

**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

“Evaluación del Debate Ambiental dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), una Perspectiva desde México y su frontera norte”.

TESINA
QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:
AQUINO ECHEGARAY FABIOLA JOSEFINA

Asesora de Tesina: Selene Romero Gutiérrez

México, D.F. SEPTIEMBRE DEL 2014



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.

INDICE

	Pág.
Introducción	4
Capítulo 1 El debate ambiental: libre comercio vs. medio ambiente	
¿Paraíso contaminante o mejoras automáticas en la condición ambiental?	10
1.1 Posturas en pro del libre comercio.	19
1.2 Posturas en contra del libre comercio.	23
1.3 Libre comercio vs. medio ambiente: ¿Oposición o complementariedad?	26
Capítulo 2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	31
2.1 TLCAN, antecedentes e importancia.	32
2.2 La inserción inesperada del debate ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN.	40
2.3 El medio ambiente dentro del TLCAN.	50
2.4 La solución a los problemas medioambientales en América del Norte; el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).	58
2.5 La institucionalización de la protección al medio ambiente en América del Norte: La Comisión de Cooperación Ambiental (CCA).	64
Capítulo 3 La frontera norte de México, la preocupación más grande de los ambientalistas dentro del debate ambiental durante las negociaciones del TLCAN.	72
3.1 La frontera norte de México; evolución, importancia y características sociales económicas y medioambientales.	73
3.2 Origen y evolución de la Política Ambiental Fronteriza México-Estados Unidos.	82
3.3 El debate ambiental dentro del TLCAN y su influencia en el desarrollo de una nueva política ambiental fronteriza.	85
3.4 Balance del debate ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN, una perspectiva desde México y su frontera norte.	101
Conclusiones	107

Bibliografía	114
Anexo 1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Selección de artículos referentes al medio ambiente.	121
Anexo 2. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (Selección).	133

Lista de ilustraciones y tablas

	<i>Pág.</i>
<i>Gráfica 1.</i> La curva ambiental de Kuznets: una relación entre desarrollo y medio ambiente.	20
<i>Mapa 1.</i> Municipios de los estados fronterizos que limitan con los Estados Unidos de América.	76
<i>Tabla 1.</i> Variación porcentual del crecimiento de la población en las entidades fronterizas de 1950 a 2010.	78
<i>Tabla 2.</i> Conformación del Consejo Directivo COCEF-BDAN.	89
<i>Tabla 3.</i> Financiamiento de infraestructura brindado por parte del BDAN por estado beneficiado al 30 de Junio del 2013.	95

Introducción

El comienzo de un nuevo milenio encuentra al planeta tierra entre dos tendencias conflictivas. Por un lado, una sociedad consumista y derrochadora, que junto con el continuo crecimiento demográfico amenaza con destruir los recursos naturales en los que se basa la vida humana. Y por otro lado y al mismo tiempo, esta misma sociedad se encuentra inmersa en una carrera a contrarreloj tratando de cambiar estas tendencias e introducir prácticas sostenibles que aseguren el bienestar de las generaciones futuras.

Esta carrera dio inicio en el momento en que el ser humano se percató del gran alcance de los fenómenos ecológicos ya que éstos pueden ocasionar severos trastornos sociales, económicos y políticos, cuyos efectos pueden atentar contra la seguridad de un país y pueden desbordar sus fronteras fácilmente.

Las ciencias sociales, que en su desarrollo habían dejado sistemáticamente afuera la consideración de las leyes y realidades de la naturaleza, comenzaron a preocuparse por la integración en sus análisis de esta temática de gran importancia.

La población actual del mundo en general e incluso los países menos desarrollados, tienen bastante más conciencia de lo que es la problemática ambiental de lo que tenían hace algunos años atrás y no sólo ha habido un claro aumento en los conocimientos, sino también en la concientización.

La experiencia en política ambiental muestra que es importante orientarse tanto a la prevención como al saneamiento ambiental, es decir que tiene más sentido anticipar y prevenir los problemas ambientales antes de que ocurran que reaccionar a los problemas después de que éstos se han presentado. Para ello es necesario definir y entender un amplio rango de tendencias ambientales, lo mismo que sus causas motoras. Existe la necesidad de un análisis intensivo en datos que proporcione un entendimiento más al detalle de las tendencias ambientales pasadas y presentes.

De esta manera podemos percatarnos de que en el contexto actual de la globalización, cobran vital importancia ciertas características económicas que van conformando un nuevo panorama donde se habla de eliminar cualquier tropiezo al comercio internacional, favorecer la economía de mercado e impulsar a cualquier costo las inversiones de empresas trasnacionales, pero también podemos percatarnos de que en ningún momento

se toma en cuenta la importancia fundamental que tiene el medio ambiente dentro de este mismo proceso.

Por lo cual, como comenta Raúl Figueroa, “La toma de decisiones en materia ambiental... necesita de un margen de orientación económico-ecológico”.¹

Resolver las contradicciones entre la modalidad prevaleciente de desarrollo y el medio ambiente, significa conservar el medio ambiente para un desarrollo socialmente justo y equitativo².

Así, el debate acerca de los costos, beneficios y repercusiones ambientales a largo plazo del libre comercio y la globalización económica en la que nos encontramos inmersos han estado en el primer plano de las preocupaciones de la política pública.³

Entre los temas clave que han influido en dicho debate se encuentra el modo en el que la liberalización comercial afecta la calidad ambiental ya sea en lo que se refiere a los efectos directos sobre nuestro medio ambiente ya sea indirectamente: por ejemplo, los efectos de las leyes comerciales, tales como los tratados, convenios o prácticas comerciales; así como sus leyes y reglamentos.

Por lo tanto, es importante conocer y analizar si la formulación, gestión y planeación de las políticas ambientales cuentan con firmes convicciones de respeto sobre nuestro entorno natural. O si por el contrario se ha privilegiado la apertura y el intercambio comercial sobre el cuidado ambiental.

Como respuesta a este problema fundamental en las relaciones internacionales actuales, casi todos los países han elaborado en los últimos años firmes legislaciones ambientales y se han creado instituciones ambientales; tal es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que es el objeto particular de nuestra investigación.

¹ Raúl Figueroa Díaz. “La integración de los recursos naturales al ámbito económico”, en Carlos Muñoz Villarreal; Ana Citlalic González Martínez (Comp.), *Economía, Sociedad y Medio Ambiente: Reflexiones y Avances hacia un Desarrollo Sostenible en México*, Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAT, México, 2000, pp. 195-214.

² Manuel López Portillo; Luis Suárez. “Medio ambiente y Desarrollo”. En López Portillo y Ramos, Manuel (Comp.). *El Medio Ambiente en México: Temas, Problemas y Alternativas*, FCE, México, 1982, pp. 24-43.

³ Scott Vaughan, *Efectos ambientales del libre comercio Ponencias presentadas en el Simposio de América del Norte sobre Análisis de los Vínculos entre Comercio y Medio Ambiente (octubre de 2000)*, [En línea], Comisión para la Cooperación Ambiental, 2000, Dirección URL: http://www.cec.org/Storage/45/3765_simposio-sp.pdf, [31 de mayo de 2013], Prefacio p. V.

Uno de los factores que sin duda ofreció mayor resistencia a la firma del TLCAN fue la postura de organizaciones civiles preocupadas por los efectos negativos potenciales en el medio ambiente. Esta resistencia condujo finalmente a la firma de un acuerdo de naturaleza ambiental de manera paralela al acuerdo comercial.⁴ Aunque es preciso mencionar que este acuerdo paralelo no fue el único firmado bajo el auspicio del TLCAN, sino que también surgió un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y México, para poner especial atención al medio ambiente de la zona que constituiría la principal preocupación de los ambientalistas, la frontera norte de México.

Razón por la cual, en este trabajo abordaremos el caso particular de la frontera norte de México, que forma parte de una de las franjas fronterizas más dinámicas del mundo, debido principalmente a la consolidación de su función como territorio estratégico para la producción destinada a Estados Unidos; cuestión que la ha convertido en una zona con características que demuestran diferencias evidentes del resto del país y además demuestran la catástrofe ambiental en la que se encuentra inmersa.

El rápido crecimiento industrial, económico, poblacional y urbano en los grandes centros urbanos de la frontera norte de México ha impactado de manera significativa en el medio ambiente de la zona. Las comunidades rurales a lo largo de la frontera enfrentan muchos problemas ambientales, incluyendo la existencia de tiraderos ilegales, descargas agrícolas y degradación de recursos naturales y ecosistemas.

Sin embargo, en los últimos años, se han estado desarrollando esfuerzos de diferente índole, buscando aminorar y contrarrestar los efectos negativos que éste ha tenido sobre el medio ambiente de la misma.

Por todo lo anterior es importante para cualquier ser humano y aún más importante para los estudiosos de las relaciones internacionales, hoy más que nunca, a 20 años de la firma del TLCAN, evaluar el impacto medioambiental que ha traído la apertura comercial a nuestro país y del mismo modo analizar si el Acuerdo de Cooperación Ambiental y su reglamentación han contribuido al fomento de la cooperación medioambiental, particularmente en la frontera norte de México, cuyo crecimiento industrial, económico, poblacional y urbano ha impactado de manera significativa en el medio ambiente de la zona. Además de conocer las tendencias existentes, concernientes a la cooperación ambiental multilateral, en el caso

⁴ Manuel López Portillo y Ramos, *Op. cit.*, pp. 412-414.

específico de un agente de regionalización como lo es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como bilateral, en el caso de la frontera México-Estados Unidos y los resultados y efectos que este ha tenido para México, el cual siendo un país en vías de desarrollo requiere de la inversión extranjera.

Y por último, para las instancias que toman decisiones a este respecto, esta investigación pretende ser un instrumento de apoyo que facilite la integración de las medidas de conservación del medio ambiente con las políticas de desarrollo económico y social.

En este sentido, la hipótesis de la que se parte en esta investigación es que el argumento ampliamente defendido durante el debate ambiental que surgió durante las negociaciones de la firma TLCAN, que afirma que el libre comercio lleva a mejoramientos automáticos de las condiciones ambientales, es incongruente con la realidad que se vive en nuestro país y su frontera norte. En el caso mexicano, la legislación en materia ambiental es escasa aún, además de que siempre ha estado subordinada a las necesidades económicas del país. Las transnacionales que se edifican en la frontera norte del país, pocas veces cumplen con la legislación ambiental y por lo tanto causan grandes efectos negativos en el medio ambiente de la zona. Así, a pesar del avance que significa la creación de instituciones y la firma de acuerdos en materia ambiental tanto multilaterales como bilaterales, sólo la aplicación estricta de la legislación existente y la voluntad política podrán crear las condiciones propicias para tomar rumbo hacia un verdadero desarrollo sostenible.

Hipótesis que se afirmará o refutará mediante la consecución, primero, del objetivo general que consistirá en analizar si la cooperación ambiental, bajo el amparo del TLCAN y sus acuerdos paralelos, ha sido eficaz y ha podido surgir de alguna manera un proceso hacia el desarrollo sostenible en el caso de la frontera norte de México.

Objetivo que se pretende alcanzar a través del refuerzo de los objetivos específicos, entre los que podemos mencionar, el conocer y analizar al debate ambiental (Libre Comercio vs Medio Ambiente), así como las diversas posiciones dentro del mismo. Después nos daremos a la tarea de conocer los antecedentes, origen y realidad internacional y nacional dentro de las cuales se firma el TLCAN y sus acuerdos paralelos. Todo esto para analizar de una mejor manera el contenido sobre el terreno medioambiental, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte así como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Y además profundizar un poco más en el tema, por medio de un acercamiento a las

Comisiones e Instituciones del terreno ambiental creadas por el mismo. Para después analizar y evaluar la eficacia de las mismas por medio del conocimiento y análisis de los principales proyectos conjuntos promovidos por estas mismas Instituciones. Para adentrarnos al estudio de la frontera norte de México nos proponemos dar a conocer las principales características de la zona, para poder comprender y analizar de una mejor manera el origen y la evolución de la Cooperación Binacional Ambiental (México-Estados Unidos) y el vuelco que dio la misma con el surgimiento del debate ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN. Y por último se realizará un balance acerca de la situación ambiental en la frontera Norte de México y acerca de la eficacia y efectividad de los proyectos conjuntos promovidos por los Gobiernos de Estados Unidos y México, creados específicamente para intentar reducir los efectos negativos que el libre comercio pudiera causar en esta zona. Además de un Balance General acerca del resultado del debate ambiental desde la perspectiva de México y su frontera norte.

Por lo que el desarrollo de la tesina se hará en tres capítulos, comenzando con una introducción general acerca del debate ambiental, su surgimiento e importancia, así como la exposición de los principales planteamientos de las dos principales posturas dentro del mismo. Por un lado los que se pronuncian en pro del libre comercio y por el otro la postura de los que están en contra del libre comercio, para finalizar con un análisis acerca de la relación entre el libre comercio y el medio ambiente.

Dentro del segundo capítulo nos adentraremos en el caso del agente de regionalización de América del Norte, primero conoceremos los antecedentes e importancia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para después conocer las características principales del debate ambiental surgido dentro de las negociaciones del mismo para después analizar de manera detallada los principales lineamientos ambientales dentro del TLCAN y de manera específica el análisis del acuerdo paralelo al TLCAN en materia ambiental así como de la institución surgida del mismo y así analizar el resultado del debate para la región de América del Norte.

Para finalizar dentro del tercer capítulo nos evocaremos a estudiar la región de la frontera norte de México, estudio que comenzaremos por conocer la evolución y características principales de la zona enfocándonos principalmente en el terreno ambiental, con el fin de reconocer la razón de la necesidad del surgimiento de una política ambiental bilateral y además conocer el origen y la evolución de la misma poniendo especial énfasis en

el nacimiento de una nueva política ambiental fronteriza como respuesta al debate ambiental que se dio dentro de las negociaciones del TLCAN. Finalizando con un balance acerca del resultado del debate ambiental desde la perspectiva de la zona de la frontera norte de México.

Capítulo 1. El debate ambiental: libre comercio vs. medio ambiente ¿paraíso contaminante o mejoras automáticas en la condición ambiental?

La problemática ambiental se encuentra íntimamente ligada a la relación sociedad-naturaleza. La forma de organización de una sociedad repercute directamente en el modo en el que la misma accede a los recursos naturales y en general determina la relación de la sociedad con su medio ambiente.⁵

Los problemas ecológicos son un rasgo común a todos los períodos históricos desde la aparición de la vida en el planeta; sin embargo, la presión de las actividades humanas sobre los ecosistemas, especialmente durante el Siglo XX, ha sobrepasado la capacidad de asimilación de tales efectos por parte de los sistemas ecológicos.⁶

Hemos podido percatarnos de la gran interdependencia ambiental existente, así lo que pasa en el medio ambiente de cualquier país, afecta de manera directa y/o indirecta al medio ambiente y la población mundial en general. Hemos comenzado también, a tomar conciencia de la gran importancia que el medio ambiente tiene para cada uno de los habitantes del planeta y para la supervivencia de la sociedad humana en el planeta tierra; gracias a lo cual, ha podido surgir de alguna manera un proceso de cambio de racionalidad del ser humano frente al medio ambiente, así como la creación de una nueva ética ambiental, que pretende abarcar desde el nivel personal hasta el nivel internacional, con el fin único de lograr un desarrollo sostenible.⁷

⁵ Jorge Gutiérrez García, *Relaciones Internacionales y medio ambiente: globalidad y retos de la transición hacia un desarrollo sostenible*, México, UNAM, FCPyS, 2003, p. 19.

⁶ *Ibidem*, p. 1.

⁷ Para efectos de este trabajo de investigación tomaremos la definición de desarrollo sostenible dado por Reichman ya que la consideramos una de las más completas, “desarrollo sostenible es un proceso cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas por medio del desarrollo. Esta satisfacción de las necesidades está limitada por una restricción ecológica, por la necesidad de conservar la capacidad de sustentación del planeta y por una restricción moral, por el hecho de que no debe dañarse la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. *Cfr.* María Eugenia Verdejo, “Desarrollo sostenible y sostenido: un reto para la economía”, en Carlos Muñoz Villarreal; Ana Citlalic González Martínez (*Comp.*), *Op. cit.*, p. 115.

En materia ambiental no existe ya posibilidad de aislarse o de pretender que el asunto pueda no carecer de importancia.⁸

Por otro lado nos hemos percatado de la creciente interdependencia económica que ha surgido dentro del proceso de globalización en el que nos encontramos inmersos, en el que la distancia entre los países se ha minimizado gracias al desarrollo de la tecnología y la promoción al libre comercio, proceso dentro del cual es preciso resaltar, en ningún momento se toma en cuenta al medio ambiente.

Plantear el desarrollo sostenible como aspiración global exige, al mismo tiempo, requerirlo en todas las naciones ya que el deterioro ambiental, que no reconoce fronteras, también se ha globalizado. Por ello, hoy día la globalización ha dejado de ser solamente económica y financiera, con todos sus aspectos positivos y negativos y ha pasado a ser, además, ambiental.⁹

Esta es la razón por la cual a mediados de los años noventa, surge un nuevo y controversial tema en la agenda internacional: el cuestionamiento acerca de la existencia de una verdadera interacción entre la liberalización comercial y los esfuerzos de protección ambiental, las características de tal interacción y de cómo enfrentar los retos que ésta genera, a lo cual comúnmente se le denomina "el debate libre comercio vs. medio ambiente".

Según Panayotou, el debate crecimiento-medio ambiente en la literatura empírica se ha centrado en los siguientes cinco interrogantes. Primero, ¿Existe realmente la hipótesis comúnmente planteada de la relación en forma de U invertida entre los ingresos y la degradación del medio ambiente, conocida como la Curva Ambiental de Kuznets y que tan sólida y general es? En segundo lugar, ¿Qué papel juegan las variables de otros factores como el crecimiento demográfico, la distribución del ingreso, el comercio internacional, entre otras? En tercer lugar, ¿Cuál es la relevancia de una relación estadística, estimada desde diferentes países o paneles de datos, para la trayectoria medioambiental de un país en particular y para el camino que deben seguir hoy los países y las economías en transición? En cuarto lugar, ¿Cuáles son las implicaciones de los umbrales ecológicos y los daños

⁸ Víctor L. Urquidi, "Globalización y desarrollo sostenible: instrumentos y políticas", en *Economía ambiental: lecciones de América Latina*, [En línea], México, Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP, 1997, Dirección URL: <http://www.inecc.gob.mx/descargas/publicaciones/124.pdf>, [07 de julio de 2013], p. 52.

⁹ *Ibíd.*, p. 48.

irreversibles para la relación en forma de U invertida entre la degradación ambiental y el crecimiento económico? ¿Puede una relación estadística estática interpretarse en términos de capacidad de carga, resiliencia¹⁰ de los ecosistemas y sostenibilidad? Por último, ¿Cuál es el papel de la política ambiental tanto en la explicación de la forma de la relación ingreso-medio ambiente como en la reducción del costo ambiental del crecimiento económico y el aseguramiento de la obtención resultados más sostenibles?¹¹

Según Nicholson¹², “los problemas ambientales plantean problemas de toma de decisiones en el ámbito internacional. Las decisiones acerca de cómo controlar el medio ambiente mundial deben ser tomadas; algunas decisiones se traducen en acciones que benefician a algunos de los actores más que a otros o imponen costos a algunos de los actores más que a otros. Pero estas decisiones tienen que ser tomadas por medio del acuerdo de los diferentes tomadores de decisiones, debido a que no existe una autoridad supranacional que exija el cumplimiento de los acuerdos dictados. Este es un problema central en las relaciones internacionales y por qué, dada su importancia se ha convertido en un tema central en el campo”.

El debate ambiental sobre los costos, beneficios y repercusiones ambientales a largo plazo del libre comercio y la globalización económica, han estado en el primer plano de las preocupaciones de la política pública.¹³

¹⁰ Es importante ahondar un poco más en la definición de resiliencia debido a que es un concepto al cual se le ha dado importancia en los debates ambientales. Según Carl Folke, la resiliencia es la capacidad de un sistema- ya sea un individuo, un bosque, una ciudad o una economía- para hacer frente a los cambios y seguir desarrollándose. Es a la vez sobre la resistencia a los choques y disturbios (como el cambio climático o la crisis financiera) y el uso de este tipo de eventos para catalizar la renovación, la novedad y la innovación. En los sistemas humanos, el pensamiento resiliente enfatiza el aprendizaje y la diversidad social. Y a nivel de la biósfera, se centra en la interdependencia de las personas y la naturaleza, la interacción dinámica del cambio lento y gradual. Resiliencia, sobre todo, se trata de convertir la crisis en oportunidad. En, Carl Folke, “How much disturbance can a system withstand? With roots in ecology and complexity science, resilience theory offers new ways to turn crises into catalysts for innovation”, [En línea], Seed Magazine, Global Reset Issue 1, Enero de 2010, pp.40-43, Dirección URL: <http://www.stockholmresilience.org/download/18.5004bd9712b572e3de680006830/1381790175057/seed-carl-folke-on-resilience.pdf>, [04 de Septiembre de 2014], Traducción Propia.

¹¹ Theodore Panayotou, *Economic Growth and the Environment*, [En línea], Ginebra, 2003, Dirección URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/sem/sem2003/papers/panayotou.pdf> , [10 de Julio de 2013], p. 5, Traducción Propia.

¹² Michael Nicholson, *International Relations: a concise introduction*, New York, Palgrave MacMillan, 2002, p. 188, Traducción Propia.

¹³ Scott Vaughan, *Op. cit.*, Prefacio p. V.

Seguir el sendero hacia un desarrollo sostenible significa concebir un modelo económico que incorpore no sólo objetivos de crecimiento sostenido y equidad social, sino que además tenga en cuenta criterios ecológicos y de conservación ambiental para juzgar el desarrollo.¹⁴

Las discusiones sobre comercio están cada vez más impregnadas de preocupaciones medioambientales, debido principalmente a que cada vez se reconoce más que el comercio y por consiguiente las políticas comerciales tienen necesariamente un impacto sobre el medio ambiente al alterar el volumen y la distribución o relocalización internacional de las actividades de producción y consumo.

Decisiones y reglas sobre comercio, inversión extranjera y el movimiento global de capitales y el desarrollo, particularmente en una era de rápida globalización como la actual, tiene serios impactos en el estado del medio ambiente global. Razón por la cual, cada vez con más frecuencia foros como la Organización Mundial de Comercio y el Banco Mundial han tenido que enfrentarse a los problemas relativos al impacto que sus decisiones tienen sobre el medio ambiente y la sociedad y de cómo responder cuando sus reglas entran en conflicto con las normas y leyes ambientales globales sobre protección ambiental.¹⁵

Existen varios factores que han influido en el desarrollo y evolución de este debate, primero como ya se ha comentado ante el creciente interés de la preservación del medio ambiente a nivel internacional. Además en relación directa con el libre comercio el hecho de que diversos países con normas ambientales estrictas comenzaron a tener un temor acerca de la pérdida de competitividad de sus industrias al momento en que éstas se trasladaran a países con legislación ambiental más laxa y por consecuencia la pérdida de empleos e inversión. Al mismo tiempo los países en vías de desarrollo por su parte han manifestado una creciente preocupación, por un lado por sus recursos naturales y por el otro por el surgimiento de nuevas barreras a sus productos por medio de las normas ambientales de los países industrializados con normas ambientales mucho más robustas.

¹⁴CEPAL, "Medio ambiente y comercio internacional en América Latina y el Caribe", en SELA-UNCTAD, *Comercio y medio ambiente: el debate internacional*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1995, p. 63.

¹⁵ Kate O'Neill, *The Environment and International Relations*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2009, p. 7, Traducción Propia.

Con lo anterior podemos darnos cuenta que el debate también tiene algunos tintes de discusión entre los países industrializados o del norte y los países en vías de desarrollo o del sur. Ya que si bien todos los países coinciden en cuanto a la importancia que tiene el desarrollo sostenible, es importante mencionar que no todos los países cuentan con los recursos, ni con la voluntad política para poner en un lugar prioritario las cuestiones ambientales.

Como afirma Evelyn Horowitz, “Los países en desarrollo son de hecho fuentes reales y potenciales de contaminación ambiental a nivel global, pero muchos son muy pobres para permitirse derivar los beneficios de un ambiente más limpio”.¹⁶

Para poder hacer un análisis acerca de las posturas dentro del debate es importante conocer algunos de los antecedentes que dieron pie al mismo, por lo cual comenzaremos en la década de los años 60 del siglo XX, período en que las voces de los ecólogos y economistas se alzaron y lo más importante, tuvieron resonancia en movimientos sociales más allá de las fronteras nacionales; es importante resaltar que la preocupación por el medio ambiente en esos momentos se centraba principalmente en la preservación de especies en peligro de extinción y en la protección de zonas naturales amenazadas por el ser humano.

Según nuestro punto de vista, la principal aportación de estas voces y movimientos es que produjeron por vez primera una concientización de la sociedad sobre los problemas del medio ambiente, además de que se puso en evidencia que detrás del desarrollo económico y las grandes ventajas que supuestamente traería consigo el libre comercio, se encontraban incluidos daños inadmisibles a la naturaleza.

Es hasta 1972 que se celebra en Estocolmo la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano auspiciada por la Organización de las Naciones Unidas, que se marca la era moderna en la cooperación medioambiental global, a la cual asistieron representantes de 113 países, es aquí donde se formularon las principales metas ambientales y prioridades para la comunidad internacional respecto de este tema tan vital en las relaciones económicas internacionales actuales¹⁷.

¹⁶ Evelyn Horowitz, “El vínculo comercio/medioambiente”, en SELA-UNCTAD, *Op. cit.*, p. 13.

¹⁷ PNUMA, *Perspectivas del medio ambiente mundial 2002, Capítulo 1 El decenio de los setenta: la creación del ambientalismo*, [En línea], Dirección URL: <http://www.unep.org/geo/GEO3/spanish/039.htm>, [01 de noviembre de 2013], p. 39.

De esta Conferencia surgen los siguientes Principios de la Declaración de Estocolmo, que constituirían las directrices ambientales mundiales de la época:

1. Se deben afirmar los derechos humanos y condenar al apartheid y a la opresión colonial.
2. Los recursos naturales deben ser preservados.
3. Debe mantenerse la capacidad de la tierra para producir recursos vitales renovables.
4. Se deben proteger la fauna y flora silvestres.
5. Los recursos no renovables deben ser compartidos y se debe evitar el peligro de su agotamiento.
6. La contaminación no debe exceder a la capacidad propia del medio ambiente de neutralizarla.
7. Se debe prevenir la contaminación dañina del océano.
8. El desarrollo es indispensable para mejorar condiciones del medio ambiente.
9. Los países en desarrollo requieren asistencia.
10. Los países en desarrollo necesitan precios razonables para sus exportaciones, como elemento esencial para la ordenación del medio ambiente.
11. Las políticas ambientales no deben afectar al proceso de desarrollo.
12. Los países en desarrollo necesitan dinero para implementar medidas de cuidado del medio ambiente.
13. Es necesaria una planificación integrada del desarrollo.
14. Una planificación racional debe resolver los conflictos entre el desarrollo y el medio ambiente.
15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos con miras a eliminar problemas ambientales.
16. Los gobiernos deben establecer sus propias políticas demográficas.
17. Las instituciones nacionales competentes deben planificar la utilización de los recursos ambientales naturales de los Estados.
18. La ciencia y la tecnología se deben utilizar para mejorar el medio ambiente.
19. Es esencial ofrecer educación en cuestiones ambientales.
20. Se debe fomentar la investigación referente a los problemas ambientales, en especial en los países en desarrollo.

21. Los Estados pueden explotar sus propios recursos como deseen, sin poner en riesgo los de otros.
22. Si se ponen en riesgo los recursos de otra nación, se debe pagar una compensación.
23. Cada nación debe establecer sus propias normas.
24. Los Estados deben cooperar en cuestiones internacionales.
25. Los organismos internacionales deben contribuir a proteger el medio ambiente.
26. Se deben eliminar las armas de destrucción masiva.

Además esta conferencia marcó el inicio del debate sobre la relación entre la protección medioambiental y el desarrollo económico.¹⁸ Y por último pero no por eso menos importante sentó las bases para la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que se encarga de la coordinación y acción de las cuestiones del medio ambiente dentro del mismo sistema.

Después de ésta han sido muchos los informes, reuniones y acuerdos internacionales que se han llevado a cabo en relación con este tema. Por mencionar algunos tenemos en 1974 la Declaración de Cocoyoc en relación al eco desarrollo¹⁹, en 1983 fue establecida la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas también conocida como la Comisión Brundtland que en 1987 emitió el Informe Brundtland con el título “Nuestro Futuro Común”, en el cual se llegó a la conclusión de que para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias, la protección del medio ambiente y el crecimiento económico habrían de abordarse como una sola cuestión.²⁰ Más adelante, en el año de 1992 se llevó a cabo La

¹⁸ Cfr. Kate O'Neill, *Op. cit.*, pp. 27-28.

¹⁹ En 1974 en Cocoyoc México se llevó a cabo el Simposio sobre Modalidades de Uso de los Recursos, Medio Ambiente y estrategias de Desarrollo, organizado por el PNUMA y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en el cual se identificaron los factores económicos y sociales que conducen al deterioro del medio ambiente. La Declaración de Cocoyoc (declaración oficial que emanó del simposio) influyó en el cambio de actitud de los principales pensadores ambientales, la misma termina de la siguiente manera: “El camino hacia adelante no reside en la desesperanza del fracaso ni en el optimismo fácil de sucesivas soluciones tecnológicas. Reside en la evaluación cuidadosa y objetiva de los «límites externos», a través de la búsqueda mancomunada de formas de alcanzar los «límites internos» de los derechos humanos fundamentales, a través de la construcción de estructuras sociales que expresen esos derechos y por medio de todo el trabajo paciente de diseñar métodos y estilos de desarrollo que conserven y mejoren nuestra herencia planetaria”. En, PNUMA, *Op. cit.*, Capítulo 1 El decenio de los setenta: la creación del ambientalismo, [En línea], Dirección URL: <http://www.unep.org/geo/GEO3/spanish/045.htm>, [01 de noviembre de 2013], p. 45.

²⁰ Francisco Correa Restrepo, “Crecimiento económico y medio ambiente: una revisión analítica de la hipótesis

Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro, Brasil, comúnmente conocida como La Cumbre de la Tierra en la que se puso en marcha el Programa o Agenda 21.

El Programa 21 establece una base sólida para la promoción del desarrollo sostenible en materia de progreso social, económico y ambiental. El Programa tiene 40 capítulos y sus recomendaciones se dividen en cuatro áreas principales:

- Cuestiones sociales y económicas, tales como la cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible, combatir la pobreza, cambiar las pautas de consumo, las dinámicas demográficas y su sostenibilidad y promover y proteger la salud humana.
- La conservación y el manejo de los recursos para el desarrollo, tales como la protección de la atmósfera, el combate a la deforestación, la desertificación y la sequía fomentando una agricultura sostenible y el desarrollo rural, la conservación de la diversidad biológica, la protección de los recursos de agua dulce y de los océanos y el manejo seguro de los químicos tóxicos y los desechos peligrosos.
- El fortalecimiento del papel de grupos decisivos, tales como las mujeres, los niños y jóvenes, los pueblos indígenas y sus comunidades, las ONG, las autoridades locales y sus iniciativas en apoyo al Programa 21, los trabajadores y sus sindicatos, los empresarios e industriales, las comunidades científica y tecnológica y los agricultores.

Medios para implementar el Programa, entre los que cabe citar recursos y mecanismos financieros, transferencia de tecnología segura para el medio ambiente, fomento de la educación, de la concientización pública y la capacitación, arreglos institucionales internacionales, instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales e información para la toma de decisiones.²¹

En todos los eventos, conferencias y reportes anteriores se han ido perfilando los objetivos ambientales a alcanzar en un nivel global, es decir, se han marcado las pautas que han de seguirse para conciliar actividad económica y la conservación del medio ambiente. En todo caso, el conjunto de esos objetivos puede resumirse en uno solo: el logro del desarrollo sostenible a lo largo y ancho del planeta.

de la curva ambiental de Kuznets”, [En línea], *Semestre Económico*, Vol. 7 (Julio-Diciembre), 2004, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/1650/165013658003.pdf>, [23 de junio de 2013], p. 75.

²¹ PNUMA, *Op. cit.*, Capítulo 1: El decenio de los noventa: la implementación del desarrollo sostenible, [En línea], Dirección URL: <http://www.unep.org/geo/GEO3/spanish/059.htm>, [01 de noviembre de 2013], p. 59.

Lo cual constituye una tarea titánica ya que, para comenzar no es fácil ni siquiera el definir qué ha de entenderse por desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que se han dado numerosas definiciones de este concepto. Independientemente de la definición que se tome existen implícitamente dos características comunes a todas ellas: se amplía la extensión del horizonte temporal ya que se busca la satisfacción de las necesidades tanto presentes como futuras; y además se incorpora una perspectiva de triple dimensión del desarrollo que incluye objetivos económicos, sociales y ambientales.²²

Además es importante resaltar la importancia del surgimiento de nuevos actores en la escena central del debate, las organizaciones no gubernamentales (US Sierra Club, Greenpeace, World Wildlife Fund, entre otras) ya que estas organizaciones comenzaron a ejercer una muy importante presión ante los gobiernos y tomadores de decisiones en aspectos ambientales como la pesca de ballenas, contaminación y pruebas nucleares, entre otros. Con lo cual se hizo evidente el hecho de que la problemática ambiental rebasaba los ámbitos de acción de los Estados, la comunidad científica y los movimientos sociales. Además de que también puso en claro, que se requiere del esfuerzo conjunto de todos los actores para solucionar esta problemática cada vez más de carácter global.

Coexisten ideas muy variadas sobre lo que significa el fenómeno de la globalización, sobre lo que dice la evidencia empírica de la relación entre mayor comercio, mayor crecimiento y mejoras en la protección ambiental y sobre lo que son las funciones y la forma de operar de los organismos internacionales.

