionario alega que hay irregularidades de carácter ambiental en la operación por parte de la empresa ALCA, S.A. de C.V. (ALCA), una fábrica de material para hacer calzado ubicada en la colonia Santa Isabel Industrial, Delegación Iztapalapa, México D.F., donde vive el denunciante. La petición afirma que ALCA está omitiendo cumplir con el artículo 150 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el artículo 414, párrafo primero y del artículo 415 del Código Penal Federal de México.
2. <u>Automóviles de Quebec</u> (SEM-04-007) 3/11/2004 Parte: Canadá	La peticionaria afirma que Canadá, en particular la provincia de Quebec, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 96.1 y 96.2 del Reglamento sobre Calidad Atmosférica de Quebec y de los artículos 19.1, 20 y 51 de la Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente de Quebec en relación con las emisiones a la atmósfera de hidrocarburos, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno generados por vehículos ligeros modelos posteriores a 1985.
3. <u>Centrales carboeléctricas</u> (SEM-04-005) 20/09/2004 Parte: Estados Unidos	Los peticionarios aseveran que Estados Unidos está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Agua Limpia, de carácter federal, contra las centrales carboeléctricas por sus emisiones de mercurio que presuntamente están degradando miles de ríos, lagos y otros cuerpos de agua en territorio estadounidense.
4. <u>Contaminación Ambiental en Hermosillo II</u> (SEM-05-003) 30/08/2005 Parte: México	Los peticionarios aseveran la presunta incapacidad y falla por parte de México de emprender acciones para prevenir contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal y municipal; para establecer y mantener actualizado un Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire; y para definir planes estatales y municipales de desarrollo urbano que señalen las zonas en que sean permitidas la instalación de industrias contaminantes.
5. <u>Ex Hacienda El Hospital</u> (SEM-06-001) 26/01/2006 Parte: México	El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones a la aplicación efectiva de ciertas disposiciones de su legislación ambiental respecto de un sitio contaminado con plomo, cromo, cadmio, níquel y molibdeno, lo que presuntamente ha ocasionado daños a la salud de los habitantes de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital.
6. <u>Explotación forestal en Ontario</u> (SEM-02-001) 6/02/2002 Parte: Canadá	Los peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR). De conformidad con la sección 6(a) del MBR, es un delito dañar, destruir o capturar nidos o huevos de aves migratorias sin el permiso pertinente. Los peticionarios sostienen que la supuesta omisión, además del efecto nocivo para la población de aves migratorias, tiene consecuencias negativas para la diversidad biológica de la vida silvestre, el turismo, el cumplimiento de las leyes, la competencia leal dentro del sector forestal y las reservas madereras saludables.
7. <u>Explotación forestal en Ontario II</u> (SEM-04-006) 12/10/2004 Parte: Canadá	En atención a una decisión del Consejo de la CCA de abril de 2003, los peticionarios presentaron información adicional relacionada con la petición Explotación Forestal en Ontario en agosto de 2003. En su nueva petición, los peticionarios se centran en las UMF de los bosques Cochrane, Shiningtree, Temagami y Wawa.

<p>8. Islas Coronado (SEM-05-002) 3/05/2005 Parte: México</p>	<p>Los peticionarios aseveran que México está incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental al permitir la construcción de una Terminal Regasificadora de Gas Natural Licuado en las Islas Coronado cercanas a la costa del estado de Baja California y a una colonia de reproducción del ave marina considerada en riesgo. Aseveran que la SEMARNAT incurrió en la omisión de la aplicación efectiva de los artículos 78 a 83 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente y del artículo 5 de la Ley General de Vida Silvestre.</p>
<p>9. Lago de Chapala II (SEM-03-003) 23/05/2003 Parte: México</p>	<p>Los peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en el caso de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, teniendo como consecuencia el grave deterioro ambiental y desequilibrio hídrico de la cuenca misma, así como el riesgo que el Lago de Chapala y el hábitat de sus aves migratorias desaparezcan.</p>
<p>10. Pulpa y papel (SEM-02-003) 8/05/2002 Parte: Canadá</p>	<p>Los peticionarios han documentado presuntas violaciones a las regulaciones sobre contaminación de las fábricas de pulpa en el centro y este de Canadá. Los denunciantes concluyen que Canadá está incurriendo en la omisión de la aplicación de su política que busca asegurar el cumplimiento en el menor tiempo posible sin que se presenten reincidencias en las violaciones, así como su compromiso con una aplicación justa, predecible y congruente.</p>
<p>11. Technoparc de Montreal (SEM-03-005) 14/08/2003 Parte: Canadá</p>	<p>Los peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca en la ciudad de Montreal en relación con las descargas al río San Lorenzo de contaminantes tóxicos por parte del sitio de Technoparc de esa ciudad. Los denunciantes aseguran que las descargas son un delito conforme a la sección 36(3) de la Ley de Pesca, que prohíbe el depósito de una sustancia nociva en el agua frecuentada por peces o en cualquier lugar cuyas condiciones impliquen la posibilidad de que la sustancia llegue al agua.</p>

Fuente: elaboración del autor a partir de la información contenida en diversos documentos de la CCA, incluida su página Web

CUADRO 4

**PETICIONES CIUDADANAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL
(ARTÍCULOS 14 Y 15 DEL ACAAN)**

Expedientes de hechos

<p>Aquanova (SEM-98-006) 20/10/1998 Parte: México</p> <p>El expediente de hechos se dio a conocer a la ciudadanía el 23/06/2003</p>	<p>Los peticionarios argumentaron la existencia de diversas omisiones en la aplicación de la legislación ambiental por parte de México respecto al establecimiento y operación de la empresa camaronícola Granjas Aquanova, S.A., de C.V., en la Isla del Conde, Municipio de San Blas, Nayarit, México. Los demandantes alegaron falta de aplicación efectiva de las disposiciones legales para la protección de las selvas y bosques tropicales, especialmente algunas especies de mangle y de aves migratorias; igualmente, demandaron el incumplimiento de los requerimientos en materia de impacto ambiental.</p>
<p>Aves migratorias (SEM-99-002) 19/11/1999 Parte: Estados Unidos</p> <p>El expediente de hechos se dio a conocer a la ciudadanía el 24/04/2003</p>	<p>Los peticionarios alegaron que el gobierno de Estados Unidos incurrió en omisiones en la aplicación de la sección 703 de la Ley del Tratado sobre Aves Migratorias, que prohíbe matar aves migratorias sin autorización. "por cualquier medio o de cualquier modo". Los peticionarios señalaron que "esta falta de aplicación socava los esfuerzos conjuntos de Canadá, Estados Unidos y México para conservar la biodiversidad, meta que la CCA reconoce de manera explícita y ha adoptado recientemente mediante su programa Conservación de la Biodiversidad de América del Norte".</p>
<p>BC Hydro (SEM-97-001) 2/04/1997 Parte: Canadá</p> <p>El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía el 11/06/2000</p>	<p>Los peticionarios afirmaron que el gobierno de Canadá estaba incurriendo en omisiones la aplicación efectiva de la sección 35(1) de la Ley de la Industria Pesquera, y en la imposición de su autoridad, según la sección 119.06 del la Ley del Consejo Nacional de Energía, para asegurar la protección de los peces y su hábitat en los ríos de Columbia Británica contra daños ambientales continuos y repetidos causados por presas hidroeléctricas.</p>
<p>BC minino (SEM-98-004) 29/06/1998 Parte: Canadá</p> <p>El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía el 12/08/2003</p>	<p>Los peticionarios identificaron la omisión general de la sección 36(3) de la Ley sobre Pesca para proteger a los peces y a su hábitat de los impactos ambientales destructivos originados por la industria minera de Columbia Británica. Los demandantes argumentaron que "uno de los factores principales que contribuyen a la omisión por parte de Canadá en la aplicación de la legislación en contra de la industria minera de Columbia Británica, son los recortes drásticos en los recursos y el personal responsable de la aplicación de la legislación en Environment Canada".</p>
<p>Cozumel (SEM-96-001) 17/01/1996 Parte: México</p> <p>El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (24/10/1997)</p>	<p>Los peticionarios aseveraron que en el caso de la evaluación del proyecto denominado "Construcción y operación de una terminal portuaria, de uso público para cruceros turísticos en la Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo, México", existieron omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental vigente por parte de las autoridades competentes, ya que faltó la aplicación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de su Reglamento en materia de Impacto Ambiental, así como del Instructivo para desarrollar y presentar la Manifestación de Impacto</p>

	Ambiental en la Modalidad General.
<p>Metales y Derivados (SEM-98-007) 23/10/1998 Parte: México</p> <p>El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (11/02/2002)</p>	<p>Los peticionarios señalaron que México no aplicaba efectivamente sus leyes ambientales en el caso de una fundidora de plomo abandonada en Tijuana, Baja California, que presenta un alto riesgo para la salud de las comunidades vecinas y el medio ambiente. Los denunciantes afirman que la empresa New Frontier Trading Corporation, mediante su filial Metales y Derivados, no repatrió a Estados Unidos los residuos peligrosos que generó, según lo exigen la legislación mexicana y el Acuerdo de La Paz. En la petición se afirma que México "no ha aplicado con efectividad sus leyes ambientales por su incapacidad o falta de voluntad para proseguir con los procesos penales contra el propietario mediante su extradición".</p>
<p>Molymex II (SEM-00-005) 6/04/2000 Parte: México</p> <p>El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (8/10/2004)</p>	<p>Los peticionarios alegaron que México había incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en relación con el funcionamiento de la empresa Molymex, S.A. de C.V. en la población de Cumpas, Sonora, México, que se encarga de la producción de trióxido de molibdeno a partir de residuos generados en la fundición de cobre realizada por compañías nacionales y extranjeras, presuntamente ocasionando daños y perjuicios a la salud humana y al hábitat.</p>
<p>Río Magdalena (SEM-97-002) 15/03/1997 Parte: México</p> <p>El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (11/12/2003)</p>	<p>Los peticionarios alegaron que las descargas residuales provenientes de los Municipios de Imuris, Magdalena de Kino y Santa Ana, en el estado mexicano de Sonora, estaban siendo vertidas al río Magdalena sin tratamiento previo. Lo anterior, de acuerdo con los denunciantes, contraviene la legislación ambiental mexicana en materia de descarga de aguas residuales.</p>
<p>Río Oldman II (SEM-97-006) 4/10/1997 Parte: Canadá</p> <p>El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (11/08/2003)</p>	<p>El peticionario alegó que el gobierno de Canadá estaba incurriendo en omisiones en el cumplimiento y aplicación de las secciones relativas a la protección del hábitat de la Ley de Pesca y la Ley canadiense sobre evaluación ambiental. El denunciante alegó además, que "existen muy pocas acciones judiciales relativas a las disposiciones del hábitat de la <i>Fisheries Act</i> y que los procesos que se efectúan, no se distribuyen de manera uniforme en todo el país".</p>
<p>Tala en BC (SEM-00-004) 15/03/2000 Parte: Canadá</p> <p>El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (11/08/2003)</p>	<p>Los peticionarios aseveraron que el Gobierno de Canadá estaba violando los compromisos contraídos en virtud del ACAAN de aplicar sus leyes ambientales con efectividad y proporcionar niveles elevados de protección ambiental. Aseveraron que "las actividades de explotación forestal realizadas en Columbia Británica violan regular y sistemáticamente la Ley de Pesca, que prohíbe la alteración dañina, perturbación o destrucción del hábitat de los peces, así como su sección 36, que prohíbe la deposición de sustancias nocivas en aguas frecuentadas por los peces".</p>
<p>Tarahumara (SEM-00-006) 9/06/2000 Parte: México</p> <p>El expediente de hechos final se dio a conocer a la ciudadanía (9/01/2006)</p>	<p>Los peticionarios denunciaron que México había incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por la denegación de justicia ambiental a pueblos indígenas en la Sierra Tarahumara en el Estado de Chihuahua. En particular argumentan omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionada con el proceso de denuncia popular, presuntos delitos ambientales y otras supuestas violaciones respecto de los recursos forestales y el medio ambiente en la Sierra Tarahumara.</p>

Fuente: elaboración del autor a partir de la información contenida en diversos documentos de la CCA, incluida su página Web.

CUADRO 5	
INFORMES ESPECIALES DEL SECRETARIO DE LA CCA (ARTÍCULO 13 DEL ACAAN)	
Informe sobre la muerte de aves migratorias en la Presa de Silva (1995)	El reporte fue preparado a solicitud de organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos y de México. El informe reseña la muerte masiva, durante el invierno de 1994-95, de aves acuáticas migratorias en la Presa Silva en el Estado de Guanajuato. El documento incluye recomendaciones para evitar muertes masivas en el futuro y ofrece lecciones para la administración de hábitat de aves en otras áreas de América del Norte.
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 (1997)	El documento concluye que los contaminantes subcontinentales están dañando la salud humana y el ambiente en América del Norte, por lo que se requieren en lo inmediato reducciones considerables de los actuales niveles de emisiones. Entre las principales fuentes de contaminantes continentales están las plantas generadoras de electricidad; el sector del transporte; los combustibles fósiles usados en algunas industrias; los incineradores de desechos municipales y médicos, y los productos químicos empleados en la agricultura. Se determinó como primordial la necesidad de establecer uno o varios mecanismos eficientes de colaboración que tengan la autoridad, experiencia y motivación para asegurar que las rutas continentales de los contaminantes sean una prioridad trinacional y como tal se mantengan.
Curso de vida Agenda para la conservación del hábitat transfronterizo de aves migratorias de los altos del río San Pedro (1999)	El informe expone varias acciones concretas orientadas a lograr un equilibrio entre las actividades humanas y la preservación de un importante hábitat de vida silvestre en los altos del río San Pedro. El documento propone el fomento de iniciativas de cooperación que garanticen la salud de la cuenca hidrográfica, así como la instrumentación de nuevos mecanismos de manejo tanto del hábitat compartido como de los recursos naturales de los que éste depende. Un creciente número personas y organizaciones de los sectores público y privado se han reunido en busca de las mejores soluciones para la cuenca, en uno de los hábitats más importantes para las aves canoras migratorias y muchas otras especies de América del Norte.
Retos y oportunidades ambientales en el dinámico mercado de electricidad de América del Norte (2002)	El eje del informe es la cuestión de ¿cómo asegurar que los habitantes de América del Norte dispongan de un suministro abundante de electricidad, a precios accesibles, sin comprometer los objetivos ambientales y de salud? La electricidad es vital para la economía del subcontinente, y es un prerrequisito para la estabilidad económica y la prosperidad en el largo plazo. Pero también es innegable que algunas formas de producción, transmisión y uso de la electricidad pueden tener considerables efectos negativos en la salud humana y los sistemas ecológicos que sustentan la vida, ambos elementos de vital importancia para los habitantes de América del Norte.
El maíz y la biodiversidad. Efectos del maíz transgénico en México (2004)	Los posibles efectos del maíz transgénico en las variedades tradicionales —o criollas— de la planta en México han sido motivo de debate público desde hace ya varios años. La principal preocupación se relaciona con el <i>flujo de genes</i> desde plantas genéticamente modificadas hacia el maíz mexicano y

sus parientes silvestres o tradicionales. Tal flujo genético puede amenazar la diversidad de las *variedades naturales*, grano con una amplia base genética como resultado de miles de años de desarrollo y adaptación a tipos de suelo y microclimas particulares. Ello resulta especialmente preocupante por la importancia sociocultural y económica de la agricultura tradicional del maíz, y debido a que México es el centro de origen de este importante cereal.

Fuente: elaboración del autor a partir de la información contenida en diversos documentos de la CCA, incluida su página Web

CUADRO 6
Comité Consultivo Público Conjunto de la CCA
Recomendaciones al Consejo

No.	Fecha	Recomendación
<u>04-</u> <u>05</u>	3/12/20 04	Hacia un mercado de energía renovable en América del Norte
<u>04-</u> <u>04</u>	30/11/2 004	Nuevas orientaciones para la CCA
<u>04-</u> <u>03</u>	30/08/2 004	Revisión del funcionamiento de la Resolución del Consejo 00-09
<u>04-</u> <u>02</u>	12/08/2 004	Orientaciones futuras del ACAAN
<u>04-</u> <u>01</u>	20/07/2 004	Desarrollo de la capacidad y de las comunidades indígenas en la CCA
<u>03-</u> <u>06</u>	13/01/2 004	Prevención y control de especies invasoras en América del Norte
<u>03-</u> <u>05</u>	17/12/2 003	Limitación del alcance de los expedientes de hechos
<u>03-</u> <u>04</u>	24/11/2 003	El manejo ambientalmente adecuado y el rastreo de residuos peligrosos y materiales reciclables peligrosos
<u>03-</u> <u>03</u>	14/11/2 003	Propuesta de Plan Operativo 2004-2006 de la CCA.
<u>03-</u> <u>02</u>	28/03/2 003	Segundo Simposio de América del Norte sobre Análisis de los Efectos Ambientales del Comercio
<u>03-</u> <u>01</u>	27/03/2 003	Búsqueda de equilibrio entre los intereses de la ciudadanía y los de los inversionistas en la aplicación del capítulo 11 del TLCAN
<u>02-</u> <u>13</u>	10/01/2 003	Innovación en las actividades de financiamiento para el desarrollo sustentable
<u>02-</u> <u>12</u>	10/12/2 002	Un impulso renovado de las negociaciones sobre evaluación de impacto ambiental transfronterizo
<u>02-</u> <u>11</u>	21/10/2 002	Borrador del Plan Programa y Presupuesto 2003-2005
<u>02-</u> <u>10</u>	4/10/20 02	La CCA y el Manejo del Agua Dulce en América del Norte
<u>02-</u> <u>09</u>	16/07/2 002	La CCA y el capítulo 11 del TLCAN
<u>02-</u> <u>08</u>	3/07/20 02	Oportunidades de desarrollo de la capacidad en el programa MASQ