La diversidad de opiniones no se da sólo entre el público en general o entre grupos interesados en promover agendas específicas, sino también con frecuencia entre expertos. En particular, se ha dado una importante discusión entre los expertos que provienen del campo ambiental y los del campo comercial. Algunos analistas estiman que el comercio internacional y las políticas de liberalización del comercio agravan los problemas ambientales porque aumentan el consumo, mientras otros ven en esos factores un instrumento para mejorar el

²² Mercedes Burguillo Cuesta; José Manuel García de la Cruz, *El comercio internacional y la sostenibilidad global*, [En línea], España, s/fecha de publicación, Dirección URL: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Mundial/Burguillo%20Mercedes.PDF>, [16 de julio de 2013], p. 2.

medio ambiente al elevar los ingresos, con lo cual se dedicará más interés y más dinero a la protección medioambiental.²³

Debido a la importancia de las diferentes posturas a continuación daremos un esbozo de las mismas tanto las que se muestran a favor del libre comercio como de las posturas en contra del mismo.

1.1. Posturas en pro del libre comercio

Los expertos en política comercial, si bien reconocen la importancia de proteger el medio ambiente, están preocupados por mantener la integridad del sistema internacional de comercio y han reaccionado de manera defensiva a los ataques de los ambientalistas a quienes perciben como lobos proteccionistas disfrazados de ovejas “verdes”.²⁴

Los defensores del libre comercio sostienen que los ambientalistas estarían privilegiando la sustentabilidad ambiental en deterioro de la competitividad y el crecimiento y que en todo caso el deterioro ecológico proviene de la producción y el consumo de bienes y no del comercio en sí.²⁵

Consideran que la apertura y la necesidad de ser competitivos, ejercería cierta presión a los agentes económicos para que efectúen inversiones en tecnologías más recientes, siendo muy probable que estas tecnologías tiendan a ser cada vez menos contaminantes. Así, para los que ostentan esta postura la expansión del comercio contribuye al aumento de la riqueza y la difusión tecnológica, lo que a su vez mejora la capacidad y la voluntad de la sociedad de proteger al medio ambiente.

La mayoría de los países, así como los tomadores de decisiones a nivel internacional, son frecuentemente guiados por esta racionalidad puramente económica, acostumbrada a pensar en términos del corto a mediano plazo y por la idea de que la simple expansión

²³ Kym Anderson; Richard Blackhurst, “Comercio, medio ambiente y políticas nacionales”, en Kym Anderson; Richard Blackhurst (Directores), *El comercio mundial y el medio ambiente*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1992, p. 5.

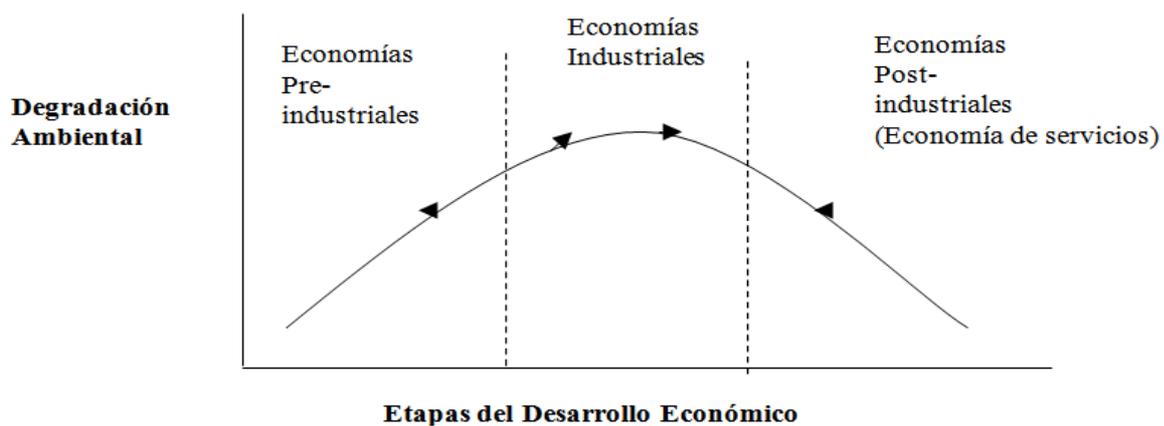
²⁴ Evelyn Horowitz, *Op. cit.*, en SELA-UNCTAD, *Op. cit.*, p. 12.

²⁵ CEPAL, *Op. cit.*, en SELA-UNCTAD, *Op. cit.*, p. 65.

económica promoverá hacia mayores niveles de bienestar, desarrollo y como consecuencia automática a la mejora de la situación ambiental.

Uno de los planteamientos que ha surgido desde esta postura ha sido la de la Curva Ambiental de Kuznets (EKC por sus siglas en inglés, Environmental Kuznets Curve), este planteamiento sugiere que la calidad ambiental de un país, se deteriora en las primeras fases de entrada al libre comercio, pero una vez que los países alcanzan un cierto nivel de riqueza o dicho de otra manera, los niveles de ingreso de la población mejoran, esta tendencia comienza a revertirse. Curva que podemos ver representada en la gráfica siguiente.

Gráfica 1. La curva ambiental de Kuznets: una relación entre desarrollo y medio ambiente.



Fuente: Theodore Panayotou, *Economic Growth and the Environment*, [En línea], Ginebra, 2003, Dirección URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/sem/sem2003/papers/panayotou.pdf> , [10 de Julio, 2013], p. 3, Traducción Propia.

Este planteamiento afirma que el nivel de riqueza en el que las condiciones ambientales comienzan a decrecer es cuando un país se acerca al rango de un ingreso *per cápita* de entre \$5,000 y \$8,000 dólares anuales.²⁶ Aunque cabe destacar que este dato es muy variable y depende más bien de las variables que se estudien, como puede ser el tipo de contaminante que se esté evaluando, institución proveedora de los datos o estadísticas a

²⁶ Cfr. Susmita Dasgupta, *et. al.*, "Confronting the Environmental Kuznets Curve", [En línea], The Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No. 1, 2002, Dirección URL: <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28200224%2916%3A1%3C147%3ACTEK%3E2.0.CO%3B2-B>, [02 de julio de 2013], p. 147, Traducción Propia.

evaluar, los países a evaluar y la variable económica que se usa en el mismo estudio (que en la mayoría de los casos es el ingreso *per cápita*).

Ahora bien, es importante mencionar que los cambios observados en el descenso del nivel de contaminación a medida que el ingreso *per cápita* se eleva son causados por diversas fuentes: cambios en la escala y composición sectorial de la producción, cambios o mejoras de tecnologías dentro de los sectores y el impacto de la regulación ambiental. Sin embargo la evidencia disponible sugiere que, la regulación ambiental es un factor determinante en la explicación de la disminución de la contaminación conforme los países crecen más allá del status del ingreso medio *per cápita*.

Parece haber tres razones principales por las cuales los países con ingresos altos cuentan con una regulación ambiental más estricta. En primer lugar, la contaminación y sus efectos colaterales se tornan como una prioridad, sólo cuando la sociedad tiene completamente cubiertas sus necesidades básicas de salud y educación. Segundo, las sociedades con un ingreso alto cuentan con personal técnico más abundante, además de un presupuesto amplio para el monitoreo, la vigilancia y la aplicación de la regulación ambiental. Tercero, ingresos altos y educación empoderan a las comunidades locales para hacer respetar altos estándares ambientales, sin importar cuál sea la postura del gobierno nacional.²⁷

Por su parte, Francisco Correa nos muestra según su perspectiva que existen algunas explicaciones básicas para la existencia de una Curva Ambiental de Kuznets; la primera es que el medio ambiente puede ser pensado como un bien de lujo ya que, en los primeros estados del desarrollo económico, un país puede estar poco dispuesto a cambiar consumo por inversión en regulación ambiental, por tanto la calidad ambiental se eleva. Ahora bien, una vez que el país alcanza un nivel umbral de ingreso, sus ciudadanos empiezan a demandar mejoramientos en la calidad ambiental y esto conduce a la implementación de políticas para protección ambiental y eventualmente a reducciones en los niveles de contaminación. Una segunda explicación es, que los países pasan a través de ciclos de vida tecnológicos, cuando se mueven desde economías basadas en la agricultura a sistemas económicos basados en el sector servicios, esto los conduce al mismo tiempo, a una transición de tecnologías más altamente contaminantes a tecnologías más limpias y por consecuencia a una menor presión

²⁷ *Ibidem*, pp. 152-153.

ambiental. En tercer lugar encontramos la relocalización internacional de industrias sucias hacia economías menos desarrolladas o con menores regulaciones ambientales. Lo cual reflejaría una reducción de contaminantes para las economías desarrolladas.²⁸

Con lo anterior, podría concluirse que la política pública de cualquier país debería dirigirse hacia la estimulación del crecimiento económico ya que esto se traduciría automáticamente en un nivel bajo de contaminación.

Lo cierto es que hasta ahora, se ha demostrado que la EKC aplica sólo para algunos contaminantes, pero el hecho de la consistencia sobre la noción de que proporcionalmente, las personas gastan más en la calidad ambiental una vez que sus ingresos aumentan, ha llevado a los economistas a conjeturar que la curva aplica a la calidad ambiental en general.²⁹

Para esta postura la degradación ambiental está directamente ligada con la pobreza y el subdesarrollo, razón por la cual sería imperativo para los países en vías de desarrollo el poder acceder al libre comercio para al mismo tiempo y automáticamente, acceder a una mejor calidad ambiental. Lo cual, desde nuestra perspectiva, está directamente ligado con el pensamiento neoliberal y las directrices de los países desarrollados o del Norte, los cuales creen tener o hacen creer a los países en vías de desarrollo que tienen la receta infalible y directa para acceder al desarrollo y aún más ambicioso, ahora también la puerta directa de entrada al desarrollo sostenible, cuando a ciencia cierta aún hoy el desarrollo sostenible dista mucho de ser una realidad para ningún país, ni con bajo ni con alto nivel de desarrollo.

Razón por la cual nos parece importante a continuación el poder dar a conocer los principales lineamientos o posturas de los investigadores que al contrario de todo lo antes expuesto, afirman que el libre comercio por su naturaleza acumuladora, consumista y basada en el uso indiscriminado de los recursos naturales, tenderá sin duda alguna a afectar al medio ambiente.

²⁸ Francisco Correa Restrepo, *Op. cit.*, p. 85.

²⁹ Kenneth Arrow, et.al. "Economic Growth, Carrying Capacity and the Environment", [En línea], *Science*, Vol. 268, Suiza, 1995, Dirección URL: http://www.precaution.org/lib/06/econ_growth_and_carrying_capacity.pdf, [16 de Julio de 2013], p. 520, Traducción Propia.

1.2. Posturas en contra del libre comercio

Esta postura es principalmente defendida por investigadores ambientalistas, que como afirma Evelyn Horowitz, “ven a los negociadores comerciales como lacayos de aquellos empresarios que abogan a favor del crecimiento económico a cualquier precio y de sus secuaces en los estratos gubernamentales”.³⁰

Una de las primeras posturas en contra del Libre Comercio surgió con la publicación del estudio realizado por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) bajo los auspicios del Club de Roma, “Los límites del crecimiento” en 1972, que conmovió al mundo al mostrar la crisis ambiental como el efecto de un proceso incontrolado de crecimiento –de los efectos del crecimiento económico, demográfico y tecnológico en la contaminación y la degradación ambiental–, de una sinergia acumulativa combinada de crecimientos destructivos, cuestionando la falsa ideología del progreso y del crecimiento sin límites.³¹ Es en este estudio donde por primera vez se hace una crítica al crecimiento económico y poblacional en el que no se toma en cuenta la base de los mismos que es la sustentabilidad misma del planeta.

Surge después la escuela de “Crecimiento Cero”, los cuales consideraban que el único medio para poder prevenir la futura destrucción del planeta consistía en crear un equilibrio social con un crecimiento económico cero. Pero con el tiempo pudieron percatarse que esto sería imposible y que sin los recursos necesarios para contrarrestar los problemas ambientales estos no disminuirían sino al contrario empeorarían.

Después surgieron otros pensamientos un poco menos tajantes, pero con la misma premisa en contra del libre comercio, por su lado, los ambientalistas se han resistido a la liberalización comercial por considerar que la misma tiene impactos negativos al medio ambiente, debido principalmente a que la especialización a través del libre comercio lleva a un uso intensivo de recursos escasos y no renovables, los cuales tienen un valor incalculable y que no puede ser internalizado por las empresas, ni los Estados y mucho menos por los consumidores.

³⁰ Evelyn Horowitz, *Op. cit.*, en SELA-UNCTAD, *Op. cit.*, p. 12.

³¹ Enrique Leff, *Discursos Sustentables*, [En línea], México, Siglo XXI Editores, 2008, Dirección URL: <http://www.deliberaweb.com/dades/documents/497/1272914999.pdf>, [04 de Noviembre de 2013], pp. 27-28.

Como ya se ha mencionado anteriormente este debate tiene también tintes de diferenciación y posición entre los países del Norte y del Sur. Y es precisamente esta posición en contra del libre comercio la que se encuentra imbricada por el pensamiento y las características de los países del sur ya que la mayoría de los países en vías de desarrollo cuentan con características “*sui generis*” ya que la mayoría de estos países cuentan con una gran variedad y cantidad de recursos naturales y además se encuentran ávidos de la atracción de inversión extranjera a cualquier costo. Lo cual desarrolla la preocupación por parte de los grupos ambientalistas acerca de que la apertura definida en términos de liberalización comercial e inversión extranjera, tienda a aumentar el deterioro ambiental en los países en vías de desarrollo. La preocupación parte de que las políticas que promueven las exportaciones no sólo conducirán a una mayor explotación de recursos naturales, sino que también aumentarán la contaminación industrial por migración de industrias altamente contaminantes desde países desarrollados con regulaciones más estrictas a países en los que las regulaciones ambientales son laxas o inexistentes, lo que se llama un paraíso contaminante, por lo cual sería necesario el mantener una regulación ambiental uniforme alrededor del mundo, de manera que las industrias no se trasladen a los países con regulación más laxa.

Afirman además que el sector privado aspira principalmente a maximizar sus beneficios en el corto plazo, por lo cual nunca reflejarán los intereses nacionales del país en donde se instalen; y tampoco tomaran en cuenta las externalidades ambientales y sociales que pudieran generar sus actividades comerciales. Estas externalidades ambientales surgen debido a que el mercado no le atribuye un valor al medio ambiente y, como consecuencia no refleja en su precio las divergencias entre el costo social y el costo privado de una actividad económica.

Según Panayotou³² los recursos sin precio, que carecen de valor de escasez, son inevitablemente sobre utilizados, desperdiciados y degradados.

Por ejemplo, un producto industrial cuyo proceso productivo genera un alto nivel de contaminación ambiental y que, a través de la demanda y la determinación de precios, tiende

³² Theodore Panayotou, Traducido por Bernardo Rivera, “Ecología-Economía, Medio Ambiente y Desarrollo”, [En línea], Revista CORPOICA, Vol.1, No.1, Colombia, Octubre 1996, Dirección URL: http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Archivos/Revista/7_Ecologia-EconomaMedioAmbient.PDF, [07 de julio de 2013], p. 41.

a considerar solamente el valor de uso del producto, sin que recaiga sobre el consumidor o el productor el costo de la contaminación causará que el costo ambiental o la externalidad negativa recaiga sobre la sociedad en la que está asentada esta industria y a más largo plazo, la sociedad internacional. En realidad el precio correcto tendría que reflejar el uso del medio ambiente, como factor de producción y tanto productores como consumidores juntos debían pagar por el daño ambiental causado por el producto durante su ciclo completo, desde su producción, su uso y hasta su desecho. Lo cual podría ser por medio del principio de compensación “el que contamina paga”.

Además también afirman que los problemas ambientales surgen como consecuencia de la pobreza y ésta misma es generada por las deficiencias o fallas del mercado en el ámbito de la equidad.

En oposición a la propuesta de la Curva Ambiental de Kuznets, ésta perspectiva afirma que debido a la contaminación que ya se ha hecho al medio ambiente, es imposible aceptar que en miras de alcanzar un ingreso *per cápita* mediano se afecte más al mismo y además que tal vez aun cuando este nivel de ingreso sea alcanzado, el poder revertir los daños sería muy costoso y la tasa de reducción en la contaminación podría ser demasiado lenta. Por todo lo anterior, sería menos costoso y factible el prevenir o eliminar actividades contaminantes hoy que en un futuro.

Y que a pesar de que mayores niveles de actividad económica pueden conducir inicialmente a mayores niveles de bienestar, el mayor crecimiento económico podría llevar a mayores tasas de utilización de los recursos naturales y mayor degradación del medio ambiente y, por tanto, a un efecto negativo en el largo plazo sobre el nivel de bienestar.³³

Otra crítica a la EKC, es que deja muchos factores fuera, uno de ellos es el crecimiento de la población ya que de acuerdo a Panayotou³⁴ niveles altos de densidad de población elevarían la EKC. Lo cual, para una economía en crecimiento significaría un camino más largo a recorrer para llegar al punto de inflexión en el que el deterioro ambiental comience a disminuir. Otro de los factores que es pertinente mencionar es la distribución

³³ Francisco Correa Restrepo, *Op. cit.*, p. 95.

³⁴ Cfr. Lizzie Candia, *Does the Environmental Kuznets Curve explain how a growing economy can achieve better environmental quality?*, [En línea], United Kingdom, University of Dundee, 2003, Dirección URL: <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/?news=27988>, p. 17, Traducción Propia.

inequitativa de los ingresos ya que los índices macroeconómicos no reflejan exactamente el estado de una economía precisamente por esta misma razón y esto significaría igualmente que esta curva sería más difícil de alcanzar de lo que se piensa.

Mientras más alta sea la curva de la EKC, será mucho más probable que se crucen los umbrales ambientales críticos y que ocurran cambios irreversibles.³⁵

De acuerdo con Yandle³⁶, este proceso podría durar siglos, pero por el contrario la degradación ambiental puede ocurrir en un período breve. Por lo cual sería preferible tratar de reducir y controlar algunos daños ahora, preferiblemente los daños irreversibles y no dejar que estos problemas se solucionen por si solos mediante el crecimiento económico.

Después de haber conocido las principales directrices de cada una de las posturas, a continuación esbozaremos según nuestro punto de vista y de algunos autores si cabe la posibilidad de que no exista una contraposición entre Libre Comercio y Medio Ambiente sino más bien una cierta complementariedad, con el fin último de llegar a la meta común que es el desarrollo sostenible.

1.3. Libre comercio vs. medio ambiente: ¿oposición o complementariedad?

Uno de los principales ejes de la discusión sobre la interdependencia entre libre comercio y medio ambiente gira en torno a la necesidad de compatibilizar la liberalización comercial con la protección del medio ambiente.³⁷ Pero, ¿Existe realmente una oposición entre estos dos conceptos o realmente existe una complementariedad?, en las próximas líneas trataremos de vislumbrar la respuesta ante la anterior pregunta.

La liberalización del comercio y la protección del medio ambiente son, En líneas generales, totalmente compatibles. Por un lado, la liberalización comercial tiene como fin último la maximización de las utilidades, lo cual implica el evitar el desperdicio de los recursos por razones de ineficiencia, en este sentido el medio ambiente y los recursos naturales han sido sobre explotados y su precio minimizado por mucho tiempo, razón por la cual la introducción de los recursos y servicios ambientales a la inercia del libre mercado, tal vez se

³⁵ Theodore Panayotou, *Economic Growth and the Environment*, *Op. cit.*, p. 24, Traducción Propia.

³⁶ Cfr. Lizzie Candia, *Op. cit.*, p. 11.

³⁷ CEPAL, *Op. cit.*, en SELA-UNCTAD, *Op. cit.*, p. 91.

traduciría en un mejor uso y apreciación de los mismos. El grave problema con esta acepción sería el determinar el costo social y ambiental verdadero de la contaminación, el quién y cómo serían las grandes interrogantes. Y por otro lado y al mismo tiempo, una adecuada protección del medio ambiente puede ampliar la competitividad internacional de un país dentro del contexto actual de la globalización en el que la demanda de bienes y servicios “ecoamigables” tienden a ganar terreno entre los consumidores.

No es coincidencia que los países que menos han protegido a sus empresas de los costos ambientales son también los países cuyos productos son más competitivos en los mercados internacionales.³⁸

El comercio y el medio ambiente deberían ser amigos, no enemigos. En primer lugar, el comercio contribuye al crecimiento, lo que permite una mayor asignación de recursos para la protección del medio ambiente.³⁹ Entre algunos de los efectos positivos del libre comercio se encuentra la transferencia tecnológica que al mismo tiempo que promueve el uso de tecnologías más limpias para la producción también promueve la transferencia de tecnologías para una mejor gestión y monitoreo de los recursos naturales. De hecho algunas empresas venden sus procesos más limpios al exterior en mercados de tecnología ambiental, los cuales se encuentran entre los que crecen más rápidamente en todos los mercados globales. Además al acceder al libre comercio y por medio de la inversión extranjera se crean empleos, lo cual indirectamente también beneficia al medio ambiente, debido a que comúnmente se liga a la contaminación con la pobreza.

El asunto es que, tal como afirma John H. Jackson, “Si las reglas del comercio mundial son presionadas hasta su límite para que el comercio libre no esté obstruido por los conflictos con las políticas ambientales o las acciones que afectan al medio ambiente, claramente las normas comerciales causarán daño a los objetivos ambientales. De la misma manera, si las políticas ambientales son presionadas hasta su límite, para que los gobiernos encuentren conveniente y fácil fijar una variedad de medidas restrictivas al comercio internacional, el comercio mundial sufriría bajo la excusa de las políticas

³⁸ Hal Kane, “Administrando a través de los precios, administrando a pesar de los precios”, en Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP; SEMARNAP CIEL, *Comercio y medio ambiente: derecho, economía y política*, México, S/Editorial, 1995, p. 21.

³⁹ Piritta Sorsa, “El medio ambiente en el contexto del comercio internacional”, en SELA-UNCTAD, *Óp.Cit.*, p.101.

ambientales”.⁴⁰ Finalmente, el objetivo es la sustentabilidad, tanto para el medio ambiente como para los negocios que se sirven de él. Si alguno colapsa, el otro sufrirá las consecuencias. Razón por la cual es imperativo el poder encontrar la manera en que se gestionarán las relaciones entre libre comercio y medio ambiente de forma que se pueda desarrollar tanto uno como otro, de la manera más eficaz y eficiente.

Con el fin de hacer de la sostenibilidad una parte del cálculo económico y del proceso de toma de decisiones, se deben integrar valores ecológicos y ambientales en la política de precios, la evaluación de proyectos y las cuentas nacionales.⁴¹

Una de las herramientas de las que nos tendremos que valer para poder llegar a este fin será principalmente la cooperación internacional, por medio de la cual los países tenderán a comprometerse en la consecución de esta meta tan primordial para la sociedad internacional actual y futura.

Cabe también resaltar que, mientras la liberalización comercial ciertamente puede mejorar las condiciones ambientales, no es una panacea. Al final la contaminación crecerá si no se fortalece la regulación ambiental. Los países cuyas políticas económicas buscan inducir una rápida expansión en los ingresos y el empleo pueden sufrir graves daños ambientales a menos que las regulaciones ambientales adecuadas sean promulgadas, monitoreadas y aplicadas estrictamente.⁴² En gran parte, el pesimismo mostrado por la sociedad de los países en vías de desarrollo sobre las perspectivas de la calidad del medio ambiente no se trata de si un buen resultado es técnicamente posible para la economía y el medio ambiente de su país, sino más bien acerca de la poca credibilidad en la capacidad de sus instituciones para lograr ese resultado.

Así una respuesta completa para el desafío que nos muestra la interdependencia ecológica y la globalización en su conjunto requiere de una seria atención al desarrollo a largo plazo del sector administrativo público de todos los países y la capacidad de toma de

⁴⁰ John H. Jackson, “Las normas del comercio mundial y las políticas ambientales ¿congruencia o conflicto?”, en *Op. cit.*, Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP; SEMARNAP CIEL, p. 34.

⁴¹ Theodore Panayotou, Traducido por Bernardo Rivera, “Ecología-Economía, Medio Ambiente y Desarrollo”, *Op. cit.*, p. 42.

⁴² Cfr., Susmita Dasgupta, *et. al.*, *Op. cit.*, p. 158.

decisiones. Además el sostener una regulación ambiental efectiva también requerirá del diseño de mecanismos de financiamiento.

Los objetivos y principios del comercio internacional tales como la no discriminación, el trato nacional y la legitimación deben ser tomados en cuenta por los agentes tomadores de decisiones en las políticas ambientales. Así como, los principios y objetivos ambientales tales como el desarrollo sostenible, el principio precautorio y el principio “Quien Contamina Paga” deben ser tomados más en cuenta por los que hacen las políticas de comercio internacional. La integración mejorada del delineamiento de políticas sobre comercio internacional y medio ambiente ayudará a promover su compatibilidad mutua a largo plazo y contribuir a la resolución balanceada de los conflictos que surjan.

En resumen, el miedo sobre el impacto de las preocupaciones ambientales sobre la expansión del comercio internacional ha sido exagerado. Los dos objetivos son potencialmente complementarios y las buenas políticas ambientales pueden ayudar a asegurar ganancias comerciales y evitar conflictos. Más aún, la liberalización del comercio puede llevar a una mejor calidad ambiental. Lo que se necesita para promover ambos objetivos es una convicción verdadera de la sociedad internacional acerca de la importancia del desarrollo sostenible, lo cual también incluiría la creación de un conjunto coherente de políticas nacionales e internacionales, que abarcarían a la totalidad de los países desarrollados o no.

Con todo lo anterior, es evidente que los problemas ambientales globales no podrán ser resueltos a través de políticas locales, sino que más bien requieren la acción de todos los países, por medio de la cooperación internacional. Es por esta razón, que existe un creciente esfuerzo internacional para negociar acuerdos ambientales tanto bilaterales como multilaterales, de manera que los países se comprometan a cooperar para solucionar los problemas ambientales globales actuales.

También encontramos casos (como el que a continuación trataremos de manera más específica) en el que los países al concertar tratados de libre comercio, toman en cuenta al medio ambiente, algunos dentro del mismo tratado y otros más por medio de acuerdos paralelos, situación que ocurre cada vez con más frecuencia. Lo que es importante resaltar acerca de este hecho es que por fin los tomadores de decisiones se percataron que el medio ambiente es un tema crucial y que no puede hacerse a un lado cuando se firma un tratado de

libre comercio. Así podemos ver una vez más que estos dos temas tienen de alguna manera que interactuar y todos los países en conjunto deben trabajar por encontrar una manera de conciliar este aparente antagonismo entre libre comercio y medio ambiente, para poder alcanzar la meta final, que es el desarrollo sostenible.

El tema ambiental aún requiere, sobre todo, de profundas consideraciones de orden ético desde el nivel internacional hasta el nivel personal.

2. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Durante las negociaciones finales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el entonces presidente Bill Clinton declaró que el acuerdo contenía la "protección medio ambiental más profunda jamás antes vista como parte de un acuerdo comercial". El secretario de Tesorería Bentsen llamó al TLCAN el "acuerdo comercial más verde que ningún otro antes negociado". Para no ser menos, el Diputado Representante Comercial de EE.UU. Rucus Yerza se refirió al TLCAN como el "acuerdo comercial con más conciencia ambiental en la historia".⁴³

Y en realidad, el TLCAN plantea un hito en las relaciones económicas internacionales de ese momento ya que a partir del mismo se comienza a moldear la forma en cómo se van a desarrollar las relaciones entre comercio y medio ambiente para el siglo XXI, con lo cual no queremos dar a entender que el TLCAN sea la panacea en cuanto a la protección ambiental por parte de agentes de regionalización; sino más bien lo que pretendemos lograr es, resaltar el gran paso que constituyó el incluir al tema medioambiental dentro de los Tratados o Pactos que promueven al libre comercio.

Y a pesar de haber sido considerado el "Tratado más verde de la historia", el TLCAN y su acuerdo paralelo en materia ambiental siguen siendo aún hoy motivo de un intenso debate acerca de si ha mantenido su promesa de promover el desarrollo sostenible, preservar el medio ambiente y asegurar que las leyes ambientales garanticen altos niveles de protección al medio ambiente.

Razón por la cual, dentro de las siguientes líneas nos propondremos dar a conocer la importancia del TLCAN, como parte de la integración de tres países con diversas divergencias y similitudes, que con el fin de lograr conformar un bloque comercial, el más grande e importante hasta ese momento, tuvieron que pasar por muchos altibajos para lograrlo, entre ellos uno muy importante fue la oposición de la sociedad internacional a un Tratado de Libre Comercio en el que no se tomara en cuenta las repercusiones que podría tener el mismo en materia laboral y medioambiental. Principalmente movidos por la situación de México, un país

⁴³ Cfr., Claire Vines, *'It's not Easy Being Green' – the Illusion Of 'Green' And Environmentally Protective Provisions within the North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, [En línea], Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law, Vol.1 Issue 2, 2004, Dirección URL: <http://www.law.mq.edu.au/public/download/?id=14961>., [06 de Julio de 2012], p. 269, Traducción Propia.

que a diferencia de Estados Unidos de América y Canadá aún se encuentra en vías del desarrollo y que sin la existencia de medidas o directrices que guiaran su proceso de ingreso y permanencia a la liberalización comercial, seguramente su sociedad y sus recursos naturales sufrirían las consecuencias.

La apertura comercial es un hecho ya que los tres países han decidido adoptarla y esto es parte de una estrategia que no puede negarse. Por lo cual es vital y más aún ahora a punto de cumplirse 20 años de haberse firmado tanto el Tratado como su acuerdo paralelo en materia ambiental, el hacer un análisis acerca de la efectividad y eficacia de los lineamientos de los mismos, así como replantearlos con base en las nuevas realidades y en los resultados obtenidos, además de establecer nuevos objetivos y metas que permitan entender la importancia del cuidado ambiental como sostén de cualquier economía.

Para hacer este análisis comenzaremos por conocer los antecedentes del TLCAN, así como una pequeña cronología del desarrollo de las negociaciones y su importancia a nivel regional e internacional. Para después adentrarnos en el debate ambiental surgido durante las negociaciones del Tratado, situación que concluyó con la inclusión de algunos lineamientos o directrices en el terreno medioambiental dentro del mismo tratado así como la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN, en adelante) como acuerdo paralelo al Tratado. Daremos a conocer las principales características y lineamientos del mismo y además analizaremos la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA, en adelante) surgida de este mismo instrumento; conoceremos su constitución, su modo de operación, así como su organización y principales proyectos, para por último hacer un análisis acerca de si realmente todos estos instrumentos han sido eficientes y eficaces y si ha surgido de alguna manera un proceso tendiente al desarrollo sostenible en América del Norte.

2.1 TLCAN, antecedentes e importancia.

En este apartado nos propondremos esbozar los antecedentes que dieron pie a la firma de un TLCAN, así como el escenario internacional en medio del cual se comienzan las negociaciones del mismo. Haremos especial hincapié en el desarrollo e inserción de México al libre comercio, el por qué y cómo se llevó a cabo. Además haremos un relato de cómo se

dieron las negociaciones para finalizar con la firma del Tratado y su importancia a nivel regional e internacional.

El final de la Guerra Fría, con el desmoronamiento del bloque comunista, culminado con la emblemática caída del muro de Berlín en 1989 y poco más tarde en 1991 con el golpe de estado en la antigua Unión de Repúblicas Soviéticas y Socialistas, propició un gran optimismo acerca del futuro de las relaciones internacionales. Se esperaba que el triunfo de Estados Unidos y por consiguiente del liberalismo, del libre mercado y de la democracia, condujera a una prosperidad global sin precedentes. Basado en la premisa de la promoción del comercio internacional y la inversión extranjera como los motores más poderosos de la actividad económica.

Pero a pesar de que esta situación representaba el triunfo de la ideología estadounidense, esto también significó para Estados Unidos el momento idóneo para repensar, reconstruir y actualizar sus objetivos e intereses económicos y políticos tanto a nivel interno como internacional. Esto debido principalmente a que las premisas en las que se basaba su política internacional en ese momento, de contención del comunismo, de defensor e impulsor de la democracia y de árbitro de conflictos mundiales, que tan bien le habían servido para conservar sus esferas de influencia, cuidar sus canales comerciales e incrementar su gasto militar, súbitamente se habían desvanecido.

Por otro lado, también se encontró con los grandes avances de la unificación europea, en la que se había creado ya una articulación regional extraordinariamente poderosa de protección comercial y de diversificación industrial que ponía en peligro su expansión económica mundial, lo cual hacía aún más necesaria la reestructuración nacional de Estados Unidos.

Dentro de este contexto, Estados Unidos tuvo que enfrentarse a un gran dilema, mejorar su posición en una Europa más integrada o replegarse y buscar otras alternativas para el desarrollo de su economía y al mismo tiempo de su hegemonía. Su mejor opción fue el repliegue estratégico y retomar la vieja Doctrina Monroe de “América para los americanos”.⁴⁴ Y encuentran así como la mejor solución el dirigir su política económica a un

⁴⁴ María Antonia Correa Serrano, “Del tratado de libre comercio a la alianza de seguridad y protección para América del norte”, [En línea], *Producción Económica: Anuario de Investigación 2007*, México, UAM-Xochimilco, 2010, Dirección URL: http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_libro.php?id_libro=377, [18 de Julio de 2013], p. 5.

proyecto de concertación de tratados tanto bilaterales como multilaterales para promover el libre comercio y con ello el desarrollo de su industria.

La primera etapa de esta nueva política, se llevó a cabo con la firma del Tratado de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos en 1988 y que entró en vigor el 1º de Enero de 1989. Una de las condiciones que facilitó la firma del anterior tratado fue la entrada del Primer Ministro Brian Mulroney en 1984 como dirigente de Canadá ya que al asumir el puesto declaró a Canadá “Abierta a los negocios” y adoptó un enfoque a la discusión bilateral con Estados Unidos, así en 1986 pidió al gobierno estadounidense comenzar con las negociaciones formales sobre un tratado de libre comercio con Estados Unidos durante la administración de Ronald Reagan. Este tratado es muy importante ya que proveyó las bases y substancia para la mayoría de los capítulos del TLCAN.