<u>02-07</u>	10/05/2002	Planes de trabajo sobre Expedientes de Hechos
<u>02-06</u>	26/04/2002	Cooperación y financiamiento del sector privado
<u>02-05</u>	8/03/2002	Dirección ejecutiva de la Comisión para la Cooperación Ambiental
<u>02-04</u>	7/03/2002	La CCA de América del Norte y el capítulo 11 del TLCAN
<u>02-03</u>	6/03/2002	Revisión pública de los asuntos relativos a los artículos 14 y 15
<u>02-02</u>	5/03/2002	FANCA
<u>02-01</u>	4/03/2002	Salud infantil y medio ambiente en América del Norte
<u>01-10</u>	30/11/2001	Segmento público de la sesión del Consejo
<u>01-09</u>	29/11/2001	Solicitud para una revisión pública de los asuntos relacionados con la aplicación y el desarrollo ulterior
<u>01-08</u>	23/11/2001	Programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas de la CCA
<u>01-07</u>	30/10/2001	Peticiones Ciudadanas en términos de los Artículos 14 y 15 del ACAAN
<u>01-06</u>	29/10/2001	Propuesta de Plan-Programa y Presupuesto 2002–2004 de la CCA
<u>01-05</u>	30/07/2001	Perfil del Programa de Trabajo 2002–2004 de la CCA
<u>01-04</u>	28/06/2001	Cambio climático
<u>01-03</u>	4/04/2001	Barreras a la propagación de enfermedades transmisibles
<u>01-02</u>	28/03/2001	Acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)
<u>01-01</u>	27/03/2001	Corredores de comercio y transporte de América del Norte
<u>00-07</u>	10/07/2000	Versión preliminar del <i>Plan de planeación, monitoreo y evaluación</i> de la CCA
<u>00-06</u>	9/07/2000	Plan de Acción Regional de América del Norte (PARAN) sobre plomo
<u>00-05</u>	8/07/2000	Salud infantil y medio ambiente
<u>00-04</u>	7/07/2000	FANCA
<u>00-03</u>	6/07/2000	<i>Guía Mejoramiento del desempeño y el cumplimiento ambientales: 10 elementos de los sistemas de administración ambiental eficientes</i>
<u>00-02</u>	2/05/2000	Versión preliminar de la <i>Guía: elementos para mejorar el desempeño y el cumplimiento ambientales mediante sistemas de manejo ambiental eficaces</i>
<u>00-01</u>	21/04/2000	Orientaciones estratégicas para la conservación de la biodiversidad
<u>99-12</u>	20/10/1999	Métodos para mejorar el segmento público de la sesión del Consejo
<u>99-11</u>	11/10/1999	Agenda de América del Norte para la acción
<u>99-10</u>	17/09/1999	Fomento de la participación de las comunidades indígenas en la CCA
<u>99-09</u>	30/05/1999	Soluciones regionales a asuntos mundiales del milenio próximo

<u>09</u>	999	
<u>99-</u>	29/05/1	Artículo 10(6) del ACAAN: cooperación entre el Consejo de la CCA y la
<u>08</u>	999	CLC
<u>99-</u>	28/05/1	Negociaciones para establecer un Acuerdo de América del Norte sobre
<u>07</u>	999	Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo (EIAT)
<u>99-</u>	27/05/1	Borrador de un marco para la participación ciudadana en la CCA
<u>06</u>	999	
<u>99-</u>	26/05/1	Fortalecimiento de la participación de la ciudadanía de América del Norte
<u>05</u>	999	
<u>99-</u>	18/05/1	Programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas de la CCA
<u>04</u>	999	
<u>99-</u>	8/05/19	Seguimiento de la Revisión cuatrienal del ACAAN: Informe del CRI
<u>03</u>	99	
<u>99-</u>	26/03/1	Informe sobre Sistemas de Manejo Ambiental y el Cumplimiento
<u>02</u>	999	
<u>99-</u>	25/03/1	Versión revisada de las Directrices del procedimiento de los artículos 14 y
<u>01</u>	999	15.
<u>98-</u>	8/12/19	Director Ejecutivo de la CCA.
<u>10</u>	98	
<u>98-</u>	7/12/19	Cuestiones relativas a la aplicación. Indicadores de cumplimiento
<u>09</u>	98	
<u>98-</u>	6/12/19	Artículo 10(6) del ACAAN
<u>08</u>	98	
<u>98-</u>	4/12/19	Programa y Presupuesto Anual 1999 de la CCA (segunda versión)
<u>07</u>	98	
<u>98-</u>	3/12/19	Borrador de las directrices para la participación pública de la CCA
<u>06</u>	98	
<u>98-</u>	28/09/1	Una agenda para la acción 1999-2001: Plan estratégico trienal para la
<u>05</u>	998	CCA
<u>98-</u>	1/05/19	Director Ejecutivo de la CCA y puestos vacantes en el CCPC
<u>04</u>	98	
<u>98-</u>	28/04/1	Recomendaciones sobre mejoras al Informe anual 1997 de la CCA
<u>03</u>	998	
<u>98-</u>	24/01/1	FANCA
<u>02</u>	998	
<u>98-</u>	23/01/1	Propuesta de Programa Anual y Presupuesto 1998 de la CCA
<u>01</u>	998	
<u>97-</u>	13/12/1	Modificación de las reglas de procedimiento del Comité
<u>04</u>	997	
<u>97-</u>	12/12/1	Evaluación de los tres primeros años del Acuerdo
<u>03</u>	997	
<u>97-</u>	11/12/1	Perspectivas relativas a la consulta del público por parte de la CCA
<u>02</u>	997	
<u>97-</u>	3/10/19	Temas substanciales para la CCA
<u>01</u>	97	
<u>96-</u>	3/12/19	Elección de la Presidencia del CCPC
<u>09</u>	96	
<u>96-</u>	2/12/19	Carta De Excelencia de Prácticas Ambientales
<u>08</u>	96	
<u>96-</u>	25/11/1	Término de Oficio para los Miembros del CCPC
<u>07</u>	996	
<u>96-</u>	24/11/1	Revisión de los Lineamientos sobre los artículos 14 y 15 del ACAAN
<u>06</u>	996	
<u>96-</u>	23/11/1	FANCA
<u>05</u>	996	
<u>96-</u>	22/11/1	Programa Anual y Presupuesto Propuestos por la CCA para 1997
<u>04</u>	996	

<u>96-03</u>	21/07/1996	Exposiciones públicas en la reunión del Consejo
<u>96-02</u>	19/07/1996	Presupuesto del CCPC
<u>96-01</u>	18/07/1996	Revisión de las directrices los artículos 14 y 15 del ACAAN
<u>95-08</u>	10/12/1995	Programa y presupuesto de la Comisión de 1996
<u>95-07</u>	9/12/1995	Informe sobre la Presa de Silva
<u>95-06</u>	8/12/1995	Fondo de América del Norte para el Medio Ambiente
<u>95-05</u>	24/08/1995	Procedimientos para las peticiones ciudadanas de los los Artículos 14 y 15
<u>95-04</u>	28/04/1995	Guía sobre las peticiones relativas a expedientes de hechos
<u>95-03</u>	25/01/1995	Contribución financiera de las Partes
<u>95-02</u>	24/01/1995	Observadores de las reuniones del CCPC
<u>95-01</u>	23/01/1995	Expansión al TLCAN

Fuente: elaboración del autor a partir de la información contenida en diversos documentos de la CCA, incluida su página Web.

CUADRO 7

Subvenciones para la cooperación ambiental (Proyectos financiados por la CCA) 2003

Proyecto	Resumen
Colaboración México-EU sobre el río Santa Cruz: mejoramiento de la salud humana y restablecimiento de los corredores riparianos, México-EU, recibió C\$ 40,000, <i>Sonoran Institute</i>	A través de un esfuerzo bilateral, los miembros de la comunidad de Lan Lázaro, unieron esfuerzos para el monitoreo de indicadores de la salud ripariana y humana, incluida la calidad del agua del río así como la calidad del agua en los pozos domésticos.
Desarrollo de la capacidad en comunidades indígenas: planeación municipal sustentable en Maruata. México-EU, recibió C \$ 40,000, <i>Boston University, School of Public Health</i>	El proyecto consistió en desarrollar capacidades locales para la planeación municipal en la comunidad indígena de Pomaro, en Maruata, Michoacán. Se trató de comprender en qué consisten las opciones, cuales son los mejores intereses de la comunidad y cómo sacarl adelante proyectos productivos en dicha comunidad.
Documentación de daños a la salud, sustancias tóxicas y derechos humanos	Se ha sugerido que las altas tasas de leucemia que presentan varios municipios de los estados de Puebla y Tlaxcala en México se deben a la

en el río Atoyac, México, recibió C\$ 40,000, *Centro Fray Julián Garcés Derechos Humanos y Desarrollo Local A. C.*

Impactos de la contaminación ambiental en las primeras naciones Grassy Narrows y Wabauskang, Canadá, recibió C\$ 40,000, *Grassy Narrows First Nation*

Información y capacitación ciudadana para la sustentabilidad del río Sonora, México, recibió C\$ 40,000, *Red Fronteriza de Salud y Ambiente, A.C.*

Jóvenes en tareas de monitoreo y evaluación ambiental en relación con la salud en la cuenca hidrológica de Yucatán, México, recibió C\$ 40,000, *Cuerpos de Conservación Mexicanos, A.C.*

Las instalaciones de ganadería intensiva, a examen, Canadá, recibió C\$ 28,000, *Environmental Defence Canada*

Monitoreo ambiental para la regulación ecológica de la cuenca alta del río Atoyac, México, recibió C\$ 36,200, *Instituto de la Naturaleza y la Sociedad de Oaxaca, S.C. (INSO)*

Monitoreo del agua y el aire con participación comunitaria en Iowa, Estados Unidos, recibió C\$ 40,000, *Iowa Citizens for Community Improvement*

Protección de la salud humana mediante manejo de cuenca atmosférica a través de la evaluación y el monitoreo ambientales en el Valle Bulkley y los distritos de los Lagos de Columbia Británica, Canadá, recibió C\$ 40,000, *BC Lung Association (BCLA)*

Proyecto de evaluación de la salud ambiental en la frontera, Estados Unidos, recibió C\$ 40,000, *Physicians for Social Responsibility*

Proyecto de monitoreo comunitario Brigada de la Cubeta en Nueva York, Estados Unidos, recibió C\$ 40,000, *Citizens' Environmental Coalition*

Proyecto vecinal sobre demostración de prácticas benéficas de manejo ambiental, Canadá, recibió C\$ 40,000, *Oldman River Basin Water Quality Initiative – ORBWQI*

Reducción de la contaminación de la cuenca del río Yukón, Estados Unidos, recibió C\$ 40,000, *Yukon River Inter-Tribal Watershed Council*

Reducción de la exposición al monóxido de plomo en las comunidades alfareras purépechas de Santa Fe de la Laguna y Tzintzuntzan, Michoacán, México, recibió C\$ 40,000, *Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiable (GIRA), A.C.*

Salud y saneamiento ambiental en comunidades indígenas de Baja California, México, recibió C\$ 40,000, *Instituto de Culturas Nativas de Baja California, A.C. (CUNA)*

presencia de contaminantes tóxicos en el río Atoyac, por las descargas de aguas residuales de parques industriales de la región. Este proyecto buscó que las comunidades, respaldadas por asesorías técnicas de organismos civiles e instituciones académicas, llevaran a cabo un monitoreo ambiental y epidemiológico en dicho río.

Los ancianos de la tierra de las comunidades de las primeras naciones Wabauskang y Grassy Narrows han sufrido la presencia de contaminantes (mercurio en particular) en la carne de los animales en los pasados 30 años. El proyecto buscó generar un informe comunitario, un taller y un video para otorgar a ambas comunidades las herramientas necesarias para monitorear y realizar las acciones necesarias sobre este problema.

La Red Fronteriza de Salud y Ambiente se propuso promover la participación ciudadana y de las autoridades locales en la identificación y evaluación de riesgos para la salud derivados de la problemática ambiental del río, lo que sirviera para emprender acciones de minimización de dichos riesgos y para el mejoramiento ambiental de la región.

Ante la grave amenaza de contaminación del manto freático en la zona de extracción y captación de agua para consumo humano de la ciudad de Mérida, Yucatán, se propusieron acciones de monitoreo y evaluación ambiental por jóvenes que habitan en las comunidades asentadas en la cuenca hidrológica. La información resultante sería difundida por los mismos jóvenes en la comunidad.

Este proyecto buscó ayudar a los grupos interesados, por medio de consultas e investigación, al desarrollo de programas comunitarios de muestreo del agua para monitorear los efectos de las plantas agropecuarias locales.

Las sierras forestadas de los Valles Centrales de Oaxaca sufren han sufrido serias amenazas por la deforestación, la contaminación, la desintegración social y productiva de sus pueblos y el crecimiento urbano desordenado. Este proyecto incluyó el monitoreo de la disponibilidad y calidad del agua.

Las Operaciones de Ganadería Intensiva, han contaminado los sistemas hídricos de Iowa. El proyecto buscó habilitar a los ciudadanos locales para que se ocupen de los problemas de contaminación hídrica y atmosférica causados por las OGI.

Durante décadas, el área del Valle Bulkley y los distritos de los Lagos en la región central de Columbia Británica ha sido objeto de deterioro en la calidad ambiental por estas partículas finas (PM10 y PM2.5). El proyecto buscó formar una alianza de trabajo comunitario con el fin de lograr avances en el uso de monitoreo ambiental, evaluación científica y participación ciudadana para reducir las concentraciones de partículas atmosféricas finas en el área.

Dada la importancia de los incipientes vínculos entre las enfermedades crónicas y el medio ambiente en la frontera México-EU, el proyecto buscó desarrollar capacidades en el personal de salud local en la región fronteriza de Texas, buscando ampliarse al personal homólogo en otras partes de la frontera.

La "brigada de la cubeta" es una herramienta de monitoreo comunitario de la atmósfera que combina elementos de monitoreo ambiental con organización y habilitación comunitaria. La Coalición Ambiental Ciudadana buscó fortalecer la capacidad de las comunidades en el monitoreo de aspectos de su medio ambiente.

La Iniciativa intento aplicar Prácticas Benéficas de Manejo, con componentes estructurales y no estructurales, para mejorar la calidad de la escurrería del agua de tormenta de la cuenca en un barrio bien establecido en la ciudad de Lethbridge.

El proyecto buscó evaluar y monitorear las fuentes de contaminación que afectan al río Yukón, así como mejorar la coordinación entre las numerosas tribus, primeras naciones y otras entidades gubernamentales, comunitarias y no gubernamentales en la cuenca de dicho río.

Un ejemplo extendido de intoxicación por plomo lo representa el sector productivo de la alfarería, donde día con día se utiliza el monóxido de plomo para producir objetos vidriados a baja temperatura. Este proyecto trató de evaluar y monitorear los resultados de un año y medio de trabajo con promotoras purépechas de Santa Fe de la Laguna, además de fortalecer la sensibilización sobre los efectos del plomo en la salud y sobre el manejo adecuado de esta sustancia en la producción de alfarería tradicional.

Se trató de un proyecto de habilitación de los comités de salud de las comunidades indígenas por medio de la participación en evaluaciones y monitoreo de cuestiones de salud y medio ambiente en sus comunidades, para lograr una mejor comprensión de la interrelación ente ambos factores.

2002

Proyecto

Consorcio de energía eólica de la

Resumen

LakeWind es una instalación de energía eólica de 20 MW ubicada en Ontario,

comunidad de LakeWind, Canadá, recibió EU \$25,000, *Toronto Renewable Energy Co-operative (TREC)*

Creación de mercados para productos de energía renovable generados por la agricultura, Estados Unidos, recibió EU \$14,700, *Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)*

Creación de capacidad en México para evaluar opciones de políticas en materia de energía renovable mediante el diálogo entre diversos actores, México, recibió EU \$25,000, *Center for Clean Air Policy*

Creación de capacidad. Comunidades en riesgo: facultar a las familias para reducir costos mediante la mejor eficiencia energética en el hogar, Canadá, Recibió EU \$25,000, *Conservation Corps Newfoundland and Labrador*

Creación de un mercado integrado de América del Norte para certificados comerciables de energía renovable, Estados Unidos, recibió EU \$25,000, *Center for Resource Solutions/CRS*

Desarrollo tecnológico, puesta en marcha y difusión de secadores solares para café en comunidades campesinas de Chiapas, México, recibió EU \$21,000, *Foro para el Desarrollo Sustentable*

Energía para el futuro en zonas rurales de México: producción de estufas de leña de alto rendimiento, México, recibió EU \$25,000, *Servicios Ambientales de Oaxaca, A.C.*

Energía sustentable para Teocelo, Veracruz, México, recibió EU \$25,000, *Centro de Derecho Ambiental e Integración Económica del Sur A.C.*

Fomento de la energía verde: Proyecto piloto para establecer una norma ecológica internacional para la generación hidroeléctrica a pequeña escala, Canadá-EU, recibió EU \$25,000, *Low Impact Hydropower Institute (LIHI)*

Fomento del desarrollo energético sustentable en la región fronteriza Texas-México, Estados Unidos, recibió EU \$25,000, *Environmental Defense*

Iniciativa Binacional para la Instalación de Nuevas Plantas Termoelectricas Sustentables en la Región Fronteriza México-Estados Unidos, EU-México, recibió EU \$25,000, *Proyecto Fronterizo de Educacion Ambiental, AC*

Manejo y conservación de leña, una alternativa para el ahorro de energía en dos microrregiones de la sierra Tarahumara, México, recibió EU \$25,000, *Consultoría Técnica Comunitaria A.C. (Contec)*

Planeación sobre energía comunitaria con las Primeras Naciones de Columbia Británica, Canadá, recibió EU \$40,000, *BC Energy Aware Committee (EAC)*

Programa Cool Shops, Canadá, recibió EU \$25,000, *Greenest City Environmental Organization*

Reglamentos inteligentes: ¿Cómo volver verdes los reglamentos para proteger el medio ambiente?, Canadá, recibió EU \$25,000, *West Coast*

de propiedad colectiva. Con este proyecto, se buscó que LakeWind reprodujera el modelo de propiedad comunitaria de TREC y generara beneficios ambientales importantes.

Esta iniciativa se propuso identificar mercados para la bio-mas con el fin de explotar el potencial para turbinas de viento y otras energías renovables para complementar el la conversión para las granjas y sus perspectivas de desarrollo.

Aproximadamente 60 % de la electricidad en México es generada por combustibles fósiles, lo que produce una cantidad considerable de emisiones que agravan los problemas ambientales locales y mundiales. El proyecto planteó evaluar aspectos esenciales para el establecimiento de un programa piloto de créditos renovables comerciables y un fondo de inversión para la generación de energía limpia en el país.

Este proyecto intentó dar un impulso a las acciones en favor del medio ambiente en comunidades poco desarrolladas. En el mismo sentido, buscó que la demanda de bienes y servicios aumentara la eficiencia energética con el fin de dar un apoyo muy necesario a diversos grupos como contratistas, restauradores, tiendas de equipo de cómputo locales, etcétera.

El proyecto buscó la colaboración con ONGs de México y Estados Unidos, promotores de energía renovable, inversionistas y reguladores a fin de sentar las bases de un mercado en América del Norte para los certificados comerciables de energía renovable (CER) y aumentar el desarrollo de las fuentes de energía renovable en México.

El proceso de secado es una parte fundamental en la producción de café. El proyecto buscó mejorar este proceso para disminuir la carga de trabajo (femenina en particular), mejorar la calidad del café y aumentar los ingresos de las familias campesinas. Igualmente, se buscó aprovechar la energía solar como tecnología alternativa para los campesinos chiapanecos.

Este proyecto buscó responder a la demanda de abastecimiento de energía mediante fuentes locales, controladas por los mismos pobladores. El proyecto tuvo también la intención de disminuir las emisiones de gases invernaderos, reducir la deforestación y fomentar la recuperación de áreas deforestadas.

El proyecto se propuso generar una serie de reflexiones y recomendaciones específicas sobre el marco jurídico y, en general, sobre las políticas de energía en México para proveer información realista a ciudadanos y autoridades de Estados Unidos y Canadá.

Este proyecto buscó aprovechar las percepciones de la comunidad a fin de identificar una norma "verde" confiable, basada en el impacto, para que los proyectos de generación hidroeléctrica de bajo impacto y de pequeña escala en Estados Unidos y Canadá sirvan como una norma piloto.

Algunos grupos civiles han propuesto requerimientos técnicos sustentables para las nuevas plantas generadoras de electricidad a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos. Esta iniciativa intentó vincular a dichos grupos civiles en la frontera entre Texas y México.

Con los planes de instalación de nuevas plantas de generación de energía eléctrica en la región fronteriza, las condiciones ambientales serán más severas para la calidad del aire y el agua. El proyecto pretendió lograr la formación de conciencia ambiental en la población y persuadir a las autoridades del uso de mejores tecnologías disponibles para el desarrollo de infraestructura de generación de energía eléctrica.

El deterioro ambiental de la Sierra Tarahumara se ha incrementado principalmente por el acelerado proceso de deforestación ocasionado principalmente por la industria maderera y del papel. El presente proyecto buscó documentar los patrones de uso de leña en dos micro regiones de la Baja y Alta Tarahumara conjuntamente con la implementación de estufas eficientes tipo LORENA.

El proyecto planteó llevar a cabo un estudio piloto del proceso de Planeación Energética Comunitaria en una comunidad de las Primeras Naciones con el fin de aumentar la conciencia sobre los temas de planeación energética y ambiental para dichas comunidades.

Con este programa se intentó aumentar la demanda de eficiencia energética entre los comerciantes minoristas, prestar servicios para facilitar el ahorro y la aplicación de la eficiencia, así como fomentar que la ciudadanía apoye los negocios que ahorran energía para cuidar el aire.

El proyecto planeó la elaboración de un plan de acción cuyo objetivo es eliminar las barreras para las construcciones ecológicas y las comunidades sustentables a través de un Manual de Reglamentos Inteligentes para ayudar a los gobiernos locales a modificar sus reglamentos y procesos de desarrollo.

Environmental Law Research Foundation
Renewable Energy & Energy Efficiency Program, Estados Unidos, recibió EU \$25,000, *FrontRange Earth Force*

Secadoras solares de café, México, recibió EU \$25,000, *Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI)*

Una colaboración empresarial y de beneficencia para el ahorro de energía, Canadá, recibió EU \$25,000, *Western Valley Development Authority*

Con este proyecto se apoyó a educadores de tres distritos escolares de la zona metropolitana de Denver para poner en marcha un programa de aprendizaje sobre eficiencia, ahorro y energía renovable mediante proyectos interactivos y prácticos.

Este proyecto propuso la utilización de secadoras solares como alternativa a los métodos tradicionales de secado dentro del componente equipamiento de las unidades de producción y procesamiento del programa café sustentable de la organización.

La iniciativa buscó la colaboración entre una organización comunitaria de beneficencia no lucrativa y una fábrica comercial lucrativa para el ahorro de energía mediante la recuperación del calor residual en Cornwallis Park, Nueva Escocia.

2001

Proyecto

Área de protección internacional Orca Pass: campaña de difusión y participación, Canadá, recibió EU \$25,000, *People for Puget Sound*

Desarrollo de incentivos económicos para la conservación de los recursos marinos en dos Áreas Protegidas Marinas (APMs) de la península de Baja California, México, Estados Unidos, recibió EU \$25,000, *Wildcoast*

Desarrollo de la capacidad en niños agricultores y sus familias para atender mejor los riesgos del medio ambiente para la salud, Estados Unidos, recibió EU \$25,000 en 2001, *Farmworker Health and Safety Institute*

En la ruta de la ballena gris: vinculación de iniciativas locales de Áreas Protegidas Marinas desde Baja California hasta el mar de Bering, Canadá-EU-México, recibió EU \$25,000, *Canadian Parks and Wilderness Society - British Columbia Chapter*

Estímulo a la participación ciudadana en el cuidado de la salud infantil y el medio ambiente, México, recibió EU \$25,000, *Transparencia, Sociedad Civil*

Estrategia comunitaria para el manejo pesquero y de turismo en el Área Natural Protegida Parque Nacional Arrecifes de Xcalak, México, recibió EU \$25,000, *Amigos de Stan Ka'an A.C.*

Fortalecimiento de la participación social para la conservación del Área Natural Protegida Arrecifes de Cozumel, México, recibió EU \$25,000, *Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA)*

Igaligtuuq: Gestión comunitaria de un santuario de la ballena de Groenlandia, Canadá, recibió EU \$13,175, *World Wildlife Fund Canada*

Iniciativa sobre Áreas Protegidas Marinas, Canadá, recibió EU \$25,000, *Conservation Law Foundation, inc.*

Operación pozos: proyecto de niños vigilantes de las aguas subterráneas, Canadá, recibió EU \$25,000, *Comité de valorisation de la rivière Beauport (CVRB)*

Programa educativo aire limpio para la salud: promoción de vínculos entre calidad del aire y salud en los programas escolares, Canadá, recibió EU \$23,900, *Eastern Charlotte Waterway Inc.*

Proyecto de incineración en Alaska, Canadá, recibió EU \$25,000, *Alaska Community Action on Toxics (ACAT)*

Resumen

Las ballenas orca son ahora los mamíferos marinos más contaminados del mundo. La iniciativa se dio a la tarea de lograr que los ciudadanos y las Primeras Naciones ayuden a definir las áreas de Orca Pass que necesitan protección especial.

Este proyecto buscó evaluar la viabilidad de la constitución de una Área Protegida Marina para mejorar las condiciones del comercio internacional respecto de productos pesqueros provenientes de una ya establecida (Parque Nacional Bahía de Loreto) y de otra en proceso de designación (Parque Nacional Bahía de Los Ángeles), ambas en Baja California.

Este proyecto trató de sentar las bases para elaborar programas de capacitación apropiados para niños agricultores e involucrar las familias de los trabajadores de Florida, Nueva Jersey y Pennsylvania para el desarrollo, instrumentación y evaluación de los programas.

La mayoría de las Áreas Protegidas Marinas (APMs) no protegen lo suficiente las especies marinas. Este proyecto intentó estimular la creación de una red de APM en la región Baja California-Béring centrándose en la designación de cuatro nuevas APM vinculadas por la migración de la ballena gris.

El objetivo de este proyecto fue incrementar la sensibilización de los problemas que generan en niños, mujeres embarazadas y otros miembros de comunidades zapotecas la exposición a plaguicidas y otros productos agroquímicos.

El proyecto planteó un diagnóstico de la pesquería de la zona y una propuesta para el manejo pesquero que incluyera las inquietudes del sector en la comunidad de Xcalak para la implementación de una estrategia de vigilancia para los recursos pesqueros y el desarrollo turístico de la zona, en coordinación con la comunidad y con las autoridades correspondientes.

El proyecto se planeó con la finalidad de promover la participación social de la comunidad aledaña al área natural protegida. El logro más grande fue el haber dado a conocer a los participantes que existe un marco normativo que debe de ser respetado y que existen una serie de instrumentos que los usuarios y prestadores de servicios pueden utilizar para hacer valer la conservación y protección de sus recursos naturales.

La población de Clyde River está interesada en garantizar la supervivencia de la ballena de Groenlandia. Este proyecto incrementó la capacidad de los residentes locales y de las organizaciones competentes para resguardar la vida silvestre local.

El proyecto buscó la colaboración bajo la premisa de que es esencial para el éxito de cualquier iniciativa sobre APM contar con un proceso que fomente la participación de la ciudadanía en la designación y el desarrollo de una APM.

Niños en edad escolar participaron en el monitoreo de la calidad del agua y en actividades educativas relacionadas que concienticen y conduzcan la acción ambiental (tanto para prevenir la contaminación como para conservar el agua).

Este programa binacional en el golfo de Maine atendió las demandas de información ambiental de la comunidad desarrollando en los niños en edad escolar la capacidad de poder acceder a esta información y transmitirla a sus comunidades.

El proyecto tuvo como meta trabajar en la eliminación de la producción de dioxinas en Alaska, con el fin de reducir los problemas de salud ocasionados por estas sustancias entre la población infantil y adulta del estado.

Proyecto escuelas sanas, niños sanos, Estados Unidos, recibió EU \$25,000, *Washington Toxics Coalition*

Red nacional de derecho a la información ambiental, Canadá-EU-México, recibió EU \$25,000, *Presencia Ciudadana Mexicana, A.C.*

Reducción de exposición y emisiones de plomo en la comunidad de Santa Fe de la Laguna, México, Recibió EU \$25,000, *Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiable*.

Salud ambiental, latinas en acción en la colonia Chilpancingo: programa de educación ambiental y capacitación para la habilitación, Estados Unidos, recibió EU \$25,000, *Environmental Health Coalition*

Salud y Contaminación, Canadá, recibió EU \$25,000, *Université de Moncton, Groupe de recherche Littoral et vie*

Las metas de este proyecto fue incrementar el acceso ciudadano a la información sobre el uso de plaguicidas en las escuelas de Washington pugnando por una política estatal que fomente el derecho a la información de los ciudadanos.

El proyecto buscó consolidar el derecho a la información, así como consolidar sinergias importantes en un espacio de largo aliento para desarrollar líneas de trabajo conjunto con organizaciones locales para promover iniciativas específicas.

El objetivo principal del proyecto fue capacitar a las mujeres que trabajan en alfarería, sobre temas de higiene laboral por medio de charlas sobre los efectos del plomo en la salud y en el medio ambiente, así como una serie de actividades como talleres de esmaltado sin plomo o de salud con otras instituciones.

Este proyecto buscó otorgar a los padres de la colonia Chilpancingo en la Mesa de Otay, Tijuana, educación sobre los problemas de salud ambiental que enfrentan sus hijos y los facultará para tomar medidas para reducir la exposición a esos contaminantes y participar en las discusiones ciudadanas para reducir fuentes contaminantes.

El proyecto de investigación con acciones realizadas en escuelas abordó temas ambientales de modo integral. Los niños participantes evaluaron su propia salud, así como la de personas, plantas y animales que los rodean.

2000

Proyecto

¿Cómo poner en práctica la transición hacia un enfoque conservacionista en la gestión de los bosques y la economía?, Canadá, recibió EU \$25000, *Sierra Club of British Columbia*

Conservación de la biodiversidad en el cultivo de café y otros productos orgánicos en Chiapas, México, recibió EU \$25000, *Federación Indígena Ecológica de Chiapas*

Construcción de una red de justicia medioambiental con supervisión ciudadana, Estados Unidos, Recibió EU \$25000, *Little Village Environmental Justice Organization (LVEJO)*

Cooperación de América del Norte para el café sustentable: más allá del nicho de mercado, Canadá-Estados Unidos-México, recibió EU \$25000, *Eco-Research Chair of Environmental Law and Policy, University of Victoria*

Enriquecimiento de la capacidad comunitaria para el manejo sustentable de los bosques de la Sierra Madre de Chihuahua, México, recibió EU \$25,000, *Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, AC. (COSYDDHAC)*

Foro virtual para el registro de emisiones y transferencias de contaminantes (Emisiones Espacio Virtual), México, recibió EU \$25,000, *Programa La Neta, S.C.*

Fortalecimiento de la capacidad de los trabajadores agrícolas para vigilar los riesgos de los plaguicidas, Estados Unidos, recibió EU \$25,000, *Farmworker Health and Safety Institute*

Fortalecimiento del uso comunitario de los datos de los RETC (Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes) de América del Norte, Canadá-Estados Unidos, recibió EU \$25,000, *Canadian Institute for*

Resumen

Este proyecto se centró en buscar soluciones para proteger la biodiversidad y los valores de los ecosistemas de la costa del centro y el norte de la Columbia Británica, en Canadá.

El proyecto buscó desarrollar iniciativas de largo plazo, autosuficientes, que integren todas las fases del proceso del cultivo del café (producción, certificación, procesamiento y comercialización).

La zona metropolitana de Chicago tiene uno de los niveles más elevados en seis contaminantes atmosféricos peligrosos. Este proyecto permitió el uso y la interpretación de datos y los de fuentes secundarias, como los Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).

El proyecto de investigación multisectorial buscó traducirse en una definición de trabajo de "café sustentable", la identificación de oportunidades para el etiquetado colectivo y las estructuras de organización y jurídicas necesarias para la colaboración. El proceso en general impulsó el intercambio de información y para el desarrollo de estrategias de colaboración de los interesados.

Los objetivos del proyecto fueron la asistencia técnica y capacitación profesional de los cuadros directivos y las bases campesinas que participan en los trabajos de manejo de los recursos naturales. A través del proyecto se buscaron reforzar los procesos comunitarios de apropiación tecnológica para el manejo de los recursos naturales; canalizar recursos directos a las comunidades para proyectos productivos y se avanzó en los cambios de política pública.

La Neta es una red electrónica de organizaciones no gubernamentales de México y otros países. Este subsidio contribuyó a consolidar su programa de Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes con el fin de fomentar su utilización.

Este proyecto propició el desarrollo de la capacidad entre los agricultores para que pudieran controlar y defender condiciones de trabajo más seguras y saludables. Esto con el fin de beneficiar en última instancia no sólo a la comunidad agrícola, sino a consumidores, pequeños agricultores y hasta el medio ambiente.

El proyecto buscó la reunión de organizaciones de Canadá, EU y México que han impulsado decididamente los RETC para contribuir a formular un registro químico y el desarrollo de un programa de difusión. El registro se basó en el modelo elaborado por el Fondo de Defensa Ambiental de Estados Unidos. Los socios del proyecto aplicaron las lecciones aprendidas de este proceso (en particular las relacionadas con el fortalecimiento del uso comunitario de los RETC) en sus propios ámbitos.

Fortalecimiento del uso sustentable y la comercialización de los productos forestales no madereros de los trópicos húmedos mexicanos, México, recibió EU \$25,000, *Methodus Consultora, S.C.*

Jornada del milenio: viaje hacia las tierras de crianza del caribú, Canadá, recibió EU \$18,000, *Porcupine Caribou Management Borrad*

Programa de ecoturismo en la comunidad indígena de Nuevo San Juan Parangaricutiro, Michoacán, México, recibió EU \$24,000, *Comunidad de Nuevo San Juan Parangaricutiro*

Proyecto de intercambio de guías de América del Norte. Fortalecimiento de las comunidades mediante el turismo sustentable, Canadá-Estados Unidos-México, recibió EU \$25,000, *Saskatchewan Wetland Conservation Corporation*

Proyecto de producción limpia entre las comunidades de la cuenca de los Grandes Lagos, Canadá, recibió EU \$25,000 en 2000, *Union Saint-Laurent, Grands Lacs*

Proyecto de turismo con lobos en Nuevo México, Estados Unidos, recibió EU \$20,000, *Southwest Environmental Center*

RETC (Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes): un ejercicio comunitario, México, recibió EU \$20000, *Enlace Ecológico, A.C., Agua Prieta*

Sudeste de Houston: comunidades más limpias para una mejor salud, Estados Unidos, recibió EU \$25,000, *Mothers for Clean Air*

Este proyecto aumentará la capacidad de las comunidades para comerciar sus productos, en particular las fibras de ixtle y pita, así como palmeras ornamentales. También contribuyó con un esfuerzo permanente para poner en práctica estrategias regionales de manejo de recursos naturales y documentar lecciones aprendidas en el desarrollo de productos forestales no madereros.

Los pueblos nativos de 17 comunidades de los territorios del norte de Alaska, Yukón y los Territorios del Noroeste dependen de la manada de los caribúes para su existencia física y cultural. La Jornada del Milenio, que tuvo lugar en agosto de 2000, es un proyecto que arrojó luces sobre su difícil situación.

El proyecto consistió en la capacitación de 14 jóvenes en lo relacionado a ordenamiento turístico y educación ambiental. El éxito más importante del proyecto estuvo en la apropiación que tuvo la comunidad y en la aceptación por parte de las autoridades en considerarlo como proyecto prioritario.

El proyecto de acercamiento entre los guías de ecoturismo buscó que éstos participaran activamente en labores locales de ecoturismo y se constituyera un foro para compartir información sobre los sitios, técnicas para ofrecer el servicio, ideas para resolver problemas y datos adicionales sobre los recursos naturales.

El proyecto se centró en la eliminación de las sustancias tóxicas producto de la manufactura y disposición de vehículos, durante la cual se despiden grandes cantidades de mercurio, cadmio y dioxinas al medio ambiente. Busó mejorar las prácticas de disposición así como estimular a los fabricantes de autos a que diseñen vehículos que no comprendan las sustancias tóxicas de mayor preocupación.

El proyecto buscó dar un incentivo económico a los vendedores de artículos de caza para que apoyen la conservación de los lobos: se les proporcionó capacitación, asesoría en materia de comercialización y otros apoyos para que incorporaran a sus servicios viajes de turismo relacionado con los lobos.

Se planeó aplicar una encuesta tipo RETC a las empresas maquiladoras de Agua Prieta y Nogales y discutir la información que se obtuviera con las comunidades de ambas poblaciones para evaluar la utilización de la misma junto con autoridades e industrias.

Este proyecto buscó capacitar a los miembros de la comunidad para hacer frente a sus problemas de contaminación mediante diversas actividades, como el monitoreo de la calidad del aire y un mayor acceso a otra información ambiental.