Los proyectos de liberación librecambista encuentran una institucionalización internacional a partir de la segunda posguerra, cuando es creado el GATT⁴⁵ (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en adelante GATT por sus siglas en el idioma inglés); este acuerdo se proponía ofrecer a los países miembros dos grandes objetivos: prosperidad económica y paz. Es esta la primera ocasión en que la necesidad de bienestar económico fue unida tan claramente al ideal de paz universal; a partir de este momento, todo proyecto económico siempre traerá aparejado el convencimiento de que la falta de crecimiento económico desencadenará conflictos que hacen peligrar la concordia internacional.⁴⁶

Pero la realidad nos muestra que la derrama positiva del capitalismo no ha llegado a todos los países por igual. El GATT olvidó tomar en cuenta las diferencias económicas entre los países desarrollados y los menos desarrollados, asumiendo que el libre juego de las fuerzas del mercado corregirían las asimetrías. Hecho que dista mucho de la realidad que vivimos y que podemos constatar con el análisis que haremos a continuación acerca del

⁴⁵ El GATT es un acuerdo multilateral de cooperación comercial que posee como fundamentos la cláusula de nación más favorecida, la reciprocidad, la no discriminación, la igualdad formal de todos los Estados y la utilización de las tarifas o aranceles como únicos reguladores de los intercambios comerciales entre sus miembros.

⁴⁶ Ma. Teresa Gutiérrez Haces, “Del GATT al tratado de libre comercio: algunas consideraciones sobre el acuerdo trilateral Canadá-Estados Unidos-México”, en Bárbara Driscoll de Alvarado; Mónica C. Gambrill, *El tratado de libre comercio: entre el viejo y el nuevo orden*, México, UNAM; CISAN, 1992, p. 20.

ingreso de México al Libre Comercio más por imposición que por una firme convicción propia. Lo cual muchas veces nos hace preguntarnos si realmente el libre comercio es la mejor estrategia para proporcionar prosperidad a todos los países.

México, por su parte, al final de la década de los cuarentas eligió tomar el camino de la sustitución de importaciones, por medio de la cual se protegía y promovía el desarrollo de la industria nacional. Y a pesar del espectacular crecimiento que el país alcanzó por más de dos décadas, las deficiencias de esa estrategia empezaron a ser muy evidentes a principios de los setentas.

Las condiciones de crisis, endeudamiento y falta de ahorro interno causaron que México no tuviera otra opción que aceptar un nuevo modelo de crecimiento basado en el sector exportador. Se pensaba que el incremento de las exportaciones llevaría a un mayor crecimiento del producto y a la generación del ahorro que la economía requería, para hacer frente al servicio de la deuda, resultado de la forma en que se financió el modelo de crecimiento industrial de sustitución de importaciones.⁴⁷

Pero entonces surgió como un “salvavidas” para la economía mexicana la época del auge petrolero, con el descubrimiento de nuevos yacimientos petroleros y con los precios del petróleo en máximos históricos, lo cual facilitó al gobierno contraer préstamos de los mercados internacionales e hizo olvidar por algún tiempo las fallas estructurales de la economía mexicana y el inadecuado manejo de la política económica por parte de sus dirigentes, todo esto hasta el momento en que el auge terminó y los precios del crudo se desplomaron y llegó el momento de pagar las deudas que se habían contraído.

En 1986 la caída de los precios del petróleo y su efecto en las finanzas mexicanas, así como el crecimiento de la deuda externa, hizo entender a México que se encontraba fuera de la jugada internacional, lo cual hizo evidente que las condiciones estaban propicias para una negociación comercial con E.U. y Canadá.⁴⁸

Ya durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la crisis del endeudamiento mexicano se hizo evidente y más aguda que nunca antes. Por lo cual se vio en la necesidad de renegociar las deudas con nuestros acreedores internacionales y aceptar la intervención del

⁴⁷ María Antonia Correa Serrano, *Op. cit.*, p. 3.

⁴⁸ María del Carmen Carmona Lara, “Comercio y ambiente la perspectiva mexicana”, en Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP; SEMARNAP CIEL, *Op. cit.*, pp. 202-203.

Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que impusieron a México diversos condicionamientos entre los que destacaba su inserción más abierta en el contexto económico mundial. Condicionamiento que México demostró seguir con su ingreso al GATT en 1986⁴⁹, con lo cual se posicionaba en la dinámica del liberalismo comercial.

Además desde entonces, como se mencionó anteriormente, los principales lineamientos de la política económica y comercial de México fueron la racionalización del proteccionismo y el financiamiento a la exportación. Se propuso una menor participación del Estado en la actividad económica ya que siguiendo las directrices del libre comercio, el mercado sería el eje central del modelo de acumulación, con una política comercial activa de promoción de exportaciones, que implicó la liberalización externa de la economía tanto para el comercio como para la inversión extranjera directa.

Es así como a partir de entonces y hasta 1985 podemos decir que se dio un fenómeno de integración comercial de México hacia Estados Unidos de América de una forma silenciosa, clandestina, informal.⁵⁰

Surge entonces un nuevo contexto internacional, que favorecería las intenciones del gobierno mexicano de integrarse al bloque norteamericano, primero en 1989 con el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, anteriormente mencionado. Segundo, la inminente consolidación de la Unión Europea después de la ratificación de los acuerdos de Maastricht en 1992, lo cual implicaba la pérdida del principal mercado para Estados Unidos y por último pero no por eso menos importante, la competencia que representaba Japón para el comercio estadounidense, tanto interna como internacionalmente.

Es así como, ante las anteriores circunstancias Estados Unidos accede a entrar en negociaciones para concertar un tratado de libre comercio con México, debido a que veía en éste una importante oportunidad de solidificar su relación con su socio comercial y además para crear las bases para una posterior conformación de un bloque comercial continental, siguiendo las directrices de la Doctrina Monroe antes mencionada. Sin embargo, es preciso resaltar que el interés de Estados Unidos se centró desde un principio en un área de libre

⁴⁹ El 25 de Junio de 1986, el entonces Presidente de México, Miguel de la Madrid firmó el Protocolo de Adhesión de México al GATT. El decreto de promulgación se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 26 de Noviembre de 1986.

⁵⁰ María del Carmen Carmona Lara, *Op. cit.*, en Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP; SEMARNAP CIEL, *Op. cit.*, p. 202.

comercio, cuyos objetivos giraban únicamente en torno al comercio y la inversión, sin comprometerse o plantearse objetivos más ambiciosos al largo plazo que tendieran a una reducción de las asimetrías entre las Partes. Ya que el acceder a un proceso más avanzado de integración hubiera implicado un esfuerzo adicional de apoyo financiero para el país con menor desarrollo dentro de los tres firmantes, México.

Simplemente se hizo entender a México y a la sociedad internacional, que las bondades vendrían después de manera automática, pensamiento surgido desde la lógica del pensamiento neoclásico, donde crecimiento es igual a desarrollo.

El tremendo potencial en el campo del desarrollo industrial, científico y tecnológico que ostenta Estados Unidos, los recursos de Canadá y la mano de obra de México, serían las bases para construir el bloque económico y político norteamericano.⁵¹

Y a pesar de que los ofrecimientos estadounidenses no constituyeran un escenario de “ganar-ganar” para México, éste no podía dejar pasar la oportunidad de pertenecer a un bloque económico capaz de responder a los retos que le vendrían, con el aval del país más poderoso del mundo y menos aún el tener el acceso directo al mercado más grande del mundo. Razones por las cuales perdió por completo el poder de negociación en el terreno de la reciprocidad entre socios y más bien tuvo que aceptar los lineamientos e imposiciones por parte del gobierno estadounidense. Aunque también es preciso señalar que esta situación no es nada nueva ya que la dinámica histórica de México siempre ha estado marcada por la tan importante constante geopolítica y económica que significa la vecindad con Estados Unidos.

En este contexto, los objetivos del TLCAN eran: a) eliminar las barreras al comercio, b) incrementar oportunidades de inversión, c) instrumentar políticas de protección a los derechos de propiedad y d) generar procedimientos eficaces para evitar controversias. Para el logro de estos objetivos el acuerdo estableció los principios de trato nacional, trato recíproco y cláusula de nación más favorecida en temas del comercio y la inversión.⁵²

⁵¹ Francisco R. Dávila Aldás, “La Unión Europea y el TLCAN frente a la globalización, la regionalización y el nacionalismo”, en Rosa María Piñón Antillón Coord., *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, México, UNAM; FCPyS, 1999, p. 186.

⁵² María Antonia Correa Serrano, *Op. cit.*, pp. 1-2.

Las discusiones formales sobre el contenido del TLC, se iniciaron una vez que el Congreso estadounidense autorizó al presidente George H.W. Bush, en mayo de 1991 y después de una difícil labor de negociación y convencimiento por parte del Poder Ejecutivo de ese país, a negociar el mencionado acuerdo por la “vía rápida” (mejor conocido como “*fast-track*”⁵³, por su traducción al idioma inglés).⁵⁴

Las negociaciones para la firma del TLCAN comenzaron el 12 de Junio de 1991 en Toronto, Canadá. Aunque cabe destacar que no fueron nada fáciles ya que durante el desarrollo de estas, surgieron algunas presiones por parte de la sociedad, investigadores, grupos ecologistas y otros entorno a la inclusión de provisiones en materia ambiental y laboral dentro del tratado, razón por la cual estas negociaciones se alargaron. Pero al final a pesar de que estas provisiones están sólo mencionadas dentro del tratado, se logró el que se firmaran dos acuerdos paralelos al TLCAN, uno en materia laboral y otro en materia ambiental. Siendo este último en el que ahondaremos más adelante en este trabajo de investigación.

Así, en agosto de 1992, el gobierno mexicano anunciaba la futura firma del TLCAN, con el cual se buscaba, según palabras del Ejecutivo en su discurso de entonces, “Que los beneficios del Tratado lleguen a todas las regiones del país y a todos los sectores productivos; es decir, a todas las familias. Y para eso tenemos que seguir saneando nuestra economía y hacer crecer la infraestructura de comunicaciones, carreteras, servicios y que lleguen empresas e industrias a donde vive la gente. Con esto se propiciará un desarrollo equilibrado, se fortalecerá nuestro mercado interno y, lo más importante, se promoverá más justicia a lo largo de nuestro país”⁵⁵

Es así como, después de una serie de intensas y difíciles negociaciones, los Estados Unidos, México y Canadá concluyeron el 12 de Agosto de 1992 en Washington, el texto del

⁵³ El “*fast-track*” es un procedimiento de negociación y ratificación privilegiada contemplada en la ley norteamericana de comercio de 1988. En este procedimiento el poder Legislativo cede al poder Ejecutivo – voluntaria y temporalmente- ciertas facultades con el propósito de simplificar y agilizar determinadas negociaciones comerciales internacionales consideradas especiales e importantes para los intereses comerciales estadounidenses. Sujetándose simplemente a una constante consulta con el Congreso y por su parte el Congreso se obliga a aprobar los cambios que sean necesarios hacer a la legislación nacional para la implementación del tratado en el ámbito doméstico.

⁵⁴ Remedios Gómez Arnau, “El tratado de libre comercio y su impacto en la relación diplomática bilateral México-Estados Unidos”, en Bárbara Driscoll de Alvarado; Mónica C. Gambrill, *Op. cit.*, p. 198.

⁵⁵ *Cfr.*, María Antonia Correa Serrano, *Op. cit.*, p. 7.

TLCAN, integrado por 8 partes y 22 capítulos, el cual fue firmado el 17 de diciembre de 1992 por el presidente George H.W. Bush de Estados Unidos, el presidente Carlos Salinas de Gortari de México y el primer ministro Brian Mulroney de Canadá.

Después, el texto fue aprobado en México por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993, en Estados Unidos por la Cámara de Representantes el 17 de noviembre y por el Senado el 20 del mismo mes y en Canadá a mediados de junio del mismo año.

Con lo cual, el 1o. de enero de 1994 se estableció un área de libre comercio con más de 365 millones de personas y un producto nacional bruto de 6.5 millones de millones de dólares.⁵⁶

Y su importancia no sólo reside en la creación del bloque comercial norteamericano, sino más bien en miras del Acuerdo de Libre Comercio de América, que aunque las negociaciones para concertar el mismo han sido bastante infructuosas, el TLCAN surge como un antecedente para el mismo, por lo cual los resultados del mismo tanto positivos como negativos servirán como un precedente para la institución del nuevo bloque comercial continental.

Con todo el recuento anterior, acerca de los antecedentes y desarrollo de las negociaciones del TLCAN, podemos percatarnos que, como lo afirma Dávila Aldás⁵⁷, “el TLCAN se debió a la voluntad política hegemónica de Estados Unidos con el fin de recuperar su competitividad y dominio económico. La conformación de un bloque económico sólidamente estructurado, para no verse desplazado en el futuro por la Comunidad Económica Europea y por los países de la Cuenca del Pacífico, es una necesidad funcional para el relanzamiento del poderío económico estadounidense y para la recuperación de su hegemonía política regional y mundial”.

Nos parece importante resaltar que a pesar de que realmente el tratado se debió a la voluntad hegemónica de Estados Unidos, éste así como México y Canadá se vieron enfrentados por diversas oposiciones acerca de las repercusiones que traería la firma del mismo en el terreno medioambiental como veremos más a fondo a continuación. Oposición

⁵⁶ Elena Ruth Guzmán Gómez, “Análisis constitucional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”, en Emilio O. Rabasa (Coord.), *La constitución y el medio ambiente*, [En línea], Serie Doctrina Jurídica, Núm. 385, México, UNAM, 2007, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2429/2.pdf>, [28 de Febrero de 2012], p. 80.

⁵⁷ Francisco R. Dávila Aldás, *Op. cit.*, en Rosa María Piñón Antillón Coord., *Op. cit.*, p. 189.

dentro de la cual el papel que tomaron las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's, en adelante) fue muy importante ya que representando a la opinión internacional en pro del medio ambiente y además secundados por los medios de comunicación, provocaron un intenso debate medio ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN, con lo cual se logró que por primera vez un Tratado de Libre Comercio tomará en cuenta las repercusiones al medio ambiente del mismo.

2.2 La inserción inesperada del debate ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN.

Es muy importante comenzar nuestro análisis acerca del debate ambiental surgido dentro de las negociaciones del TLCAN, retomando lo dicho por Blanca Torres: "Ninguno de los tres gobiernos participantes en las negociaciones del TLC contempló inicialmente la inclusión del tema ambiental en este instrumento".⁵⁸ Esto debido principalmente a que estos gobiernos promovían el enfoque neoliberal que concede al mercado el poder de autocorregir cualquier daño al medio ambiente. Así, las bases del TLCAN se erigían en la afirmación de que los beneficios del crecimiento económico derivado del libre comercio superarían a los efectos nocivos.

Pero al ser éste uno de los agentes de regionalización más importantes de su tiempo y al unir en un bloque comercial a países con un nivel de desarrollo asimétrico - esto precisamente por las características de un país como México en vías de acceder al desarrollo al unirse con un gigante como Estados Unidos, un país con manifiesta hegemonía económica y Canadá un país altamente desarrollado - hizo la agenda social del comercio inmensamente más relevante.

Las cuestiones ambientales lograron un lugar tan destacado en los debates del TLCAN en gran parte porque es un verdadero acuerdo de comercio global Norte-Sur. Por lo cual comenzaron a crearse grandes especulaciones respecto de la necesidad de incluir dentro de los debates y reuniones vinculados a la creación del texto del tratado, la preocupación ambiental.

⁵⁸ Blanca Torres, "La cooperación bilateral para la protección del medio ambiente", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (Coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, FCE, 1998, p. 228.

Estas especulaciones tuvieron varias vertientes, algunas promovidas principalmente por ONG's ambientalistas respecto de las repercusiones que tendría la entrada al bloque por parte del medio ambiente de México; otras por parte de los empresarios americanos, para los cuales su mayor preocupación era la posible pérdida de competitividad ya que temían que las empresas transnacionales optaran por establecerse en México por preferir una legislación ambiental más laxa que les hiciera tener costos de producción más bajos y que por lo tanto su industria nacional sufriera las consecuencias.

A continuación ahondaremos un poco más en las posiciones antes mencionadas, para después poder entender con mayor facilidad las circunstancias que llevaron, a los gobiernos implicados en el tratado, a acceder respecto a la inclusión dentro del mismo tratado de algunas disposiciones ambientales y además a firmar un acuerdo paralelo en materia ambiental, todo esto para que tanto el Congreso como el Senado estadounidense aprobaran el TLCAN.

Desde el anuncio de la posible firma de un Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos de América y Canadá, los grupos defensores del medio ambiente en los Estados Unidos expresaron sus preocupaciones y tal fue su presión que el Congreso estadounidense estuvo a punto de negar la concesión de la autoridad a su Presidente, para poder negociar este tratado por medio del *"fast-track"*⁵⁹.

Las reservas de los grupos de presión reflejaban una percepción creciente por Parte de los ambientalistas alrededor del mundo acerca de que un sistema mundial de comercio abierto sería perjudicial para el objetivo de preservar los bienes comunes globales de una manera limpia, saludable y sostenible.⁶⁰ Basados principalmente en los preceptos de la postura en contra del libre comercio en el Debate Libre Comercio vs. Medio Ambiente, mostrados en el capítulo anterior de esta investigación y que Pierre Marc Johnson y André Bealieu resumen del modo siguiente:

"Los 5 principales argumentos promovidos por los ambientalistas en contra del comercio y de las reglas de liberalización comercial son: 1) el comercio es el motor del

⁵⁹ Vid. *Supra.*, Cita al pie de página no.53 en p. 34.

⁶⁰ Gene M. Grossman; Alan B. Krueger, *Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement*, [En línea], Estados Unidos de América, National Bureau of Economic Research, November 1991, Dirección URL: <http://www.nber.org/papers/w3914.pdf>, [29 de Julio 2013], p. 1, Traducción Propia.

desarrollo económico insostenible; 2) las disciplinas del comercio son una amenaza para las regulaciones ambientales domésticas; 3) el comercio es un vehículo para que las normas ambientales vayan a la baja presionadas por la competitividad; 4) las reglas del comercio son un obstáculo para las medidas comerciales inspiradas en el medio ambiente; y 5) la falta de acceso y la discreción que rodean al proceso y las instituciones de comercio internacional impide a los ciudadanos llevar adelante sus preocupaciones ambientales”.⁶¹

Aunque es preciso resaltar que lo anterior se refiere al debate de manera muy general, pero estos preceptos son de la misma manera aplicable al caso del debate ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN.

Para entrar de lleno al caso del Debate dentro de las negociaciones del TLCAN, comenzaremos por analizar la postura de las ONG's Ambientalistas tanto de Estados Unidos como mexicanas.

El movimiento ecologista en contra del TLCAN en Estados Unidos fue encabezado por la National Wildlife Federation (NWF, en adelante), además fueron secundados y apoyados por algunas otras organizaciones entre las que podemos mencionar Sierra Club, Friends of the Earth, National Toxic Campaign y Public Citizen entre otras, todas ellas preocupadas por el hecho de que México se convirtiera en un paraíso contaminante⁶², debido principalmente a la negligencia del gobierno mexicano en cuestiones ambientales.⁶³

Para comenzar los ambientalistas afirmaban que la contaminación era ya un problema muy grave en México y que por lo tanto con una promoción al libre comercio de bienes y servicios, su débil infraestructura reguladora se forzaría hasta el límite y con esto se exacerbaría el problema a niveles insostenibles.

⁶¹ Pierre Marc Johnson; Andre Bealieu, *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington D.C., Island, 1996, p. 8, Traducción Propia.

⁶² Una definición formal de paraíso contaminante la aporta Neumayer (2001): “Un país es un paraíso contaminante si fija sus normas ambientales por debajo del nivel socialmente eficiente o falla en hacer cumplir sus leyes y normas ambientales con el fin de atraer inversión extranjera de países con normas mucho más altas o que sencillamente son más estrictos en hacerlas cumplir”. Cfr. Alejandro Guevara Sanguinés, “Reflexiones acerca del TLCAN y su efecto ambiental en México”, en Alejandro Guevara Sanguinés, “Reflexiones acerca del TLCAN y su efecto ambiental en México”, en Enrique H. Casares; Horacio Sobarzo (Comp.), *Diez Años del TLCAN en México: Una Perspectiva Analítica*, México, FCE, 2004, p. 244.

⁶³ Cfr. César Pérez Espinosa, “El congreso estadounidense y las negociaciones del acuerdo de libre comercio”, en Bárbara Driscoll de Alvarado; Mónica C. Gambrill, *Op. cit.*, p. 262.

Otros ambientalistas dibujaron sus conclusiones extrapolando la experiencia de las maquiladoras⁶⁴ en México. Ya que gracias a la rápida proliferación de las mismas en la zona fronteriza de México con Estados Unidos, estas son consideradas como un importante contribuyente a las precarias condiciones ambientales y sociales de la zona. Argumentaban que esta situación había sido provocada por la aplicación laxa de la legislación ambiental y laboral en México.

La postura de la NWF respecto a la industria maquiladora es que si bien reconocen que es una alternativa real de desarrollo económico para México, también su crecimiento hasta ese momento (1991) se había caracterizado por la falta de atención para aplicar medidas que protegieran el medio ambiente de los desechos de esta industria. Así, la zona fronteriza se convirtió en su mayor preocupación.⁶⁵

Además los ambientalistas temían que cualquier expansión de los flujos de inversión o comercio entre Estados Unidos y México estaría motivada por los deseos de las empresas de evitar los costos que generaría el cumplimiento de las regulaciones estadounidenses o peor aún podría debilitar los estándares estadounidenses de regulación ambiental ya que con el fin de no perder competitividad algunas empresas abogarían por la estandarización de las regulaciones estadounidenses con las mexicanas, a lo cual comúnmente le conocen como *"race to the bottom"*.⁶⁶

Otra de los escenarios posibles que veían los ambientalistas es que México se convirtiera en un paraíso de contaminación, esto debido a que temían que las industrias altamente contaminantes migrarían a México y el Estado mexicano con tal de recibir la inversión tan necesaria para su desarrollo económico, permitiría que se establecieran con

⁶⁴ Las maquiladoras son empresas de capital extranjero que producen en gran Parte para la exportación a los Estados Unidos de América en el marco de una política mexicana que permite la importación de componentes extranjeros libres de impuesto para su posterior procesamiento y reexportación. Regularmente la mayoría de las maquiladoras se ubican cerca de la frontera para no incurrir en altos gastos de transportación al reexportarlos a Estados Unidos de América.

⁶⁵ César Pérez Espinosa, *Op. cit.*, en Bárbara Driscoll de Alvarado; Mónica C. Gambrill, *Op. cit.*, p. 262.

⁶⁶ *"Race to the bottom"*: Efecto que según los ambientalistas podía causar el libre comercio en relación con la legislación ambiental en el caso del TLCAN. Ya que con el fin de que las compañías se quedaran en Estados Unidos y no migraran hacia México con tal de obtener un costo de producción menor al disminuir los gastos ambientales, el gobierno de Estados Unidos relajaría el monitoreo y la ejecución de las normas ambientales domésticas.

muy bajas o nulas regulaciones ambientales, lo cual significaría que el medio ambiente mexicano sufriría las consecuencias.

Los ambientalistas temían además, que las leyes de protección ambiental existentes en los Estados Unidos pudieran ser vistas como barreras no arancelarias al comercio en el contexto de un acuerdo comercial regional.

La diversidad de preocupaciones expresadas por las organizaciones ecologistas estadounidenses en relación con el TLCAN fue muy amplia. Se temía la agudización de los problemas ambientales en la frontera por el posible estímulo del tratado al crecimiento económico del área. También existía la preocupación de que preveían una más rápida e irracional explotación de los recursos naturales de México.⁶⁷

Entre las propuestas de estos grupos para poder llevar a cabo el TLCAN de la mejor manera ambientalmente posible, resaltaba la propuesta acerca de que el tratado debía incluir mecanismos específicos de cooperación para mantener políticas concordantes al desarrollo sostenible. Para lo cual se sugería la creación de grupos de especialistas en la materia además de activistas ambientales, con lo cual implícitamente se pedía la intervención de la sociedad, para que pudieran vislumbrar los mecanismos y directrices que debiera tener el nuevo tratado en relación al medio ambiente. Y además un poco más tarde surgió la idea de la creación de una organización ambiental trilateral, con facultades de consulta, regulación y vigilancia de la aplicación de las leyes ambientales.⁶⁸

Los ambientalistas trataron por cualquier medio de que sus percepciones y posición respecto al impacto ambiental del TLCAN fueran escuchadas y tomaron la decisión de llevarlo al terreno legal y en agosto de 1991 demandaron a la Oficina de Comercio de los Estados Unidos ante una Corte federal.

En esta demanda solicitaron la realización de una evaluación del impacto ambiental antes de que se enviara el texto del TLCAN al Congreso para su ratificación, pero en esta ocasión la demanda fue desechada por el juez, debido a que las negociaciones del TLCAN aún no habían concluido y sin un producto terminado para ser presentado a ratificación del

⁶⁷ Gene M. Grossman; Alan B. Krueger, *Op. cit.*, p. 229.

⁶⁸ Cfr. Eva Isabel Sánchez Ruíz; Erika Alicia Wleeschower Robles, *La Comisión para la Cooperación Ambiental en la Promoción del Desarrollo Sostenible en América del Norte*, México, UNAM, FCPyS, 2000, p. 8.

Congreso, el juez consideró que no podía tener jurisdicción alguna para fallar sobre este asunto.⁶⁹

Después de esta negativa por parte de la Corte, los ambientalistas no se dieron por vencidos y esperaron un tiempo antes de reintroducir la demanda en septiembre de 1992, esta vez con mayor éxito.

El 30 de junio de 1993 el juez de la Corte Federal del Distrito de Columbia, Charles R. Richey, emitió una orden judicial que bloqueaba la ratificación del TLCAN mientras el Ejecutivo de los Estados Unidos no preparase la evaluación de impacto ambiental correspondiente. En el fallo se concluyó que existían razones para suponer que la aplicación del TLCAN ponía en riesgo el ambiente, en particular el de la zona fronteriza.

A pesar del gran triunfo que había significado la resolución del juez Richey para los ambientalistas, el 24 de septiembre la Corte de Apelaciones invalidó la resolución del juez Richey, al considerar que el tratado no era objeto de su jurisdicción.

Pero la oposición de los ambientalistas no sólo se dio en Estados Unidos, sino también en México, el 30 de agosto de 1993 diversas ONG's mexicanas interpusieron una denuncia popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), con el fin de que ésta solicitara a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial una evaluación del impacto ambiental del TLCAN. Pero esta denuncia fue considerada improcedente porque la simple suscripción y entrada en vigor del tratado no constituía una modificación al ambiente que pudiera ser evaluada.⁷⁰

Después de estos intentos fallidos, finalmente las organizaciones ecologistas no tuvieron otra alternativa que apoyar al tratado, pero no sin antes precisar sus objetivos, entre los que destacan lograr el compromiso de los gobiernos de orientar recursos sustanciales al mejoramiento de las condiciones ambientales de la frontera; prevenir cualquier reducción de los niveles de protección ambiental estadounidenses; impulsar una aplicación más estricta de las leyes ambientales en México y aumentar la cooperación en esta materia.⁷¹ Objetivos que

⁶⁹ Cfr. Rodolfo Godínez Rosales, "Comercio y medio ambiente en América del Norte. Un equilibrio en construcción", en María del Carmen Carmona Lara; Lourdes Hernández Meza (Coords.), *Temas selectos de Derecho Ambiental*, México, UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 188.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 187-188.

⁷¹ Blanca Torres, *Op. cit.*, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (Coords.), *Op. cit.*, p. 229.

como más adelante veremos, sino fueron cumplidos en su totalidad, realmente ejercieron una presión al Congreso y a los ejecutivos de los 3 países, que culminó con la inclusión del tema ambiental dentro de las negociaciones del tratado y de su ratificación y puesta en marcha.

Es importante destacar que los ambientalistas no fueron los únicos actores dentro del debate ambiental del TLCAN, a continuación veremos la posición de los economistas y empresarios que ven las regulaciones ambientales y su falta dentro del tratado desde otra perspectiva, válida también y que también ejercieron presión en las negociaciones para incluir sus objetivos dentro del tratado y del acuerdo paralelo en materia ambiental.

Durante las negociaciones del TLCAN los gremios empresariales de Estados Unidos de América manifestaron que los estándares de protección del medio ambiente contenidos en la legislación de los tres futuros socios comerciales debían armonizarse como un factor de competencia.⁷² Ya que la misma podía verse afectada debido a que como era por todos sabido, si a los estándares de protección ambiental mexicanos se les consideraba en comparación con los de sus dos vecinos del norte, estos ofrecían un nivel de protección más bajo. Situación que podría tener como consecuencia la pérdida de competitividad entre los firmantes ya que esto también significaría que en México sería posible producir con costos de producción más bajos. Lo cual implicaría una ventaja comparativa en costos a favor de México y entonces los productos mexicanos podrían venderse en Estados Unidos de América y Canadá a precios más bajos que los productos elaborados en estos países.

De acuerdo con esta concepción, la capacidad de competencia de las empresas de Estados Unidos de América se vería limitada como consecuencia directa de contar con una regulación en materia de protección del medio ambiente más estricta de la que existía en México.⁷³

Bajo la misma línea, otra de las objeciones de los empresarios acerca de la laxa aplicación de la legislación ambiental mexicana era que esta constituiría una ventaja comparativa en costos para México y que como lo anterior podía ser articulado con miras en la adquisición de mayor inversión extranjera, podría en algún momento considerarse como “dumping ambiental”. Pero también tuvieron en cuenta la otra cara de la moneda en la que

⁷² Víctor Manuel Rojas Amandi, *La protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC*, México, Oxford University, 2000, p. 261.

⁷³ *Ibídem.*

algún país pudiera utilizar las regulaciones ambientales o cualquier tratado ambiental, para alzar una barrera no arancelaria al comercio y de esta manera proteger su industria nacional.

Frente a los anteriores argumentos de los grupos empresariales estadounidenses el gobierno de Estados Unidos sostuvo que los estándares de protección previstos en las legislaciones nacionales de los tres países de América del Norte ofrecían un nivel de protección equivalente; por tanto no se requería armonizar la legislación de la materia. Lo que más bien se requería era mejorar la defectuosa aplicación de las normas de protección medioambiental en México ya que según su punto de vista, este sí podría ejercer efectos negativos en el sistema de competencia internacional. Por tanto se pronunció porque se asegurara no la igualdad de estándares en los tres países, sino la aplicación efectiva de las normas de protección del medio ambiente en los tres países como factor de competencia.⁷⁴

Además el gremio empresarial desde la misma perspectiva del paraíso contaminante promovida por los ambientalistas, creían que efectivamente las empresas se moverían a México con tal de evitar los gastos ambientales que genera el cumplir las regulaciones ambientales estrictas tanto de Estados Unidos como de Canadá, lo cual no sólo significaría la pérdida de capital, sino también la pérdida de empleos.

Por lo cual proponían que el tema ambiental estuviera bien articulado para que no pudiera de ninguna manera afectar al libre comercio, que sería el fin legítimo del tratado.

Ante las oposiciones anteriores tanto de los ecologistas como de los economistas y empresarios el ejecutivo estadounidense inició su estrategia para reaccionar a éstas comenzando con una carta abierta enviada al presidente Bush el 5 de Marzo, por parte de Dan Rostenkowsky, presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y Lloyd Bensen, del Comité de Finanzas del Senado. En ella manifestaban al presidente que “La fuerza de oposición al TLCAN era considerable y resultaba urgente responder a las preocupaciones relacionadas con las cuestiones laborales y de medio ambiente. Por lo cual pedían que el compromiso se incluyera en el TLCAN o en un contexto alternativo apropiado”.⁷⁵

Así el presidente Bush presentó un plan de acción, integró a varios representantes de organizaciones ambientalistas como miembros de Comités de Consulta del sector privado a la

⁷⁴ Cfr., *Ibíd.*, p. 262.

⁷⁵ Cfr. Eva Isabel Sánchez Ruíz; Erika Alicia Wleeschower Robles., *Op. cit.*, p. 10.

Oficina de Representantes de Comercio de Estados Unidos, de manera que estuvieran en el centro de la negociación y pudieran así presionar para que sus demandas fueran incluidas dentro del TLCAN.

Es además muy importante señalar que el momento político en el que se dieron estas discusiones fue de gran importancia, debido a que en Estados Unidos se acercaban las elecciones presidenciales, en las cuales estaban postulados por el partido Republicano, George H.W. Bush en busca de una reelección y por el partido Demócrata William Jefferson Clinton, mejor conocido como Bill Clinton. Por lo cual ambos tuvieron que tratar de encontrar la mejor estrategia para ganar adeptos y ganar la elección.

Bush ofreció que los dos gobiernos (Estados Unidos y México) revisarían de manera profunda sus leyes ambientales para ver si necesitaban mejorarlas. Prometía no debilitar las leyes ecológicas estadounidenses y que Estados Unidos retendría su derecho a limitar importaciones que contuvieran sustancias dañinas para la salud.⁷⁶ Con lo cual obtuvo el apoyo de las organizaciones ambientalistas.

Por su parte William Clinton declaró que no firmaría, en caso de llegar a la presidencia, un Tratado de Libre Comercio sin cláusulas ambientales. Ya que reconocía que las actividades comerciales tenían consecuencias dañinas sobre el medio ambiente, por lo que se debían reforzar las legislaciones ambientales de cada país, para asegurar que los efectos negativos de estas actividades fueran los menos posibles.⁷⁷ Finalmente William Clinton ganó las elecciones presidenciales en Estados Unidos y asumió la presidencia el 20 de enero de 1993.

Las negociaciones de los acuerdos paralelos dieron inicio el 17 de febrero de 1993 en Washington D.C., aunque cabe resaltar que éstas fueron hechas en un entorno de secrecía y de una manera muy rápida por la intención de que el TLC entrará en vigor el 1º de Enero de 1994.

El 13 de agosto de 1993 día en que se anunció el término de las negociaciones del acuerdo sobre medio ambiente, el Presidente de México hizo una evaluación de las mismas: "Hoy compatriotas, hemos terminado una negociación que muchos pensaban que era imposible; que otros trabajaron para que no fuera posible, pero que un grupo de mexicanos

⁷⁶ *Ibídem*, p. 52.

⁷⁷ *Cfr. Ibídem*.

responsables y dedicados, recogiendo el sentir y las opiniones de la sociedad, lo han hecho realidad. Estos acuerdos son verdaderos pioneros que, sin duda serán guía para futuras negociaciones comerciales con otras regiones y a nivel global. Son un objetivo más que nos habíamos propuesto y que hoy, con el esfuerzo de todos, se ha cumplido. Queda un paso importante hacia adelante: la ratificación del Tratado de Libre Comercio en las respectivas instancias legislativas. Ellas tendrán la responsabilidad histórica de consolidar esta nueva etapa de las relaciones entre nuestros países.”⁷⁸

Ciertamente, las intensas críticas de los más importantes grupos ambientalistas de los Estados Unidos, secundados por sus equivalentes mexicanos, contribuyeron a que los gobiernos involucrados se vieran obligados, tal vez sin mucha convicción y empujados por las necesidades políticas, a reconocer la importancia de las demandas ecologistas como condición para obtener la aprobación del TLC por el Congreso de los Estados Unidos.⁷⁹ Y finalmente, el 3 de noviembre de 1993 se envió el TLCAN al Congreso de los Estados Unidos, incluyendo entre sus documentos una evaluación de impacto ambiental.⁸⁰

Con todo el análisis anterior acerca de la introducción y el desarrollo del debate ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN, podemos asegurar que por principio tanto los ecologistas como los economistas fueron un punto clave para que los asuntos del medio ambiente se tomaran en cuenta dentro del Tratado y por medio del Acuerdo Paralelo en materia ambiental y más aún con la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental. Lo cual representó un paso muy importante tanto para América del Norte como para la humanidad entera ya que por primera vez se ligó la idea de la naturaleza al desarrollo económico y al libre comercio. Lo importante ahora es analizar si estas directrices y esta institución han sido también punta de lanza para la mejora ambiental en la zona. Cuestión que abordaremos poco más adelante dentro de esta investigación.

⁷⁸ María del Carmen Carmona Lara, “El Tratado de Libre Comercio y el ambiente (acuerdos paralelos)”, en Witker Jorge (Coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 293-294.

⁷⁹ Miriam Alfie C.; Godofredo Vidal, “Hacia los Acuerdos Paralelos: El Medio Ambiente”, [En línea], *Sindicalismo*, No.56, México, Julio 1993, Dirección URL: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/5614.doc>, [01 de Agosto, 2013], p. 4.

⁸⁰ Rodolfo Godínez Rosales, *Op. cit.*, pp. 188-189.

Y podemos concluir este punto reafirmando lo dicho por Pierre Marc Johnson “ya sea que las discusiones sean sobre acuerdos regionales como el TLCAN y las negociaciones de su futura ampliación o negociaciones multilaterales, la agenda social incluyendo las preocupaciones ambientales se encontrarán en el frente y centro del debate sobre los efectos de la liberalización”.⁸¹

En el siguiente apartado nos propondremos mostrar las principales directrices en el terreno ambiental que fueron incluidas dentro del TLCAN ya que además de que se firmó el Acuerdo Paralelo también se logró que dentro del texto del mismo tratado se incluyeran algunos puntos, lo cual nos hace pensar que el resultado del debate ambiental dentro de las negociaciones del tratado fueron exitosas de cierto modo. Aunque aún nos falta analizar que tanto lo escrito se ha llevado a la acción.

2.3 El medio ambiente dentro del TLCAN.

El TLCAN creó la zona de libre comercio más grande del mundo. La liberalización contemplada en el mismo abarca bienes, servicios, inversión y propiedad intelectual. Y a pesar de que el tema ambiental no se insertó por completo en el texto del tratado y más bien las especificaciones ambientales se encuentran descritas en el acuerdo paralelo, es importante para nuestra investigación el poder analizar los lineamientos ambientales dentro del texto ya que, el Tratado de Libre Comercio contiene más disposiciones sobre el medio ambiente que cualquier acuerdo comercial anterior.⁸²

Para comenzar desde su preámbulo se identifica el compromiso de los tres países a llevar a cabo sus prácticas comerciales de manera congruente con la conservación y protección del medio ambiente, así como también se comprometen a promover el desarrollo sostenible y a reforzar la aplicación y elaboración de reglamentos y leyes en materia ambiental (Véase Anexo 1). Es importante destacar el hecho de que desde el mismo preámbulo se toma en cuenta al medio ambiente y que los países se comprometen a llevar a cabo las prácticas del mismo tratado congruentes con la conservación del medio ambiente. Además es importante también hacer mención de la introducción de un concepto tan

⁸¹ Pierre Marc Johnson; André Bealieu, *Op. cit.*, pp. 16-17, Traducción Propia.

⁸² María del Carmen Carmona Lara, *Op. cit.*, en Witker Jorge (Coord.), *Op. cit.*, p. 305.

importante como el desarrollo sostenible dentro del preámbulo ya que con esto podemos darnos cuenta que el debate ambiental antes mencionado, realmente tuvo un efecto positivo ya que por medio de la introducción de este concepto podemos percatarnos que realmente los tres países firmantes reconocen el hecho de que no se puede dar un desarrollo económico sin tomar en cuenta al medio ambiente.

En la primera parte del tratado llamada “Aspectos Generales”, dentro del Capítulo I, que lleva por título “Objetivos”, es importante destacar que en el artículo 102 donde se encuentran señalados los objetivos particulares del tratado, no se encuentra especificada ninguna relación con el medio ambiente (Véase Anexo 1). Lo cual nos hace volver al pensamiento de que a pesar de que se introdujeron algunos lineamientos en materia ambiental dentro del mismo tratado, el fin único y último del tratado es la liberalización comercial de bienes y servicios dentro de la zona de América del Norte.

No es sino hasta el artículo 104 donde encontramos de nuevo especificada una relación del Tratado con el medio ambiente. Este artículo se titula: “Relación con tratados en materia ambiental y de conservación” y como su nombre lo dice, se refiere a la relación del tratado con tratados en materia ambiental en donde se les da prioridad a las normas de algunos tratados en materia ambiental sobre las normas del TLCAN. Por mencionar algunos tenemos a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres de 1973; el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono de 1987 y el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación de 1989, además de otros que se encuentran en el anexo 104.1 del mismo Tratado (Véase Anexo 1). Este artículo es muy importante ya que de alguna manera se da prioridad al medio ambiente sobre las regulaciones del Tratado, si bien no se da una prioridad general al medio ambiente y solo se refiere a algunos tratados en materia ambiental, el reconocimiento de la importancia del medio ambiente sobre la liberalización comercial es un gran avance. Además en el punto 2 del mismo tratado se abre la posibilidad de los firmantes de acordar la modificación del Anexo 104.1 para incluir en él algún otro tratado en materia ambiental o alguna enmienda hecha a alguno de los ya descritos en el mismo. Con lo cual la posibilidad de tomar en cuenta algunos otros tratados que tomen en cuenta otros artículos dentro del tema ambiental queda abierta.

Según Víctor Manuel Rojas Amandi⁸³, “Con dicha norma (Refiriéndose al Artículo 104), se puede lograr tanto la compatibilización de la política de conservación del medio ambiente con los objetivos de liberalización comercial regional, como la promoción de un desarrollo sostenible; sin embargo, ninguno de los objetivos previstos en el Capítulo I se relaciona con el fortalecimiento de la elaboración y aplicación del instrumentario nacional de protección medioambiental”.

Dentro de la segunda Parte del Tratado nombrada “Comercio de Bienes”, en el capítulo VII, referente al Sector Agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias⁸⁴, en la sección B referida específicamente a las medidas sanitarias y fitosanitarias, en su artículo número 712 titulado: “Principales derechos y obligaciones”, en su punto 1 nombrado como “Derecho a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias”; el tratado se refiere al derecho de cada una de las Partes de adoptar, mantener o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria necesaria para la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal en su territorio, pudiendo incluir medidas más estrictas que cualquier norma o directriz internacional (Véase Anexo 1).

Con lo anterior el tratado da el derecho a los firmantes de poder adoptar, mantener o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria con el fin de proteger al medio ambiente y la salud humana, inclusive si ésta es más estricta que la de los otros firmantes o incluso a nivel internacional.

⁸³ Víctor Manuel Rojas Amandi, *Op. cit.*, p.106.

⁸⁴ Según el Tratado en su artículo 724, medida sanitaria o fitosanitaria significa: una medida que una Parte adopta, mantiene o aplica para:

- a) proteger la vida y la salud animal y vegetal en su territorio de los riesgos provenientes de la introducción, radicación o propagación de una plaga o una enfermedad;
- b) proteger la vida y la salud humana y animal en su territorio de riesgos provenientes de la presencia de un aditivo, contaminante, toxina o un organismo causante de la enfermedad en un alimento, bebida o forraje;
- c) proteger la vida y la salud humana en su territorio de los riesgos provenientes de un organismo causante de enfermedades o una plaga transportada por un animal y vegetal o un derivado de éstos; o
- d) prevenir o limitar otros daños en su territorio provenientes de la introducción, radicación y propagación de una plaga o enfermedad; incluyendo un criterio relativo al producto final; un método de proceso o producción directamente relacionado con el producto; una prueba, inspección, certificación o procedimiento de aprobación; un método estadístico relevante; un procedimiento de muestreo; un método de evaluación de riesgo; un requisito en materia de empaque y etiquetado directamente relacionado con la seguridad de los alimentos; y un régimen de cuarentena, tal como un requisito pertinente asociado con el transporte de animales o vegetales, o con el material necesario para su sobrevivencia durante el transporte.

Dentro del mismo artículo en su sección 2 nombrada “Derecho a fijar nivel de protección”; el tratado concede el derecho a cada una de las Partes de fijar su nivel apropiado de protección⁸⁵ de conformidad con lo dispuesto en el artículo 715 (Véase Anexo 1), siempre con el fin de proteger la vida y la salud humana, animal y vegetal. Además en su sección 4 llamada: “Trato no discriminatorio”, se establece que cada una de las Partes se asegurará de que ninguna medida sanitaria o fitosanitaria que adopte discrimine entre sus y los similares de otra Parte. Y en el último punto, el punto 6 de este mismo artículo, se establece que ninguna de las Partes podrá adoptar ninguna medida sanitaria o fitosanitaria que tenga como finalidad crear una restricción encubierta al comercio entre las Partes (Véase Anexo 1).

Dentro de las 3 secciones anteriores podemos ver que el tratado brinda a los países firmantes el derecho de fijar su nivel de protección sanitaria y fitosanitaria siempre y cuando se respete a la vida humana y al medio ambiente. Pero también en las secciones 4 y 6 vemos reflejado el elemento precautorio en el que se establece que si bien cada firmante tiene derecho a establecer su nivel de protección, tiene que tener en cuenta el trato nacional de los bienes y servicios entre los firmantes, de manera que ninguna de estas protecciones afecte el libre comercio entre estas naciones y que no surja ningún problema de dumping o dicho de otra forma, pueda ser utilizado como una barrera no arancelaria al comercio con el fin de proteger a la industria nacional. Cuestión que también fue exteriorizada por los empresarios durante el debate ambiental dentro del tratado de libre comercio.

En el artículo 713 titulado “Normas internacionales y organismos de normalización”, en su punto número 1 se refiere a que cada una de las Partes usará como base para el establecimiento de sus medidas sanitarias y fitosanitarias; normas, directrices o recomendaciones internacionales con el fin de hacer sus medidas sanitarias o fitosanitarias equivalentes o idénticas a las otras Partes, todo esto sin reducir el nivel de protección a la vida y la salud humana, animal y vegetal. Y dentro de este mismo artículo pero en su apartado 4, el tratado establece que, cuando una Parte tuviese algún motivo para suponer que una medida sanitaria o fitosanitaria pueda afectar sus exportaciones y la medida no esté basada en normas o directrices internacionales podrá solicitar que se le informe sobre las razones de la medida y la otra Parte lo hará por escrito (Véase Anexo 1).

⁸⁵ Según el Tratado en su artículo 724, nivel apropiado de protección sanitaria o fitosanitaria significa el nivel de protección a la vida y la salud humana, animal y vegetal, que una Parte considere apropiado.

En el artículo 714 titulado “Equivalencia” en su punto 1, el tratado dicta que las Partes buscarán la equivalencia de sus respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias, sin reducir el nivel de protección de la vida y salud humana, animal y vegetal (Véase Anexo 1).

Con el apartado 1 del artículo 713 y el apartado 1 del artículo 714 del tratado, podemos darnos cuenta de que se pretende llegar a la estandarización de las medidas sanitarias y fitosanitarias de los tres países firmantes, siempre y cuando esta sea para mejorar y no para debilitar estas medidas. Esto con el fin de evitar que suceda el caso de “*race to the bottom*”⁸⁶, que se refiere al miedo exteriorizado dentro del debate ambiental del tratado por Parte de los opositores al mismo, acerca de la idea de que las normas se dirigirían a la estandarización de las normas a la baja. Así, dentro del tratado se especifica que los países tienen el derecho a fijar su nivel de protección siempre y cuando se tome en cuenta el fin de proteger la salud humana y al medio ambiente siempre con miras a la mejora de las mismas y que también siempre se debe buscar la estandarización de las mismas con respecto a la protección de los demás firmantes y de los niveles internacionales.

En el artículo 715 nombrado: “Evaluación de Riesgo y nivel de protección adecuado” en su apartado 1, estipula que al llevar a cabo una evaluación de riesgo, cada una de las Partes tomará en cuenta las condiciones ecológicas y otras condiciones ambientales que deban considerarse (Véase Anexo 1), siendo este el inciso f, de entre otros que van del inciso (a) al (g). Por medio de los cuales podemos vislumbrar que cualquier evaluación de riesgo tendrá que tomar en cuenta al medio ambiente.

Más adelante dentro de la tercera parte del Tratado nombrada “Barreras Técnicas al Comercio”, en el capítulo IX del tratado llamado “Medidas relativas a normalización” en el artículo 903, el tratado estipula que en adición a lo dispuesto por el artículo 103 (Véase Anexo 1) en relación con otros tratados internacionales, las Partes confirman mutuamente sus derechos y obligaciones vigentes respecto a las medidas relativas a normalización de conformidad con el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT y de todos los demás tratados internacionales, incluidos los tratados sobre medio ambiente y conservación, de los cuales las Partes sean Parte (Véase Anexo 1).

En el artículo 904 nombrado “Principales Derechos y Obligaciones” en su apartado 1 llamado “Derecho a adoptar medidas relativas a normalización”, el tratado estipula que

⁸⁶ Véase pie de página no. 66 en p. 39.

conforme al mismo , cada una de las Partes podrá adoptar, mantener o aplicar cualquier medida relativa a normalización, incluso cualquier medida referente a la seguridad o a la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente, o del consumidor, al igual que cualquier medida que asegure su cumplimiento o aplicación. Así mismo, dentro del mismo artículo pero en el apartado 2 llamado “Derecho a fijar el nivel de protección”, el tratado establece que no obstante cualquier otra disposición de ese capítulo, cada una de las Partes podrá fijar el nivel de protección que considere apropiado para lograr sus objetivos legítimos en materia de seguridad o de protección de la vida y salud humana, animal y vegetal, así como del medio ambiente o de los consumidores (Véase Anexo 1).

Con el artículo anterior podemos ver de nuevo estipulado que el tratado otorga el derecho a los países Parte para elegir aplicar cualquier medida de normalización referente al medio ambiente, al igual que cualquier medida que asegure el cumplimiento o aplicación de las mismas. Además en el caso del apartado 2 nuevamente confiere el derecho a fijar el nivel de protección medioambiental que prefiera, siempre y cuando no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio entre las Partes como lo estipula el apartado 4 del mismo artículo. Podemos ver otra vez la medida precautoria para que estas normas no afecten el propósito principal del tratado, el libre comercio.

En el artículo 906 llamado “Compatibilidad y equivalencia”, en su apartado 1 el texto afirma que las Partes trabajarán de manera conjunta para fortalecer el nivel de seguridad o de protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente y de los consumidores, reconociendo el papel central que las medidas relativas a la normalización desempeñan en la consecución de los objetivos legítimos. En su apartado 2 estipula que las Partes harán compatibles, en el mayor grado posible, sus respectivas medidas relativas a la normalización, sin reducir el nivel de seguridad o de protección de la vida y salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente o de los consumidores (Véase Anexo 1).

Es importante señalar que en el apartado 1 del artículo 906 se promueve la cooperación de las Partes para fortalecer la normalización medio ambiental, lo cual a nuestro parecer es importante, debido a que creemos que solo por medio de la cooperación, las normas medioambientales podrán llegar a un nivel estandarizado y propicio para el cuidado del medio ambiente de la zona y del mundo entero. Además en el apartado 2 del mismo artículo volvemos a encontrar la pretensión de llegar al punto en el que las normas

medioambientales de la región se estandaricen, todo esto para evitar que la baja regulación ambiental o su aplicación laxa, se convierta en una ventaja comparativa debido a que las empresas con tal de que sus gastos de producción sean menores decidirían establecerse en el país con legislación ambiental más laxa. Lo cual dejaría a las demás Partes atrás en cuanto a la competitividad y entonces podría considerarse como un “dumping ecológico”.

En la Quinta parte del Tratado nombrada “Inversión, servicios y asuntos relacionados” en el Capítulo XI Sección A, que se refiere a la Inversión, podemos encontrar en el artículo 1114 titulado “Medidas relativas a medio ambiente”, que en su apartado 1 estipula que “Nada de lo dispuesto en este capítulo se interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o ponga en ejecución cualquier medida, por lo demás compatible con este capítulo que considere apropiada para asegurar que las inversiones en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental”. Además en su apartado 2 estipula que “Las Partes reconocen que es inadecuado la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud, seguridad o relativas a medio ambiente. En consecuencia, ninguna Parte deberá eliminar, o comprometerse a eximir de la aplicación de esas medidas a la inversión de un inversionista, como medio para inducir el establecimiento, la adquisición, la expansión o conservación de la inversión en su territorio. Si una Parte estima que otra Parte ha alentado una inversión de tal manera, podrá solicitar consultas con esa otra Parte y ambas consultarán con el fin de evitar incentivos de esa índole. (Véase Anexo 1).

Este último artículo se encarga de expresar la respuesta a la postura de la oposición al tratado dentro del debate ambiental referente a los paraísos de contaminación que vimos en el punto 2.1 de este mismo trabajo de investigación, en el que los opositores expresaban el temor de que los países permitirían a las empresas altamente contaminantes establecerse en su territorio con bajas o nulas regulaciones ambientales con tal de recibir inversión extranjera.

Para finalizar con el análisis de los lineamientos del terreno ambiental dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte nos referiremos al Capítulo XX llamado “Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias” en su sección B referente a la solución de controversias, dentro del artículo 2005 titulado “Solución de controversias conforme al GATT”, en su apartado 3, estipula que; “ En las controversias a

que hace referencia el párrafo 1⁸⁷ del mismo artículo, cuando la Parte demandada alegue que su acción está sujeta al artículo 104⁸⁸ y solicite por escrito que el asunto se examine en los términos de este Tratado, la Parte reclamante podrá solo recurrir en lo sucesivo y respecto de ese asunto, a los procedimientos de solución de controversias de este Tratado". Y en su apartado 4 se refiere a: las controversias a que hace referencia el párrafo 1 que surjan conforme a la sección B del Capítulo VII "Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias", o conforme al Capítulo IX, "Medidas relativas a normalización": a) sobre una medida que una Parte adopte o mantenga para la protección de la vida y la salud humana, animal o vegetal y del medio ambiente; y b) que den lugar a cuestiones de hecho relacionadas con el medio ambiente, la salud, la seguridad o la conservación, incluyendo las cuestiones científicas directamente relacionadas, cuando la Parte demandada solicite por escrito que el asunto se examine conforme a este Tratado, la Parte reclamante sólo podrá recurrir en lo sucesivo, respecto de ese asunto, a los procedimientos de solución de controversias de este Tratado.

Con los anteriores artículos se prevé el surgimiento de alguna controversia causada por algunos de los lineamientos en materia medioambiental estipulados dentro del mismo tratado y se describe la manera en que se llevará la investigación y la declaratoria final en estos casos.

Después de haber analizado los preceptos medioambientales dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pudimos percatarnos de que las principales posturas de oposición dentro del Debate Ambiental surgido durante las negociaciones del mismo realmente fueron tomados en cuenta ya que como se observó anteriormente los lineamientos corresponden primero a la promoción del desarrollo sostenible como directriz de la promoción al libre comercio y también como resultado de la promoción al libre comercio, basados en la premisa de que el desarrollo económico significaría a su vez la promoción de una mejor calidad ambiental. Es importante destacar que el TLCAN fue el primer tratado de libre

⁸⁷ El párrafo 1 del artículo 2005 del tratado establece lo siguiente: De conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4, las controversias que surjan con relación a lo dispuesto en el presente Tratado y en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en los convenios negociados de conformidad con el mismo, o en cualquier otro acuerdo sucesor (GATT), podrán resolverse en uno u otro foro, a elección de la Parte reclamante.

⁸⁸ Véase Anexo 1.

comercio que incluyó en sus lineamientos elementos medioambientales. Como afirma Pierre Marc Johnson⁸⁹, “El TLCAN representa un intento innovador para integrar la agenda social al comercio”.

Pero al mismo tiempo es importante reconocer que los lineamientos incorporados no son suficientes y el tratado simplemente hace mención de algunos lineamientos en el terreno medio ambiental pero destaca y se dirige principalmente a la liberalización del comercio de bienes y servicios entre los países Parte.

Después del análisis anterior conviene analizar el Acuerdo Paralelo al TLCAN en materia ambiental, podremos analizar si éste tiene alguna relación con los preceptos del tratado y además podremos ver si se tomaron en cuenta de la misma manera que dentro del tratado las peticiones de los grupos opositores a la firma del Tratado.

2.4. La solución a los problemas medioambientales en América del norte; el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Como pudimos apreciar, la aparición y acción de las ONG's y movimientos ambientalistas constituyeron un punto clave para que los asuntos relacionados con el medio ambiente fueran tomados en cuenta dentro del proceso de regionalización de América del Norte, la inclusión de las cláusulas medioambientales dentro del TLCAN y la decisión de firmar un acuerdo paralelo en materia ambiental. Más allá de si estas acciones fueron llevadas a cabo con el único fin de que el Congreso estadounidense aprobará el tratado, el hecho es que por vez primera el medio ambiente fue tomado en cuenta.

Razón por la cual, en este apartado pretenderemos dar un breve esbozo y una introducción al Acuerdo paralelo del TLCAN en materia ambiental, el ACAAN, sus principales objetivos y además pretenderemos hacer un análisis acerca de los alcances, eficacia y eficiencia del mismo.

Comenzaremos recordando el momento en el que se decide firmar un Acuerdo Ambiental paralelo al TLCAN, que es justo antes de tomar posesión el presidente electo Bill

⁸⁹ Pierre Marc Johnson; André Bealieu, *Op. cit.*, p. 118. Traducción Propia

Clinton, cuando declara “que no presionaría la adopción del Tratado sin concluir acuerdos complementarios para proteger los intereses ecológicos y laborales”.⁹⁰

El resultado fue el apresurado comienzo de las negociaciones de los acuerdos paralelos el 17 de Febrero de 1993 en Washington, D.C. y su también apresurada conclusión, con la firma de los Acuerdos paralelos tanto en materia ambiental como laboral, el 14 de Septiembre de 1993. Todo esto con el propósito de que la entrada en vigor del TLCAN el 1º de enero de 1994, no se aplazara.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, es el acuerdo ambiental paralelo al TLCAN, creado con la finalidad de establecer los mecanismos necesarios para combatir los problemas ambientales que pudiera ocasionar el TLCAN; facilitar la cooperación con el fin de solucionar los ya existentes; compatibilizar el comercio y la protección al medio ambiente en la búsqueda de la sustentabilidad en América del Norte y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental.⁹¹

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), contiene un Preámbulo y 51 artículos distribuidos en siete Partes y cinco anexos.

El Preámbulo contiene diez enunciados que modifican la visión que hasta ese momento se había tenido de la relación medio ambiente-desarrollo.⁹² En el mismo los tres gobiernos Parte reconocen la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios así como la interrelación de sus medios ambientes; además de que también reconocen que la cooperación en este terreno es importante para alcanzar el desarrollo sostenible de la región y reconocen también que existen diferencias en sus respectivas riquezas, condiciones climáticas y geográficas, así como en sus capacidades económicas, tecnológicas y de infraestructura; reafirman la importancia de las metas y los objetivos ambientales incorporados en el TLC; y además subrayan la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente (Véase Anexo 2).

Es importante resaltar el hecho de que los países firmantes reconocieron por vez primera la relevancia que posee el medio ambiente así como la interrelación de los mismos,

⁹⁰ Cfr. Elena Ruth Guzmán Gómez, *Op. cit.*, en Emilio O. Rabasa (Coord.), *Op. cit.*, p. 80.

⁹¹ Eva Isabel Sánchez Ruíz; Erika Alicia Wleeschower Robles., *Op. cit.*, p. 57.

⁹² Elena Ruth Guzmán Gómez, *Op. cit.*, en Emilio O. Rabasa (Coord.), *Op. cit.*, p. 87.

ya que al formar parte de una misma región y compartir fronteras, los problemas ambientales pueden traspasarlas y afectar la población y el territorio de los otros. Además de que también consideran que la cooperación en materia ambiental es un pilar para la consecución del fin último que se persigue que es el desarrollo sostenible, razón por la cual es creada la Comisión de Cooperación Ambiental. Reconocen también la desigualdad de sus capacidades económicas, tecnológicas y de infraestructura, por lo cual intrínsecamente se reconoce que habrá que apoyar a México para la consecución de este fin de manera más puntual.

La Primera Parte del Acuerdo está conformada por un solo artículo que delinea los objetivos del Acuerdo, que podemos resumir en los siguientes preceptos; promover el desarrollo sostenible; evitar la creación de nuevas barreras al comercio; fortalecer la cooperación para la elaboración y mejora de la legislación y su aplicación, además de la promoción de la participación de la sociedad en la consecución del mismo fin. El punto en el que se estipula que se debe evitar la creación de nuevas barreras al comercio tiene concordancia con la posición de los empresarios dentro del debate ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN, en la que temían que algún país pudiera utilizar las regulaciones ambientales o cualquier tratado ambiental, para alzar una barrera no arancelaria al comercio y de esta manera proteger su industria nacional.

La segunda Parte se refiere a las obligaciones de las Partes, en su artículo 2 (Véase Anexo 2) se refiere a la elaboración y puesta a disposición pública de informes sobre el estado del medio ambiente; situación que resultaba muy importante ya que había en esos momentos una gran falta de información acerca del estado del medio ambiente mexicano. En el artículo 3 (Véase Anexo 2), se reconoce el derecho de cada una de las Partes de establecer su propio nivel de protección ambiental, siempre que este nivel sea alto y con el compromiso de la mejora de los mismos; artículo que nuevamente nos lleva a la prevención del efecto "*race to the bottom*"⁹³ que temían los opositores al TLCAN. Además por otro lado y al mismo tiempo responde a la postura de los empresarios en la que temían que la legislación y aplicación más laxa de las directrices ambientales podrían surgir como una ventaja comparativa para el país con menores restricciones ambientales (refiriéndose a México), así los países se comprometen a mejorar sus regulaciones así como su aplicación de manera que

⁹³ Véase pie de página no. 66 en p. 39.

en algún momento se llegue a estandarizar y no pueda constituir de ninguna manera un obstáculo al comercio entre las Partes.

Otro artículo importante de mencionar es el artículo 6, que se refiere al acceso de los particulares a los procedimientos, en el que se estipula que cada una de las Partes garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de esa Parte que se investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales y que las mismas personas puedan tener acceso al procedimiento y además podrá demandar por daños a otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte y solicitar sanciones o medidas de reparación de los daños. (Véase Anexo 2). Por medio de este artículo se incluye a la sociedad en el proceso hacia el desarrollo sostenible, se les confiere una voz en contra de las irregularidades que pudieran surgir en el terreno ambiental, lo cual es un gran avance porque de esta manera las ONG's pudieran acceder también a la procuración de un medio ambiente más sano y las Partes tienen la obligación de escucharlos y proceder a realizar una investigación en la que si se obtiene un resultado positivo, podría llegarse a procesos administrativos o judiciales.

En la tercera Parte del Acuerdo⁹⁴ se delinearán las cláusulas que determinan la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA, en adelante), establece que esta Comisión estará integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto. En los artículos siguientes delinea la estructura, procedimientos y funciones de cada una de las Partes formantes de la CCA. No nos detendremos en este apartado a analizar a esta Comisión, debido a que en el apartado siguiente la analizaremos de manera particular. Aunque es importante resaltar que el fin de la creación de esta institución es vigilar la correcta aplicación de los lineamientos del Acuerdo, que a su vez se encuentra dirigido a reforzar las cláusulas ambientales dentro del TLCAN.

La cuarta Parte del acuerdo se refiere a la cooperación y suministro de información y estipula que las Partes procurarán en todo momento lograr el consenso sobre la interpretación y la aplicación de este acuerdo y harán su mayor esfuerzo por resolver, mediante la cooperación cualquier asunto que pudiera afectar su funcionamiento. Además estipula que

⁹⁴ Para ver el acuerdo completo visitar la página:

<http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/Convencionalidad/archivos/208.-Acuerdo%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Ambiental%20de%20Am%C3%A9rica%20del%20Norte.pdf>

cada una de las Partes proporcionará a petición del Consejo o del Secretariado de la CCA la información que requieran⁹⁵. Según nuestro muy particular punto de vista este apartado del acuerdo queda muy corto en los objetivos ambientales ya que contrario a lo que podríamos pensar acerca de un Acuerdo de Cooperación Ambiental, la cooperación descrita en este apartado se refiere simplemente a la cooperación para la mejor interpretación y aplicación del mismo acuerdo, siendo que sabemos que una de las mejores vías para poder ayudar a México en la consecución del desarrollo sostenible sería la cooperación en tecnología, en el terreno legislativo, en la promoción a la educación ambiental de su población, en prácticas exitosas en pro del medio ambiente, en el financiamiento de ciertos proyectos, entre otras, pero el acuerdo no estipula ningún lineamiento tan vinculante entre los países firmantes, propuesta que podría hacerse si alguna vez se concreta una revisión al acuerdo ambiental.

En la quinta Parte del acuerdo⁹⁶ se delinear los procedimientos que se llevarán a cabo en caso de consultas y solución de controversias, así estipula que cualquiera de las Partes podrá solicitar consultas a otra Parte respecto de una persistencia en la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y la Parte a la que se le solicita está obligada a responder de manera escrita y a tomar en cuenta las recomendaciones formuladas por el Consejo en este sentido, así como el plan de acción que este mismo haya fijado, además de cumplir con la contribución monetaria que el Consejo le haya impuesto, con el fin de llegar a una solución satisfactoria para ambas Partes. En caso de que una Parte no cumpla con los anteriores puntos se puede llegar a la suspensión de beneficios del TLCAN.

En la sexta Parte del acuerdo nombrada “Disposiciones Generales”, podemos destacar el artículo 40 en el que se habla acerca de la relación del acuerdo con otros tratados ambientales, en el cual se estipula que ninguna disposición de este acuerdo se interpretará en el sentido de afectar los derechos y obligaciones existentes de las Partes conforme a otros acuerdos internacionales ambientales. Y por otro lado, en el artículo 43 se habla del financiamiento de la Comisión, en el cual se establece que cada una de las Partes contribuirá

⁹⁵ Para ver el acuerdo completo visitar la página:

<http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/Convencionalidad/archivos/208.-Acuerdo%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Ambiental%20de%20Am%C3%A9rica%20del%20Norte.pdf>

⁹⁶ Para ver el acuerdo completo visitar la página:

<http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/Convencionalidad/archivos/208.-Acuerdo%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Ambiental%20de%20Am%C3%A9rica%20del%20Norte.pdf>

al presupuesto anual de la Comisión en partes iguales. Y en el artículo 45 se habla de las definiciones pertinentes para el Acuerdo (Véase Anexo 2).

Por último en la séptima parte del Acuerdo se habla sobre las disposiciones finales, entre las que destaca la entrada en vigor del Acuerdo que sería el 1º de Enero de 1994, inmediatamente después de la entrada en vigor del TLCAN (Véase Anexo 2).

Con el anterior análisis del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte podemos percatarnos de que la premura con la que se realizó este acuerdo hizo que el mismo tuviera muchas lagunas en lo que se refiere al tema medioambiental, que es su principal dirección, lo cual nos hace volver a pensar que la creación y firma de este Acuerdo se hizo con el único fin de que el Congreso estadounidense ratificara el tratado y no por una verdadera voluntad política de las Partes y menos aún por un verdadero reconocimiento de la importancia del tema medioambiental en la época actual.

En el preámbulo se dibujan algunos lineamientos y cláusulas que no se encuentran desarrollados dentro del mismo Acuerdo, que principalmente se circunscribe a las faltas en la aplicación de la legislación ambiental, que pueden ser denunciadas por una Parte o por la misma sociedad, por medio de los procesos que en el Acuerdo se delinearán.

Se olvidan de la cooperación, de la desigualdad en las capacidades económicas, tecnológicas y de infraestructura y de la interrelación de sus medios ambientes. Por lo cual dejan a la Comisión un gran trabajo, el poder vislumbrar de alguna manera el camino a seguir para llegar al desarrollo sostenible dentro de América del Norte.

Como afirman Eva Isabel Sánchez Ruiz y Erika Alicia Wleeschower Robles⁹⁷: “Podemos decir que aunque el ACAAN es el punto de partida para la cooperación ambiental de la zona, establecer un foro tan importante como la CCA, es su aportación trascendente pues es limitado en muchos objetivos”.

Razón por la cual en el siguiente apartado nos propondremos analizar a fondo la creación, operación, proyectos, eficiencia y eficacia de la Comisión para la Cooperación Ambiental, así podremos vislumbrar si de alguna manera ha podido llenar los vacíos encontrados dentro del Acuerdo de Cooperación Ambiental y que tanto ha ayudado o ha dirigido a la región de América del Norte hacia la consecución del desarrollo sostenible.