1999

Proyecto

Resumen

Acreditación internacional de Certimex, México, recibió EU \$42,000, *Certimex*

Campaña de información y concientización sobre lugares de desecho de mercurio, Canadá, recibió EU \$20,000, *Société pour vaincre la pollution*

Conservación ambiental y desarrollo integral de Pueblos Mancomunados, México, recibió EU \$50,000, *Proyectos Productivos Sierra Norte de Oaxaca A.C.*

Conservación de hábitats para las aves en el occidente de México, Estados Unidos, recibió EU \$34,000, *Manomet Observatory for Conservation Sciences*

Conservación del Río San Pedro en México, Estados Unidos, recibió EU \$65,000, *The Nature Conservancy - Northern Mexico Office*

De las orcas a los pescadores de ostión: una campaña comunitaria para

Los objetivos del proyecto fueron desarrollar e instrumentar sistemas de calidad acordes a la Guía ISO 65 y que Certimex acreditara ante los organismos ISO 65 e IFOAM.

El proyecto consistió en una campaña de información y sensibilización dirigida a la población canadiense y a las comunidades cercanas a los sitios de confinamiento del mercurio proveniente de las fábricas de cloro canadienses.

El objetivo central del proyecto fue promover la conservación de la biodiversidad en las áreas naturales de Pueblos Mancomunados y la Sierra Norte, a través de una actividad ecoturística con control comunitario.

Este proyecto buscó mejorar la capacidad técnica de los científicos y organizaciones locales para enfrentar con éxito los problemas de conservación y manejo de hábitats, así como para establecer vínculos institucionales en la búsqueda de beneficios de largo plazo para las aves, la fauna que habita la zona y los humedales.

Este proyecto intentó reflejar las metas conjuntas de salvaguardar la parte alta del río San Pedro dentro de una nueva área protegida en Sonora. El documento con las lecciones aprendidas se difundió por toda la región y, de manera amplia, en México.

Se propuso el establecimiento de una APM en la región transfronteriza Estados Unidos-Canadá comprendida entre el Estrecho de Haro y el Pasaje

proteger los recursos marinos transfronterizos, Canadá, recibió EU \$48,000, *People for Puget Sound*
Desarrollo comunitario y sensibilización pública en la Laguna Madre de Tamaulipas, Estados Unidos, recibió EU \$40,000, *Pronatura Noreste*

Desarrollo de un protocolo para efectuar consultas provechosas con las comunidades indígenas canadienses sobre la gestión forestal, Canadá, recibió EU \$50,000, *National Aboriginal Forestry Association*

Foro virtual sobre el registro de emisiones y transferencias de contaminantes, Canadá-Estados Unidos-México, recibió EU \$46,500, *Programa La Neta, S.C.*

Gestión comunitaria del derecho a la información ambiental en Baja California, Canadá-EU-México, recibió EU \$25,000 en 1999, *Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental*

Hacia un manejo transfronterizo del sumidero del río Flathead, Canadá, recibió EU \$55,000, *East Kootenay Environmental Society*

Hacia una mayor participación comunitaria en México, EU-Canadá, recibió EU \$38,000, *Environmental Law Alliance Worldwide in collaboration with Instituto de Derecho Ambiental*

Iniciativa para las áreas protegidas del Golfo de Maine, Estados Unidos, Canadá, recibió EU \$48,000 en 1999, *Conservation Law Foundation*

Integración de estudios sobre aves y actividades de restauración en la cuenca Mono, Estados Unidos, recibió EU \$19,000 en 1999, *Mono Lake Committee*

La iniciativa de las comunidades eco-eficientes (Fase II), recibió EU \$35,000, *Pembina Institute*

Normatividad para el manejo de recursos naturales, México, recibió EU \$30,000, *Grupo de Estudios Ambientales, A.C.*

Planeación basada en el ecosistema de las islas Queen Charlotte, Haida Gwaii, Canadá, recibió EU \$36,000, *Gowgaia Institute Society*

Preservación del hábitat de fauna que vive en cavidades de los árboles, Canadá, Recibió EU\$6500 en 1999, *Mixedwood Forest Research & Advisory Committee (MFRAC)*

Programa para el conocimiento y uso sustentable de la diversidad biológica de Oaxaca, México, recibió EU \$50,000, *Estudios Rurales y Asesoría Campesina, A.C.*

Programa transfronterizo de educación media sobre calidad del aire, Canadá, recibió EU \$40,000, *RE Sources for Sustainable Communities*

Promoción de la diversidad biológica a través de la certificación sustentable, recibió EU \$6,500, *Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP)*

Promoción del café de sombra dentro de la zona de amortiguamiento de la reserva de la biosfera El Triunfo, Estados Unidos, recibió EU \$35,000,

Boundary. Se buscó involucrar a ciudadanos, grupos comunitarios, Primeras Naciones, dependencias gubernamentales, científicos, así como a intereses pesqueros y económicos

Los objetivos del proyecto fuer diseñar una estrategia de planeación participativa a través de un Plan Comunitario de Manejo de Recursos Naturales y la procuración del poder de autogestión de las comunidades de pescadores con el fin de construir un futuro exitoso con base en la generación de una visión común de desarrollo.

Este proyecto buscó elaborar un marco protocolario que permitiera realizar consultas provechosas con las comunidades indígenas de Canadá en relación con la gestión de los bosques y contribuir para dar orientación a compañías forestales, dependencias de gobierno y organizaciones no gubernamentales que trabajan con comunidades indígenas en la gestión de los bosques.

El proyecto nació de la necesidad de que México contara con un registro que diera cuenta de la contaminación industrial y del manejo de las sustancias peligrosas, tal como se busca con el RETC. Con dicho registro podríamos conocer las emisiones tóxicas al aire, agua y suelo que afectan a las comunidades.

Este Proyecto conllevó el compromiso de PFEA por gestionar y canalizar la demanda social del derecho a la información sobre contaminantes en Baja California, procurando una constante participación con otros grupos ambientalistas en el proceso de desarrollo de un marco institucional y local a nivel municipal y estatal a este respecto.

El proyecto fue elaborado para garantizar que los planes de manejo local y regional para la zona consideren la importancia ecológica transfronteriza del río Flathead.

En 1998 el Environmental Law Alliance Worldwide (E-LAW), la West Coast Environmental Law Association (WCELA) y el Instituto de Derecho Ambiental trabajaron juntos, con el apoyo del FANCA, para elaborar la Guía de Participación Ciudadana en los Asuntos Ambientales en México, Estados Unidos y Canadá.

La CLF elaboró una estrategia para la defensa tradicional y el desarrollo de la capacidad. Se abogó por la aplicación de la subejercida autoridad para la conservación del hábitat dentro de los sistemas de manejo estatal y federal de Estados Unidos.

El proyecto buscó la colaboración de dependencias, organizaciones no gubernamentales (ONG) y residentes comunitarios para recaudar fondos y realizar el trabajo de forjar relaciones de trabajo y fomentar una mayor comprensión de la restauración desde una perspectiva de ecosistema.

La Iniciativa proporcionó orientación, información detallada y las herramientas necesarias para identificar, diseñar e instrumentar acciones para mejorar la sustentabilidad municipal y reducir las emisiones de gases de invernadero.

El proyecto buscó analizar el grado de articulación entre las normatividad local y federal en la región montañosa del estado de Guerrero, México.

Los objetivos del proyecto fueron aminorar el ritmo y grado de tala hasta un nivel que respetara los límites ecológicos y sustentara el bienestar de los hábitats forestales mediante diálogo y negociación.

Este proyecto estudió la forma en la que las especies que utilizan las cavidades de árboles muertos para vivir son afectadas por las actividades forestales. Planteó también la publicación de un informe y la primera versión de una página de Internet sobre el estudio, así como sobre manejo forestal en Manitoba y en otros lugares.

El proyecto buscó fortalecer e impulsar los mecanismos comunitarios de manejo regional y resguardo de los recursos naturales, mediante el establecimiento de una zona extensa bajo resguardo comunitario y la creación de un fondo comunitario ambiental que ayudara a consolidar las ofertas de prestación de servicios ambientales.

El objetivo de Cascadia AirNET fue que los estudiantes aprendieran sobre la calidad del aire en la región transfronteriza en la que habitan; participaran en la recolección de datos reales y motivarlos a aplicar los conocimientos adquiridos a proyectos comunitarios para mejorar la calidad del aire.

El proyecto tuvo dos objetivos principales: analizar los problemas de falta de coordinación entre las dependencias certificadoras y el alto costo de la certificación, así como sugerir posibles enfoques a la reducción de los costos de inspección mediante una mejor coordinación.

El proyecto trató de lograr el fortalecimiento institucional para reforzar las organizaciones independientes de agricultores; establecer programas de financiamiento y crédito para proporcionar recursos que las cooperativas requieren y proporcionar información de mercado y expertos para exportar con

Conservation International

Promoción mercantil del uso de materiales y servicios ecológicos para la construcción, Canadá-EU, recibió EU \$25,000, *Société de développement communautaire de Montreal*

Restauración comunitaria marismas en la zona canadiense del golfo de Maine, Canadá, recibió EU \$55,000, *Ecology Action Centre*

Un café por la causa: hacia el desarrollo del comercio justo en América del Norte, Canadá-Estados Unidos, recibió EU \$38,000, *Equiterre*

eficacia.

El Groupe-ressources en Eco-design (GRED) promueve la vivienda ecológica a través de sus acciones en varios ámbitos, incluyendo políticas gubernamentales, prácticas industriales y preferencias del consumidor.

El resultado de la conclusión exitosa de este proyecto fue la primera restauración activa de marismas en la Bahía de Fundy en la zona canadiense del golfo de Maine.

El objetivo de este proyecto fue contribuir a duplicar el número de puntos de venta de café justo en Canadá y Estados Unidos y aumentar en un 50% las ventas de café justo proveniente de México en los mercados canadiense y estadounidense en un año.

1998

Proyecto

Agua limpia, comunidades saludables: gestión comunitaria del tratamiento de aguas residuales en el centro y sur de México, México, recibió C\$ 46,200, *Espacio de Salud, A.C.*

Apropiación tecnológica para el manejo sustentable de los recursos naturales, recibió C\$ 81,620, *Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.*

Áreas importantes para la conservación de las aves (Aicas), fase II, Estados Unidos, recibió C\$ 60,060, *National Audubon Society (NAS)*

Capacitación de guías naturalistas en áreas protegidas de la Península de Yucatán, México, recibió C\$ 9,000, *Pronatura Peninsula de Yucatan, A.C.*

Certificación y comercialización: jardines forestales agrícolas orgánicos y productos forestales maderables y no maderables, Canadá, recibió C\$ 78,000, *Falls Brook Centre*

Comunidades para la conservación en el noroeste del Lago Superior, Canadá, recibió C\$ 10,000, *Nature Conservancy - Chicago/Great Lakes*

Conservación y restauración económica y ecológica basada en la comunidad, recibió C\$ 10,000, *Alberta Wilderness Association*

Curso rápido de biología para la conservación, Canadá, recibió C\$ 17,000, *Friends of Kananaskis Country*

De Yellowstone a Yukón: planes de conservación para el año 2000, Canadá-Estados Unidos, recibió C\$ 75,000, *Canadian Parks and Wilderness Society*

Fondo transamérica de aves migratorias: conservación a través de programas comunitarios, Canadá, recibió C\$ 10,000, *Saskatchewan Wetland Conservation Corporation*

Proyecto caribú, Canadá, recibió C\$ 9,000, *Friends of Yukon Rivers*

Estudio comparativo de industrias en EU/México: identificación de riesgos potenciales EU-México, recibió C\$ 72,380, *Environmental Health Coalition*

Evaluación del impacto de las prácticas agrícolas sobre las aves en los estados

Resumen

Las comunidades de cinco regiones del centro y sur de México solicitaron apoyo de Espacio de Salud para construir baños secos. El proyecto buscó servir de modelo para zonas donde hay escasez de agua o donde, si bien el agua no es escasa, el costo de mantener la infraestructura actual impulsa a la búsqueda de otras alternativas.

El objetivo de este proyecto fue que la comunidad hiciera propios conocimientos y habilidades a fin de que los habitantes de la región puedan asumir el control de los recursos locales y los aprovechen en forma sustentable.

El programa Aicas involucra a ciudadanos y comunidades como guardianes y defensores de áreas locales y ha estimulado acciones legislativas para proteger hábitats vitales, y ha llevado a la conservación de miles de acres.

El proyecto buscó reafirmar al ecoturismo como una oportunidad de instrucción tanto para los residentes locales, como para los visitantes, así como una fuente de ingresos para las comunidades que habitan dentro o cerca de las áreas naturales protegidas.

En colaboración con varias organizaciones, este proyecto buscó el desarrollo e instrumentación de un sistema de certificación para productos no maderables. Se estudiaron los lazos entre los sistemas de certificación existentes para productos agrícolas y forestales, a fin de armonizar los criterios necesarios.

Este proyecto de colaboración integó fortalecer la capacidad de los propietarios y administradores de tierra locales para conservar zonas de biodiversidad de alta prioridad dentro de sus comunidades, tomando en consideración sus prioridades socio-económicas.

El proyecto planteó que las comunidades locales fortalecieran su capacidad para mantener una economía sana y diversa, al tiempo que protegen la base de su sustento: una tierra saludable y bien manejada.

El proyecto planteó la realización de un video para presentar los conceptos básicos de la biología para la conservación, con el fin de ser utilizado en escuelas, centros de interpretación y grupos comunitarios para crear conciencia y apoyo.

Consistió en un proyecto de tres años para producir planes de conservación y programas de instrumentación regionales. Estos planes servirán para delinear un sistema transfronterizo de reservas y corredores para la vida silvestre entrelazados y proporcionarán estrategias diversas.

El proyecto planteó la cooperación entre la SWCC y organizaciones mexicanas para desarrollar un marco estratégico para la protección del hábitat de las aves migratorias y para apoyar proyectos comunitarios bajo los auspicios de este fondo.

Un proyecto buscó reunir a ecologistas, artistas y al pueblo Gwich'in para dar a conocer mejor a dicho pueblo, así como la especie de caribú en la que basan su subsistencia.

Un grupo de ONGs de la frontera trabajaron en conjunto para identificar el uso de sustancias tóxicas en tres maquiladoras para llevar a cabo un diálogo con los representantes de las mismas y reducir dichas emisiones.

El proyecto llevó a cabo encuestas entre propietarios para evaluar las prácticas

de Chihuahua y Durango, Estados Unidos, recibió C\$ 30,800, *Colorado Bird Observatory*

Evaluación del sector de productos no maderables en Estados Unidos, Estados Unidos, recibió C\$ 10,000, *The Pacific Forest Trust*

Fomento a la diversidad biológica a través de la certificación y el comercio justo, Estados Unidos-México, recibió C\$ 10,000, *Institute for Agriculture and Trade Policy*

Formación para la sustentabilidad en la reserva de la biosfera de Sierra Gorda, México, recibió C\$ 77,000, *Grupo Ecológico Sierra Gorda*

Gestión ecológica de pesquerías en la Bahía de Fundy: estableciendo las reglas, Canadá, recibió C\$ 90,000, *Conservation Council of New Brunswick*

La AMIO, una opción para la promoción de productos orgánicos certificados, México, recibió C\$ 70,840, *Asociación Mexicana de Inspectores Orgánicos, A.C. (AMIO)*

La cría de iguanas: una estrategia para su protección y conservación, México, recibió C\$ 10,000, *Ecología, Desarrollo y Medio Ambiente*

Mercados verdes herbolarios, recibió C\$ 100,000, *Ecología y Desarrollo de Tlaxcala y Puebla, A.C.*

Mesa redonda sobre el agua en la frontera, Estados Unidos-México, recibió C\$ 50,820, *Texas Center for Policy Studies*

Plan de conservación de la parte baja del delta del Río Colorado: proyecto binacional de difusión, Estados Unidos-México, Recibió C\$ 41580 en 1998, *Defenders of Wildlife*

Proyecto de conservación de áreas importantes para aves en las provincias atlánticas, Canadá, recibió C\$ 58,000, *Canadian Nature Federation*

Proyecto de ecoturismo de Sonora, Estados Unidos-México, recibió C\$ 87,780, *Southeastern Arizona Bird Observatory*

Proyecto de pesticidas de los trabajadores agrícolas migratorios, EU-México, recibió C\$ 72,380, *Farmworker Health and Safety Institute*

Soluciones comunitarias a la contaminación por tóxicos (apoyo adicional), Canadá, recibió C\$ 10,000, *Sierra Club of Canada*

Un café por la causa, Canadá, recibió C\$ 9,700, *Equiterre (ASEED)*

Un camino hacia la sustentabilidad: las micro-empresas sociales y ecológicas en manos de mujeres pobres, México,

de pastoreo y su efecto sobre las poblaciones de aves migratorias, y el interés de los propietarios por participar en un programa de conservación

El proyecto planteó el establecimiento de una red nacional permanente en Internet para poner al alcance del público fuentes de información sobre actividades de desarrollo y gestión de productos no maderables en Estados Unidos.

Este proyecto proporcionó a los cafecultores que utilizan métodos agrícolas que favorecen la cubierta forestal y la conservación de suelos, acceso a canales especializados de comercio justo a fin de que puedan recibir precios mayores y más estables a cambio de sus actividades de conservación.

Se trató de una campaña intensiva de educación ambiental enfocada a 20 mil niños de 200 escuelas, organizaciones comunitarias y medios de difusión para tratar de inculcar el valor de la sustentabilidad.

Este proyecto respondió al interés actual por la gestión comunitaria de recursos e intentó involucrar a los pescadores en el desarrollo y la eventual ratificación de un plan de manejo basado en principios ecológicos.

La AMIO trabajó para superar los obstáculos de falta de certificadores nacionales a través del entrenamiento de inspectores mexicanos para llevar a cabo inspecciones para agencias certificadoras de México y de otros países.

Se planteó el establecimiento de un "iguanario" formado por un centro reproductivo y unidades familiares más pequeñas para contribuir al abasto para el consumo local y el comercio, así como para restaurar las poblaciones silvestres.

El proyecto buscó fortalecer la capacidad de grupos de pequeños productores en Tlaxcala y Puebla para producir la cantidad y calidad necesarias a fin de asegurar su acceso a los mercados norteamericanos..

El proyecto apoyó a los residentes locales de ambos lados de la frontera en sus esfuerzos por entender los problemas actuales de abastecimiento y uso del agua.

Este proyecto buscó impulsar estrategias científicas de conservación ante instituciones locales, regionales y binacionales que tienen jurisdicción sobre el agua del Río Colorado.