⁹⁷ Eva Isabel Sánchez Ruíz; Erika Alicia Wleeschower Robles., *Op. cit.*, p. 66.

2.5. La institucionalización de la protección al medio ambiente en América del norte: la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA).

En este apartado nos propondremos describir y analizar el surgimiento, organización, modo de operación, eficacia y eficiencia de la CCA, para vislumbrar si realmente esta institución creada bajo el amparo del TLCAN y del ACAAN, ha ayudado a mejorar el medio ambiente en la zona de América del Norte.

Comenzaremos por recordar que el punto de partida para el establecimiento de esta institución se ubica en el momento en el que habiendo sido negociado y firmado el texto del TLCAN por los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá, se hizo necesaria la inclusión de cláusulas ambientales para la ratificación del tratado en el Congreso estadounidense, lo cual implicó el comienzo de una nueva negociación entre los tres países para poder firmar un acuerdo ambiental paralelo al texto del TLCAN. Todo esto causado por la presión que había recibido el Congreso estadounidense por parte de organizaciones ambientalistas que se oponían a la firma de un tratado de libre comercio en el que no se tomará en cuenta al medio ambiente.

Así en agosto de 1993 los tres países acordaron establecer la Comisión para la Cooperación Ambiental como un mecanismo de cooperación trinacional para la consecución de los objetivos ambientales de América del Norte. La importancia del surgimiento de la CCA como afirma Bibiana Gómez Muñoz, consiste en que “es un mecanismo internacional único en su tipo, no sólo por ser uno de los primeros ejercicios institucionales en el mundo que vinculan los temas del medio ambiente e intercambio comercial, sino también porque da muestra de la compleja interconexión que se genera entre tres países con distinto grado de desarrollo socioeconómico que comparten un espacio medioambiental con problemáticas específicas.”⁹⁸

La CCA fue el primer organismo intergubernamental para la protección ambiental establecido para acompañar un tratado de liberalización comercial. Razón por la cual se ha convertido en un modelo potencial para otras negociaciones comerciales tanto dentro del continente americano como alrededor del mundo. Así, sus fortalezas y debilidades han estado

⁹⁸ Bibiana Gómez Muñoz, “Modelos ambientales en contextos de integración regional. Una lectura sobre América del Norte y la Unión Europea.”, en Miriam Alfie Cohen, *Agencias Ambientales: Europa y América del Norte: perspectivas y alcances*, Barcelona, Pomares, 2006, p. 28.

bajo una mirada atenta por los especialistas ambientales alrededor del mundo para mejorar su efectividad y su eficacia, con el fin de poder aplicar sus lecciones en otras partes.

La CCA surge como parte fundamental del ACAAN (En el artículo 8 de la tercera parte del Acuerdo (Véase Anexo 2) y el propósito de ésta institución es ocuparse de los asuntos ambientales de preocupación común a los países firmantes del TLCAN, facilitar la cooperación que conserve, proteja y mejore el medio ambiente en los tres países, además de contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la observancia y aplicación efectiva de la legislación ambiental en cada uno de los países, es decir la comisión es la parte operativa del ACAAN.

La CCA nace con la intención de ser un observador útil de las tendencias ambientales de la región y un defensor importante de las soluciones trinacionales a los problemas ambientales, fijándose una meta prioritaria: favorecer e impulsar el desarrollo sostenible.

La CCA es un organismo que tiene su sede en Montreal y según su página oficial de internet su misión es: "A través de la cooperación y la participación del público, la CCA contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras."⁹⁹

Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto.

El Consejo es el órgano rector de la Comisión, se encarga de supervisar la ejecución del ACAAN y está conformado por los funcionarios federales de medio ambiente de más alto rango de los tres países. Actualmente estos puestos son ocupados por la Ministra de Medio Ambiente de Canadá, Leona Aglukkaq; la Administradora de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, Gina McCarthy y el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y

⁹⁹ Comisión de Cooperación Ambiental, *Acerca de la CCA*, [En línea], s/lugar de publicación, s/editor, 2013, Dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=310&BL_ExpandID=132 , [29 de Septiembre de 2013].

Recursos Naturales de México, el Ing. Juan José Guerra.¹⁰⁰ El Consejo se reúne una vez al año con el objetivo de delinear las directrices que guiarán a la Comisión, su presupuesto y las actividades que se realizarán; este evento incluye una sesión abierta a la participación ciudadana. Aunque es importante mencionar que según la página oficial de la Comisión, la última Sesión Ordinaria del Consejo se llevó a cabo en 2010.

En el caso del Consejo es preciso resaltar que el hecho de que debido a que los tres principales representantes fungen al mismo tiempo como representantes de los intereses nacionales de su país en materia ambiental, podrían surgir algunos conflictos de interés en la escala de los intereses nacionales y los intereses regionales que se deben priorizar, por lo cual es necesario que cada uno de ellos privilegie el interés regional sin olvidarse de los intereses nacionales ya que al final el medio ambiente es un tema que afecta por igual a los tres países en cuestión y las decisiones que se tomen en un país podrían traspasar sus fronteras y afectar los territorios y a los ciudadanos de los otros países, razón por la cual es imprescindible el crear una visión estratégica conjunta con el único fin de alcanzar un desarrollo sostenible para la región.

El Secretariado es la instancia ejecutiva de la CCA y se encarga de brindar al Consejo apoyo técnico, administrativo y operativo, por lo cual tiende a trabajar en estrecha coordinación con el Consejo. El secretariado tiene su sede en Montreal y una oficina de enlace en la Ciudad de México. Además se encarga de analizar las peticiones ciudadanas o de cualquier organización no gubernamental acerca de omisiones de cualquiera de las Partes del acuerdo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Se encuentra presidida por un Director Ejecutivo, quien es nombrado por el Consejo por un período de tres años con posibilidad de reelección sólo por un período más y este cargo se rota entre los nacionales de cada una de las Partes sucesivamente. Actualmente la Directora Ejecutiva es la estadounidense Irasema Coronado, quien fue elegida el 1º de diciembre de 2012 por el Consejo.

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC, en adelante), se encuentra integrado por cinco ciudadanos de cada país, expertos en materia ambiental y que son los

¹⁰⁰ Comisión de Cooperación Ambiental, *Miembros del Consejo*, [En línea], s/lugar de publicación, s/editor, 2014, Dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=25357&SiteNodeID=207&BL_ExpandID=574, [04 de Septiembre de 2014].

representantes directos de sus sociedades y por lo tanto no pueden ser funcionarios de gobierno de ninguna de los tres países Parte. El Presidente del CCPC para el año 2014 es Robert W. Varney de nacionalidad estadounidense y tanto Estados Unidos como Canadá únicamente tienen 5 representantes en este comité, por su parte México sólo cuenta con 4 representantes que estipulan las directrices de la Comisión¹⁰¹. Este órgano se encarga de hacer recomendaciones al Consejo sobre cualquier asunto en el ámbito del ACAAN. El Comité se reúne en sesión por lo menos una vez al año y meses antes de que se realice la reunión se llevan a cabo foros de consulta ciudadana, con el fin de que éste refleje las inquietudes de la sociedad. Así el CCPC refleja el compromiso de la Comisión en la contribución y participación de la población de las tres naciones. Razón por la cual los ciudadanos que forman parte del CCPC tienen un papel muy importante al representar los intereses y las opiniones de la sociedad a la que representan y en general ante la sociedad norteamericana, por lo cual es importante que sean expertos en el tema ambiental, además de que funcionen realmente como portavoces de los ciudadanos de su país y de su medio ambiente.

La CCA recibe apoyo financiero de los gobiernos de: Canadá, a través del Ministerio Federal de Medio Ambiente; los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de Protección Ambiental y los Estados Unidos Mexicanos, mediante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.¹⁰² El presupuesto de la CCA es de nueve millones de dólares estadounidenses, que los tres países proporcionan por partes iguales y complementan con amplias aportaciones de personal, tiempo y conocimientos que contribuyen a las diversas actividades identificadas en el plan operativo de la Comisión.¹⁰³

¹⁰¹ Los representantes de Canadá en el CCPC son Dave Angus, Pauline Browes, Jacques Gauthier, Justin Ferbey y Lindsay Brumwell. Por parte de Estados Unidos los representantes son Robert W. Varney (Presidente del CCPC para 2014), Felicia Marcus, Jonathan Waterhouse, Eric Dannenmaier y Jerilyn López Mendoza. Y por último, los representantes de México ante el CCPC son Adriana Nelly Correa Sandoval, Gustavo Alanís-Ortega, Francisco Garza Egloff y Bárbara Hernández Ramírez. En Comisión para la Cooperación Ambiental, *Bosquejos biográficos de los miembros*, [En línea], Dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=25314&SiteNodeID=208&BL_ExpandID=575 , [04 de Septiembre de 2014].

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ CCA, *Plan estratégico 2010-2015*, [En línea], Canadá, 10 de Noviembre de 2010, Dirección URL: <http://www.cec.org/Storage/102/15040 Strategic plan 2011 es.pdf> , [01 de Septiembre de 2013], p. 2.

La CCA se vale de diferentes tipos de mecanismos para promover el desarrollo sostenible en América del Norte, primero se encuentran los mecanismos institucionales que se refiere a la cooperación, la participación pública, la difusión de información, etc., que se producen por medio del funcionamiento intraórganos de la Comisión. El segundo se refiere a sus programas anuales y los proyectos emanados de ellos. En el caso de los proyectos actuales, podemos encontrarlos en el Plan Estratégico 2010-2015¹⁰⁴, en el que se delinea una nueva orientación estratégica que se centra en tres prioridades ambientales, que a su vez se subdividen en objetivos estratégicos:

- **Comunidades y ecosistemas saludables:** Mejoramiento de la salud ambiental de comunidades vulnerables en América del Norte; aumento de la resiliencia de los ecosistemas compartidos en riesgo; consolidación del enfoque regional para el manejo adecuado de las sustancias químicas; fortalecimiento de la aplicación de leyes y reglamentos sobre medio ambiente y vida silvestre en la región.

- **Cambio climático – Economías bajas en carbono:** Aumento de la comparabilidad de datos, metodologías e inventarios de emisiones entre los tres socios de América del Norte; fortalecimiento de la participación de expertos y del intercambio de información.

- **Sustentabilidad ambiental de la economía de América del Norte:** Mejoramiento del desempeño ambiental del sector privado en América del Norte.

En el mismo plantean proyectos a corto y mediano plazo ya que consideran que las anteriores son cuestiones críticas en la región y se proponen el poder centrar sus recursos tanto económicos como técnicos y tecnológicos en la consecución de los mismos.

La Comisión disparó la controversia desde su instauración. Sus partidarios afirman que este acuerdo paralelo del TLCAN sobre el medio ambiente y la formación de la CCA han sido herramientas clave para lidiar con problemas ambientales específicos que vienen con la integración económica. Sus detractores dicen que la CCA ha sido un cuerpo ineficiente que ha servido para legitimar los efectos negativos de las cláusulas de comercio e inversión del TLCAN.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 4-12.

La realidad nos muestra que el logro de los objetivos del acuerdo ambiental se han visto seriamente limitados por su subordinación al TLCAN y que el acuerdo ambiental y sus instituciones han fracasado a la hora de establecer un verdadero compromiso con el desarrollo sostenible dentro del proceso de integración.

La Comisión tiene un punto débil, su carácter meramente recomendatorio y no resolutorio ya que creemos que las recomendaciones y consejos no son un mecanismo efectivo de presión sobre ningún gobierno, ni sobre las autoridades ambientales.

Tal como lo afirma Gina Prado¹⁰⁵, “Con el sólo hecho de visitar la página de la CCA para el TLCAN podemos encontrar que hasta la fecha de los más de 40 casos que se han presentado bajo el amparo del referido acuerdo paralelo al TLCAN en materia ambiental la CCA ha resuelto sólo a manera de recomendaciones las peticiones que se han ventilado bajo el mismo”. Y considera por lo tanto que el mecanismo de solución de controversias de la CCA sigue subsistiendo sólo como un adorno y que no ha logrado hasta la fecha la aplicación efectiva del acuerdo paralelo. Y lo anterior no se realizará hasta que no se impongan sanciones económicas o se suspendan las actividades comerciales en los casos en los que se cometa una violación a la legislación de cualquiera de los países Parte.

Necesitamos que la CCA sea clara y precisa, que su labor tienda a homologar estándares y normas ambientales, fomentar el monitoreo, la sanción, el financiamiento, el derecho a saber, pero sobre todo que abra espacios donde círculos de expertos provenientes de universidades, tecnológicos e institutos trabajen con posibilidades de poner en práctica el principio de sustitución, el principio precautorio y la posibilidad de construcción de índices y modelos que pongan en juego variables económicas y ambientales.

Tal como lo afirmó el Comité Consultivo Público Conjunto en su recomendación al Consejo de la CCA el 6 de Diciembre de 2013 con asunto reflexiones y recomendaciones en torno al vigésimo aniversario del TLCAN y el ACAAN¹⁰⁶, “las contribuciones que la Comisión

¹⁰⁵ Gina Jaqueline Prado Carrera, “La protección ambiental en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en David Cienfuegos Salgado, María Carmen Macías Vázquez (Coords.), *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz De Alba Medrano. Bioderecho, tecnología, salud y derecho genómico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, p. 310.

¹⁰⁶ Comisión de Cooperación Ambiental, *Recomendación al Consejo 13-04*, [En línea], 06 de Diciembre de 2013, Dirección URL: http://www.cec.org/Storage/156/18243_JPAC_Advice_13-04-Final_sp.pdf, [06 de Septiembre de 2014].

ha hecho a favor de la protección ambiental en América del Norte son únicas e importantes, pero ahora la organización necesita renovar su relevancia mediante las siguientes acciones: replantear sus objetivos; reinventar su nicho; ampliar sus redes de apoyo y renovar el compromiso de éstas, y alcanzar una posición financiera sólida y estable”.

En pocas palabras una renovación completa de manera que la CCA desempeñe un papel importante en la arena internacional. Sin embargo, es preciso resaltar que la Comisión no puede ser responsable absoluta del desarrollo sostenible de la región, ya que se requiere de la voluntad política de los países que la integran a todos los niveles.

Con todo el análisis realizado en el anterior capítulo pudimos primero conocer los antecedentes que dieron pie a la firma de un Tratado de Libre Comercio en América del Norte además de las circunstancias dentro de las que se dio la misma firma. Además pudimos conocer el contexto y las principales posiciones que se dieron dentro del Debate Ambiental en las negociaciones del TLCAN, que llevaron a las Partes a la decisión de firmar un Acuerdo paralelo en materia ambiental, así como a la creación de una institución para promover el desarrollo sostenible de la región. Todo esto como respuesta a la oposición de la sociedad a la firma de un Tratado de Libre Comercio que no incluyera la agenda social. Aunque también con el análisis tanto de las cláusulas ambientales dentro del Tratado, como en el Acuerdo pudimos ver que como afirma Bibiana Gómez Muñoz¹⁰⁷: “La inclusión del texto paralelo al TLCAN en materia ambiental se dio en un contexto político-electoral en el que pareció responderse más a una lógica de negociación del ejecutivo estadounidense para asegurar la aprobación del tratado en el Congreso, que a un compromiso efectivo de los tres gobiernos en torno a la problemática ambiental de la región”. Esto debido a que el Acuerdo realmente no especifica ningún plan para la consecución de un desarrollo sostenible en la región y más bien se enfoca en el cumplimiento de la legislación de los gobiernos Parte. Además el hecho de que la Comisión se remita a formular recomendaciones a los gobiernos de los países firmantes sin tener ninguna forma de obligar a los países a cumplirlas, es desde nuestro punto de vista poco eficiente. La CCA debe convertirse en un organismo eficaz y eficiente, reconstruirse como una institución, recuperar el espacio público, no sólo para revisar y ser juez de controversias, sino también para poder encaminar trabajos de investigación, abrir

¹⁰⁷ Bibiana Gómez Muñoz, *Op. cit.*, en Miriam Alfie Cohen, *Agencias Ambientales...*, *Op. cit.*, p. 26.

espacios de información a la sociedad, fomentar la discusión y el entendimiento, ampliar la participación de diversos sectores y fortalecer la normatividad ambiental.

En el siguiente capítulo nos propondremos analizar el caso específico de la frontera México-Estados Unidos, zona fronteriza que ha sufrido desde la inserción de México en la dinámica exportadora graves afectaciones en su medio ambiente y en la salud de sus ciudadanos. Algunos problemas que son compartidos por los ciudadanos estadounidenses que viven del otro lado de la frontera. Desde el mismo Debate ambiental dentro del Tratado de Libre Comercio, los ambientalistas pusieron especial énfasis en el caso de la frontera norte de México, razón por la cual creemos importante el analizar las características y problemas principales de la zona, así como los proyectos y/o programas que se han instaurado para contrarrestar los problemas medioambientales graves que sufre su población y su medio ambiente. Preocupación que es preciso resaltar, no surge con las negociaciones del TLCAN, sino que más bien ha preocupado a los dos países desde hace ya un tiempo, pero que con la firma del TLCAN y los Acuerdos binacionales en materia ambiental tomaron un nuevo rumbo, por lo cual trataremos de analizar si con estos ha surgido una mejora y un vuelco de la situación ambiental en la zona.

3. La frontera norte de México, la preocupación más grande de los ambientalistas dentro del debate ambiental durante las negociaciones del TLCAN.

Dentro del intenso debate suscitado alrededor de los aspectos ambientales durante las negociaciones del TLCAN, como lo revisamos en el capítulo anterior, el caso de la frontera norte de México fue tomado como uno de los ejes o directrices más importantes en cuanto a la oposición de los ambientalistas a firmar un tratado en el que no se incluyeran lineamientos ambientales. Esto debido principalmente a las condiciones ambientales tan precarias que existen en la zona, cuestión que afecta directamente el bienestar de la población que reside en la misma y que se temía fuera llevada a límites insostenibles con la entrada de México al TLCAN, además de que se temía de igual manera que esta situación afectara de manera directa a sus contrapartes en Estados Unidos ya que los problemas ambientales no respetan fronteras.

Razón por la cual a continuación nos proponemos esbozar la importancia geoeconómica y geoestratégica que juega la frontera norte de México para la relación comercial entre estos dos países, comenzando por dar a conocer la definición de frontera, para después conocer las características principales de esta zona enfocándonos principalmente en el medio ambiente y la salud de sus habitantes. Después abordaremos el origen y la evolución de las Políticas conjuntas Estados Unidos-México en el terreno ambiental enfocadas al saneamiento ambiental de la zona, para después adentrarnos en el Acuerdo de Cooperación Ecológica Fronteriza México-Estados Unidos, acuerdo bilateral que fue firmado en conjunto con el TLCAN y el ACAAN, para mejorar el estado del medio ambiente de la zona, de esta manera conoceremos los principales lineamientos del mismo así como también conoceremos las dos instituciones creadas bajo el amparo de este acuerdo y pretenderemos analizar de la misma manera que lo hicimos en el anterior capítulo con el ACAAN, la eficiencia y eficacia tanto del acuerdo como de las instituciones surgidas del mismo, para vislumbrar si se ha conseguido una mejora en el medio ambiente de la zona y si se ha encontrado de algún modo una vía para acceder al desarrollo sostenible de la frontera norte de México. Todo lo anterior para poder concluir nuestra investigación con un análisis acerca de la perspectiva del medio ambiente de la zona y algunas propuestas para mejorar el mismo.

3.1. La frontera norte de México; evolución, importancia y características sociales, económicas y medioambientales.

Para comenzar a hablar de la frontera norte de México creemos pertinente primero conocer la definición de frontera. Después ahondaremos un poco más en las características particulares de la frontera norte de México, para así poder comprender de una mejor manera la postura de los ambientalistas dentro del debate ambiental surgido en las negociaciones del TLCAN en cuanto a la necesidad de cooperación bilateral por parte de México y Estados Unidos en la consecución de un medio ambiente más sano para la población de esta zona en particular.

La definición de frontera según Ana Georgina Laguerenne Cortés¹⁰⁸: cuenta con tres dimensiones que la determinan:

- *Dimensión Territorial*; se refiere al límite y a la determinación del espacio físico.
- *Dimensión Política*; significa la formación de los Estados-Nación que da lugar a la separación física entre ellos. Esta dimensión contempla al Derecho Internacional y a la Geopolítica en la construcción de fronteras políticas que preservan la soberanía y la seguridad nacional.
- *Dimensión cultural*; está relacionado con la concepción de región fronteriza. Es decir una región que divide o separa dos culturas o zonas de interés. Podría ésta tener, contener o implicar, incluso físicamente una línea de por medio, aunque por lo general se refiere a una zona en donde dos culturas se confrontan y se funden formando así una región distinta a cada una de las partes.

En el caso de la frontera norte de México, entendida como la línea divisoria entre México y Estados Unidos de América o dicho de otra manera, hablando de la dimensión territorial de la definición de frontera antes dada, ésta ha sufrido varios cambios durante su historia, cambios que se han visto marcados tanto por la colonización española como por la estadounidense.

Es muy importante destacar que los problemas fronterizos entre Estados Unidos y México han marcado la vecindad de estos países y han sido la razón de diferentes roces entre

¹⁰⁸ Ana Georgina Laguerenne Cortés, *El impacto ambiental que genera la industria maquiladora de exportación en la frontera norte de México 1970-1995: El caso de Cd. Reynosa Tamps.*, México, UNAM, ENEP Acatlán, 1998, pp. 1-2.

estas naciones desde su nacimiento y es también la razón de ser del miramiento de precaución y recelo que tuvo México en sus relaciones con Estados Unidos al nacer la nación mexicana y durante sus primeras décadas de vida como nación independiente. Razón por la cual nos parece prudente comenzar por dar una pequeña reseña acerca del desarrollo y evolución de la frontera norte de México desde la Nueva España hasta nuestros días.

Durante la época colonial la extensión territorial de Nueva España, que en un principio comprendió la del imperio azteca, fue aumentando a medida que avanzaba la exploración y colonización de nuevas tierras, especialmente hacia el norte.¹⁰⁹

Es hasta 1819 con el Tratado Adams-Onís que por primera vez se fija políticamente la frontera norte de México, en este tratado se cedían a Estados Unidos Oregón y Florida, este tratado fue firmado en un principio por España y Estados Unidos pero más adelante en 1832 fue ratificado por el Estado mexicano.¹¹⁰

Es importante mencionar que al surgir México a la vida independiente, se enfrenta a situaciones críticas que determinan la pérdida de gran parte de su territorio inicial, siendo las principales causas: la falta de cohesión nacional y la incómoda vecindad con Estados Unidos, un país con hambre de expansión territorial y una gran voluntad política para lograrlo.

Es así como en 1836 los texanos promueven un movimiento de independencia, la cual logran por medio del Tratado de Velasco y bajo dos condiciones, primero no anexarse a Estados Unidos de América y segundo señalando como límite el río de las Nueces. Aunque más tarde estas condiciones fueron desconocidas por los texanos, incorporándose al país del Norte en 1845, con el interés de unirse a los estados esclavistas del Sur de Estados Unidos.¹¹¹ Siendo de esta manera en que México pierde el territorio de Texas.

Al haber sido violado el Tratado de Independencia de Texas, México lo desconoce como Estado independiente; pero no conforme con el territorio ya adquirido, los estadounidenses afirman que el límite de Texas era el río Bravo y no el de las Nueces tal y como se había pactado en el tratado de Velasco, este desacuerdo en relación a la frontera dio

¹⁰⁹ INEGI, *Referencias geográficas y extensión territorial de México*, [En línea], México, Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/inegi/spc/doc/internet/1-GeografiaDeMexico/man_refgeog_extterr_vs_enero_30_2088.pdf, [07 de Septiembre de 2013], p. 10.

¹¹⁰ Cfr. Armando Gutiérrez Martín, *El desarrollo hídrico y socioeconómico en la frontera norte de la república mexicana. Una frontera de tierra y agua*, México, UNAM, Facultad de Ingeniería, 2011, p. 4.

¹¹¹ INEGI, *Op. cit.*, p. 10.

inicio a una guerra (1846-1848) que finalizaría con la adquisición de más territorios por parte de nuestro vecino del norte, con la firma del tratado de límites llamado “Tratado de Paz y Amistad de Guadalupe Hidalgo”, en el cual México pierde el 51% del territorio nacional, aceptando el límite de la frontera nacional en el Río Bravo y además cediendo lo que hoy son los estados de California, Nevada, Utah, Nuevo México y Texas y partes de Arizona, Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma.¹¹²

En 1853 se modifican nuevamente los límites al firmarse el Tratado de Gadsden o Venta de la Mesilla, en que se pierden 109, 574 km², correspondientes a una parte de los estados de Chihuahua y Sonora.¹¹³

El río Bravo –límite fronterizo-, cambió su curso hacia el Sur en un tramo entre los años 1852 y 1868, quedando varias hectáreas al Norte del antiguo cauce. Estos terrenos, conocidos con el nombre de Chamizal, pertenecían a México, pero Estados Unidos se negó a respetar el tratado. Finalmente, en 1963 se llegó a un acuerdo mediante una transacción que contenía compensaciones territoriales mutuas.¹¹⁴

Con todas las pérdidas territoriales descritas anteriormente, actualmente el límite internacional entre México y Estados Unidos está definido por una línea fronteriza de 3,152.9 km.¹¹⁵ Compuesta por una serie de líneas trazadas astronómicamente y localizadas en el terreno por monumentos que están fijados por levantamientos de la Comisión Internacional de Límites. El 66% de la separación entre los dos países es fluvial (El Río Bravo sirve de frontera por 2,019 km, mientras que el Río Colorado únicamente por 35 kilómetros) y el 34% es terrestre; al oeste se delimita por el Océano Pacífico, al este con el Golfo de México y al sur, se delimita ambientalmente de acuerdo al Convenio de La Paz (1983), por una línea imaginaria ubicada a 100 km al sur de la frontera internacional México-Estados Unidos. La zona de la frontera incluye seis estados; Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, los cuales abarcan una extensión territorial de 798, 089 km², lo que

¹¹² Cfr. Armando Gutiérrez Martín, *Op. cit.*, p. 9.

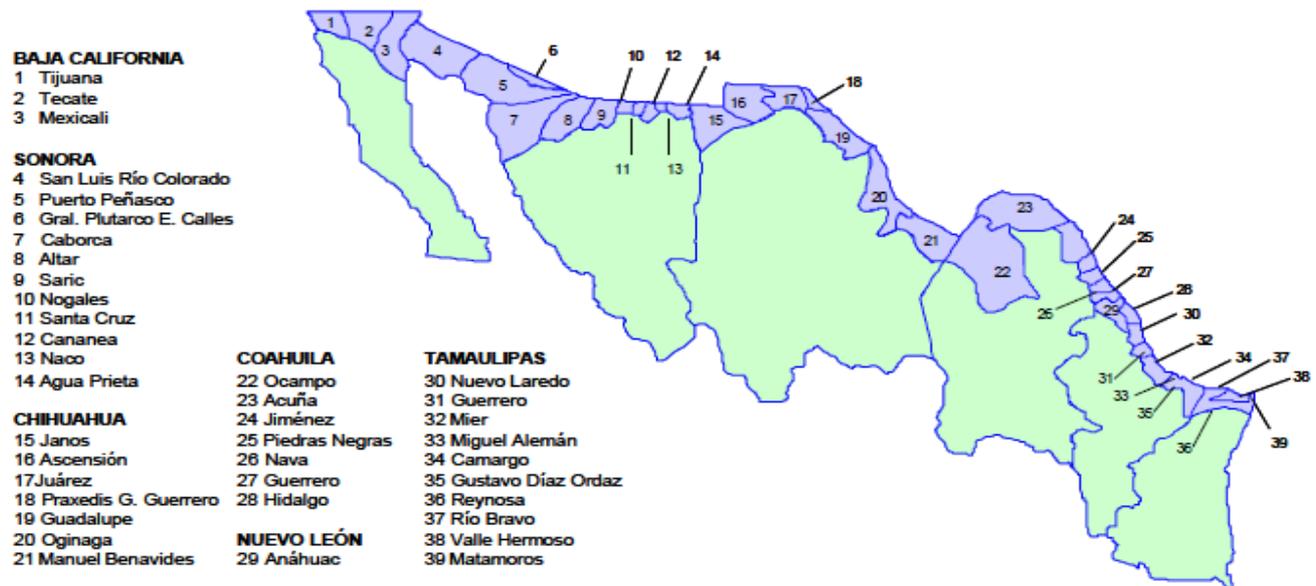
¹¹³ INEGI, *Op. cit.*, p. 11.

¹¹⁴ Cfr. INEGI, *Op. cit.*, pp. 10-11.

¹¹⁵ *Ibidem.*, p. 12.

equivale al 40.70% del territorio nacional.¹¹⁶ Sin embargo son sólo 39 los municipios de estos Estados, los que limitan con los EUA (Véase Mapa 1).¹¹⁷

Mapa 1. Municipios de los estados fronterizos que limitan con los Estado Unidos de América.



Fuente: Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP, *Reporte del estado ambiental y de los recursos naturales en la frontera norte de México*, [En línea], México, 1998, Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/descarga.html?cv_pub=109&tipo_file=pdf&filename=109, [16 de Septiembre de 2013], p.28.

Aunque es muy cierto que al hablar de frontera, no podemos referirnos a la misma sólo como un límite o el fin o inicio del territorio o soberanía de un país, sino más bien, ésta tiene que ser entendida como una región que engloba problemas comunes en zonas geográficas muy parecidas, con habitantes que comparten un territorio determinado con una serie de símbolos y significados que les da una identidad propia, pese a estar divididos por una línea política. Razón por la cual en las siguientes líneas nos proponemos dar a conocer

¹¹⁶ Cfr. Ana Georgina Laguerenne Cortés, *Op. cit.*, p. 2.

¹¹⁷ Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP, *Reporte del estado ambiental y de los recursos naturales en la frontera norte de México*, [En línea], México, 1998, Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/descarga.html?cv_pub=109&tipo_file=pdf&filename=109, [16 de Septiembre de 2013], p. 27.

un poco más acerca de las características sociales y económicas de esta zona fronteriza, que afectan tanto directa como indirectamente la calidad ambiental de la misma.

En la frontera norte se tiene una realidad compleja y heterogénea, desarticulada muchas veces en los aspectos económicos, sociales, políticos y culturales del centro del país y de otros estados. La frontera norte de México es una mezcla de realidades económicas, sociales y culturales.¹¹⁸ Y esta asimetría no sólo es evidente con los demás estados dentro de la república mexicana sino que al mismo tiempo y aún más profunda con sus contrapartes dentro del territorio estadounidense. Razón por la cual la frontera norte de México cuenta con características “*sui generis*” que deben ser analizadas y tratadas de manera diferente a las demás regiones dentro del territorio mexicano.

Primero, para entender el problema ambiental de la frontera norte es necesario analizar su dinámica económica, ello implica el estudio de la industria maquiladora de exportación.¹¹⁹ Ya que con este análisis podremos también comprender el dramático crecimiento tanto económico como poblacional que ha experimentado la región de la frontera norte de México desde finales de 1960.

El crecimiento poblacional comienza desde los años 40 en que el gobierno estadounidense inicia con el programa bracero en el que contrataba mano de obra mexicana para su agricultura por períodos definidos, después en 1963 al término de este programa y al tener que repatriarse una gran cantidad de mexicanos, el gobierno mexicano hace frente a esta captación de mano de obra mediante el Programa Industrial Fronterizo (1965-1970), promoviendo la atracción de inversión extranjera vía la exención de impuestos a insumos internados en el país temporalmente y con la introducción del programa de maquiladoras.

Así se promovió un proyecto de industrialización inserto en la globalización y bajo la mirada de las empresas multinacionales que buscaban ventajas competitivas, sobre todo de salarios bajos. Lo cual significó que toda esta mano de obra se estableciera en la frontera y

¹¹⁸ Alejandro Díaz-Bautista; José Alberto Avilés; Mario Alberto Rosas Chimal, *Desarrollo económico de la frontera norte de México*, [En línea], Observatorio de la economía latinoamericana, Dirección URL: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/Diaz-AvilesChimal.pdf>, [13 de Septiembre de 2013], p. 5.

¹¹⁹ Julieta Anabel Leo Lozano, *Comercio Internacional y Ambiente en América del Norte: Tres Estudios de Caso*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2002, p. 205.

además creara la oportunidad y la necesidad de demandar más mano de obra de los demás estados para establecerse aquí también.¹²⁰

Lo cual causó que la población de la frontera norte de México aumentara exponencialmente como lo podemos confirmar con la tabla siguiente que nos muestra la población de las entidades federativas de la frontera norte, con los datos del año 1950 y los del 2010, así como la variación y la variación porcentual en la población de estas entidades en 60 años, que es del 528.7%, una variación muy alta para un período tan corto.

Tabla 1. Variación porcentual del crecimiento de la población en las entidades fronterizas de 1950 a 2010.

Entidad Federativa	1950	2010	Variación	Variación Porcentual
Baja California	226,965	3,155,070	2,928,105	1390.1%
Nuevo León	740,191	4,653,458	3,913,267	628.7%
Sonora	510,607	2,662,480	2,151,873	521.4%
Tamaulipas	718,167	3,268,554	2,550,387	455.1%
Chihuahua	846,414	3,406,465	2,560,051	402.5%
Coahuila de Zaragoza	720,619	2,748,391	2,027,772	381.4%
Total Entidades Fronterizas	3,762,963	19,894,418	16,131,455	528.7%

Fuente: Tabla de creación propia con datos del INEGI "Población total por entidad federativa, 1895 a 2010" Dirección URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192>

Además es también preciso destacar que este aumento poblacional no sólo se debe a mano de obra utilizada por las maquiladoras, sino que también se recibe a los migrantes tanto nacionales como internacionales, deseosos por cruzar a territorio estadounidense tanto de manera legal como ilegal. Siendo estos últimos los que con más frecuencia, al no serles posible lograrlo, deciden quedarse a residir en la frontera tanto temporal como definitivamente.

Aunado al crecimiento poblacional se ha registrado un enorme crecimiento económico en la zona, debido principalmente a la instauración de plantas maquiladoras en la zona,

¹²⁰ Cfr., Alejandro Díaz-Bautista; José Alberto Avilés; Mario Alberto Rosas Chimal, *Op. cit.*, p. 48.

aunque es preciso reconocer de igual manera que éste no se ha reflejado de igual forma en los niveles de prosperidad de la población.