La Canadian Nature Federation (CNF) trabajó en colaboración con Aicas provinciales y con comunidades locales para desarrollar e instrumentar estrategias de conservación para ocho Aicas prioritarias.

El proyecto aprovechó el creciente mercado para el ecoturismo y el interés por las aves para establecer una serie de "rutas de aves" en Sonora, a fin de atraer una parte de los miles de observadores de aves que visitan el sureste de Arizona cada año.

Este proyecto propuso que la investigación que se requiere se lleve a cabo por los trabajadores agrícolas y sus organizaciones y se vinculara a programas de educación popular que fortalezcan la capacidad de los trabajadores.

Se trató de buscar y encontrar soluciones al legado de contaminación tóxica y explorar potenciales soluciones a los mismos. Los fondos adicionales deberían servir para ampliar el video documental del proyecto a un formato de una hora.

Tuvo por objeto fomentar el comercio justo del café orgánico, en la región indígena del Istmo de Tehuantepec, México.

El proyecto apoyará el desarrollo de micro-empresas sustentables dirigidas por mujeres (composteo, plantas ornamentales, plantas medicinales, papel reciclado y producción y procesamiento de cultivos orgánicos). Su meta es el desarrollo sustentable integrado y las micro-empresas están diseñadas de

recibió C\$ 42,350, *Coordinadora Interregional Feminista Rural Comaletzin, A.C.*

modo que se apoyen mutuamente; por ejemplo, varios de los productos se venderán en el área de ecoturismo.

1997

Proyecto

Un modelo comunitario para la evaluación de la salud de una cuenca, Canadá, recibió C\$ 9,800, *Friends of Second Marsh*

Acción Jurídica para el Desarrollo Sostenible, México, recibió C\$ 22,240, *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey*

Apoyo a 15 ejidos para el mejoramiento del manejo forestal y la certificación, México, recibió C\$ 97,300, *Unión Nacional de Organizaciones de Forestería Comunal, A.C.*

Áreas Importantes de Aves, conservación de hábitats avícolas basada en la comunidad, Estados Unidos, recibió C\$ 90,350, *National Audubon Society*

Auto-suficiencia para las comunidades indígenas de Baja California, México, recibió C\$ 83,400, *Instituto de Culturas Nativas de Baja California, A.C. (CUNA)*

Comercialización e intercambio directos para el manejo sustentable de recursos, Canadá-México, recibió C\$ 80,000, *National Farmers Union/Union de Organizaciones Campesinas*

Componente público del proyecto de restauración de la región del río Colorado, Estados Unidos, recibió C\$ 9,730, *Pacific Institute for Studies in Development*

Comunidades minoritarias y Chester Springs en acción, Canadá, recibió C\$ 10,000, *Environmental Center for New Canadians*

Comunidades y medio ambiente sustentables, Estados Unidos, recibió C\$ 34,750, *Flathead Economic Policy Center*

Conformación de estándares nacionales para mercados alternativos y sustentables en México, México, recibió C\$ 45,870, *Invertir, A.C.*

Conservación de energía para complementar el sistema híbrido de la comunidad de Xcalak, Quintana Roo, Estados Unidos-México, recibió C\$ 97,300, *New Mexico State University*

Cultivo orgánico y comercialización de plantas medicinales, recibió C\$ 20,850, *Ecología y Desarrollo de Tlaxcala y Puebla, A.C.*

Desarrollo de normas regionales para la gestión forestal, Canadá, recibió C\$ 90,000, *Forest Stewardship Council*

Eco-producción artesanal, manejo y uso sustentable del bosque en dos comunidades de la región purépecha, México, recibió C\$ 83,400, *GIRA, A.C.*

El reto de la reducción y eliminación del mercurio, Canadá-México, recibió C\$ 10,000, *Pollution Probe*

Grupo de apoyo Eco-Diseño, Canadá, recibió C\$ 80,000, *Société de développement communautaire de Montréal (SODECM)*

Implementación de una bomba de agua

Resumen

Un grupo comunitario entrenó voluntarios para vigilar la calidad del agua usando especies invertebradas de la cuenca como indicadores, con la esperanza de crear conciencia y fomentar la toma de responsabilidad.

El proyecto intentó resolver problemas ambientales en Monterrey, México, mediante la supervisión de las prácticas regionales para el cumplimiento de la ley y a través del establecimiento de una clínica de servicios legales.

Tuvo por objeto que se cumplieran los criterios del *Forest Stewardship Council* (FSC) y de otras organizaciones internacionales que certifican productos forestales. Esta asociación de organizaciones de forestería comunal auxiliará a algunos de sus miembros y les ayudará en la certificación y comercialización de sus productos

Este proyecto desarrolló planes de conservación a través de una red de AIAs identificada en Nueva York, un estado rico en diversidad de hábitats, incluyendo aquéllos que requieren importantes poblaciones de aves migratorias neo-tropicales para su sobrevivencia.

Tuvo por objeto fortalecer las alternativas de desarrollo sustentable basadas en las propias experiencias y conocimientos, de las comunidades que desarrollarán a lo largo de este proyecto, con el fin de que las comunidades indígenas establecieran empresas que preservarán sus recursos naturales y su identidad cultural.

La meta de los agricultores del proyecto era el establecimiento de lazos comerciales directos entre sus organizaciones, de modo que los pequeños y medianos agricultores tuvieran acceso más directo a los consumidores. El proyecto estuvo basado en un modelo de desarrollo sustentable para el fortalecimiento de la capacidad organizacional.

Organizaciones de ambos lados de la frontera abordaron asuntos relacionados con el uso del agua en la región superior del golfo y delta del río Colorado. Su objetivo fue incrementar la cooperación binacional para lograr la recuperación del ecosistema y el uso sostenible del agua.

El proyecto permitió a los miembros de una minoría étnica de la ciudad de Toronto, así como a nuevos canadienses, adoptar una sección de los pantanos de Chester Springs a fin de vigilar y mejorar el hábitat de la zona.

Esta subvención, centrada en la restauración y la administración de 100 acres de bosques, tomó en cuenta esfuerzos desarrollados con anterioridad para encontrar puntos de coincidencia respecto a los problemas de sustentabilidad. Este proyecto fomentó el establecimiento de vínculos entre comerciantes mayoristas y productores rurales a fin de que puedan trabajar en conjunto con miras a introducir productos orgánicos y tradicionales al mercado mexicano.

La iniciativa intentó resolver los problemas de instalación de tecnología ambiental eficiente sin desarrollar la capacidad de las comunidades e instituciones locales para su administración y servir como modelo para la integración de actividades de eficiencia energética y apoyo institucional en proyectos comunitarios.

Esta subvención ayudó al grupo y a sus socios a desarrollar productos y normas y a explorar posibles canales de comercialización, procesos de certificación y reglamentaciones, tanto a nivel nacional como internacional.

Este proyecto intentó fortalecer el sistema de certificación del FSC en Canadá y contribuirá a una mayor presencia del FSC en Norte América, mediante el apoyo a esfuerzos regionales para el desarrollo de normas.

La gestión forestal sustentable es esencial para las comunidades cuya sobrevivencia depende de los productos maderables. También deben considerar la sustentabilidad de sus procesos de producción y de sus mercados. El proyecto buscó integrar estos componentes a fin de mejorar la protección del bosque.

Se apoyó la participación de representantes de la comunidad científica y de organismos no gubernamentales de México en el Simposio sobre Mercurio organizado por *Pollution Probe* en mayo de 1997.

El proyecto buscó la diseminación de la información por medio de un periódico comunitario y de una página en Internet para exhibir productos y materiales afines al medio ambiente, así como interiores y acabados ecológicos.

El proyecto incluyó un equipo interdisciplinario que trabajó con la comunidad

de mar impulsada por oleaje para el desarrollo de pesquerías y la gestión costera en comunidades rurales, México, recibió C\$ 80,000, *UNAM*

Incrementando la participación pública en la toma de decisiones ambientales en México, Canadá-EU, recibió C\$ 90,350, *Environmental Law Alliance Worldwide, Instituto de Derecho y Educación Ambiental*

Investigación, propagación, transformación, capacitación y divulgación de cactáceas y otras plantas suculentas de México, México, recibió C\$ 55,600, *Cante, A.C.*

Iniciativa de las comunidades eco-eficientes: facilitar la reducción de las emisiones de gases de invernadero en comunidades pequeñas y medianas, Canadá, C\$ 75,000, *Pembina Institute*

La Reserva natural de mariposas Helliwells, Canadá, recibió C\$ 40,000, *Latin American Environment Group-Mundo Verde*

Nuevas herramientas para apoyar decisiones sobre el medio ambiente, Canadá-EU-México, recibió C\$ 3,950, *North American Consortium for Community-based Biodiversity Conservation*

Operación SWIM (Sub-Watershed Investigative Monitoring), Canadá, recibió C\$ 53,000, *Clean Annapolis River Project*

Perspectivas indígenas para la prevención de la desertificación, México, recibió C\$ 7,590, *Instituto de Culturas Nativas de Baja California*

Producción y comercialización de productos forestales certificados, Canadá-Estados Unidos-México, recibió C\$ 83,400, *Rainforest Alliance*

Programas de manejo forestal sustentables en comunidades de la Reserva Mariposa Monarca, México, recibió C\$ 62,550, *Alianza de Ejidos y Comunidades Reserva Mariposa Monarca, A.C.*

Promoción del cultivo orgánico del café usando como medio la radio comunitaria, México, recibió C\$ 31,280, *Consejo Consultivo de la Radiodifusora XECTZ*

Proyecto de desarrollo integral agrícola de familias indígenas de la selva Lacandona, México, recibió C\$ 48,650, *Unión de Ejidos 'Agua azul'*

Proyecto de energía, Estados Unidos, recibió C\$ 97,300, *Pace Energy Project*

Proyecto microempresarial de construcción de humedales, México, recibió C\$ 76,450, *Drylands Institute*

Proyectos de restauración de afluentes en los arroyos Bertrand y Fishtrap, Canadá-EU, recibió C\$ 97,300, *Nooksack Salmon Enhancement Association / Bertrand Creek Enhancement Committee*

Recursos-Ríos y afluentes de Quebec, Canadá, recibió C\$ 50,000, *Union québécoise pour la conservation de la nature*

Vinculando comunidades, humedales y aves migratorias, Canadá-Estados

costera de Cacalotepec, situada en la costa del estado de Oaxaca, en la elaboración de un modelo comunitario para la gestión costera sustentable.

Este proyecto buscó ayudar a diseminar la información relativa los derechos sobre la toma de decisiones en materia ambiental y a promover la participación pública eficaz. Organizaciones de los tres países colaboraron para aprovechar las lecciones obtenidas sobre participación pública en Canadá y Estados Unidos.

Este proyecto trató de combinar la investigación y documentación sobre plantas suculentas con capacitación para su propagación y transformación a fin de incrementar tanto el conocimiento sobre las mismas, como los beneficios económicos para los habitantes de la región.

En esta fase del proyecto, 10 municipalidades recibieron apoyo, asesoría, información detallada y herramientas para identificar, diseñar e implementar acciones efectivas para reducir las emisiones de gases de invernadero.

El lugar propuesto en este proyecto para la reserva natural de mariposas es una zona degradada y descuidada en la parte baja de la cuenca del Río Don. El lugar fue seleccionado por miembros de la comunidad latinoamericana de Toronto para iniciar un proyecto de restauración y responsabilidad con respecto al medio ambiente.

La meta principal del proyecto consistió en mejorar el acceso de las comunidades a la información disponible en las instituciones académicas, así como lograr que el trabajo académico se oriente más hacia las necesidades de la comunidad.

Con este proyecto, el *Clean Annapolis River Project (CARP)* trató de encontrar las fuentes que ocasionan esta contaminación, a fin de resolver el problema.

El proyecto ayudó a coordinar las aportaciones de las comunidades indígenas de Baja California a fin de asegurar que su perspectiva fuera bien representada durante la Conferencia sobre Prevención de la Desertificación y de Productos no Maderables.

Este proyecto proporcionó ayuda técnica directa a operaciones forestales comunitarias para la comercialización de productos obtenidos por medio de prácticas ecológica y socialmente sustentables de operaciones certificadas en forma independiente.

El proyecto apoyó a las comunidades de la Reserva de la Biosfera de la Mariposa Monarca en sus esfuerzos por desarrollar estrategias de gestión sustentable de los bosques y de desarrollo regional.

El proyecto permitió llevar a cabo una serie de programas relacionados con el desarrollo sustentable y el cultivo orgánico, complementados con sesiones de capacitación, folletos y manuales, que ayudó a los productores a llevar a cabo la transición de la agricultura tradicional a la orgánica.

Gracias a este proyecto, 150 familias recibieron capacitación y apoyo para combinar la auto-suficiencia agrícola con la producción orgánica de café. También se utilizaron métodos orgánicos para el control de plagas del café comunes en la zona.

El proyecto llevó a cabo investigaciones de la tribu y evaluó las opciones para obtener energía renovable en su territorio (como energía eólica, biomasa e hidroelectricidad a pequeña escala).

Esta iniciativa buscó enfrentar la problemática de las aguas residuales y la falta de oportunidades económicas en la frontera mediante el desarrollo de empresas que utilizan efluentes.

Las organizaciones que colaboraron en este proyecto estimularon la participación directa de la comunidad contribuye para mejorar tangiblemente los arroyos y los bancos de peces, así como incrementar la toma de conciencia del público.

Este proyecto ayudó los grupos comunitarios a compartir su experiencia y sus recursos y a beneficiarse de la experiencia de organizaciones más sólidas. Lo anterior con el fin de ponerlos en contacto con una red de grupos comunitarios existente en Internet.

La meta del proyecto consistió en fortalecer la conciencia y la capacidad de grupos comunitarios locales adyacentes a las zonas de la *Western*

Unidos, recibió C\$ 85,000, *Wetlands International - the Americas*

Hemisphere Shorebird Reserve Network (WHSRN).

Fuente: elaboración del autor a partir de la información contenida en diversos documentos de la CCA, incluida su página Web.

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACAAN: Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

ALC: Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos

BM: Banco Mundial

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CCA: Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

CCG: Comité Consultivo Gubernamental de la CCA

CCN: Comité Consultivo Nacional de la CCA

CCPC: Comité Consultivo Público Conjunto de la CCCA

CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

CLC: Comisión de Libre Comercio del TLCAN

COCEF: Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza

CONABIO: Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad de México.

CRED: Comité de Revisión y Evaluación del Decenio del funcionamiento de la CCA.

EPA: Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos).

FANCA: Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental

FMI: Fondo Monetario Internacional

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por sus siglas en inglés.

IED: Inversión Extranjera Directa

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de México.

OEA: Organización de Estados Americanos

OMC: Organización Mundial de Comercio.

ONGs: Organismos No Gubernamentales.

PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México.

RTEC: Registro de Transferencias y Emisiones de Contaminantes

SEMARNAT: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de México

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

1. ADLER, Emanuel [1992], "The Emergence or Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of Idea of Arms Control", *International Organization*, winter, pp. 101-145.
2. AGRANOFF, Robert y M. McGuire [2000], "Federalismo en Estados Unidos: Administración Desde la Base", en Paz Consuelo Márquez y Julián Castro Rea, (coords.).
3. AGUILAR V., Luis F., *El Presidencialismo y el Sistema Político Mexicano: del Presidencialismo a la Presidencia Democrática*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994.
4. AGUILAR Zínser, Adolfo y Silvia Núñez [1995], *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de los Estados Unidos*, México, UNAM-CIICH, Primera Edición.
5. ALANIS-Ortega, G. [2002], "Public Participation within NAFTA's Environmental Agreement: the Mexican Experience", en V. W. Maclaren (ed.), *Linking Trade, Environment and Social Cohesion, NAFTA Experiences, Global Challenges*, Hampshire, England: Ashgate, pp. 183-186.
6. ANDERSON, Terry (ed.) [1993], *NAFTA and the Environment. Studies on the Economic Future of North America*, San Francisco, California, Pacific Research Institute for Public Policy.
7. ANINAT del Solar, Augusto [1991], "Renovación de la Integración Económica Regional", *Investigación Económica*, Facultad de Economía-UNAM, México, num. 196, abril-junio, pp. 28-54.
8. ANTAL, Edit [2005], "Problemas del Medio Ambiente entre México y Estados Unidos", ponencia presentada en el Diplomado *Estados Unidos, México y Canadá: una Dimensión Internacional y Regional*, UNAM-CISAN, México, D.F., 20 de junio.
9. ----- [2004], "Evaluación de las Controversias Ambientales desde la Perspectiva de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte a los Diez Años del TLCAN", ponencia presentada en el Coloquio *Impacto del TLCAN en México a los Diez Años*, México, UNAM, CISAN, del 29 al 30 de junio.
10. ARAGÓN, Eliezer y Consuelo Dávila (coords.) [1994], *La Nueva Relación de México con América del Norte*, México, UNAM-FCPyS.
11. ARELLANES, Paulino [1995], "La Crisis y la Integración: los Cambios en el Mundo Actual", ponencia presentada en el *XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, México.
12. ARIAS, G. Felipe [1991], *Las Relaciones Bilaterales México-Canadá 1944-1990*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM.
13. ARON, Raymond [1985], *Paz y Guerra entre las Naciones*, Madrid, Alianza Editorial.
14. ARRIOLA, Carlos (comp.), [1994], *Testimonios sobre el TLC*, México, Editorial Diana.
15. ASHLEY, Richard [1984], "The Poverty of Neorealism", *International Organization*, 38, p. 225-261.
16. ----- [1981], "Political Realism and Human Interest", *International Studies Quarterly*, 25: 3, p. 204-236.
17. AUDLEY, John [1996], *Green Politics and Global Trade: NAFTA and the Future of Environmental Politics*, Washington D.C., Georgetown University Press.
18. ----- and Eric M. Uslaner [1994], "NAFTA, the Environment and American Domestic Politics", en:

19. AXELROD [1985], Robert and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics*, 38, p. 226-254.
20. ----- [1984], *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books.
21. BALDWIN, D. (ed.) [1993], *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*", New York, Columbia University Press.
22. BARBÉ, E. (1989) "Cooperación y Conflicto en las Relaciones Internacionales. (La teoría del régimen internacional)", *Afers Internacionals*, 17: 55-67.
23. BARRY, Donald and Ronald C. Keith (eds.) [1999], *Regionalism, Multilateralism, and the Politics of Global Trade*, UBC Press, Vancouver, Canada.
24. BAYLIS, John and Steve Smith, (eds.) [1997], *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, New York, Oxford University Press.
25. BEAULIEU, André and Pierre Marc Johnson [1996], *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*, Island Press, Washington.
26. BIENEFELD, Manfred [2000], *North American Regionalism from a Canadian Perspective*, en: Bjorn, Hettne, A. Inotai, y O. Sunkel, (eds.), 195-238.
27. BLOCK, G. [2003], "The CEC Cooperative Program at Work: a North American Agenda for Action, en: D. L. Markell and J. H. Knox (eds.) [2003].
28. BOBBIO, Norberto, N. Matteucci y G. Pasquino [1991], *Diccionario de Política (dos tomos)*, México, Siglo XXI Editores, séptima edición.
29. BORJA TAMAYO, Arturo (compilador) [2005], *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
30. BORREGO, John [1990], "La Economía Global: Contexto del Futuro", en: *Investigación Económica*, Facultad de Economía-UNAM, México, núm. 191, enero-marzo.
31. BOSWORTH, Barry, S. Collins and N. Lustig (coords.) [1997], *Coming together? Mexico-U.S. relations*, Brookings Institution, Washington, D.C.
32. ----- [1992], *Assesing the impact, North American Free Trade*, Washington, D.C., Brookings Institution.
33. BRANES, Raúl [1993], "La Legislación ambiental en America del Norte: Convergencias y Divergencias en el Marco de una Visión Evolutiva", ponencia presentada en el *Primer Conferencia sobre Legislación Ambiental en América del Norte*, Tepotzotlan, Mexico 1992: Fundación Mexicana para la Educación Ambiental.
34. BUTLER, Fiona [1997], "Regionalism and Integration", en: John Baylis y S. Smith (eds.), pp. 409-428.
35. BUZAN, B. [1996], "The Timeless Wisdom of Realism", en S. Smith, K. Booth and M. Zalewski, (eds.), p. 47-65.
36. -----, Ch. Jones y R. Little [1993a], *The Logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York, Columbia University Press.
37. ----- [1993b], "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School", *International Organization*, 47, p. 327-352.

38. CAMPILLO García, José [2005], “El Acuerdo Paralelo Ambiental a Diez Años de Distancia”, en: Jorge Witker (coord.), pp. 477-515.
39. CARLSEN, Laura e Hilda Salazar [2002], “Limits to Cooperation: a Mexican Perspective on the NAFTA’S Environmental Side Agreement and Institutions”, en Carolyn L. Deere y Daniel Esty (eds.), pp. 221-244.
40. CARRILLO, Emilio [1995], “Visión de un Mexicano sobre el Sistema Político Canadiense”, en: María Teresa Gutiérrez Haces y Mónica Vereá, op. cit.
41. CASTRO Rea, Julián, G. Mahler y R. Jackson (coords.) [1999], *Los Sistemas Políticos de América del Norte en los Noventa. Desafíos y Convergencias*, México, UNAM-CISAN.
42. ----- [1994], “Canadá, ¿Aliado o Adversario? Un Punto de Vista Mexicano, en María Teresa Gutiérrez Haces y M. Vereá (coords.), *Canadá en transición*, México, UNAM-CISAN.
43. CHABAT, Jorge [2001], *Las Relaciones México-Estados Unidos*, México, CONACULTA-INAH (Gran Historia de México Ilustrada, n. 99).
44. ----- [2000], “La Política Exterior Mexicana después del TLCAN: los Instrumentos de la Interdependencia” en: R. de la Garza y Jesús Velasco (coords.), pp. 75-95.
45. ----- [1996], “La Integración de México al Mundo de la Posguerra Fría: del Nacionalismo a la Interdependencia Imperfecta”, en A. Borja, G. González y B. J. Stevenson (coords.), *Regionalismo y Poder en América Latina: los límites del Neorrealismo*, CIDE / Porrúa, México.
46. ----- [1990], “Los Instrumentos de la Política Exterior de Miguel de la Madrid”, *Foro Internacional* 119, vol. 30, núm. 3, El Colegio de México, México, enero-marzo
47. ----- [1989], “The Making of Mexican Policy Toward the United States”, en R. Green, P. Smith *et al.*, *Foreign Policy in U.S. Mexican Relations*, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
48. CHARNOVITZ, S. [1996], “The NACEC and its Implications for Environmental Cooperation, Trade Policy, and American Treaty-Making”, In S.J. Rubin and D.C. Alexander (eds.), *NAFTA and the Environment*, The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, pp. 25-77.
49. CIDAC, *El Acuerdo de Libre Comercio entre México y Estados Unidos ¿Camino para fortalecer la soberanía?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
50. CONCHEIRO, Elvira [1996], *El Gran Acuerdo. Gobierno y Empresarios en la Modernización Salinista*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
51. DANNENMAIER, Eric, A. Lucas, J. J. González M. y C. D. Aceves [2004], *Assessing the NACEC Public Advisory Committees*, Tulane Institute for Environmental Law and Policy, Informe comisionado por el CRED.
52. DEBLOCK, Christian, A. Benessaieh y M. P. L’Heureaux [2000], *Les Relations Économiques entre le Canada et le Mexique depuis l’ALENA. Un Point de Vue Canadien*, Montreal, Université du Québec à Montréal.
53. DEERE, Carolyn and Daniel C. Esty (eds.) [2002], *Greening the Americas. NAFTA’s Lessons for Hemispheric Trade*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
54. DE LA GARZA, Rodolfo O. y J. Velasco (coords.) [2000], *México y su Interacción con el Sistema Político Estadounidense*, México, CIDE-Editorial Porrúa, primera edición.
55. DESTLER, I.M. [1998], “Congress and Foreign Trade”, en R. Pastor y R. Fernández de C. (comps.), *The Controversial Pivot, The U.S. Congress and North America*, Brookings Institution, Washington.

56. DEUTSCH, Karl [1957], *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the light of historical experience*; Princeton, Princeton University Press.
57. DIMENTO, J. F. y P. M. Doughman [1997], *NAFTA Environmental Side Agreement Implemented*, University of California Press: Global Peace and Conflict Studies at UC Irvine,.
58. DOMÍNGUEZ, Edmé [2000], "Regional Integration on Uneven Terms: the Case of México within NAFTA", en: B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (eds.), pp. 239-264.
59. DOMÍNGUEZ, Jorge I. [1998], "Ampliando Horizontes: Aproximaciones Teóricas para el Estudio de las Relaciones México-Estados Unidos", en: M. Vereá, R. Fernández y S. Weintraub (coords.), pp. 25-56.
60. DRISCOLL, B. y M. Gambrell (eds.), [1992], *El Tratado de Libre Comercio. Entre el viejo y el nuevo orden*, México, UNAM-CISAN.
61. DUNNE, Timothy [1997a], *Liberalism*, en: John Baylis y S. Smith (eds.), pp. 147-163.
62. ----- [1997b], *Realism*, en: John Baylis, y S. Smith (eds.), pp. 109-124.
63. EDEN, Lorraine y Maureen Appel [1993], "'De la Integración Silenciosa a la Alianza Estratégica: la Comunidad Política del Libre Comercio en América Latina'", en: Gustavo Vega, pp. 16-45.
64. ESPINOZA P., Luz Elena, [1994], *Nuevas Tendencias Teóricas para el Análisis de las Relaciones México-Estados Unidos*, en: Consuelo Dávila y Eliezer Aragón (coords.), pp. 109-120.
65. FAUX, Jeff [2004], "Economía y Democracia en la "Constitución del TLCAN", *Foreign Affairs*, vol. 4, núm. 1, enero-marzo, 91-105.
66. FEARON, J. D. [1998], "Bargaining, Enforcement and International Cooperation", en: *International Organization*, 52, 2, pp. 269-305.
67. FEINBERG, Richard [1981], "Burocratic Organization and the United States Policy Toward Mexico", en Susan K. Purcell, *Mexico-United States relations*, The Academy of Political Science, Nueva York.
68. FERNANDEZ DE CASTRO, Rafael y J. I. Domínguez [2001], *¿Socios o adversarios? México-Estados Unidos hoy*, México, Editorial Océano.
69. ----- y C. Ibargüen, [2000b], "Las Instituciones del TLCAN: una Evaluación a Cinco Años", en: B. Leycegui y R. Fernández de Castro (coords.), pp. 475-536.
70. ----- [1998a], "La Institucionalización de la Relación Intergubernamental: una Forma de Explicar la Cooperación", en: M. Vereá, R. Fernández y S. Weintraub (coords.), pp. 57-104.
71. ----- [1998b], "La relación México-Estados Unidos al final de los años noventa: ¿Vuelta al pasado?", en: Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coords.), pp. 33-56.
72. ----- [1997], "Perspectivas Teóricas en el Estudio de la Relación México-Estados Unidos", en: C. Toro y O. Pellicer (comps.), *Enfoques Teóricos en el Estudio de la Política Exterior de México*, El Colegio de México-IMRED, México.
73. ----- [1996a], *Co-operation in U.S.-Mexican Affairs: an Emerging Process of Institutionalization*, Tesis Doctoral, Georgetown University.
74. ----- y C. Ibargüen [1996b], "Emerging Cooperation: Case of NAFTA Commissions", en: C. Doran y A. Drischler (coords.), *A New North America: Cooperation and Enhanced Interdependence*, Praeger, Westport.

75. FERRETI, Janine [2003], "Innovations in Managing Globalization: Lessons from de North American Experience", *Georgetown International Environmental Law Review*, 15:367.
76. GALLAGHER, Kevin [2004], *Free Trade and the Environment: Mexico, NAFTA, and Beyond*, Stanford University Press.
77. GARCIA PICASO, P. [1998], *Las Relaciones Internacionales en el Siglo XX. La Contienda Teórica*, Madrid, UNED.
78. GARCADIIEGO, Javier, *El TLC Día a Día. Crónica de una Negociación*, México, D.F., Editorial Porrúa, 1994.
79. GARZA ELIZONDO, Humberto (coord.) [1986], *Fundamentos y Prioridades de la Política Exterior de México*, México, El Colegio de México, pp. 241-278.
80. GILBREATH, J. [2001], *Environment and Trade: Predicting a Course for the Western Hemisphere Using the North American Experience*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies.
81. GILPIN, Robert [1987], *The political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.
82. ----- [1986], "The Richness or the Tradition of Political Realism", en Robert Keohane (ed.), pp.
83. ----- [1981], *War and Change in World Politics*, New York, Cambridge, Cambridge University Press.
84. GLICKSMAN, R.L. [2003], "The CEC Biodiversity Conervation Agenda", en: D. L. Markell and J. H. Knox (eds.) [2003].
85. GRIFFITHS, Martin [2006], *Fifty Key Thinkers in International Retations*, London, Routledge.
86. GONZALEZ, Guadalupe [1986], *La Política Exterior de México (1983-1985): ¿Cambio de Rumbo o Repliegue Temporal?*, en H. Garza Elizondo (coord.), pp. 241-278.
87. ----- [1983], "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (ed.), pp.
88. GRAUBART, J. [2002], "Given Meanign to the New Trade-Linked "Soft Law" Agreement on Social Values: a Law-In-Action Analysis of NAFTA's Environmental Side Agreement, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 6: 441-458.
89. GRIECO, Joseph [1995], "The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the Neorealist Research Programme", *Review of International Studies*, vol. 21, num. 1, january.
90. ----- [1990], *Co-operation Among Nations*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
91. ----- [1988], "Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, 42, 1988, p. 485-507.
92. GUTIÉRREZ, Gerónimo [2005], *Ponencia sobre los Desafíos de la Relación entre México y Canadá, Presentada ante la Comisión de Relaciones Exteriores*, Cámara de Diputados, marzo.
93. GUTIÉRREZ HACES, María Teresa [2004], "La Inversión Extranjera Directa en el TLCAN", en: *Economía UNAM*, No. 3, septiembre-diciembre, pp. 30-52.
94. ----- [2002], *Procesos de Integración Económica en México y Canadá. Una Perspectiva Histórica Comparada*, México, UNAM-Miguel Angel Porrúa.

95. ----- [1997], "Canadá-México: Vecindad Interferida", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED-SRE, No. 51, Otoño-Invierno, pp. 11-32.
96. ----- y Mónica Vereá (coords.) [1995], *Canadá en Transición*, México, UNAM-CISAN.
97. ----- [1993a], *Del GATT al Tratado de Libre Comercio; Algunas Consideraciones sobre el Acuerdo Trilateral Canadá, Estados Unidos y México*, México. UNAM-CISAN.
98. ----- [1993b], "Experiencias y Coincidencias de una Vecindad Bajo el Libre-Cambio: Canadá, México y Estados Unidos", en Benito Rey (comp.), *La Integración Comercial de México a Estados Unidos y Canadá*, Siglo XXI Editores, México.
99. HAAS, Ernst [1980], "Why collaborate? Issue-Linkage and International Regimes", en: *World Politics*, Vol. XXXII, No. 3, April.
100. HAMILTON, A., J. Madison y J. Jay, [2000], *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, séptima reimpresión.
101. HARGROVE, Basil [2004], "Evaluación de una Década. Efectos y Nuevas Posibles Direcciones", *Foreign Affairs*, vol. 4, núm. 1, enero-marzo, 25-38.
102. HARRIS, Jonathan M. [1993], "Free Trade and Environmental Sustainability: an Ecological Economic Perspective", en *Praxis*, The Fletcher School Journal of Development Studies 2, Boston, summer.
103. HART, Michael [1997], "Porqué el TLCAN Puede, Debería y Habrá de Marcar una Diferencia en los Próximos 50 años de Relaciones Diplomáticas entre Canadá y México", en G. Vega Cánovas y F. Alba (comps.), *México-Estados Unidos-Canadá*, México, El Colegio de México, pp. 49-82.
104. HASENCLEVER, A., P. Mayer and V. Rittberger [2000], "Integrating Theories of International Regimes", *Review of International Studies*, 26, p. 3-33.
105. ----- [1996], "Interest Power, Knowledge: the Study of International Regimes", *Mershon International Studies*, 40, p. 177-228.
106. HERNÁNDEZ Chavez, Alicia [1994], *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*, México, El Colegio de México-FCE, Primera Edición, 1994.
107. HERNÁNDEZ Vela, Edmundo [2000], *Diccionario de Política Internacional*, México, Editorial Porrúa.
108. HETTNE, Bjorn, András Inotai y Osvaldo Sunkel, (eds.) [2000], *National Perspectives on The New Regionalism in The North* (Vol. 2), Helsinki, UNU / WIDER.
109. HIRST, P. y G. Thompson [1996], *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press.
110. HOBERG, George [2000], "Canada and North American Integration," *Canadian Public Policy*, Special Issue Supplement, vol. XXVI, número spécial 2, august, pp. 35-50.
111. HOLLAND, Kenneth M. [1999], *Los Sistemas Judiciales de América del Norte*, en: Julián Castro Rea, G. Mahler y R. Jackson (coords.) pp. 180-212.
112. HRISTOULAS, Athanasios, Claude Denis y Duncan Wood (coords.) [2005a], *Canadá: Política y Gobierno en el Siglo XXI*, México, H. Cámara de Diputados-ITAM-Miguel Angel Porrúa.
113. ----- [2005b], "Canadá en América Latina", en: Athanasios Hristoulas, Claude Denis y Duncan Wood (coords.), pp. 253-266.

114. HUFBAUER, Gary and Gustavo Vega [2003], "Whither NAFTA: a Common Frontier?", en Peter Andreas and Thomas J. Biersteker (eds.), *The Rebordering of North America? Integration and Exclusion in a New Security Context*, New York and London, Routledge.
115. ----- and D. Orejas [2001], *NAFTA and the Environment Americas: Lessons for Trade Policy*, Speech delivered at the International Policy Forum, Western Hemisphere Studies, February 28.
116. -----, D. Esty, D. Orejas, L. Rubio and J. Schott [2000], *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
117. IKENBERRY, John y C. A. Kupchan [1990], "Socialization and Hegemonic Power", *International Organization*, vol. 44, núm. 3, pp. 283-315.
118. IUSY [2005], *Nuestra lucha por el desarrollo sostenible*, Viena, Documento para el XXVI Congreso de la International Union of Socialist Young.
119. JACKSON, Robert J. [1999], "Instituciones en América del Norte; un Enfoque Comparativo", en: Julián Castro Rea, G. Mahler y R. Jackson, pp. 21-27.
120. JOHNSON, Pierre M. [2000], "Trade Liberalization and the Environment: from NAFTA to FTAA", *ISUMA*, Spring: 62-69 pp.
121. ----- and A. Beaulieu [1996], *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*, Island Press, Washington, D.C.
122. JUILLET, Luc, "La política ambiental canadiense en el cambio de siglo" [2005], en: Athanasios Hristoulas, Claude Denis y Duncan Wood (coords.) pp. 105-123.
123. KAUFMAN, Susan [1995], "Las Relaciones entre Estados Unidos y México: una Visión Optimista", en: Adolfo Aguilar Zinser y Silvia Núñez (comps.), *México en el Pensamiento Económico, Político y Social de los Estados Unidos*, México, UNAM, pp. 245-251.
124. KELLY, Mary y Cyrus Reed [2003], "The CEC's Trade and Environment Program: Cutting Edge Analysis, but Untapped Potential", en: Markell y Knox (eds.), p. 101.
125. KEOHANE, Robert [1999], "International Institutions: Can Interdependence Work?", *Foreign Policy*, 110, p. 82-96.
126. ----- y L. Martin [1995], "The Promises of International Institutions", *International Security*, 20, p. 39-51.
127. -----, J. Nye, y S. Hoffmann (eds.), [1993], *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, Harvard University Press.
128. ----- y S. Hoffmann, [1991], "Institutional Change in Europe in the 1980s", en: R. Keohane y S. Hoffmann (eds.), *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*. Boulder: Westview Press.
129. ----- [1989], *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder Westview Press, Boulder.
130. ----- y J. Nye [1988], *Poder e Interdependencia. La Política Mundial en Transición*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
131. ----- (ed.) [1986a], *Neorealism and its Critics*, New York, Columbia University Press.
132. ----- [1986b], "The Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en: R. Keohane, 1986a

(ed.).