Las ventajas de importar libre de impuestos la materia prima o los productos semiprocesados necesarios para la manufactura, pagar gravamen sólo por el valor añadido, el acceso a mano de obra barata y abundante, los menores costos de transporte por su cercanía al mercado estadounidense y la falta de vigilancia en el cumplimiento de las normas ambientales explican la proliferación de plantas de ensamblaje que, en el caso de México, se han asentado sobre todo en la zona de la frontera norte, lo cual podemos constatar al ver las cifras ya que en los seis estados fronterizos se concentra el 77.7% de maquiladoras del total nacional. Y su importancia para la economía nacional es cada vez mayor, representando en el 2001 el 48.5% de las exportaciones mexicanas totales. Así, la industria maquiladora se ha convertido en una actividad económica fundamental no sólo para la zona fronteriza sino de todo el país.¹²¹

Este crecimiento desmedido y acelerado tanto económica como poblacionalmente, ha excedido las capacidades de infraestructura de la región, destacando los severos problemas de calidad del agua, inadecuado tratamiento de aguas residuales y residuos peligrosos, reducción del abastecimiento de agua potable y dramáticos impactos en el hábitat y biodiversidad que los sostienen.

Por ello, para resolver el problema de la falta de infraestructura adecuada hacen falta recursos para impulsar su desarrollo, sin embargo, pese a la alta generación de beneficios económicos y el crecimiento en la zona, los gobiernos locales no disponen de financiamiento. Una primera causa es el bajo gravamen a que están sujetas las maquiladoras, lo cual no deja mucho a las autoridades para proyectos sociales y menos ambientales.¹²²

Razón por la cual, en materia ambiental, la frontera norte es también el escenario de algunos de los mayores problemas ambientales que se enfrentan en el país, tal y como fue puntualizado por los ambientalistas dentro del debate ambiental suscitado dentro de las negociaciones del TLCAN, los problemas relacionados con los recursos de agua, los residuos peligrosos y la contaminación atmosférica, son los problemas más preocupantes. En particular, la frontera norte requerirá de mayores esfuerzos de ordenamiento territorial

¹²¹ *Cfr.*, Julieta Anabel Leo Lozano, *Op. cit.*, p. 206.

¹²² *Ibíd.*, p. 208.

ecológico y urbano, que fortalezca la gestión de sus ecosistemas dada su creciente presión.¹²³

Es así como la utilización de un modelo de desarrollo con bajo contenido social ha tenido consecuencias negativas para la frontera norte de México en general, abarcando su medio ambiente y su población.

Según Roberto Hurtado Jiménez¹²⁴, “Los expertos manifiestan que las condiciones en que se encuentra el ambiente en la frontera norte de México genera condiciones de vida consideradas como de alto riesgo para la salud de la mayoría de la población. Estos riesgos se relacionan principalmente con la contaminación de los cuerpos de agua, producto de las descargas industriales, por la utilización de plaguicidas y fertilizantes en las áreas de cultivo y por la alta concentración de gases contaminantes generados por los procesos industriales y la mala combustión de los vehículos automotores”.

Con todo el análisis anterior acerca de la frontera norte de México, queda claro que las características “*sui generis*” de la zona son mayormente causadas por la vecindad con Estados Unidos ya que las industrias instaladas en la frontera se dedican principalmente a la exportación de productos finalizados a la unión americana y que aprovechando la mano de obra barata de nuestros conciudadanos como ventaja comparativa afectan directamente la calidad del medio ambiente de nuestro país y del americano indirectamente ya que como es bien sabido el recurso hidráulico es compartido por ambos países. Así mismo el caso de la sobreexplotación de los mantos acuíferos de la zona es también un problema que afecta a las poblaciones de ambos lados de la frontera ya que son compartidos y el crecimiento poblacional causa directamente la mayor demanda de la misma, razón por la cual el uso del agua es un tema muy importante dentro de la franja fronteriza. Por otro lado el cruce de vehículos, tanto de carga como particulares, con largas filas de espera en los puntos de control para cruzar a la unión americana también son una fuente importante de contaminación del aire de las poblaciones a los dos lados de la frontera ya que el aire no conoce fronteras y

¹²³ Instituto Nacional de Ecología; *Op. cit.*, p. 12.

¹²⁴ Roberto Hurtado Jiménez, “La conservación de los recursos naturales en la frontera norte de México. Consideraciones básicas”, en Héctor M. Capello (Coord.), *Nuevos Paradigmas Sobre la Frontera Estados Unidos-México: Problemas Asociados a una Larga Transición*, Cuernavaca, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2003, p.173.

las partículas contaminantes gracias a los vientos son distribuidas indiscriminadamente alrededor de la zona fronteriza.

Es por estas razones que es imposible poner límites o fronteras con respecto al medio ambiente y a su contaminación ya que a pesar de que existe un límite o franja que divide la jurisdicción y/o la soberanía de un país y el otro, en el caso de los recursos naturales y su uso, no se puede hablar de fenómenos aislados. Lo que nos lleva a pensar en la cooperación como la única vía para vislumbrar de alguna manera un proceso hacia un desarrollo sostenible en la región.

Por tanto, nos parece relevante mencionar que hoy las relaciones México-Estados Unidos deben ser leídas bajo este crisol, donde si bien es cierto que existe un límite físico entre nuestros países, la frontera debe ser analizada a partir del concepto de región-espacio, en el que tres dimensiones se entrelazan: la geográfica, la político-económica y la cultural; esto da lugar a una zona habitada por individuos que comparten un espacio físico determinado con problemáticas, conflictos y características comunes y que es a partir de esos sistemas de intercambio del conglomerado social que puede darse la negociación o el conflicto de intereses. Es interesante resaltar que la frontera México-Estados Unidos es la prueba viviente de una relación complicada y asimétrica que pone en juego todos los días las particularidades de cada país, de esta región y de la propia bilateralidad.¹²⁵

La relación anteriormente mencionada ha sido también reconocida por los dirigentes de ambas naciones desde hace algún tiempo ya, lo cual ha ocasionado que exista una política ambiental conjunta en la frontera México-Estados Unidos desde hace algunas décadas, razón por la cual creemos pertinente ahondar un poco más en este sentido dentro del siguiente apartado.

¹²⁵ Miriam Alfie Cohen, "Frontera y medio ambiente: ¿cooperación o conflicto?", [En línea], en *El Cotidiano: Frontera Norte*, No.77, México, UAM Azcapotzalco, Julio-Agosto 1996, Dirección URL: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/7708.doc>, p. 7.

3.2. Origen y evolución de la política ambiental fronteriza México-Estados Unidos.

En las diversas regiones de México se manifiestan rasgos que particularizan la complejidad de su situación ambiental y de las acciones de respuesta que se están dando en ellas. La región fronteriza sin duda adquiere mayor complejidad en tanto que es una zona en la que compartimos con los Estados Unidos de América una gran cantidad de recursos y de problemáticas ambientales.¹²⁶ Razón por la cual la cooperación ambiental entre México y Estados Unidos ha existido desde hace ya mucho tiempo y se ha observado un gradual crecimiento en la misma. A continuación nos proponemos dar un pequeño esbozo acerca del origen y el desarrollo de la política ambiental fronteriza México-Estados Unidos, o dicho de otra manera, las relaciones de cooperación ambiental entre estos dos países.

La problemática ambiental en la región fronteriza México-Estados Unidos se presenta como un asunto que afecta sin excepción a las comunidades establecidas en ambos lados de la frontera y cuyas demandas exigen respuestas inminentes por parte de los gobiernos de ambos países.¹²⁷

En sus inicios la política ambiental México-Estados Unidos tenía una influencia transfronteriza evidente y es así como se origina, con objeto de resolver la disputa por las aguas internacionales de los ríos Colorado y Bravo, así como su contaminación y la demarcación de la línea fronteriza continuamente alterada por cambios en el cauce del río Bravo. Así, para superar esta situación, en 1889 ambos gobiernos crearon un cuerpo diplomático ad hoc, la Comisión Internacional de Límites (CIL).¹²⁸

No es sino hasta febrero de 1944 en que se firma un nuevo tratado sobre el tema ambiental, el Tratado sobre el uso de las aguas de los ríos Colorado, Tijuana y Bravo, en el cual los dos países acordaron crear una nueva comisión, La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA, en adelante), cuyas responsabilidades serían las de planeación,

¹²⁶ Instituto Nacional de Ecología, *Op. cit.*, p. 11.

¹²⁷ Ana Georgina Laguerenne Cortés, *Op. cit.*, p. 52.

¹²⁸ Ricardo Valentín Santes Álvarez, *Replanteando la interacción gobierno-sociedad: Lecciones de la gobernanza ambiental en la Franja México-Estados Unidos*, [En línea], México, 2009, Dirección URL: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009c/603/Programa%20Integral%20Ambiental%20Fronterizo.htm>, [05 de Octubre de 2013], p. 123.

construcción, operación y mantenimiento de las diferentes plantas de tratamiento de agua en el área de la frontera, mismas que se han modificado con el paso del tiempo por medio de minutas. El compromiso de la CILA respecto al riesgo ambiental no fue más allá de temas sobre contaminación del agua.

Y a pesar de la efectividad del CILA por varias décadas, desde mediados de los años setenta se percibía que esta institución sería insuficiente para afrontar los crecientes problemas ambientales fronterizos. Debido principalmente a que la relación bilateral se incrementó con el paso del tiempo, sobre todo en cuestión comercial, como ya se expuso en el anterior apartado.

A fines de la década, los operadores ambientales de México y Estados Unidos habían percibido una presión social incrementada demandando solución a problemas para los que la CILA mostraba incapacidad de gestión. Buscando alternativas, autoridades de ambos gobiernos realizaron contactos adicionales que se cristalizaron en junio de 1978, cuando la EPA y la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de México (SMA) firmaron un “Memorando de Entendimiento” para la cooperación en la resolución de los problemas comunes. Los principales objetivos del memorando eran el desarrollo de programas para enfrentar la contaminación y el de un sistema preventivo para alertar a ambos gobiernos sobre los riesgos ambientales. También aspiró a la revisión y consulta pública de políticas y estrategias en la colección e intercambio de información.¹²⁹

El memorando de entendimiento fue uno de los primeros intentos de México y Estados Unidos para tratar de manera conjunta los problemas ambientales transfronterizos dentro de un esquema legal y político amplio. Desafortunadamente, en ningún momento establece una lista de prioridades o propuesta de acciones.

El aumento de la actividad económica en la zona fronteriza como resultado del programa de maquiladoras, continuó incrementando el potencial de controversias ambientales. Razón por la cual, se hizo evidentemente necesario un aumento en la cooperación ambiental bilateral, es por esto que el 14 de agosto de 1983 se firma el Convenio entre México y los Estados Unidos de América para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, mejor conocido como Convenio de la Paz, por haber sido

¹²⁹ *Ibidem*, p. 128.

firmado en la ciudad de la Paz, Baja California Sur.¹³⁰ En este convenio se define al área fronteriza como la franja territorial de 100 kilómetros hacia el interior de cada país a partir de la línea internacional y además se establece un marco de referencia general, en el que ambos países convinieron prevenir, reducir y eliminar fuentes de contaminación del aire, suelo y agua.¹³¹ El Convenio maneja como objetivos centrales el establecimiento de las bases de cooperación binacional en la protección, mejoramiento y conservación del ambiente y los problemas que lo afectan, así como la prevención y control de la contaminación en la zona fronteriza.¹³²

Entre 1985 y 1989 se agregaron cinco anexos al Convenio de la Paz con el objeto de ampliar su campo de acción:

- *Anexo I*; Acuerdo de cooperación para la solución de problemas de saneamiento en San Diego, California y Tijuana, Baja California Norte. Firmado en San Diego, California el 18 de Julio de 1985, entró en vigor en esta misma fecha.

- *Anexo II*; Acuerdo de cooperación sobre la contaminación del medio ambiente a lo largo de la frontera internacional por derrama de sustancias nocivas. Firmado en San Diego, California el 18 de Julio de 1985, entró en vigor el 29 de noviembre del mismo año.

- *Anexo III*; Acuerdo de cooperación sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y sustancias peligrosas. Firmado en Washington, D.C. el 12 de noviembre de 1986, entró en vigor el 29 de enero de 1987.

- *Anexo IV*; Acuerdo de cooperación sobre contaminación transfronteriza del aire causado por fundidoras de cobre a lo largo de la frontera común. Firmado en Washington, D.C. el 29 de enero de 1987, entró en vigor ese mismo día.

- *Anexo V*; Acuerdo de cooperación sobre el transporte internacional de la contaminación urbana del aire. Fue firmado en Washington D.C. el 3 de Octubre de 1989.¹³³

¹³⁰ Cfr., Blanca Torres, *Op. cit.*, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (Coords.), *Op. cit.*, p. 228.

¹³¹ Julieta Anabel Leo Lozano, *Op. cit.*, p. 111.

¹³² María de Lourdes Nieblas Cuevas, "La sustentabilidad como estrategia de desarrollo en la frontera norte de México", en Héctor M. Capello (Coord.), *Op. cit.*, pp. 173-174.

¹³³ Ana Georgina Laguerenne Cortés, *Op. cit.*, pp. 53-54.

El periodo clave para la relación comercio-medio ambiente entre México y Estados Unidos fue entre 1991 y 1992. Algunos de los factores que hicieron fuerte esta relación en estos años fueron, por un lado la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, además de la gran oposición por parte de Organizaciones Ambientales a un Tratado de Libre Comercio sin directrices ambientales, oposición que fue llevada hasta los tribunales con la demanda presentada ante el juez Richey, en Estados Unidos, para que se realizara una evaluación de impacto ambiental al Tratado de Libre Comercio de América del Norte¹³⁴, situación antes mencionada dentro del capítulo anterior.

Es en esta etapa, durante las negociaciones del TLCAN, que el interés de la sociedad internacional da un vuelco a su perspectiva acerca de la importancia de tomar en cuenta al medio ambiente dentro de los tratados de libre comercio, como pudimos constatarlo en el Capítulo 2 de esta misma investigación. En el momento en el que las Organizaciones No Gubernamentales alzaron la voz y pusieron en claro sus preocupaciones con respecto al medio ambiente principalmente de la frontera norte de México, con la entrada de México al bloque comercial norteamericano. Situación que hizo a ambos gobiernos, más por una necesidad surgida con base en que el Congreso americano pudiera ratificar el TLCAN que por una verdadera toma de conciencia respecto al tema ambiental dentro de la zona de la frontera, crearán una nueva política ambiental bilateral fronteriza. Razón por la cual creemos pertinente ahondar un poco más en este sentido dentro del siguiente apartado de nuestra investigación.

3.3. El debate ambiental dentro del TLCAN y su influencia en el desarrollo de una nueva política ambiental fronteriza.

El activismo de los ambientalistas para oponerse a la firma de un TLCAN sin lineamientos ambientales causó sorpresa, pero sin duda su principal motivación fue el hecho de prever la agudización de los problemas ecológicos en México, sobre todo en la frontera, por lo cual no es de extrañar que las primeras organizaciones en movilizarse fueron precisamente las de los

¹³⁴ Cfr. María del Carmen Carmona Lara, *Op. cit.*, en Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP; SEMARNAP CIEL, *Op. cit.*, p. 203.

estados vecinos a México. Les preocupaba lo que podría suceder en la zona fronteriza si el TLCAN impulsaba un fuerte aumento en la inversión y, en general, del crecimiento económico de esa zona.¹³⁵

En relación con los problemas de la frontera, todas las organizaciones ecologistas subrayaban que los graves problemas existentes podían tornarse inmanejables. Aludían con gran frecuencia las descargas inadecuadas de desechos, sobre todo industriales, aunque también domésticas, que contaminaban tanto las aguas superficiales internacionales como las aguas subterráneas. También resaltaban la contaminación del aire en las ciudades fronterizas mexicanas ya que los vientos llevan las partículas no solo a las poblaciones estadounidenses vecinas, sino cientos de kilómetros más al norte. En resumen, la zona fronteriza resultó ser su principal preocupación.

Razón por la cual, al menos durante el proceso de aprobación del TLCAN, las partes interesadas no tuvieron otra opción que incrementar la relevancia de los asuntos ambientales, en especial en el área de la franja fronteriza. Es así como los gobiernos de México y de Estados Unidos reaccionaron y acordaron mejorar el ambiente en la región mediante la creación de estrategias más abarcadoras. Ese fue el momento de aparición de una nueva ola de iniciativas medioambientales, empezando con el Plan Integral Ambiental Fronterizo¹³⁶ (PIAF, en adelante) del cual ahondaremos un poco más dentro de las siguientes líneas de esta investigación.

En febrero de 1992, en el marco de las primeras negociaciones del TLCAN, surge un nuevo programa pro ambiental para la zona fronteriza, el Plan Integral Ambiental Fronterizo, que en su primera fase abarcaría de 1992 a 1994, este plan fue considerado como el verdadero punto de partida para dar atención a los problemas ambientales que atañen a la región fronteriza y el salvaguardar la calidad de los sistemas.

Según Ana Georgina Laguerenne Cortés¹³⁷, el PIAF se fundamenta en cuatro objetivos generales:

¹³⁵ Cfr., Blanca Torres, "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)", en José Luis Méndez (Comp.), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000, p. 506.

¹³⁶ Cfr., Ricardo Valentín Santes Álvarez, *Op. cit.*, p. 144.

¹³⁷ *Ibíd.*, p. 54.

- Cumplir la legislación vigente.
- Reducir la contaminación mediante nuevos recursos e iniciativas.
- Incrementar la cooperación para la planeación, capacitación y educación ambiental.
- Ampliar el conocimiento sobre las cuestiones ambientales en la frontera.

Es preciso recalcar que el mismo generó muchas críticas por su limitada inclusión de la participación pública y además porque no incluyó factores de salud ambiental y recursos naturales.¹³⁸ A pesar de lo cual este programa, se convirtió en la base del posterior Programa Frontera XXI, del cual hablaremos un poco más adelante y también del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, del cual ya hablamos en el capítulo anterior.

Sin embargo el PIAF no resolvió la pregunta de si el crecimiento económico a largo plazo pudiera ser posible sin presionar excesivamente al ambiente. A pesar de que permitió a los gobiernos de México y Estados Unidos defender su compromiso de resolver la dualidad medio ambiente-comercio, misma que obstruía las negociaciones del TLCAN, los intereses del plan quedaron en retórica únicamente.

Las negociaciones del TLCAN continuaban y siendo 1992 un año electoral en Estados Unidos, el debate ambiental tomo aún más fuerza e hizo que Clinton candidato a la presidencia de Estados Unidos por el partido republicano fijara su postura dentro del mismo. Ante lo cual, como ya habíamos mencionado en el capítulo anterior, anunció que sólo apoyaría al TLCAN si se negociaba un acuerdo adicional para salvaguardar el medio ambiente. Acuerdo que se negoció una vez que Clinton asumió la presidencia en Estados Unidos.¹³⁹ Sin embargo lo que es importante resaltar dentro de este mismo punto es que en el marco de los acuerdos paralelos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y al mismo tiempo que el gobierno de Clinton negoció de manera trilateral la creación de la CCA, emprendió con el gobierno mexicano una negociación similar para establecer un acuerdo bilateral que mitigara los problemas ambientales en la frontera México-Estados Unidos, problemas que serían susceptibles de empeorar con la entrada del TLCAN.¹⁴⁰ Con lo cual

¹³⁸ María de Lourdes Nieblas Cuevas, *Op. cit.*, en Héctor M. Capello (Coord.), *Op. cit.*, p. 174.

¹³⁹ Ricardo Valentín Santes Álvarez, *Op. cit.*, p. 144.

¹⁴⁰ *Cfr.*, Bibiana Gómez Muñoz, *Op. cit.*, en Miriam Alfie Cohen, *Agencias Ambientales...*, *Op. cit.*, p. 26.

tomaba en cuenta la principal preocupación de los ambientalistas de ambos lados de la frontera.

Es así como Estados Unidos y México, firmaron un acuerdo bilateral paralelo al TLCAN en materia de cooperación ambiental fronteriza, con el fin principal de brindar atención a las necesidades de infraestructura ambiental en la región fronteriza entre ambos países, el “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)”. El cual fue promulgado en 1993 y entro en vigor en 1994 junto con el TLCAN, aunque después fue enmendado mediante Protocolo Modificatorio firmado los días 25 y 26 de noviembre de 2002, mismo que entró en vigor el 6 de agosto de 2004.

En este acuerdo, los dos gobiernos se comprometieron a cooperar en el desarrollo de proyectos de infraestructura ambiental¹⁴¹ en la frontera México-Estados Unidos para hacer frente a las preocupaciones sobre la degradación medioambiental a lo largo de la frontera Estados Unidos-México causado por la mayor actividad económica que surgiría con la entrada en vigor del TLCAN. El acuerdo, como su nombre lo afirma, estableció dos organizaciones para hacer frente a estas preocupaciones: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF), ubicada en Ciudad Juárez, Chihuahua, en México y el Banco de Desarrollo del Norte (BDAN), ubicado en San Antonio, Texas, en Estados Unidos. Una característica que es importante mencionar acerca de ambas instituciones es su atributo binacional; ya que ambas trabajan en una composición equitativa tanto mexicana como estadounidense dentro de sus gabinetes. Ambas instituciones comparten un Consejo Directivo, el cual se reúne de manera ordinaria dos veces al año, alternando entre la sede del BDAN y la de la COCEF. La unificación del Consejo Directivo de las instituciones se concretó en 2006, derivado del Protocolo Modificatorio del Acuerdo de la COCEF y el BDAN.

Con el cambio se estableció que el Consejo Directivo quedaría integrado por diez miembros (cinco de cada país), representando a los gobiernos federales, los estados y a la

¹⁴¹ El Convenio Constitutivo COCEF/BDAN define como proyecto de infraestructura ambiental a todo aquel que “prevenga, controle, o reduzca contaminantes ambientales, mejore el abastecimiento de agua potable, o proteja la flora y la fauna para mejorar la salud humana, promover el desarrollo sostenible, o contribuya a lograr una mejor calidad de vida”.

sociedad civil de la frontera. El Consejo Directivo se encuentra conformado de la siguiente manera:

Tabla 2. Conformación del Consejo Directivo COCEF-BDAN.

México	Estados Unidos
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Departamento del Tesoro
Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	Departamento de Estado
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Agencia de Protección Ambiental (EPA)
Representante de los estados fronterizos de México	Representante de los estados fronterizos de Estados Unidos
Representante de la sociedad civil de la frontera de México	Representante de la sociedad civil de la frontera de Estados Unidos

Fuente: Página de la SEMARNAT acerca de COCEF-BDAN, http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/norte/COCEF_BDAN/Paginas/COCEF-DBAN.aspx

Estas dos organizaciones actúan en estrecha colaboración y además en conjunto con otros socios a nivel federal, estatal y local en los Estados Unidos y México, para desarrollar, certificar y facilitar el financiamiento de proyectos ambientales sobre la franja fronteriza, principalmente para el tratamiento de aguas y aguas residuales, eliminación de residuos sólidos urbanos y proyectos relacionados a ambos lados de la región fronteriza México-Estados Unidos.

Entre 1995 y 2011, la COCEF ha certificado 189 proyectos (86 en Estados Unidos y 103 en México), lo que representa cerca de \$ 4,3 mil millones en inversión en infraestructura ambiental, beneficiando directamente a 14 millones de habitantes de la frontera. Estos proyectos han proporcionado a los residentes fronterizos un mayor acceso al agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. También incluyen la conservación del agua, calidad del aire y proyectos de energía renovable.¹⁴²

¹⁴² Cfr. M. Ángeles Villarreal; Ian F. Fergusson, NAFTA at 20: Overview and Trade Effects, [en línea], Congressional Research Service, s/lugar de publicación, 21 de Febrero de 2013, Dirección URL: <http://www.fas.org/sqp/crs/row/R42965.pdf>, [09 de Agosto de 2013], p. 13, Traducción Propia.

La Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) trabaja para apoyar la preservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de la región fronteriza con el fin de aumentar el bienestar de la población de México y los Estados Unidos de América, a través de iniciativas estratégicas y proyectos sostenibles certificados binacionalmente mediante un proceso transparente en estrecha coordinación con el BDAN, instancias internacionales, federales, estatales y locales, el sector privado y la sociedad civil.

La COCEF se encarga de realizar la certificación de proyectos ambientales sobre la franja fronteriza, con criterios de sustentabilidad ambiental y brinda asistencia técnica para su elaboración. Los proyectos deben ubicarse dentro de los 100 kilómetros al norte de la línea divisoria internacional en los cuatro estados de Arizona, California, Nuevo México y Texas; o dentro de los 300 kilómetros al sur de la línea divisoria internacional en los seis estados mexicanos de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. Y además deben atender alguno de los siguientes temas:

- Agua potable
- Tratamiento de aguas residuales
- Conservación de agua
- Administración de residuos sólidos municipales
- Mejoramiento de la calidad del aire
- Energía limpia y renovable
- Eficiencia energética
- Residuos industriales y peligrosos
- Transporte público¹⁴³

Para ser sujetos de aprobación y financiamiento, los proyectos, además de atender alguno de los sectores antes mencionados, deben cumplir con los criterios de certificación de la COCEF, que son:

1. *General*. Se verifica el cumplimiento de requerimientos por tipo de proyecto, localización y objetivos.
2. *Técnico*. Se selecciona la tecnología de acuerdo a las prácticas reconocidas y capacidad institucional del promotor.

¹⁴³ <http://www.cocef.org/espanol/index.html>

3. *Financiero*. Se asegura que el proyecto sea factible y que se tendrán los recursos para operarlo y mantenerlo.

4. *Participación Pública*. Se procura que la comunidad se involucre a través de participación activa, consulta y transparencia.

5. *Salud Pública y Medio Ambiente*. Se preservan, protegen y mejoran la salud pública y el medioambiente, se cumplen las regulaciones ambientales y se resuelven los impactos transfronterizos.

6. *Desarrollo Sostenible*. Se aplican los principios del desarrollo sostenible en todo el ciclo de los proyectos.¹⁴⁴

En cuanto al tema de certificación de proyectos, entre sus principales atribuciones se encuentran:

- Coordinar los proyectos de infraestructura ambiental
- Revisar y aprobar dichos proyectos
- Evaluar la factibilidad técnica y financiera de los proyectos
- Supervisar el funcionamiento y operación de los proyectos aprobados
- Asegurar un proceso transparente¹⁴⁵

En lo que se refiere a la provisión de asistencia técnica, los temas en los que la COCEF brinda asistencia técnica a las comunidades fronterizas son principalmente los siguientes:

- Estudios de Evaluación Ambiental
- Estudios de Factibilidad Técnica, Económica y Financiera
- Estudios de Desarrollo Preliminar y Final
- Evaluación de Aspectos Sociales y de Sustentabilidad de los Proyectos
- Programas de Participación Comunitaria
- Programas de Operación y Mantenimiento
- Fortalecimiento Institucional¹⁴⁶

¹⁴⁴ http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/norte/COCEF_BDAN/Paginas/PA_CyB.aspx

¹⁴⁵ María de Lourdes Nieblas Cuevas, *Op. cit.*, en Héctor M. Capello (Coord.), *Op. cit.*, p. 175.

Los proyectos certificados pueden ser considerados para financiamiento del BDAN u otras fuentes.

Con los anteriores puntos podemos darnos cuenta de que La COCEF dirige los esfuerzos relativos al “desarrollo de proyecto”, etapa durante la cual se realizan las tareas necesarias para lograr la factibilidad legal, técnica, ambiental y financiera, así como la participación comunitaria. Mientras la COCEF se enfoca en los aspectos técnicos, ambientales y sociales del desarrollo de los proyectos, el BDAN se concentra en el financiamiento y supervisión en la etapa de implementación de los mismos, como veremos a continuación.

El Banco de Desarrollo para de América del Norte (BDAN) es una institución financiera establecida y capitalizada en partes iguales por los gobiernos de México y los Estados Unidos de América y usa un 90 por ciento de ese capital para adquirir fondos privados en mercados de capital para financiar la construcción de proyectos ambientales a través de certificados de deuda u otros instrumentos financieros.¹⁴⁷

El propósito del BDAN consiste en proporcionar financiamiento para los proyectos certificados por la COCEF. En este sentido, al BDAN le compete el análisis de la viabilidad financiera de los proyectos, así como administrar la etapa de implementación de los mismos.

Su misión según su página oficial es: “Funcionar como socio y catalizador bilateral en las comunidades a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos a fin de mejorar la viabilidad financiera, financiamiento, desarrollo a largo plazo y operación efectiva de infraestructura que promueva un medio ambiente limpio y sano para los habitantes de la región”.¹⁴⁸

Según Alejandro Guevara Sanguinés¹⁴⁹, entre los programas y servicios que brinda el BDAN encontramos los siguientes:

¹⁴⁶ Julieta Anabel Leo Lozano, *Op. cit.*, p. 124.

¹⁴⁷ Ricardo Valentín Santes Álvarez, *Op. cit.*, p. 151.

¹⁴⁸ Banco de Desarrollo de América del Norte, Página oficial, [En línea], Dirección URL: <http://www.nadb.org/about/mision.asp>, [4 de Octubre de 2013].

¹⁴⁹ Alejandro Guevara Sanguinés, *Op. cit.*, en Enrique H. Casares; Horacio Sobarzo (Comp.), *Op. cit.*, pp. 261-262.

- *Fondo de infraestructura ambiental fronteriza*; creado para recibir y administrar recursos no reembolsables aportados por otras instituciones que puedan ser combinados con créditos y garantías para facilitar la financiación de proyectos.
- *Programa de cooperación para el desarrollo institucional*; creado para apoyar a los distintos organismos en ambos lados de la frontera, principalmente los ubicados en localidades pequeñas de bajos ingresos y que no cuentan con la solidez institucional ni con la capacidad financiera para contratar estudios del medio ambiente y realizar reformas necesarias para atender las necesidades de la comunidad de una manera adecuada.
- *Programa ambiental para el manejo de residuos sólidos*; intenta fortalecer la capacidad de los municipios para prestar los servicios de recolección, transferencia, transporte y disposición final de los residuos sólidos municipales, de manera sostenible apoyando en la financiación y construcción.
- *Programa para el desarrollo de proyectos*; es un programa de ayuda técnica a los organismos operadores de limpia municipal en las comunidades fronterizas en la planeación y elaboración de proyectos para el manejo de residuos sólidos municipales que serán presentados a la COCEF y al BDAN para su financiación.

Conforme a su convenio constitutivo, el BDAN está autorizado para otorgar préstamos a acreditados, tanto del sector público como del sector privado, que operen en México o Estados Unidos. Cualquier proyecto, sin importar el tamaño de la comunidad ni el costo del proyecto, puede ser candidato para recibir el financiamiento y otras formas de apoyo del BDAN, siempre y cuando haya sido certificado por la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF).

A través de su programa de crédito, el BDAN está preparado para financiar una parte de los costos de capital de los proyectos. Los costos de capital admisibles pueden incluir la adquisición de terreno y edificios, preparación y desarrollo del sitio, diseño, construcción, rehabilitación y mejoramiento de instalaciones, así como la compra de maquinaria y equipo necesarios.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Cfr., Banco de Desarrollo de América del Norte, Página oficial, [En línea], Dirección URL: <http://www.nadb.org/programs/credito.asp>, [4 de Octubre de 2013].

Claro está que al ser una institución financiera, todas sus operaciones de financiamiento son estructuradas de tal manera que preserven los recursos y la calificación crediticia del mismo en beneficio de los habitantes actuales y futuros. Por lo cual, el banco requiere la contraparte de otras fuentes cuya participación puede ser en forma de capital social, recursos no reembolsables y/u operaciones de cofinanciamiento ya que el BDAN generalmente no puede financiar más del 85% de los costos admisibles de un proyecto. El plazo de vencimiento de los préstamos normalmente es de hasta 25 años, dependiendo de las exigencias de cada proyecto, pero no puede exceder la vida útil del proyecto.

Los créditos del BDAN deben ser garantizados con los ingresos generados por el proyecto, los flujos de efectivo del acreditado u otros activos. En algunos casos el Banco puede exigir una garantía de terceros si es necesario para demostrar una seguridad razonable de pago de la deuda. Los plazos y condiciones del financiamiento del BDAN serán los apropiados para el proyecto financiado según el análisis previo del Banco.

México y Estados Unidos contribuyen de manera equitativa al financiamiento del BDAN. Ambos países autorizaron compromisos por 1.5 mil millones de dólares para la capitalización del banco, que empezó a funcionar con 3 mil millones de dólares.¹⁵¹

En la siguiente tabla podemos ver los proyectos que han sido financiados por el BDAN hasta el 30 de junio de 2013, divididos por Estados a los que se ha beneficiado.

¹⁵¹ Miriam Alfie Cohen; Óscar Flores Jáuregui, "Las agencias ambientales binacionales de México y Estados Unidos: balance y perspectiva a dieciséis años de su creación", [En línea], *Norteamérica*, Año 5, No.1, enero-junio de 2010, Dirección URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/nam/article/download/24148/22681>, p. 142.

Tabla 3. Financiamiento de infraestructura brindado por parte del BDAN por estado beneficiado al 30 de Junio del 2013.



BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA DEL NORTE
FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA POR ESTADO
Al 30 de junio de 2013
(Millones de dólares)

Estado	Población a beneficiar	Proyectos totales	Costo total de proyectos	Total fondos		
				autorizados	contratados	ejercidos
ESTADOS UNIDOS						
Arizona	1,265,642	17	\$353.47	\$210.40	\$199.90	\$182.04
California	3,269,841	18	923.00	330.42	262.37	234.34
Nuevo México	178,061	8	63.60	28.77	28.32	27.97
Texas	1,470,791	47	1,372.85	523.74	523.74	515.02
Subtotal EE.UU.	6,184,335	90	\$2,712.91	\$1,093.33	\$1,014.33	\$959.36
MÉXICO						
Baja California	2,840,000	25	1,035.92	319.93	292.26	280.16
Chihuahua	1,606,035	23	452.97	229.21	224.23	86.56
Coahuila	970,878	4	162.75	37.73	34.65	34.65
Nuevo León	3,614,743	6	106.08	60.26	59.92	54.04
Sonora	1,310,183	24	392.70	207.25	173.80	126.58
Tamaulipas	1,677,912	16	646.94	311.80	311.80	291.05
Subtotal México	12,019,751	98	\$2,797.36	\$1,166.17	1,096.66	\$873.03
TOTAL	18,018,086	188	\$5,510.26	\$2,259.51	\$2,110.99	\$1,832.39

Fuente: Página Oficial BDAN, http://www.nadb.org/pdfs/FreqUpdates/SummaryFinancingChart_span.pdf

Analizando la anterior tabla podemos darnos cuenta que en el caso de la frontera norte de México, se han financiado 98 proyectos conformando el 52.12% del total de los proyectos financiados por el Banco por un monto total de 2,797.36 millones de dólares, gracias a lo cual se han beneficiado 12,019,751 habitantes de la región fronteriza. El estado Baja California ha sido el mayor beneficiado con 25 proyectos por un monto de 1,035.92 millones de dólares y Coahuila el menos beneficiado con 4 proyectos financiados únicamente, por un monto de 162.75 millones de dólares.

En gran medida, la COCEF y el BDAN fueron resultado de la preocupación incrementada sobre los efectos de la actividad económica en el medio ambiente y sobre la infraestructura ambiental inadecuada en la región fronteriza exteriorizada por los

ambientalistas durante el debate ambiental dentro del TLCAN. Lo que podemos rescatar acerca del acuerdo binacional entre México y Estados Unidos mediante el cual se crean la COCEF y el BDAN, es que ha fortalecido grandemente la capacidad institucional a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos.

Aunque también tenemos que reconocer que el desarrollo de la COCEF y el BDAN no ha sido fácil: la falta de flujo continuo de dinero, la incapacidad de escuchar a diversos grupos ambientales, el impresionante déficit en infraestructura ambiental fronteriza, el crecimiento exponencial de la población, la falta de planeación urbana, la focalización de Estados Unidos en cuestiones de seguridad nacional y la violencia en la frontera mexicana son algunos de los elementos que han mermado la labor de estas agencias ambientales.¹⁵²

No es sino hasta 1996 que ambos países firman un nuevo esfuerzo de cooperación, el Programa Frontera XXI, como un seguimiento al PIAF, este programa se propone agrupar diversas entidades federales responsables del ambiente fronterizo, por parte de México la Secretaría del Ambiente y por parte de Estados Unidos el Department of the Interior, el Department of Health and Human Services y el Department of Agriculture & Food, para trabajar en colaboración hacia la consecución del desarrollo sostenible de la zona fronteriza siguiendo los lineamientos del Programa Agenda 21 que se acordó en Río de Janeiro durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992.¹⁵³ Agenda que define una serie de objetivos ambientales a nivel internacional, los cuales proveen lineamientos generales para el desarrollo sostenible a nivel global y además alienta a la población y a los diversos niveles de gobierno, a establecer programas específicos que promuevan el desarrollo sostenible en sus propias comunidades.

Así, conforme a los lineamientos de la Agenda 21, Frontera XXI buscó el logro del desarrollo sostenible, mediante la protección de la salud humana y del medio ambiente, así como a través de un manejo adecuado de los recursos naturales propios del área fronteriza de cada país.

La estrategia central del Programa Frontera XXI considera tres ejes instrumentales para el cumplimiento de sus objetivos: la participación pública, la descentralización de la

¹⁵² Cfr. *Ibidem*, p. 138.

¹⁵³ Cfr. Julieta Anabel Leo Lozano, *Op. cit.*, p. 112.

gestión ambiental y el fortalecimiento de la gestión estatal y local y una mejor comunicación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno.¹⁵⁴

La implementación de Frontera XXI se llevaría a cabo a través de nueve Grupos de Trabajo binacionales que integrarían los esfuerzos de las entidades participantes y definirían proyectos específicos para alcanzar los objetivos del Programa. Los grupos se dividieron según el tema que tratarían, (1) agua; (2) aire; (3) residuos sólidos y peligrosos; (4) prevención de la contaminación; (5) planeación de contingencias y respuesta a emergencias; (6) cooperación en la aplicación de la ley; (7) recursos de información ambiental; (8) recursos naturales; y (9) salud ambiental.

Hacia finales del 2001, Frontera XXI había generado algunas iniciativas útiles, con 127 proyectos en el escritorio. Pero de acuerdo al informe de progreso 1996-2000 de Frontera 21, el programa confrontó tres grandes limitaciones: 1) Ausencia de reconocimiento del rango de elementos que impactan la sustentabilidad; 2) Limitaciones de las actividades de los grupos de trabajo; 3) Esfuerzos magros para incluir participantes locales.¹⁵⁵

Surgieron entonces muchas críticas acerca del desempeño del Programa Frontera XXI ya que si bien se reconocía que defendió las consideraciones económicas y tecnológicas en la supuesta consecución del desarrollo sostenible mediante propuestas de prevención de la contaminación y uso de tecnologías limpias. Este no abarcó todos los factores que contribuyen al mismo. Sus esfuerzos fueron dirigidos al análisis y remediación de problemas ambientales, de recursos naturales y salud pública, como resultantes de prácticas previas no sostenibles. No obstante, el desarrollo sostenible también implica estrategias que, por un lado, prevengan la repetición de los problemas existentes y, por otro, se anticipen a la aparición de nuevos problemas. Lo cual no fue tomado en cuenta en el proyecto.

Por lo anterior, como ocurrió con intentos previos, Frontera XXI también se mantuvo con una fuerte deuda hacia el público: las promesas de mejora en las condiciones sociales y ambientales de la región fronteriza no tuvieron éxito.¹⁵⁶ Y en 2002, Frontera XXI dejó de existir y en su lugar surgió un nuevo intento bilateral llamado Frontera 2012, que marcó la guía de los avances en la gestión ambiental fronteriza México-Estados Unidos desde el año 2003.

¹⁵⁴ Cfr. Ricardo Valentín Santes Álvarez, *Op. cit.*, p. 138.

¹⁵⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 139.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

Frontera 2012 es un programa ambiental binacional a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México (SEMARNAT) y la Agencia de Protección al Medio Ambiente de los Estados Unidos (EPA, por sus siglas en el idioma inglés). Su misión consistía en “proteger el medio ambiente y la salud pública en la región fronteriza México - Estados Unidos, de manera consistente con los principios de desarrollo sostenible”¹⁵⁷. Este proyecto fue creado para tener una duración de 10 años por lo cual concluyó en el año 2012, lo cual puede ser visto como un avance ya que se propusieron metas ya no de corto plazo, sino más bien de mediano a largo plazo. Además de que también es importante destacar que este programa prioriza un enfoque local en la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la instrumentación de proyectos como la mejor manera de atender los problemas ambientales en la región de la frontera.

Este programa se planteó seis objetivos principales, con la finalidad de enfrentar los retos ambientales y de salud ambiental de la región fronteriza:

Objetivo 1: Reducir la contaminación del agua.

Objetivo 2: Reducir la contaminación del aire.

Objetivo 3: Reducir la contaminación del suelo.

Objetivo 4: Mejorar la salud ambiental.

Objetivo 5: Reducir la exposición a sustancias químicas como resultado de descargas accidentales y/o actos de terrorismo.

Objetivo 6: Mejorar el desempeño ambiental mediante la aplicación y el cumplimiento de la ley, la prevención de la contaminación y la promoción de la gestión ambiental responsable.¹⁵⁸

Según su informe de resultados final¹⁵⁹, hasta el 2012 se completaron 400 proyectos, la mayoría de los cuales fueron diseñados para resolver los problemas ambientales

¹⁵⁷ Environmental Protection Agency, *Programa Ambiental México-Estados Unidos Frontera 2012: Estrategia para el desarrollo de los Indicadores*, [En línea], Dirección URL: http://www.epa.gov/icc/files/indicator_development/estrategia_para_el_desarrollo_de_indicadores_frontera_2012.pdf, [12 de Octubre de 2013], p. 2.

¹⁵⁸ SEMARNAT, *Introducción al programa frontera 2012*, [En línea], Dirección URL: <http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/frontera2012/Paginas/Index.aspx>, [12 de Octubre de 2013].

o de salud pública específicos de una comunidad. Un número menor de proyectos estuvieron relacionados con problemas ambientales que se consideraron como significativos para las comunidades a lo largo la región fronteriza.

Entre sus logros más significativos presenta:

- Más de 12 millones de llantas de desecho fueron recogidas de tiraderos clandestinos en México y Estados Unidos.
- Con el Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza de la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) y con ayuda de agencias en México y los Estados Unidos, se estima que 54,000 viviendas fueron conectadas a sistemas seguros de agua potable y más de 500,000 viviendas fueron conectadas a servicios de recolección y tratamiento de aguas residuales.
- Funcionarios federales y estatales de México y los Estados Unidos recogieron más de 73 toneladas métricas de pesticidas no utilizados y agroquímicos en centros rurales de recolección en ambos lados de la frontera.
- El Programa Frontera 2012 colaboró con el Comando Norte del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (NORTHCOM, por sus siglas en inglés) para mejorar la disposición y aumentar la capacidad de respuesta en caso de un desastre ambiental en la frontera. Dicho esfuerzo dio como resultado una serie de intercambios de conocimiento, capacitaciones técnicas, ejercicios de simulacro y transferencias de equipo para el manejo de materiales peligrosos en nueve ciudades hermanas a lo largo de la frontera México-EE.UU.
- Se crearon quince (15) planes de emergencia-contingencia para las ciudades hermanas, lo que garantiza una respuesta binacional coordinada en caso de una emergencia en la frontera.
- Una serie de limpiezas comunitarias dieron como resultado la eliminación de 673,300 toneladas de desechos sólidos de tiraderos ilegales, cuencas, estuarios y sistemas públicos de drenaje en México y los EE.UU.
- Aproximadamente 570 toneladas de desechos electrónicos fueron adecuadamente desechados o reciclados por las comunidades en ambos lados de la frontera.

¹⁵⁹ Environmental Protection Agency, *Programa Frontera 2012 informe de resultados (2010-2012)*, [En línea], Dirección URL: http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/b2012closeout_esp.pdf, [12 de Octubre de 2013], p. 3.

- Se completaron inventarios de emisiones de gases de invernadero para cada uno de los estados fronterizos mexicanos.

Ante los resultados anteriores, podemos darnos cuenta de que existe aún mucho trabajo por hacer, los resultados presentados para un programa que tuvo un ciclo de 10 años, no son muy alentadores. Además de que podemos darnos cuenta que realmente este programa no toma en cuenta el estado ambiental en su totalidad, sino más bien sólo una parte. Ante lo cual, ambos gobiernos se han visto en la necesidad de crear una nueva forma de tratar al problema ambiental, es así como el Programa Frontera 2012 tiene como sucesor al Programa Frontera 2020, que fue firmado el 8 de Agosto de 2012 y cuya misión es “Proteger el medio ambiente y la salud pública en la región fronteriza México-Estados Unidos, de manera consistente con los principios del desarrollo sostenible”. Sus actividades han comenzado ya y están relacionadas con 5 metas principales:

1. Reducir la contaminación del aire.
2. Mejorar el acceso a agua limpia y segura.
3. Promover el manejo integral de materiales y sitios limpios.
4. Mejorar la preparación conjunta de la respuesta ambiental.
5. Fortalecer el cumplimiento de la ley y la promoción de una gestión ambiental.

Aunque aún es muy pronto para poder analizar este último programa, es importante destacar la continuidad que se ha generado dentro de la política ambiental conjunta fronteriza por parte de los gobiernos. De esta manera podemos percatarnos de que si bien el tema ambiental no es el principal tema de preocupación bilateral, gracias al surgimiento del debate ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN surgió una nueva política ambiental bilateral, que no sólo sirvió para calmar las voces de los opositores a la firma del TLCAN, sino que más bien surgió como base para el reconocimiento de la importancia y de la urgencia de tomar medidas para mejorar el medio ambiente de la zona fronteriza. Razón por la cual dentro del siguiente apartado ahondaremos un poco más acerca de este mismo tema.

3.4. Balance del debate ambiental, una perspectiva desde México y su frontera norte.

La crisis ambiental en la frontera no surgió con la firma del TLCAN, sino más bien comenzó desde algunas décadas atrás con el surgimiento del proyecto maquilador como alternativa de desarrollo económico de la zona y tal vez esta alternativa ha significado un desarrollo económico *per se*, el problema con la elección de este tipo de desarrollo por parte del gobierno mexicano es que se llevó a cabo sin una correcta planeación e infraestructura. Y además sin una pizca de racionalidad ambiental, siguiendo por el contrario la racionalidad neoliberal en la que lo único que importa es la acumulación de capital y en la que se piensa que el libre albedrío concedido a la oferta y la demanda tenderían a mitigar con el tiempo cualquier daño colateral que pudiera causar.

Y ciertamente, la frontera entre México y los Estados Unidos es hoy una de las regiones fronterizas de mayor dinamismo en el mundo. En términos nacionales, el producto interno bruto de la región de la frontera norte de México representa más del 20% del total nacional, por lo que se puede observar la gran importancia económica de los estados de la frontera norte de México. Aunque también es importante destacar que las maquiladoras están desconectadas de la economía interior, debido principalmente a que importan productos semiacabados y reexportan los productos una vez acabados. Así, menos del 2% del valor añadido de los productos exportados procede de piezas o materiales producidos en México. Además de que si bien es cierto que se han producido una gran cantidad de empleos, también es importante reconocer que los salarios son inferiores a la mitad del sueldo existente en las empresas manufactureras localizadas fuera de la zona fronteriza.¹⁶⁰ Y conforme crece la población, se incrementa la presión sobre los recursos naturales, con la consecuente degradación del aire, el suelo y las aguas.

Situación que al largo plazo ha dado lugar a una crisis ambiental en la zona, que si bien es importante señalar, tal y como se vio en este capítulo, que ambos gobiernos han formulado desde hace varias décadas ya una política ambiental conjunta enfocada al mejoramiento de la situación en la zona, esta no ha significado desde nuestra perspectiva, un verdadero proceso hacia la consecución de un desarrollo sostenible en la misma.

¹⁶⁰ Cfr. Alejandro Díaz-Bautista; José Alberto Avilés; Mario Alberto Rosas Chimal, *Op. cit.*, pp. 6-7.

Como ya se ha puntualizado anteriormente, la frontera norte de México surgió como la principal preocupación por parte de los grupos ambientalistas opositores al TLCAN y además fue tomada como estandarte y ejemplo para dar a entender a la sociedad internacional y a los gobiernos Parte del mismo, lo grave que se tornaría la situación ambiental en México si se firmaba un tratado de libre comercio que no contuviera ninguna directriz ambiental.

Y a pesar de que la frontera México-Estados Unidos fue el principal beneficiario del debate ambiental dentro de las negociaciones del TLCAN, a través de la creación de una nueva institución (COCEF) y un mecanismo de financiación para la región (BDAN), los problemas con la gestión ambiental en la frontera han continuado. Debido a la ausencia de una base para un sistema administrativo común y la planificación integral Ecológica Fronteriza, la coordinación entre las distintas agencias gubernamentales de ambos lados de la frontera estaba obligada a continuar siendo difícil. Los acuerdos (paralelos) del TLCAN para la frontera prometieron mejorar considerablemente la infraestructura de la región, pero se olvidaron de los problemas ambientales que tenían una alta probabilidad de persistir. Así, mientras que las soluciones a los problemas ya existentes, así como el de solución de controversias se tomaron más en serio, las medidas preventivas apenas fueron consideradas.¹⁶¹

Estos acuerdos se encargaron de dejar a un lado la prevención y la precaución ambiental y pusieron al frente la preocupación por el fomento a la construcción de infraestructura con la finalidad de limpiar y no atacar el deterioro ambiental de una manera integral, lo cual colocó a las agendas ambientales fronterizas en una situación por demás vulnerable.

Todos estos elementos nos permiten asegurar que la región compartida entre México y Estados Unidos no presenta señales de sustentabilidad y que lejos de integrar prácticas económicas éstas se han desagregado de tal manera que al medio ambiente se lo considera como proveedor infinito de recursos y se utilizan las fuentes energéticas sin ninguna contemplación. Escasos son los programas de reciclaje o de reuso, marginales los proyectos

¹⁶¹ Cfr. Barbara Hogenboom, *Mexico and the NAFTA environment debate: the transnational politics of economic integration*, Utrecht, International Books, 1998, p. 221, Traducción Propia.

de educación ambiental, carentes las propuestas de una cultura ambiental y limitadas las acciones de las instituciones que nacieron de la firma del TLCAN.¹⁶²

Tal y como afirma Enrique Leff¹⁶³, “el resultado de más de dos décadas de inserción de los gobiernos neoliberales de América Latina en la globalización económica no ha sido un mayor equilibrio ecológico y equidad social. Por el contrario, se ha incrementado la pobreza, se ha ampliado la desigualdad social y se ha ahondado la insustentabilidad. Podrán decirnos que ello se debe a que todavía estamos lejos del mercado perfecto y debemos de seguir en esa vía de progreso. Sin embargo, sabemos que los problemas ambientales avanzan cada día más, en la medida en que hay más crecimiento económico fundado en el consumo destructivo de la naturaleza.”

Es así como una vez más podemos creer que la firma del Acuerdo de cooperación ambiental fronteriza en el cual se crearon ambas instituciones no fue producto de una verdadera toma de conciencia por parte de los países implicados, sino más bien constituyó el cumplimiento del requisito del congreso estadounidense para ratificar el TLCAN. Lo cierto es que en la realidad fronteriza México- Estados Unidos la sustentabilidad sólo funciona como un discurso de buena voluntad y poca efectividad.

Situación que podemos confirmar cuando reconocemos que, en los últimos años, el panorama tanto político como económico de la región y del mundo ha cambiado radicalmente, lo cual ha causado que las prioridades hayan cambiado. La reciente crisis económica a nivel mundial, los graves problemas de seguridad y narcotráfico en México, la lucha antiterrorismo en Estados Unidos y otros asuntos han impactado la fisonomía del propio TLCAN. Pareciera que ante estos nuevos hechos el deterioro ambiental de la zona fronteriza adquiere una vez más, para cada uno de los gobiernos involucrados, un papel insignificante, irrelevante, trivial.¹⁶⁴

Hechos que no cambian la realidad ambiental que se vive en la frontera norte de México, la situación ambiental en este espacio se encuentra en un grave riesgo y puede

¹⁶² Miriam Alfie Cohen, “Dilemas ambientales en la región de América del Norte”, [En línea], *Revista Sociológica*, No.61, México, UNAM, Mayo-Agosto 2006, Dirección URL: <http://www.revistasociologica.com.mx/abstract.asp?uid=984>, p. 181.

¹⁶³ Enrique Leff, *Op. cit.*, p. 34.

¹⁶⁴ *Cfr.* Miriam Alfie Cohen; Óscar Flores Jáuregui, *Op. cit.*, p. 130.

degradarse, aún más, si el crecimiento tanto de la población como de la economía continúa bajo los parámetros actuales. Al no promoverse ninguna modificación en el desarrollo regional, ni aceptarse las asimetrías y las diferencias de patrones de crecimiento y de políticas de acción frente al deterioro ambiental, la vulnerabilidad de la región será cada vez más intensa.¹⁶⁵

La idea de desarrollo en la frontera debe convertirse en multidimensionalidad, es decir, ir más allá de la economía y del crecimiento económico, para darnos cuenta que el desarrollo es un término complejo cuyas soluciones y propuestas al contrario de lo que ha venido pasando en los últimos años exigen propuestas cada vez más complejas, que deben enfrentar las contradicciones de nuestro país y nuestra sociedad (pobreza, desigualdad y crisis ambiental, etc.) en un sentido integral y no sólo como una simple variable. La nueva idea de desarrollo que se debe perfilar en la frontera supondría dilucidar soluciones integrales que fomenten la participación de la ciudadanía, de expertos en la materia y de las organizaciones no gubernamentales, sin desligar las mismas de las acciones nacionales e internacionales que puedan ser tomadas por los gobiernos. Es primordial reconocer que la conservación del medio ambiente está intrínsecamente ligada al modelo de desarrollo económico imperante, pero no sólo es importante tomar en cuenta estas dos variables al modelar los proyectos de desarrollo de cualquier país, así se trate de uno desarrollado o en vías de acceder al desarrollo, sino que también debe tomarse en cuenta la salud y el bienestar social, como un todo. Sin embargo, después de analizar el caso concreto de la frontera norte de México, pareciera que ciertamente en la realidad y desde la perspectiva de los tomadores de decisiones, el crecimiento económico y el cuidado ambiental son rubros totalmente contradictorios y separados.

Por lo cual se hace evidente la falta de una verdadera convicción acerca de que, conservar la belleza y riqueza medioambiental, asegurar la salud de la población, elaborar normas de mercado justas y equitativas y garantizar la igualdad de oportunidades redundará en beneficio genuino y común, entendido éste tanto en términos monetarios como sociales y éste debe ser proyectado no sólo a la zona fronteriza sino al país entero. Las amenazas sobre

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 169.

el medio ambiente y nuestro futuro como sociedad sólo pueden evitarse mediante un cambio fundamental en el modelo de desarrollo económico imperante.

Algunos factores de interés para la agenda regional consisten en la recuperación y conservación oportuna de áreas y recursos naturales sensibles ubicados en la frontera así como el control de mayores e irreversibles riesgos sobre la salud de los residentes y la incorporación de mayores criterios técnicos y ambientales en la integración de la maquila a los procesos de producción fragmentada desde las casa matrices o subcontratantes.

Éstas, que no son las únicas sino ejemplos de tendencias a precisar, deben ser analizadas con más detalle en tanto elementos a integrar en una perspectiva de largo alcance para el desarrollo regional, sobre todo en las regiones de mayor presión y en una visión dinámica reforzar las acciones de prevención con alcance regional.¹⁶⁶

En algunos casos, como el agua, su problemática e implicaciones tendrán que ser ubicados incluso en la agenda de seguridad nacional. El eje articulador dentro de los procesos de planeación y definición de estrategias, deberá encontrarse en el conocimiento profundo del potencial actual y futuro de la región. Un conocimiento que no se puede basar en una simple extrapolación de tendencias, sino en una valoración dinámica del estado y presión a que están sometidos los recursos naturales y que contemple que las opciones se encuentran en la esfera de la eficiencia, la innovación tecnológica, los cambios en los patrones de consumo y la evolución de las percepciones gubernamentales y ciudadanas.¹⁶⁷

Desde nuestra óptica, el deterioro ambiental tiene un impacto directo sobre el desarrollo y la pobreza. Dejar de lado este tema afecta de manera directa la calidad de vida de los habitantes de la región y abre las puertas a una mayor violencia, criminalidad y falta de oportunidades. Si bien es cierto que la cuestión ambiental fue un tema candente en la firma del TLCAN y éste dio pie a la construcción de instituciones tanto binacionales como trinacionales en la materia, hoy poco se habla sobre la temática y su impacto es casi nulo tanto en medios de comunicación como en el ámbito académico.¹⁶⁸

Es necesario repensar la región como un modelo de desarrollo económico, político, cultural y ambiental, pero de igual manera es necesario que se asuma una corresponsabilidad

¹⁶⁶ Instituto Nacional de Ecología, *Op. cit.*, p. 13.

¹⁶⁷ Instituto Nacional de Ecología, *Op. cit.*, p.13.

¹⁶⁸ Miriam Alfie Cohen; Óscar Flores Jáuregui, *Op. cit.*, p. 130.

entre los ciudadanos, los empresarios y los dirigentes políticos; y por otro lado es necesario el surgimiento de una verdadera voluntad política y una nueva racionalidad ambiental.

Conclusiones

Es un hecho que la cultura occidental, que había vivido alejada del respeto a la naturaleza, está experimentando un reencuentro con la idea del ser humano dentro de la naturaleza y de la importancia que tiene el medio ambiente, tanto a nivel político, como económico y social. La dimensión y los alcances del deterioro ambiental lo convierten en un conflicto mundial, que rebasa fronteras y se convierte en un problema de seguridad para todas las naciones, tanto desarrolladas como en vías de desarrollo.

Razón por la cual, la crisis ambiental ha irrumpido en los últimos 40 años en el mundo como una crítica a la degradación ambiental generada por el crecimiento económico –y en forma más generalizada por la racionalidad de la modernidad– en donde el modelo económico imperante se ha instituido como un paradigma totalitario que codifica todas las cosas, todos los objetos y todos los valores en términos de capital, para someterlos a la lógica del mercado, sin haber internalizado sus complejas relaciones con el mundo natural.¹⁶⁹ Ya que, con la presente investigación, pudimos percatarnos que la racionalidad económica imperante en la realidad internacional actual, continúa con la firme convicción de que los recursos medioambientales son infinitos y su única prioridad es la acumulación de capital. Aún a pesar de que la realidad nos muestre que las prácticas actuales no son sostenibles desde el punto de vista ambiental.

Por lo cual creemos pertinente que para crear un verdadero cambio es necesaria la construcción de un nuevo modelo económico basado en una racionalidad ambiental, la cual tiene que pasar por un proceso de adaptación que tiene que darse necesariamente desde el espacio nacional, estatal y municipal, en concordancia con las exigencias internacionales. Además deben surgir mecanismos de cooperación internacional en donde criterios como el de equidad, eficacia, eficiencia y transparencia tengan un valor importante y en donde países desarrollados y en vías de desarrollo compartan intereses, de otra manera, el desarrollo sostenible no podrá ser una realidad.

La humanidad tendrá un futuro promisorio sólo cuando las naciones acepten que el desarrollo sostenible es el camino más adecuado para lograr el desarrollo auténtico de los

¹⁶⁹ Cfr. Enrique Leff, *Op. cit.*, p.23-25.

seres humanos.¹⁷⁰ El problema en algunas ocasiones reside en encontrar el verdadero significado del desarrollo sostenible ya que este concepto se usa indiscriminadamente, en ocasiones el desarrollo sostenible se entiende únicamente como la vinculación entre los procesos económicos de desarrollo y la capacidad de resiliencia de la naturaleza. Sin embargo es preciso resaltar que la importancia de este concepto reside en la inclusión de la agenda social dentro de la misma, abarcando no sólo al medio ambiente sino también el desarrollo social, político, cultural, educativo, etc. Además de que también este concepto está relacionado con el proceso de reducir las diferencias de los niveles socioeconómicos, siendo este desde nuestra perspectiva el principal reto del desarrollo sostenible, tal y como lo afirma Rosa María Piñón Antillón¹⁷¹, “El verdadero reto al que debe enfrentarse el fenómeno de la globalización y con él el capitalismo internacional es disminuir las diferencias económicas y sociales entre unos y otros países y generar oportunidades para todos”.

Así, para la consecución de un verdadero desarrollo sostenible a nivel mundial, es primordial que todos los actores que de alguna manera pudieran influir (sociedad, gobierno local y federal, empresarios, científicos, etc.) adquieran conciencia de la corresponsabilidad que poseen y puedan formar una sinergia de manera que surja un compromiso por parte de cada uno de ellos para poder dilucidar y llevar a la acción las directrices que nos llevarán a transformar el desarrollo sostenible de la teoría a la realidad. Se trata de generar una economía ecológica y socialmente sostenible.

Con la anterior investigación pudimos conocer y tener un acercamiento a los principales lineamientos del debate ambiental, debate que surgió junto con la preocupación por la crisis ecológica en el contexto de una economía inmersa en el proceso de la globalización, así como de las posturas dentro del mismo por un lado la postura en pro del libre comercio que se basa principalmente en la racionalidad neoliberal en la que se argumenta que los beneficios económicos del libre comercio tenderán a mitigar los efectos ambientales que se pudiesen causar en el proceso y en la curva de Kuznets que afirma, moviéndose bajo las mismas premisas, que la relación entre el ingreso per cápita y la degradación ambiental es una curva invertida que refleja que al inicio de entrada de un país a

¹⁷⁰ Cfr. Roberto Hurtado Jiménez, *Op. cit.*, en Héctor M. Capello (Coord.), *Op. cit.*, p. 151.

¹⁷¹ Cfr. Rosa María Piñón Antillón, “Nuevos Equilibrios en el poder mundial: la UE, EE. UU., Japón y las economías emergentes” en Rosa María Piñón Antillón Coord., *Op. cit.*, p. 71.

la dinámica del libre comercio ciertamente la degradación ambiental es alta, pero que una vez que se alcanza el umbral en el ingreso éste comienza a decrecer.

Por otro lado pudimos conocer los argumentos defendidos por los adeptos de la postura en contra del libre comercio que afirman que la degradación ambiental se encuentra inmersa en las premisas en las que se basa el modelo de desarrollo imperante ya que se encuentra basada en la transformación de recursos ambientales finitos, asignándoles un valor que se encuentra fijado por la relación de la oferta y la demanda, sin otorgarle valor alguno al medio ambiente, ni a la degradación ambiental que se causa. Con lo cual con el fin de maximizar las ganancias y minimizar los costos de producción, jamás se toma en cuenta al medio ambiente.

El revisar las dos posturas dentro del debate ambiental nos hizo concluir que la relación entre libre comercio y medio ambiente no tiene porqué ser de contrariedad, sino que más bien debería ser de complementariedad ya que es imposible detener el desarrollo económico por completo para conservar y revertir la crisis ambiental en la que nos encontramos inmersos. Pero de la misma manera es imposible continuar con el desarrollo económico bajo las mismas premisas que hasta ahora han imperado en nuestro planeta, la crisis ambiental es la prueba más palpable. Por lo cual es imperante el formular un esquema de producción económicamente viable, socialmente justo y ecológicamente equilibrado.

Dentro del segundo capítulo pudimos conocer el caso del debate ambiental surgido dentro de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que concluyó con la inclusión de algunas directrices ambientales dentro del mismo, así como un acuerdo paralelo en materia ambiental. Razón por la cual este tratado constituyó un acontecimiento que ha servido como punto de referencia en lo referente a la relación libre comercio-medio ambiente hasta nuestros días.

Primero comenzamos por conocer las condiciones que llevaron a los Estados firmantes del mismo a acceder a formar la región de América del Norte. Y pudimos concluir que el Tratado surgió de la necesidad de Estados Unidos de reposicionar su poderío y sus intereses en el escenario internacional ya que junto con la caída del muro de Berlín, se desmoronaron también los pilares en los que basaba su poderío e influencia a nivel mundial. Además, no podemos olvidar el hecho de que la decisión estadounidense también fue tomada para hacer frente al surgimiento de la Unión Europea y la competencia comercial que

representaba Japón para su industria nacional. Claro está también que Estados Unidos nunca tuvo, ni tendrá la intención de lograr en América, una unión horizontal o de paridad ya que, sus intereses se fijan en el libre comercio y en el control económico, político, cultural y ambiental de la región.

México por su parte fue orillado a acceder al libre comercio tanto por los intereses de la clase política en el poder como por los organismos internacionales de carácter financiero que lo ayudaron en sus repetidas épocas de crisis económicas. Y por su parte Canadá que en Octubre de 1988 ya había firmado un TLC con Estados Unidos, simplemente no podía quedarse fuera de la jugada en la creación de un bloque comercial norteamericano, por lo cual en el momento que México y Estados Unidos anunciaron que entrarían en negociaciones de un Tratado de Libre Comercio, decidió anexarse. Así el TLCAN entró en vigor el 1º de enero de 1994, formando la región de América del Norte.

Y es también en ese mismo día que entraría en vigor el Acuerdo Paralelo al TLCAN en materia ambiental, acuerdo que surgió gracias al levantamiento de un movimiento liderado por ONG's y empresarios, principalmente estadounidenses, que se oponían a la firma de un tratado en el que no se tuviera ciertos lineamientos relativos al medio ambiente y la aplicación de la legislación ambiental. Las ONG's se mostraron preocupadas principalmente por la situación ambiental y la pobreza de la legislación ambiental mexicana ya que pensaban que esto afectaría de manera directa al medio ambiente mexicano y de manera indirecta al medio ambiente estadounidense. Los empresarios por su parte, mostraron una gran preocupación por la posible pérdida de competitividad por la diferencia en el nivel de las normas ambientales mexicanas y el posible surgimiento de un "ecodumping", además de que tenían la firme convicción de que las empresas tenderían a invertir en México por la ventaja comparativa que constituiría el menor nivel en sus normas ambientales, lo cual causaría indirectamente la pérdida de empleos. Después de una incansable lucha por parte de los anteriores grupos y gracias a que el debate se dio en un contexto político favorable debido principalmente a que fue un año de elecciones en Estados Unidos, se logró incluir dentro del tratado algunos lineamientos ambientales y el firmar el acuerdo paralelo en materia ambiental. Ante lo cual y después de analizar tanto los lineamientos ambientales dentro del TLCAN como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, pudimos concluir que realmente los objetivos que persiguen en los mismos son poco ambiciosos y vinculantes, además de que

distan mucho de delinear un verdadero compromiso o una verdadera guía hacia la consecución de un desarrollo sostenible en la región. Por lo cual consideramos, como su principal aportación, la creación de una institución que se encargaría de promover y desarrollar políticas ambientales.

En lo que se refiere a la resolución de controversias ambientales dentro del TLCAN, la CCA tendrá que tomar un papel preponderante para hacer notar las necesidades ambientales de la región y asegurarse de que surjan compromisos de los países Parte que sean efectivos y den resultados positivos que permitan que se siga dando el comercio internacional pero siempre acorde con la protección ambiental como prioridad¹⁷².

Así mismo pudimos confirmar la hipótesis central de nuestra investigación al concluir que la inclusión del acuerdo paralelo en materia ambiental así como la inclusión de algunos lineamientos en materia ambiental dentro del mismo texto del tratado, fueron guiados más por una lógica de negociación de los ejecutivos de los tres países firmantes, en especial del estadounidense, para lograr que el tratado fuera aprobado por el Congreso de este mismo país, que por una verdadera convicción o un verdadero compromiso de los tres gobiernos en torno a la problemática ambiental de la región.

Así, pudimos comprender que tanto el acuerdo como los lineamientos ambientales dentro del tratado significaron, tal como afirma Ricardo Valentín Santes Álvarez¹⁷³, “el precio que debía pagarse para calmar a los ambientalistas” en su oposición al TLCAN.