133. ----- [1984], *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, New Jersey.
134. ----- y J. Nye [1972], *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
135. KIBEL, P.S., [2002], "Awkward Evolution: Citizen Enforcement at the North American Environmental Commission", *The Environmental Law Reporter*, 32 (7): 10769-10783.
136. KNIGHT, Alan [2000], "¿Cómo Lidar con el Sistema Político Estadounidense? Una Visión Histórica 1910-1995", en: Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco, pp. 23-73.
137. KNORR, K., y J. Rosenau (eds.) [1969], *Contending Approaches to International Politics*, Princeton, Princeton University Press.
138. KNOX, John [2003], "The CEC and Transboundary Pollution", en Markell y Knox, (eds.)
139. ----- [2001], "A New Approach to Complain with International Law: the Sumissions Procedure of the NAFTA Environmental Commission, *Ecology Law Quarterly*, 28, on line, Lexis-Nexis.
140. KONRAD, Herman W. [1997], "Los Vecinos del Vecino: Comprender la Ecuación Canadá-México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED-SRE, No. 51, Otoño-Invierno, pp. 33-44.
141. KRASNER, Stephen [1996], "The Accomplishments of International Political Economy", en S. Smith, K. Booth y M. Zalewski (eds.), p. 108-127.
142. ----- [1993], "Bloques Económicos Regionales y el Fin de la Guerra Fría", en: G. Vega (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, pp. 73-98.
143. ----- (ed.) [1983], *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca.
144. KRATOCHWIL, Friederich [1989], *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affaires*, Cambridge, Cambridge University Press.
145. ----- y J. Ruggie [1986], "International organization: a state of the art on an art of the state", *International Organization*, vol. 40, no. 4, fall, pp.
146. IBAFIN (Investigaciones Básicas para el Fomento Industrial) [1989], *El reto de la globalización para la industria mexicana*, Editorial Diana, México.
147. JUILLET, Luc [2005], "La política ambiental canadiense en el cambio de siglo", en Athanasios Hristoulas, Claude Denis y Duncan Wood (coords.).
148. LAHERA P., Eugenio [1992], "La Nueva Actualidad de la Integración", en: *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, Vol. 42, num. 8. agosto, pp. 707-710.
149. LAPID, Y., [1989], "The Third Debate: on the Prospects of International Theory in a Post-Positive-Era", *International Studies Quarterly*, 33, p. 235-254.
150. LEVY, Marc A., Robert Keohane y Peter M. Haas [1993], "Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions", in Marc A. Levy, (ed.), *Institutions for the Earth Sources Effective International Environmental Protection*, Cambridge, Mass., The MIT Press.
151. LEYCEGUI, Beatriz y R. Fernández de Castro (coords.) [2000], *¿Socios Naturales?: Cinco Años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, ITAM- Miguel Ángel Porrúa.

152. LIPSET, Seymour Martin [2000], *El Excepcionalismo Norteamericano. Una Espada de Dos Filos*, México, Fondo de Cultura Económica.
153. ----- [1993], *La División Continental: los Valores y las Instituciones de los Estados Unidos y Canadá*. México, Fondo de Cultura Económica.
154. LITTLE, Richard [1997], "International regimes", en: John Baylis y S. Smith (eds.), pp. 231-247.
155. ----- [1996], "The growing relevance of pluralism?", en S. Smith, K. Booth and M. Zalewski (eds.), p. 66-86.
156. LOPEZ, D. [1997], "Dispute Resolution Under NAFTA: Lessons from NACEC. The Early Experience", *Texas International Law Journal*.
157. MAGHROORI, R., y B. Ramberg (eds.) [1982], *Globalism Versus Realism: International Realism Third Debate*, Colorado, Westview Press.
158. MANN, Howard [2000], "NAFTA and the Environment: Lessons for the Future", *Tulane Environmental Law Journal*, 13, unpaginated, on-line, LexisNexis.
159. ----- y Monica Araya, "An Investment Regime for the Americas: Challenges and Opportunities for Environmental Sustainability", en C. Deere and D. C. Esty (eds.), pp. 163-180.
160. MANSBACH, R., Y. Ferguson and y D. Lampert [1976], *The Web of World Politics*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
161. MARCOS, Patricio [1985], *El Sistema Político de los Estados Unidos de Norteamérica*, México, UNAM-Coordinación de Humanidades, primera edición.
162. MARGAIN, Eduardo [1995], *Los Intereses, el Poder y la Distribución del Ingreso en las Relaciones Internacionales Altamente Asimétricas: el TLC y la Crisis del Neoliberalismo Mexicano*. México, UNAM-CISAN, primera edición.
163. MARKELL, D.L. y J.H. Knox (eds.) [2003], *Greening NAFTA: the North American Commission for Environmental Cooperation*, Stanford, California, Stanford University Press.
164. MARQUEZ-PADILLA, Paz Consuelo y Julián Castro Rea, [2000] (coords.), *El Nuevo Federalismo en América del Norte*, México, UNAM-CISAN. primera edición.
165. MASSICOTTE, Louis [1999], "Las Legislaturas de los Tres Países del TLCAN: una Evaluación Comparativa", en: J. Castro Rea, G. Mahler y R. Jackson (coords.), pp. 75-105.
166. McGRAW, Daniel y Steve Charnovitz [1994], "NAFTA's Repercussions: is Green Trade Possible?", *Environment*, volume 36, núm. 8, March.
167. McLUHAN, Marshall [1964], *Understanding Media*, London, Routledge.
168. MEJÍA, María Consuelo y Carlos A. Flores, (comps.) [1994], *Bibliografía sobre el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá*. CICH-UNAM, México, primera edición.
169. MEYER, Lorenzo [1992], "La Crisis de la Élite Mexicana y su Relación con Estados Unidos: Raíces Históricas del Tratado de Libre Comercio", en Gustavo Vega (ed.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México.
170. MIDDLEBROOK, Kevin [1991], "The Ties that Bind: Silent Integration and Conflict Regulation in U.S. Mexican Relations", *Latin American Research Review* 26, No. 2, pp.

171. ----- y C. Rico [1986], "The United States and Latin America in the 1980's: Change, Complexity, and Contending Perspectives", en K. Middlebrook y C. (eds.), *The United States and Latin America in the 1980s*, University of Pittsburgh.
172. MILLER, Benjamin [1994], "Explaining the Emergence or Great Powers Concerts", *Review of International Studies*, 20, num. 4, octubre de 1994.
173. MITTELMAN, James H. and Richard Falk, "Sustaining American Hegemony: the Relevance of Regionalism?", en: Bjorn Hettne, Andrés Inotai y Osvaldo Sunkel, (eds.), pp. 173-194.
174. MORALES Eliezer y C. Dávila (coords.) [1994], *La Nueva Relación de México con América del Norte*, México, UNAM-FCPyS-FE.
175. MORAVSIK, A. [1993], "Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, p. 473-524.
176. MORGENTHAU, Hans [1985], *Politics Among Nations; the Struggle for Power and Peace*. New York. McGraw-Hill.
177. MORSE, Edward S. [1970], "The Transformations of Foreign Policies: Modernization, Interdependence and Externalization", *World Politics* 22, April, pp. 371-392.
178. MUMME, Stephen P. [1999], *NAFTA and Environment*, Colorado State University, vol. 4, no. 26, october.
179. ----- [1994], "Mexican Environment Reform and NAFTA", en: *An Environmental Agenda for North America: Post-NAFTA*, North American Outlook, National Planning Association, vol. 4, no. 3.
180. OJEDA, Mario [1994], "El Cambiante Contexto Internacional a Finales del Segundo Milenio", en: Carlos Arriola (comp.), pp. 7-15.
181. ----- [1986], "La Doble Agenda en las Relaciones México-Estados Unidos", en G. Bueno (ed.), *México-Estados Unidos 1986*, México, D.F., El Colegio de México, pp. 21-40.
182. ----- [1976], *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, El Colegio de México, México.
183. OMINAMI, Carlos [1986], *La tercera Revolución Industrial. Impactos Internacionales del Actual Viraje Tecnológico*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
184. OROZCO, José Luis y Consuelo Dávila (comps.) [1997], *Breviario Político de la Globalización*, México, UNAM-FCPyS, primera edición.
185. OVEN, Mark y Marina Bergua [2004], "Análisis of Capacity-Building Result as Part of the 10-Year Assessment of the Commission's Operations", *Informe comisionado por el CRED de la CCA*.
186. OYE, K. A., (ed.) [1986], *Co-operation Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press.
187. PALOMARES L. G. [1991], "Hegemonía y Cambio en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista Cidob d'afers Internacionals*, Barcelona, 22, p. 19-51.
188. PASTOR, Manuel y C. Wise [1994], "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy", *International Organization*, vol. 48, num. 2, pp. 459-489.
189. PASTOR, Robert [2004], "La Segunda Década de América del Norte", *Foreign Affairs*, vol. 4, núm. 1, enero-marzo, 106-118.
190. ----- [2001], *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington D.C., Institute for International Economics.

191. ----- y J. G. Castañeda [1989], *Límites en la Amistad: México y Estados Unidos*, México, Editorial Joaquín Mortiz-Planeta.
192. PELLICER, Olga (ed.) [1983], *La Política Exterior de México: Desafíos en los Ochenta*, CIDE, México.
193. ----- y Rafael Fernández de Castro (coords) [1998], *México y Estados Unidos; las Rutas de la Cooperación*, México, SRE-Instituto Matías Romero-ITAM.
194. PENNER, Ann E. [1999], "Las Constituciones y el Federalismo", en: J. Castro Rea, G. Mahler y R. Jackson (coords.), pp. 29-73.
195. POSADAS URTUSUÁSTEGUI, Alejandro [2005], "El Capítulo 11 del TLCAN: Protección a la Inversión extranjera", en Jorge Witker (coord.), pp. 125-158.
196. POWELL, F.M., [2000], "The North American Commission for Environmental Cooperation's San Pedro Report: a Case Study and Analysis of the CEC process, *Environmental Law*, 6: pp. 809-838.
197. PRESTOWITZ, Clyde [2004], "Las Otras WDM Dirigidas a Estados Unidos", *Foreign Affairs*, vol. 4, núm. 1, enero-marzo de 2004, 39-50.
198. PUTNAM, Robert D. [1988], "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games", *International Organization*, Num. 42, summer, pp. 427-460.
199. RAUSTIALA, Kal [2003], *Citizen Submissions and Treaty Review in the NAAEC*, en Markell y Knox (coords.), p. 260.
200. ----- [1996], "International 'Enforcement of Enforcement' Under the NAAEC", *Virginia Journal of International Law*, 36, on-line, LexisNexis.
201. RICO, Carlos [1989a], "La Política Estadounidense Hacia México: ¿Es Realista Esperar Coherencia?", en Rosario Green y Peter Smith (editores), *La Política Exterior y la Agenda México-Estados Unidos*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 125-144.
202. ----- [1989b], "Una Vuelta en la Montaña Rusa. Relaciones Mexicano-Estadounidenses Después de la Posguerra y Desafíos del Futuro Inmediato", en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 3 (115), enero-marzo, pp. 338-339.
203. RITTBERGER, V. [1993], (editor). *Regimen Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press.
204. ROBLEDO, Marcos [2001], *Tendencias Globales de la Política Internacional como Marco Analítico para los Atentados contra Estados Unidos*, presentado en el foro "Tendencias Recientes en el Nuevo Orden Mundial", Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad ARCIS, Madrid.
205. ROSAS G., Cristina [2000], "Federalismo, Regionalización y Globalización en México y Canadá", en: *Investigación Económica*, año IX, No. 70, enero-febrero de 2000, pp. 134-182.
206. RUGGIE, J.G. (editor) [1983], *The Antinomies of Interdependence*. New York, Columbia U.P.
207. ----- [1975], "International Responses to Technology: Concepts and Trends", *International Organization*, 29, p. 557-583.
208. SANCHEZ, R. [2002], "Governance, Trade, and the Environment in the Context of NAFTA", *American Behavioral Scientist*, 45(9): 1369-1393.
209. SANDS, Christopher [2001], "Latin America: From the Summit to the Other Side of the Mountain," *Canada Focus* (online resource), Center for Strategic and International Studies, March.

210. SANTIBÁÑEZ, Jorge [2005], *Los Mexicanos en Estados Unidos*, Colegio de la Frontera Norte.
211. SCHECHTER, Stephen L., "Elementos Teóricos del Federalismo: la Perspectiva de los Estados Unidos", en: Paz Consuelo Márquez y Julián Castro Rea (coords.).
212. SCHELLING, Thomas [1960], *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge.
213. SCHOEN, D. [1999], "Profiling the Comisión for Environmental Cooperation", *Environmental Science and Technology*, 33 (19): 416A-420A.
214. SLAUGHTER [2004], Anne-Marie, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton.
215. -----[2003], "Governing the Global Economy Through Government Networks", en David Held y Anthony McGrew (edits.), *The Global Transformations Reader*, Cambridge, Polity Press, pp. 189-203.
216. SMITH, Peter [2000], *The Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Nueva York, Oxford University Press.
217. SMITH, Steve, K. Booth and M. Zalewski (eds.) [1996], *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
218. -----, [1997], "New Approaches to International Theory", en J. Baylis y S. Smith (eds.), pp. 165-190.
219. SNYDER, G. H., y P. Diesing [1977], *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making and System Structure in International Crises*, Princeton, Princeton University Press.
220. SODUPE, Kepa [2004], *La Teoría de las Relaciones Internacionales a Comienzos del Siglo XXI*, España, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
221. SOLOWAY, Julie A. [1998], *Assesing NAFTA. Part III. NAFTA and the Environment (Workin Paper No. 79)*, Toronto, Center for International Studies, University of Toronto.
222. STRANGE, Susan [1987], "The Persistent Myth of Lost Hegemony", *International Organization* 41, No. 4.
223. STUDER, Isabel [2005], *La Relación Canadá-México: ¿Una Nueva Era?*, Ponencia presentada en la reunión de trabajo con la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, febrero.
224. ----- [1997], "Fundamentos y Condicionantes de una Sociedad Estratégica entre México y Canadá", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED-SRE, No. 51, Otoño-Invierno, pp. 45-60.
225. SUTHERLAND, Sharon. "El Poder Ejecutivo y la Administración Pública en Estados Unidos Canadá y México", J. Castro Rea y R. Jackson (coords.), 107-179.
226. SZEKELY, Alberto [1991], "Innovation and reform in transboundary resource management: a critical look at the International Boundary and Water Commission, United States and Mexico", *Natural Resource Center*, The University of New Mexico School of Law.
227. TARLOCK, A.D. and J.E. Thorson [2003], "Coordinating Land and Water use in the San Pedro River Basin: What Role for the CEC, en Markell y Knox (coords.).
228. TEUNISSEN, Jan Joost (ed.) [1998], *Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy*, Fondag, The Hague, Netherlands.
229. THORUP, Cathryn [1992], *Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional Arrangements for U.S. Policy Making Toward Mexico, 1976-1988*, Doctoral dissertation, Harvard University, Cambridge.
230. ----- [1989], "U.S. Policy-Making Toward Mexico: Prospects for Administrative Reform", en R.

Green y P. H. Smith, (eds), *Foreign policy in U.S.-Mexican Relations*, San Diego, California, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, pp. 131-167.

231. TIEMANN, Mary [2000], *NAFTA: Related Environmental Issues and Initiatives*, Division in Environmental Policy and Natural Resources Policy Division.
232. TOINET, Marie-France [1994], *El Sistema Político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, primera edición en español.
233. TOLLEFSON, C. [2002], "Stormy Weather: the Recent History of the Citizen Submission Process of the NACEC", in J.J. and V.W Maclaren (ed.), *Linking Trade, Environment and Social Cohesion, NAFTA Experiences, Global Challenges*, Hampshire, England: Ashgate, pp. 187-191.
234. TORRES, Blanca [2002], "The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream", en C. Deere y D. Esty, (eds.).
235. ----- (ed.) [1990], *Interdependencia: ¿Un Enfoque Útil para el Análisis de las Relaciones México-Estados Unidos?*, México, D.F., El Colegio de México, 1990.
236. TUTCHTON, J., [1996], *The Citizen Petition Process under NAFTA's Environmental Side Agreement: It's Easy, but Does it Work?* Earthlaw, University of Denver, College of Law.
237. UNISFERA INTERNATIONAL CENTER [2004], "CEC Groups and Committees: Analysis and Recommendations", *Informe presentado al Secretariado de la CCA*.
238. VAZQUEZ, Josefina [1997], "México y Canadá: Coincidencias Históricas", en G. Vega Cánovas y F. Alba (comps.), pp. 39-47.
239. -----, y Lorenzo Meyer [1995], *México Frente a Estados Unidos (Un Ensayo Histórico (1776-1993))*, México, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión.
240. VEGA C. Gustavo, (coord.) [1993], *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, primera edición.
241. ----- (ed.) [1992], *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México-UNITEC, segunda reimpresión.
242. ----- (ed.) [1990], *México-Estados Unidos: 1990*, El Colegio de México, México.
243. ----- y F. Alba (comps.) [1997], *México, Estados Unidos y Canadá, 1995-1996*, México, El Colegio de México, primera edición.
244. VELASCO, Jesús [1998], "Cooperación y Conflicto en las Relaciones México-Estados Unidos: un Enfoque Histórico", en: Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, 1998, pp. 215-243.
245. VERA, Mónica, R. Fernández y S. Weintraub (coords.) [1998], *Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, primera edición.
246. WAEVER, Ole [1996], "The Rise and Fall of the Interparadigm Debate", en S. Smith, K. Booth and M. Zalewski (eds.), pp. 149-185.
247. WALTZ, Kenneth [1994], "The Emerging Structure of International Politics", en A. Clesse, R. Cooper y Y. Sakamoto (comps.), *The International System After the Collapse of the East-West Order*, Martinus Nijhoff.
248. -----[1979], *Theory of International Politics*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley.
249. WARD, Justin y S. Jacob Scherr [1993], *Environmental Elements of the NAFTA Package*, Testimony of the

Natural Resource Defense Council, Committee on Environmental and Public Works, U.S. Senate, March 16.

250. WEINTRAUB [2003], Sidney, *Toward a North American Community*.
251. ----- M. Verey y R. Fernández de C. (eds.) [1997], *U.S-Mexico: the New Agenda*, Center for Strategic and International Studies, Washington.
252. ----- [1994], *Un Matrimonio por Conveniencia*, México, Editorial Diana.
253. ----- [1993], *México frente al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. Alternativas para el Futuro*, México, Editorial Diana-CIDAC, cuarta impresión, septiembre.
254. WILDER, M. [2000], "Border Farmers, Water Contamination, and the NAAEC Environmental Side Accord to NAFTA", *Natural Resources Journal*, 40: 873-894.
255. WILSON, S. [2002], "Article 14-15 of the North American Agreement of Environmental Cooperation: Intent of the Founders", in J.J. and V.W. Maclaren (ed.), *Linking Trade, Environment and Social Cohesion, NAFTA Experiences, Global Challenges*, Hampshire, England: Ashgate.
256. WINFIELD, M.S. [2003], "North American Pollutant Release and Transfer Registries: a Case Study in Environmental Policy Convergence", en: D. L. Markell and J. H. Knox (eds.) [2003].
257. WITKER, Jorge (coord.) [2005], *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación Jurídica Diez Años Después*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
258. WORLD BANK [2000], *Trade Blocs*, Washington, Oxford University Press-The World Bank.
259. YOUNG, Oran (1989a), "The Politics of International Regime Formation: Managing Natural Resources and the Environment", *International Organization*, vol. 43, no. 3, spring.
260. ----- (1989b), *International Co-operation, Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, Cornell, New York.
261. ----- (1980), "International Regimes: Problems on Concept Formation", *World Politics*, vol. XXXII, no. 3, april.

FUENTES ELECTRÓNICAS

1. ABEL, Andrea [2002], "BECC, NADB Stretch To Help Border Communities", Americas Program, Silver City, NM, Interhemispheric Resource Center, October 4
<http://www.americas.irc-online.org/pdf/articles/0210beccnadb.pdf>
2. ----- [2000], *El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte del TLCAN: una Perspectiva desde la Sociedad Civil*, Informe Político del Programa para las Américas, marzo.
http://americas.irc-online.org/reports/2003/sp_0303nacec.html
3. ABIZAID B. Olga [2004], "The Canada-Mexico Relationship: the Unfinished Highway", Policy Paper, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa, October, 16 pp.
http://www.focal.ca/pdf/canada_mexico04.pdf
4. ALANIS, Gustavo [2005], *It's Time to Boost, Not Reduce, Trilateral Environment Cooperation*, Americas Program, Silver City, NM, International Relations Center, November 2.
<http://americas.irc-online.org/pdf/commentary/0511boost.pdf>
5. ALLEN, Linda [2003a], *CEC Bibliography*, Unisfera International Centre, Montreal, September.
<http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Unisfera - NACEC-CEC Bibliography.pdf>
6. ----- [2003b], *Literature Review of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, Unisfera International Centre, Montreal, September.
<http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Unisfera - NAAEC Literature Review.pdf>
7. AUDLEY, John, D. Papademetriou, S. Polaski and S. Vaughan [2004]. *La Promesa y la Realidad del TLCAN. Lecciones para México y el Hemisferio*, Carnegie Endowment for International Peace.
<http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=1447&prog=zgp&proj=zted>
8. ----- and Scott Vaughan [2003], "Time for the NAFTA Environmental Watchdog to Get some Teeth", Washington, Carnegie Endowment for International Peace, June 24.
<http://www.globalpolicy.org/globaliz/econ/2003/0703cec.htm>
9. BACON, David [2004], *The Toxic Border*, Americas Program, IRC, 4 pp.
<http://www.fpif.org/papers/0412toxic.html>
10. BEAUCHAMP, Alexis (1993), *ALÉNA et Environnement : ¿Les Clauses Vertes Sont Font-Elles les Poids?*, Montreal, Centre Études Internationales et Mondialization, UQAM.
http://www.er.uqam.ca/nobel/ceim/gricpdf/Cahier_0304_clausesvertes.pdf
11. BROOKS, David and Jonathan Fox [2005], *NAFTA: Ten Years of Cross-Border Dialogues*, Americas Program, Interhemispheric Resource Center (IRC), Junio
<http://www.americaspolicy.org/pdf/reports/0403nafta.pdf#search='NAFTA:%20ten%20years%20of%20crossborder%20dialogues>
12. BRUNELLE, Dorval [2004], "Après Dix Ans D'application, l'ALENA Doit-Il Toujours Servir de Model?", Observatoire des Amériques, Université du Québec a Montréal, pp.
http://www.ameriques.uqam.ca/pdf/Chro_0427_ALENA10.pdf
13. CANADA'S HOUSE OF COMMONS [2002], *Canada and the Future of the North American Relationship: Shaping a Long-Term Canadian Agenda*, Parliamentary Research Branch, February.
<http://www.parl.gc.ca/InfocomDoc/37/1/FAIT/Studies/References/KeyIssuesNA-E.htm>
14. CANADA SENATE, COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS [2004], *Mexico: Canada's Other Partner in North America. Third Report*, March, Ottawa, Standing Senate Committee on Foreign Affairs.

<http://www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/commbus/senate/com-e/fore-e/rep-e/rep03mar04-e.htm>

15. CARLSEN, Laura [2003], “NAFTA Minus”, Americas Program, IRC, <http://www.americaspolicy.org/pdf/columns/0305nafta.pdf>
16. ----- and Hilda Salazar [2004a], “10 Years of NAFTA’s CEC in Mexico: Renegotiating NAFTA. Alternative Proposals for and Environmentally Sustainable Model of Integration”, Americas Program, IRC, 4 pp. <http://www.irc-online.org/content/dialogue/2004/01.vp4.php>
17. ----- Talli Nauman (eds.) [2004b], “10 Years of NAFTA’s CEC in Mexico: a Summary of the Evaluation of the CEC of the NAFTA”, Americas Program, IRC, 4 pp. <http://www.irc-online.org/content/pdf/01.cec.pdf>
18. CCA [2005a], *El CCPC a sus Diez años. Revisión del Comité Consultivo Público Conjunto de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte*, Montreal, Canadá, Marzo. http://www.cec.org/files/PDF/JPAC/JPAC-at-Ten_es.pdf
19. CCA [2005b], *Hacia el Futuro. Plan Estratégico de la Comisión para la Cooperación Ambiental 2005-2010*, Montreal, Canadá, 27 de junio de 2005. http://www.cec.org/files/pdf/PUBLICATIONS/2005-2010-Strategic-plan_es.pdf
20. CCA [2005c], *Informe de Actividades del Secretario de la Comisión para la Cooperación Ambiental*, Junio, Montreal, Canadá, http://www.cec.org/files/PDF/PUBLICATIONS/Activity-Report-2005_es.pdf
21. CCA [2005e], *En Balance. Emisiones y Transferencias de Contaminantes en América del Norte a 2002*, Montreal, Canadá. http://www.cec.org/files/PDF/POLLUTANTS/TS2002_es.pdf
22. CCA [2005f], *Declaración de Puebla: Undécima Sesión Ordinaria del Consejo de la CCA*, Puebla, México, Junio de 2005. http://www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/Puebla-Declaration-2004_es.pdf
23. CCA [2005g], *Emisiones Atmosféricas de las Centrales Eléctricas de América del Norte*, Montreal, Canadá.
24. CCA [2005h] *Resumen de Derecho Ambiental en América del Norte*, Montreal, Canadá, Comisión para la Cooperación Ambiental, consultada el 12 de diciembre de 2005 http://www.cec.org/pubs_info/resources/law_treat_agree/summary_enviro_law/publication/index.cfm?varlan=espanol
25. CCA [2005i], *Infobase de Acuerdos Transfronterizos*, Montreal, Canadá, Comisión para la Cooperación Ambiental, consultada el 12 de diciembre de 2005. http://www.cec.org/pubs_info/resources/law_treat_agree/transbound_agree/index.cfm?varlan=espanol
26. CCA [2004a], *Diez Años de Cooperación en América del Norte*, Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, Junio. http://www.cec.org/files/PDF/PUBLICATIONS/TRAC-Report2004_es.pdf
27. CCA [2004b], *En Balance 2001. Emisiones y Transferencias de Contaminantes en América del Norte*, Montreal, Canadá, junio de 2004. http://www.cec.org/files/pdf/POLLUTANTS/TS2001-Report_es.pdf
28. CCA [2003], *En Balance 2000. Emisiones y Transferencias de Contaminantes en América del Norte*, Montreal, Canadá. http://www.cec.org/files/pdf/POLLUTANTS/TS00_Summary_es.pdf
29. CCA [2002b], *Libre Comercio y Medio Ambiente: la Imagen se Aclara*, Montreal, Canadá. http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/Libre_comercio-%20medio_ambiente.pdf
30. CCA [2002c], *Expediente de Hechos sobre Metales y Derivados*, Montreal, Canadá.
31. CCA [2002d], *Efectos Potenciales del Libre Comercio. Ponencias Presentadas en el Simposio de América del*

- Norte sobre el Análisis de los Vínculos entre Comercio y Medio Ambiente (octubre de 2000).*
<http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/simposio-sp.pdf>CCA
32. CCA [2001a], *El Mosaico de América del Norte. Informe del Estado del Medio Ambiente*, Montreal, Canadá, Comisión para la Cooperación Ambiental http://www.cec.org/files/pdf/PUBLICATIONS/soe_es.pdf
 33. CCA [2001b], *Informe Especial sobre Actividades de Aplicación de la Legislación Ambiental en América del Norte*, Montreal, Canadá, junio. http://www.cec.org/files/PDF/LAWPOLICY/InformeEspecial2000_ES.pdf
 34. CCA [2001c], *Lecciones Aprendidas. Peticiones Ciudadanas Relativas a los Artículos 14 y 15 del ACAAN*, Informe final para el Consejo de la CCA, junio. http://www.cec.org/files/pdf/JPAC/rep11-s-final_ES.PDF
 35. CCA [2000], *Internal Review of the North American Fund for Environmental Cooperation (NAFEC)*, June 2000, Montreal, Commission for Environmental Cooperation.
 36. CCA [1999], *Ribbon of Life: an Agenda for Preserving Transboundary Migratory Bird Habitat on the Upper San Pedro River*, Montreal, Canada, Commission for Environmental Cooperation.
 37. CCA [1998], *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Balance Cuatrienal*, Informe del Comité de Revisión Independiente, Junio de 1998. http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/cfp3.cfm?varlan=espanol
 38. CCA [1997], *Continental Pollutant Pathways*, Montreal, Canada, Commission for Environmental Cooperation.
 39. CCA [1996], *Final Factual Record of the Cruise Ship Pier Projecto in Cozumel, Quintana Roo*, Montreal, Quebec, Commission for Environmental Cooperation.
 40. CCA [1995], *CEC Secretariat Report on the Death of Migratory Birds at the Silva Reservoir (1994-1995)*, Montreal, Canada, Commission for Environmental Cooperation.
 41. CFR, Comexi y CCCE [2005], *Construcción de una Comunidad de América del Norte. Informe del Grupo Independiente de Trabajo sobre el Futuro de América del Norte.*
<http://www.consejomexicano.org/download.php?id=418190,449,1>
 42. DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE OF CANADA (C DFAIT) [2005a], *Canada's International Policy Statement. A Role of Pride and Influence in the World*, Ontario, Canada. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/IPS/IPS-Overview.pdf>
 43. ----- [2005b], *Opening Doors to the World. Canada's International Market Access Priorities-2005*, Ottawa, Canada. http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/2005/pdf/ITC_English_05.pdf
 44. ----- [2004], *Opening Doors to the World. Canada's International Market Access Priorities-2004*, Ottawa, Canada. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/trade/tna-nac/2004/pdf/cimap-en.pdf>
 45. DOBSON, Wendy [2002], *Shaping the Future of the North American Economic Space: a Framework for Action*, Toronto, C.D. Howe Institute, *Commentary 162*, The Border Papers, April 2002. http://www.cdhowe.org/pdf/commentary_162.pdf
 46. DUGAS, Sylvie [2004], "L'ALENA : un Bilan Social Négatif", Rapport du Colloque *Le Dix Ans de l'ALENA. Bilan Social et Perspectives*, Observatoire des Amériques, Université du Québec a Montréal, octobre. <http://www.alternatives.ca/imprimer1548.html>
 47. ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE [2004], "Final Report: Issues Relate to Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation", Washington, D.C., October. http://www.cec.org/files/pdf/JPAC/ELI-Art14-15-Report-Final-5_en.pdf
 48. GALLAGHER, Kevin [2005], "Revisión de Dos Puntos de Vista Sobre los Efectos Ambientales del Comercio",

- Entrevista en TRIO, Boletín de la Comisión para la Cooperación Ambiental, Verano.
<http://www.cec.org/trio/stories/index.cfm?ed=15&ID=172&varlan=espanol>
49. -----, [2004], “El Paraíso Contaminante”, en La Jornada, México, 9 de agosto de 2004
www.jornada.unam.mx/2004/08/09/006n1sec.html
 50. ----- [2004b], “Mexico, NAFTA and Beyond”, Americas Program, Silver City, NM, Interhemispheric Resource Center, September 17.
<http://americas.irc-online.org/pdf/articles/0409naftaenv.pdf>
 51. ----- [2004c], “Economic Integration and the Environment in México: Lessons for Future Trade Agreements”, Discussion Paper Number 6, Working Group on Development and Environment in the Americas.
<http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP06GallagherJuly04.pdf>
 52. GROSSMAN, Gene and A. B. Krueger [1991], “Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement”, National Bureau of Economic Research”, Working Paper No. 3914, Princeton, November.
<http://www.nber.org/papers/w3914.pdf>
 53. HUFBAUER, Gary [2003b], “North American Environment Under NAFTA”, In Gary Hufbauer and Jeffrey Schott, *NAFTA: a ten year appraisal*, Washington, D.C., Institute for International Economics, July, 2003. Documento disponible en: www.iie.com
 54. ----- and J. Schott [2004], *The Prospects for Deeper North American Economic Integration: a U.S. Perspective*, Toronto, C.D. Howe Institute, *Commentary 195*, The Border Papers, January.
<http://www.iie.com/publications/papers/hufbauer0104.pdf>
 55. INTERHEMISPHERIC RESOURCE CENTER (IRC) [2003], *Siete Mitos Dobre el TLCAN y Tres Lecciones para América Latina*, Programa de las Américas, Silver City, NM, Noviembre. Disponible en: www.americaspolicy.org/articles/2003/sp_0312mitos.html
 56. JACOTT, Marisa [2004], “10 Years of NAFTA’s Commission on Environmental Cooperation in Mexico: Recommendations Insufficient to Offset Trade Priorities”, Americas Program, Interhemispheric Resource Center, 4 pp. <http://www.irc-online.org/content/dialogue/2004/01.vp2.php>
 57. KOURUS, G. [2000], “NAFTA Governments Flirt with Selling out Environmental Side Accord”, June 14, 2000. Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center. On line. On line: www.americaspolicy.org/updater/2000june14NAFTA_body.html
 58. LEDERMAN, Daniel, W. F. Maloney y L. Servén [2003], *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los Países de América Latina y el Caribe*, Banco Mundial.
[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/3e557037145eeae385256dfe007d62c7/\\$FILE/Lessons%20from%20NAFTA_exec_summary_SPAN.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/3e557037145eeae385256dfe007d62c7/$FILE/Lessons%20from%20NAFTA_exec_summary_SPAN.pdf)
 59. MAYRAND, Karel y Marc Paquin [2004], “The CEC and NAFTA Effects on the Environment: Discussion Paper”, Montreal, Unisfera Internacional Center, September.
http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Unisfera_-_NAFTA_effects.pdf
 60. ----- [2003b], *L’ALENA et l’Environnement: Succès et Limites d’un Modèle Novateur*, Unisfera International Center, Montreal, novembre. www.unisfera.org
 61. NAUMAN, Talli [2005], “Citizen Complaints Reflect Environment’s Decline Under NAFTA”, Americas Program, Silver City, NM: International Relations Center, June 21.
<http://www.americaspolicy.org/columns/amprog/2005/0506complaints.html>
 62. ----- [2003], “Encuentro Sobre el Medio Ambiente Fronterizo”, Americas Program, Interhemispheric Resource Center (IRC), agosto.
<http://americas.irc-online.org/pdf/series/07.encuentro.sp.pdf>

63. PAQUIN, Marc y K. Mayrand and Carla Sbert [2004], “The Effectiveness of the Articles 14 & 15 Process of the North American Agreement on Environmental Cooperation: Discussion Paper”, Unisfera International Center, Montreal, March.
64. ----- [2003a], “The Evolution of the Program and Budget of the Commission for Environmental Commission of North America (CEC): Discussion Paper”, Unisfera International Centre, Montreal, September. <http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Unisfera - Evolution of CEC Program.pdf>
65. ----- [2003b], “JPAC and Public Participation in the Activities of the Commission for Environmental Cooperation of North America: Discussion Paper”, Unisfera International Center, Montreal, November. <http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Unisfera - CEC Public Participation.pdf>
66. PELLICER, Olga (coord.) [2004], *Las Relaciones de México con el Exterior. Diagnóstico y Propuestas de Acción*, México, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales. <http://www.consejomexicano.org/download.php?id=1107175.258.2>
67. PEW HISPANIC CENTER [2005], “Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population”, 21 de marzo. <http://pewhispanic.org/files/reports/46.pdf>
68. SALAZAR, Hilda y L. Carlsen (coords.) [2001], *Impactos Socio-Ambientales del TLCAN: Respuestas Sociales ante la Integración*, México, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio. <http://www.rmalc.org.mx/documentos/preli.pdf>
69. SALOMON G. Mónica [2001], “La Teoría de las Relaciones Internacionales en los Albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia y Aproximaciones”, *Revista Cidob d’Affaires Internationales*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 56, diciembre-enero. <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Afers/56salomon.cfm>
70. SILVAN, Laura [2004], “10 Years of NAFTA’s Commission on Environmental Cooperation in Mexico: Resolving Environmental Problems and Fostering Citizen Participation”, Americas Program, Interhemispheric Resource Center, 4 pp. <http://www.irc-online.org/content/pdf/01.cec.pdf>
71. VAUGHAN, Scout [2004], *¿El Tratado de Libre Comercio más Verde de la Historia? Medición del Impacto Ambiental de la Liberalización Agrícola*, Carnegie Endowment for International Peace. http://www.carnegieendowment.org/pdf/files/NAFTA_Spanish_Chapter3.pdf
72. WILSON-FORSBERG, Stacey [2002], *North American Integration: Back to the Basics*, Policy Paper, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa, August <http://www.focal.ca/pdf/northamerica3.pdf>
73. ----- [2001], *Overcoming Obstacles on the Road to North American Integration: a View from Canada*, Policy Paper, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa, November. <http://www.focal.ca/pdf/NorthAmerica.pdf>
74. WISE, Timothy and Kevin Gallagher [2002], *El TLC: un Cuento Moral*, Americas Program, IRC, august, 2002. <http://www.americaspolicy.org/commentary/2002/0210ftaa.html>



Edificio del *Centre de Commerce Mondial*, en Montreal, Canadá, lugar donde se encuentran ubicadas las oficinas de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte



El autor con Robert O. Keohane en el Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Ciudad de México, 28 de marzo de 2006