Afirmación que nos lleva también a la conclusión de que el debate entre libre comercio y medio ambiente existe solamente en el discurso ya que la realidad que vivimos nos muestra que lo que realmente mueve al mundo son los intereses económicos, además de que no encuentran un oponente en lo ambiental.

Conclusiones que podemos extrapolar también al caso de la frontera norte de México, zona que ha sufrido de manera directa el impacto de la entrada de México a la dinámica del libre comercio ya que como pudimos comprobar con esta investigación, la rápida industrialización de la zona ha causado un problema ambiental severo que afecta no sólo al medio ambiente sino también a la población que reside en la misma. Razón por la cual la

¹⁷² Cfr., Gina Jaqueline Prado Carrera, *Op. Cit.*, p. 321

¹⁷³ Ricardo Valentín Santes Álvarez, *Op. cit.*, p. 137.

zona surgió como uno de los principales intereses por parte de los ambientalistas opositores al tratado.

Gracias a lo cual, a pesar de que la relación bilateral medioambiental fronteriza entre México y Estados Unidos data desde los años 40, el surgimiento de esta preocupación por la zona y los efectos que el TLCAN tendría en el medio ambiente de la zona, lograron provocar un resurgimiento y mejora de la misma. Primero con el surgimiento de programas como el Programa Integral Ambiental Fronterizo y los subsiguientes Programas Frontera XXI, 2012 y 2020. Pero la punta de lanza en este sentido sería la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental Fronteriza, acuerdo firmado al paralelo del TLCAN entre los gobiernos de México y Estados Unidos y en el que se crearon dos instituciones BDAN y COCEF, que se encargan específicamente de la mejora de infraestructura ambiental en la zona. Instituciones que ante la investigación hecha en el presente trabajo pudimos concluir, que sus alcances han sido muy limitados principalmente debido a que se encargan de financiar proyectos únicamente relacionados a infraestructura relacionada con el agua, saneamiento y residuos sólidos municipales, quedando fuera la protección de los recursos y servicios ambientales. Pero aún más importante de considerar es el hecho de que no poseen autoridad alguna para regular y/o exigir a las maquiladoras un comportamiento ambientalmente responsable. Además de que deberían de dirigir sus proyectos y préstamos a las pequeñas y medianas empresas de capital mexicano, de manera que tuvieran la posibilidad de adquirir tecnología pro ambiental y capacitación para poder cumplir cabalmente con las regulaciones ambientales.

Por lo cual ante el análisis tanto de la institución trilateral como de las bilaterales, creadas bajo el amparo del TLCAN, podemos concluir que a pesar del avance que significa la creación de instituciones y de un marco jurídico apropiado, lo más importante sería la correcta aplicación y vigilancia de las mismas. Creyendo que para poder lograr este cometido se precisa de una participación ciudadana más dinámica y amplia, sin ella sería difícil el poder pensar en una mejoría sustancial en la calidad del medio ambiente, tanto en el caso de la frontera norte como del planeta.

Además de que necesitamos dirigentes políticos con coraje, decisión y liderazgo que tengan la firme convicción de iniciar una verdadera búsqueda de un desarrollo sostenible y no de un crecimiento económico que pretenda ampliar los límites ambientales. Un desarrollo

sostenible en el que el comercio y la agenda social se encuentren en igualdad de importancia sin estar supeditada una por la otra.

Y no hay mejor momento que ahora que se cumplen 20 años de la firma del TLCAN y sus acuerdos paralelos en el que debemos mirar hacia atrás y analizar los errores y los aciertos para poder replantear nuestra realidad y luchar por forjar el futuro que nos merecemos, un futuro sustentable.

Bibliografía

Libros:

- ▣ Alfie Cohen, Miriam, *Agencias Ambientales: Europa y América del Norte: perspectivas y alcances*, Barcelona, Pomares, 2006, 155pp.
- ▣ Anderson, Kym; Blackhurst, Richard (Directores), *El Comercio Mundial y el Medio Ambiente*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 1992, 300pp.
- ▣ Capello, Héctor M. (Coord.), *Nuevos Paradigmas Sobre la Frontera Estados Unidos-México: Problemas Asociados a una Larga Transición*, Cuernavaca, UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, 2003, 689pp.
- ▣ Carmona Lara, María del Carmen; Hernández Meza, Lourdes (Coords.), *Temas selectos de Derecho Ambiental*, México, UNAM; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, 260pp.
- ▣ Cienfuegos Salgado David, Macías Vázquez María Carmen (Coords.), *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz De Alba Medrano. Bioderecho, tecnología, salud y derecho genómico*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2006, 500pp.
- ▣ Driscoll de Alvarado, Bárbara; Gambrell, Mónica, *El Tratado de Libre Comercio: entre el viejo y el nuevo orden*, México, UNAM, CISAN, 1992, 283pp.
- ▣ H. Casares Enrique; Sobarzo Horacio (Comp.), *Diez Años del TLCAN en México: Una Perspectiva Analítica*, México, FCE, 2004, 331pp.
- ▣ Hogenboom, Barbara, *Mexico and the NAFTA environment debate: the transnational politics of economic integration*, Utrecht, International Books, 1998, 279pp.
- ▣ Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP; SEMARNAP CIEL, *Comercio y medio ambiente: derecho, economía y política*, México, s/Editorial, 1995, 264pp.
- ▣ Johnson, Pierre Marc; Bealieu, André. *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington D.C., Island, 1996, 412pp.
- ▣ López Portillo y Ramos, Manuel (Comp.), *El medio ambiente en México: Temas, problemas y alternativas*, México, FCE, 1982, 429pp.
- ▣ Méndez, José Luis (Comp.), *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, México, El Colegio de México, 2000, 609pp.

- ▣ Muñoz Villarreal, Carlos; González Martínez, Ana Citlalic (Comp.), *Economía, sociedad y medio ambiente: Reflexiones y avances hacia un desarrollo sustentable en México*, México, Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAT, 2000, 309pp.
- ▣ Nicholson, Michael, *International Relations: A Concise Introduction*, New York, Palgrave Mcmillan, 2002, 242pp.
- ▣ O'Neill, Kate, *The Environment and International Relations*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2009, 250pp.
- ▣ Piñón Antillón, Rosa María (Coord.), *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, México, UNAM; FCPyS, 1999, 446pp.
- ▣ Rojas Amandi, Víctor Manuel, *La Protección del Medio Ambiente en el TLCAN y la OMC*, México, Oxford University, 2000, 293pp.
- ▣ SELA-UNCTAD, *Comercio y medio ambiente: el debate internacional*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1995, 365pp.
- ▣ Vereza Campos, Mónica; Fernández de Castro, Rafael; Weintraub, Sidney (Coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, FCE, 1998, 496pp.
- ▣ Witker, Jorge (Coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 530pp.

Documentos Electrónicos:

- ▣ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, [En línea], Dirección URL: <http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/Convencionalidad/archivos/208.-Acuerdo%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Ambiental%20de%20Am%C3%A9rica%20del%20Norte.pdf>, 75pp.
- ▣ Alfie Cohen, Miriam, “Dilemas ambientales en la región de américa del norte”, [En línea], *Revista Sociológica*, No.61, México, UNAM, Mayo-Agosto 2006, Dirección URL: <http://www.revistasociologica.com.mx/abstract.asp?uid=984>, pp.167-206.
- ▣ Alfie Cohen, Miriam, “Frontera y medio ambiente: ¿cooperación o conflicto?”, [En línea], en *El Cotidiano: Frontera Norte*, No.77, México, UAM Azcapotzalco, Julio-Agosto 1996, Dirección URL: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/7708.doc>, 16pp.

- ☐ Alfie Cohen, Miriam; Flores Jáuregui, Óscar, “Las agencias ambientales binacionales de México y Estados Unidos: balance y perspectiva a dieciséis años de su creación”, [En línea], *Norteamérica*, Año 5, No.1, enero-junio de 2010, Dirección URL: <http://www.journals.unam.mx/index.php/nam/article/download/24148/22681>, pp.129-172.
- ☐ Alfie Cohen, Miriam; Vidal, Godofredo, “Hacia los Acuerdos Paralelos: El Medio Ambiente”, [En línea], *Sindicalismo*, No.56, México, Julio 1993, Dirección URL: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/5614.doc>., 11pp.
- ☐ Burguillo Cuesta, Mercedes; García de la Cruz, José Manuel, *El comercio internacional y la sostenibilidad global*, [En línea], España, s/fecha de publicación, Dirección URL: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec8/Datos/documentos/comunicaciones/Mundial/Burguillo%20Mercedes.PDF>, 27pp.
- ☐ Candia, Lizzie, *Does the Environmental Kuznets Curve explain how a growing economy can achieve better environmental quality?*, [En línea], United Kingdom, University of Dundee, 2003, Dirección URL: <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/gateway/?news=27988>, 17pp.
- ☐ CCA, *Plan estratégico 2010-2015*, [En línea], Canadá, 10 de Noviembre de 2010, Dirección URL: http://www.cec.org/Storage/102/15040_Strategic_plan_2011_es.pdf , 21pp.
- ☐ Comisión de Cooperación Ambiental, *Acerca de la CCA*, [En línea], 2013, Dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=310&BL_ExpandID=132.
- ☐ Comisión de Cooperación Ambiental, *Recomendación al Consejo 13-04*, [En línea], 06 de Diciembre de 2013, Dirección URL: http://www.cec.org/Storage/156/18243_JPAC_Advice_13-04-Final_sp.pdf.
- ☐ Correa Restrepo, Francisco, “Crecimiento económico y medio ambiente: una revisión analítica de la hipótesis de la curva ambiental de Kuznets”, [En línea], *Semestre Económico*, Vol. 7 (Julio-Diciembre), 2004, Dirección URL: <http://www.redalyc.org/pdf/1650/165013658003.pdf>, pp.73-104.

- ☐ Correa Serrano, María Antonia, “Del tratado de libre comercio a la alianza de seguridad y protección para América del norte”, [En línea], *Producción Económica: Anuario de Investigación 2007*, México, UAM-Xochimilco, 2010, Dirección URL: http://bidi.xoc.uam.mx/tabla_contenido_libro.php?id_libro=377, 313pp.
- ☐ Díaz-Bautista, Alejandro; Avilés, José Alberto; Rosas Chimal, Mario Alberto, “Desarrollo económico de la frontera norte de México”, [En línea], *Observatorio de la economía latinoamericana*, Dirección URL: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/Diaz-AvilesChimal.pdf>, 17pp.
- ☐ Environmental Protection Agency, *Programa Ambiental México-Estados Unidos Frontera 2012: Estrategia para el desarrollo de los Indicadores*, [En línea], Dirección URL: http://www.epa.gov/icc/files/indicator_development/estrategia_para_el_desarrollo_de_indicadores_frontera_2012.pdf, 16pp.
- ☐ Environmental Protection Agency, *Programa Frontera 2012 informe de resultados (2010-2012)*, [En línea], Dirección URL: http://www2.epa.gov/sites/production/files/documents/b2012closeout_esp.pdf, 28pp.
- ☐ Grossman, Gene M.; Krueger, Alan B., *Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement*, [En línea], Estados Unidos de América, National Bureau of Economic Research, November 1991, Dirección URL: <http://www.nber.org/papers/w3914.pdf>, 57pp.
- ☐ INEGI, *Referencias geográficas y extensión territorial de México*, [En línea], México, Dirección URL: http://www.inegi.org.mx/inegi/spc/doc/internet/1-GeografiaDeMexico/man_refgeog_extterr_vs_enero_30_2088.pdf, 17pp.
- ☐ Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP, *Economía ambiental: lecciones de América Latina*, [En línea], México, 1997, Dirección URL: <http://www.inecc.gob.mx/descargas/publicaciones/124.pdf>, 297 pp.
- ☐ Instituto Nacional de Ecología; SEMARNAP, *Reporte del estado ambiental y de los recursos naturales en la frontera norte de México*, [En línea], México, 1998, Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/descarga.html?cv_pub=109&tipo_file=pdf&filen_ame=109, 349pp.

- ☐ Kenneth, Arrow, *et.al.* "Economic Growth, Carrying Capacity and the Environment", [En línea], *Science*, Vol. 268, Suiza, 1995, Dirección URL: http://www.precaution.org/lib/06/econ_growth_and_carrying_capacity.pdf, pp.520-521.
- ☐ Leff, Enrique, *Discursos Sustentables*, [En línea], México, Siglo XXI Editores, 2008, Dirección URL: <http://www.deliberaweb.com/dades/documents/497/1272914999.pdf>, 271 pp.
- ☐ Panayotou, Theodore, *Economic Growth and the Environment*, [En línea], Ginebra, 2003, Dirección URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ead/sem/sem2003/papers/panayotou.pdf> , 49 pp.
- ☐ Panayotou, Theodore; Traducido por Bernardo Rivera, "Ecología-Economía, Medio Ambiente y Desarrollo", [En línea], *Revista CORPOICA*, Vol.1, No.1, Colombia, Octubre 1996, Dirección URL: http://www.corpoica.org.co/SitioWeb/Archivos/Revista/7_Ecologia-EconomiaMedioAmbient.PDF, pp. 40-45.
- ☐ Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Perspectivas del medio ambiente mundial 2002*, [En línea], Dirección URL: <http://www.unep.org/geo/GEO3/spanish/>, 605 pp.
- ☐ Rabasa, Emilio O. (Coord.), "*La constitución y el medio ambiente*", [En línea], *Serie Doctrina Jurídica*, Núm. 385, México, UNAM, 2007, Dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2429/2.pdf>, 317pp.
- ☐ Santes Álvarez, Ricardo Valentín, *Replanteando la interacción gobierno-sociedad: Lecciones de la gobernanación ambiental en la Franja México-Estados Unidos*, [En línea], México, 2009, Dirección URL: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2009c/603/Programa%20Integral%20Ambiental%20Fronterizo.htm>, 247pp.
- ☐ Susmita, Dasgupta; *et. al.*, "Confronting the Environmental Kuznets Curve", [En línea], *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, 2002, Dirección URL: <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28200224%2916%3A1%3C147%3ACTEKC%3E2.0.CO%3B2-B>, pp.147-168.
- ☐ Vaughan, Scott, *Efectos ambientales del libre comercio: Ponencias presentadas en el Simposio de América del Norte sobre análisis de los vínculos entre comercio y medio ambiente (octubre de 2000)*, [En línea], Comisión para la Cooperación Ambiental, 2000, Dirección URL: http://www.cec.org/Storage/45/3765_simposio-sp.pdf, 495pp.

- ▣ Villarreal, M. Ángeles; Fergusson, Ian F., “NAFTA at 20: Overview and Trade Effects”, [En línea], *Congressional Research Service*, s/lugar de publicación, 21 de Febrero de 2013, Dirección URL: <http://www.fas.org/sqp/crs/row/R42965.pdf>, 30pp.
- ▣ Vines, Claire, “It’s not Easy Being Green’ – the Illusion Of ‘Green’ And Environmentally Protective Provisions within the North American Free Trade Agreement (NAFTA)”, [En línea], *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law*, Vol.1, Issue 2, 2004, Dirección URL: <http://www.law.mq.edu.au/public/download/?id=14961>, pp. 269-280.

Tesis:

- ▣ Gutiérrez García, Jorge, *Relaciones Internacionales y medio ambiente: Globalidad y retos de la transición hacia un desarrollo sustentable*, México, UNAM, FCPyS, 2003, 181pp.
- ▣ Gutiérrez Martín, Armando, *El desarrollo hídrico y socioeconómico en la frontera norte de la república mexicana. Una frontera de tierra y agua*, México, UNAM, Facultad de Ingeniería, 2011, 96pp.
- ▣ Laguerenne Cortés, Ana Georgina, *El Impacto Ambiental que Genera la Industria Maquiladora de Exportación en la Frontera Norte de México 1970-1995: El caso de Cd. Reynosa Tamps.*, México, UNAM, ENEP Acatlán, 1998, 73pp.
- ▣ Leo Lozano, Julieta Anabel, *Comercio Internacional y Ambiente en América del Norte: Tres Estudios de Caso*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2002, 246pp.
- ▣ Sánchez Ruíz, Eva Isabel; Wleeschower Robles, Erika Alicia, *La Comisión para la Cooperación Ambiental en la Promoción del Desarrollo Sustentable en América del Norte*, México, UNAM, FCPyS, 2000, 138pp.

Páginas de Internet:

- ▣ <http://www.cocef.org/espanol/index.html>
- ▣ http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/norte/COCEF_BDAN/Paginas/PA_Cy_B.aspx
- ▣ <http://www.nadb.org/about/mision.asp>
- ▣ <http://www.nadb.org/programs/credito.asp>

 <http://www.semarnat.gob.mx/temas/internacional/frontera2012/Paginas/Index.aspx>

 www.cec.org

Anexo 1¹⁷⁴ Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Selección de artículos referentes al medio ambiente.

PREAMBULO

Los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, del Canadá y de los Estados Unidos de América, decididos a:

REAFIRMAR los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones;
CONTRIBUIR al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional;

CREAR un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios;

REDUCIR las distorsiones en el comercio;

ESTABLECER reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial;

ASEGURAR un marco comercial predecible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión;

DESARROLLAR sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional;

FORTALECER la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales;

ALENTAR la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual;

CREAR nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;

EMPRENDER todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente;

PRESERVAR su capacidad para salvaguardar el bienestar público;

PROMOVER el desarrollo sostenible;

¹⁷⁴ El Anexo 1 contiene únicamente una selección de Artículos referentes al medio ambiente, para ver el Tratado completo se recomienda acceder a la siguiente Dirección URL: <http://badicc.eclac.cl/controversias/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado de Libre Comercio de America del Norte-TLCAN.pdf>

REFORZAR la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental; y

PROTEGER, fortalecer y hacer efectivos los derechos de sus trabajadores;

Artículo 102. Objetivos

1. Los objetivos del presente Tratado, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:

(a) eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;

(b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;

(c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;

(d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;

(e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y

(f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

2. Las Partes interpretarán y aplicarán las disposiciones de este Tratado a la luz de los objetivos establecidos en el párrafo 1 y de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional.

Artículo 104. Relación con tratados en materia ambiental y de conservación

1. En caso de incompatibilidad entre este Tratado y las obligaciones específicas en materia comercial contenidas en:

(a) la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, celebrada en Washington el 3 de marzo de 1973, con sus enmiendas del 22 de junio de 1979;

(b) el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, del 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas del 29 de junio de 1990;

(c) el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, del 22 de marzo de 1989 a su entrada en vigor para México, Canadá y Estados Unidos; o

(d) los tratados señalados en el Anexo 104.1, estas obligaciones prevalecerán en la medida de la incompatibilidad siempre que, cuando una Parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance para cumplir con tales obligaciones, elija la que presente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del Tratado.

2. Las Partes podrán acordar por escrito la modificación del Anexo 104.1, para incluir en él cualquier enmienda a uno de los acuerdos a que se refiere el párrafo 1 y cualquier otro acuerdo en materia ambiental o de conservación.

Anexo 104.1

Tratados bilaterales y otros tratados en materia ambiental y de conservación

1. El Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de Estados Unidos de América en lo Relativo al Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, firmado en Ottawa el 28 de octubre de 1986.

2. El Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, firmado el 14 de agosto de 1983 en La Paz, Baja California Sur.

SEGUNDA PARTE COMERCIO DE BIENES

Capítulo VII Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias

Sección B - Medidas sanitarias y fitosanitarias

Artículo 712. Principales derechos y obligaciones

Derecho a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias

1. Cada una de las Partes podrá, de conformidad con esta sección, adoptar, mantener o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria necesaria para la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal en su territorio, incluida una medida que sea más estricta que una norma, directriz o recomendación internacional.

Derecho a fijar el nivel de protección

2. No obstante cualquier otra disposición de esta sección, cada una de las Partes podrá, para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, fijar sus niveles apropiados de protección, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 715.

Principios científicos

3. Cada una de las Partes se asegurará de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria que adopte, mantenga o aplique:

(a) esté basada en principios científicos, tomando en cuenta, cuando corresponda, factores pertinentes, como las diferentes condiciones geográficas;

(b) no sea mantenida cuando ya no exista una base científica que la sustente; y

(c) esté basada en una evaluación de riesgo apropiada a las circunstancias.

Trato no discriminatorio

4. Cada una de las Partes se asegurará de que una medida sanitaria o fitosanitaria que adopte, mantenga o aplique no discrimine arbitraria o injustificadamente entre sus bienes y los similares de otra Parte, o entre bienes de otra Parte y bienes similares de cualquier otro país, cuando existan condiciones idénticas o similares.

Obstáculos innecesarios

5. Cada una de las Partes se asegurará de que cualquiera de las medidas sanitarias o fitosanitarias que adopte, mantenga o aplique sea puesta en práctica sólo en el grado necesario para alcanzar su nivel apropiado de protección, tomando en cuenta la factibilidad técnica y económica.

Restricciones encubiertas

6. Ninguna de las Partes podrá adoptar, mantener ni aplicar ninguna medida sanitaria o fitosanitaria que tenga la finalidad o la consecuencia de crear una restricción encubierta al comercio entre las Partes.

Artículo 713. Normas internacionales y organismos de normalización

1. Sin reducir el nivel de protección a la vida o la salud humana, animal o vegetal, cada una de las Partes usará, como una base para sus medidas sanitarias o fitosanitarias, normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, con el fin, entre otros, de hacer sus medidas sanitarias o fitosanitarias equivalentes o, cuando corresponda, idénticas a las de las otras Partes.

2. Una medida sanitaria o fitosanitaria de una Parte que siga una norma, directriz o recomendación internacional pertinente se considerará congruentes con el Artículo 712. Una medida que ofrezca un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria diferente del que se lograría mediante una medida basada en una norma, directriz o recomendación internacional pertinente no deberá, sólo por ello, considerarse incompatible con las disposiciones de esta sección.

3. Nada de lo dispuesto en el párrafo 1 será interpretado como un impedimento para que una Parte adopte, mantenga o aplique, de conformidad con las otras disposiciones de esta sección, una medida sanitaria o fitosanitaria que sea más estricta que la norma, directriz o recomendación internacional pertinente.

4. Cuando una Parte tenga motivo para suponer que una medida sanitaria o fitosanitaria de otra Parte afecta o puede afectar adversamente sus exportaciones y la medida no está basada en normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, podrá solicitar, que se le informe sobre las razones de la medida y la otra Parte lo hará por escrito.

5. Cada una de las Partes participará, en el mayor grado posible, en las organizaciones de normalización pertinentes internacionales y de América del Norte, incluyendo la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias, la Convención Internacional para la Protección de las Plantas y la Organización de América del Norte para la Protección de las Plantas, con la finalidad de promover el desarrollo y la revisión periódica de las normas, directrices y recomendaciones internacionales.

Artículo 714. Equivalencia

1. Sin reducir el nivel de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, las Partes buscarán, en el mayor grado posible y de conformidad con esta sección, la equivalencia de sus respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias.

2. Cada Parte importadora:

(a) tratará una medida sanitaria o fitosanitaria adoptada o mantenida por una Parte exportadora como equivalente a una propia cuando la Parte exportadora, en cooperación con la Parte importadora, le proporcione información científica o de otra clase, de conformidad con métodos de evaluación de riesgo convenidos por esas Partes, para demostrar objetivamente, con apego al inciso (b), que la medida de la Parte exportadora alcanza el nivel apropiado de protección de la Parte importadora;

(b) podrá, cuando tenga base científica para ello, dictaminar que la medida de la Parte exportadora no alcanza el nivel de protección que la Parte importadora juzga apropiado; y

(c) proporcionará por escrito a la Parte exportadora, previa solicitud, sus razones para un dictamen conforme al inciso (b).

3. Para efecto de establecer la equivalencia entre las medidas, cada Parte exportadora, a solicitud de una Parte importadora, adoptará los procedimientos razonables de que pueda disponer para facilitar el acceso a su territorio con fines de inspección, pruebas y otros recursos pertinentes.

4. Cada una de las Partes deberá considerar, al elaborar una medida sanitaria o fitosanitaria, las medidas sanitarias o fitosanitarias pertinentes, vigentes o propuestas, de las otras Partes.

Artículo 715. Evaluación de riesgo y nivel de protección apropiado

1. Al llevar a cabo una evaluación de riesgo, cada una de las Partes tomará en cuenta:

(a) métodos y técnicas de evaluación de riesgo pertinentes, desarrolladas por las organizaciones de normalización internacionales o de América del Norte;

(b) información científica pertinente;

(c) métodos de proceso y de producción pertinentes;

(d) métodos pertinentes de inspección, muestreo y prueba;

(e) la existencia de plagas o de enfermedades que deban tomarse en cuenta, incluida la existencia de zonas libres de plagas o de enfermedades y de zonas de escasa prevalencia de plagas o de enfermedades;

(f) condiciones ecológicas y otras condiciones ambientales que deban considerarse; y

(g) tratamientos pertinentes, tales como cuarentenas;

2. En adición a lo dispuesto en el párrafo 1, al establecer su nivel apropiado de protección en relación al riesgo vinculado con la introducción, radicación o propagación de una plaga o enfermedad animal o vegetal y al evaluar el riesgo, cada una de las Partes también tomará en cuenta, cuando sean pertinentes, los siguientes factores económicos:

(a) pérdida de producción o de ventas que podría ser consecuencia de la plaga o enfermedad;

(b) costos de control o erradicación de la plaga o de la enfermedad en su territorio; y

(c) la relación costo-eficiencia de otras opciones para limitar los riesgos;

3. Cada una de las Partes, al establecer su nivel apropiado de protección:

(a) deberá tomar en cuenta el objetivo de minimizar los efectos negativos sobre el comercio; y

(b) evitará, con el objetivo de lograr congruencia en tales niveles, hacer distinciones arbitrarias o injustificables en esos niveles, bajo diferentes circunstancias, que puedan provocar discriminación arbitraria o injustificable en contra de un bien de otra Parte o constituyan una restricción encubierta al comercio entre las Partes.

4. No obstante los párrafos 1 a 3 y el Artículo 712(3)(c), cuando al llevar a cabo una evaluación de riesgo una Parte llegue a la conclusión de que la información científica correspondiente disponible u otra información es insuficiente para completar la evaluación, podrá adoptar una medida sanitaria o fitosanitaria provisional, fundamentada en la información pertinente disponible, incluso la proveniente de las organizaciones de normalización internacionales o de América del Norte y la de las medidas sanitarias o fitosanitarias de las otras Partes. La Parte concluirá la evaluación en un plazo razonable después que le sea presentada la información suficiente para completarla; revisará y, cuando proceda, modificará la medida provisional a la luz de esa evaluación.

5. Cuando una Parte sea capaz de lograr su nivel apropiado de protección mediante la aplicación gradual de una medida sanitaria o fitosanitaria podrá, a solicitud de otra Parte y de conformidad con esta sección, permitir esa aplicación gradual u otorgar excepciones

específicas para la medida durante periodos limitados, tomando en cuenta los intereses de exportación de la Parte solicitante.

TERCERA PARTE BARRERAS TECNICAS AL COMERCIO

Capítulo IX Medidas relativas a normalización

Artículo 903. Confirmación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y otros tratados

En adición a lo dispuesto por el Artículo 103, "Relación con otros tratados internacionales", las Partes confirman mutuamente sus derechos y obligaciones existentes respecto a las medidas relativas a normalización de conformidad con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT y de todos los demás tratados internacionales, incluidos los tratados sobre medio ambiente y conservación, de los cuales las Partes sean parte.

Artículo 904. Principales derechos y obligaciones

Derecho a adoptar medidas relativas a normalización

1. De conformidad con este Tratado, cada una de las Partes podrá adoptar, mantener o aplicar cualquier medida relativa a normalización, incluso cualquier medida referente a la seguridad o a la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, del medio ambiente, o del consumidor, al igual que cualquier medida que asegure su cumplimiento o aplicación. Dichas medidas incluyen aquéllas que prohíban la importación de algún bien o la prestación de un servicio por un prestador de servicios de otra Parte que no cumpla con los requisitos aplicables exigidos por tales medidas o no concluya los procedimientos de aprobación de la Parte.

Derecho a fijar el nivel de protección

2. No obstante cualquier otra disposición de este capítulo, cada una de las Partes podrá fijar los niveles de protección que considere apropiado para lograr sus objetivos legítimos en materia de seguridad o de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, así como del medio ambiente o de los consumidores, de conformidad con el Artículo 907(2).

Trato no discriminatorio

3. En cuanto a sus medidas relativas a normalización, cada una de las Partes otorgará a los proveedores de bienes o a los prestadores de servicios de otra Parte:

(a) trato nacional de acuerdo con los Artículos 301, "Acceso al Mercado", o 1202, "Comercio Transfronterizo en Servicios"; y (b) trato no menos favorable que el que otorgue a bienes similares de cualquier otro país o, en circunstancias similares, a prestadores de servicios de cualquier otro país.

Obstáculos innecesarios

4. Ninguna de las Partes podrá elaborar, adoptar, mantener o aplicar medidas relativas a normalización que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio entre las Partes.

No se considerará que una medida crea obstáculos innecesarios al comercio cuando:

(a) la finalidad demostrable de la medida sea lograr un objetivo legítimo; y
(b) la medida no funcione de manera que excluya bienes de otra Parte que cumplan con ese objetivo legítimo.

Artículo 906. Compatibilidad y equivalencia

1. Reconociendo el papel central que las medidas relativas a normalización desempeñan en la consecución de objetivos legítimos, las Partes trabajarán de manera conjunta, de conformidad con este capítulo, para fortalecer el nivel de seguridad y de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, del medio ambiente y de los consumidores.

2. Las Partes harán compatibles, en el mayor grado posible, sus respectivas medidas relativas a normalización, sin reducir el nivel de seguridad o de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, del medio ambiente o de los consumidores, sin perjuicio de los derechos que confiera este capítulo a cualquier Parte y tomando en cuenta las actividades internacionales de normalización, con el fin de facilitar el comercio de un bien o servicio entre las Partes.

QUINTA PARTE INVERSION, SERVICIOS Y ASUNTOS RELACIONADOS

Capítulo XI Inversión

Sección A – Inversión

Artículo 1114. Medidas relativas a medio ambiente

1. Nada de lo dispuesto en este capítulo se interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o ponga en ejecución cualquier medida, por lo demás compatible con este capítulo, que considere apropiada para asegurar que las inversiones en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental.

2. Las Partes reconocen que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud o seguridad o relativas a medio ambiente. En consecuencia, ninguna Parte debería renunciar a aplicar o de cualquier otro modo derogar, u ofrecer renunciar o derogar, dichas medidas como medio para inducir el establecimiento, la adquisición, la expansión o conservación de la inversión de un inversionista en su territorio. Si una Parte estima que otra Parte ha alentado una inversión de tal manera, podrá solicitar consultas con esa otra Parte y ambas consultarán con el fin de evitar incentivos de esa índole.

Capítulo XX Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias

Sección B - Solución de controversias

Artículo 2005. Solución de controversias conforme al GATT

1. Excepto lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4, las controversias que surjan con relación a lo dispuesto en el presente Tratado y en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en los convenios negociados de conformidad con el mismo, o en cualquier otro acuerdo sucesor (GATT), podrán resolverse en uno u otro foro, a elección de la Parte reclamante.

2. Antes de que una de las Partes inicie un procedimiento de solución de controversias contra otra Parte ante el GATT, esgrimiendo fundamentos sustancialmente equivalentes a los que pudiera invocar conforme a este Tratado, notificará a la tercera Parte su intención de hacerlo.

Si respecto al asunto la tercera Parte desea recurrir a los procedimientos de solución de controversias de este Tratado, lo comunicará a la Parte notificadora lo antes posible y esas Partes consultarán con el fin de convenir en un foro único. Si las Partes consultantes no llegan a un acuerdo, la controversia normalmente se solucionará según los lineamientos de este Tratado.

3. En las controversias a que hace referencia el párrafo 1, cuando la Parte demandada alegue que su acción está sujeta al Artículo 104, "Relación con tratados en materia ambiental y de conservación" y solicite por escrito que el asunto se examine en los términos de este Tratado, la Parte reclamante podrá sólo recurrir en lo sucesivo y respecto de ese asunto, a los procedimientos de solución de controversias de este Tratado.

4. En las controversias a que hace referencia el párrafo 1, que surjan respecto a la Sección B del Capítulo VII, "Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias", o en relación con el Capítulo IX, "Medidas relativas a normalización":

(a) sobre una medida que una Parte adopte o mantenga para la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, o del medio ambiente; y

(b) que den lugar a cuestiones de hecho relacionadas con el medio ambiente, la salud, la seguridad o la conservación, incluyendo las cuestiones científicas directamente relacionadas, cuando la Parte demandada solicite por escrito que el asunto se examine conforme a este Tratado, la Parte reclamante sólo podrá recurrir en lo sucesivo, respecto de ese asunto, a los procedimientos de solución de controversias de este Tratado.

5. La Parte demandada entregará copia de la solicitud hecha conforme a los párrafos 3 ó 4 a las otras Partes y a su propia sección del Secretariado. Cuando la Parte reclamante haya iniciado el procedimiento de solución de controversias respecto de cualquier asunto comprendido en los párrafos 3 ó 4, la Parte demandada entregará la correspondiente solicitud dentro de los 15 días siguientes. Al recibir esa solicitud, la Parte reclamante se abstendrá sin demora de intervenir en esos procedimientos y podrá iniciar el procedimiento de solución de controversias según el Artículo 2007.

6. Una vez que se haya iniciado un procedimiento de solución de controversias conforme al Artículo 2007 o bien uno conforme al GATT, el foro seleccionado será excluyente del otro, a menos que una Parte presente una solicitud de acuerdo con los párrafos 3 ó 4.

7. Para efectos de este artículo, se considerarán iniciados los procedimientos de solución de controversias conforme al GATT cuando una Parte solicite la integración de un panel, por ejemplo de acuerdo con el Artículo XXIII: 2 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, o la investigación por parte de un Comité, por ejemplo como se dispone en el Artículo 20.1 del Código de Valoración Aduanera.

Anexo 2¹⁷⁵: Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (Selección).

PREAMBULO

El Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América:

CONVENCIDOS de la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable, en beneficio de las generaciones presentes y futuras;

REAFIRMANDO el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, así como su responsabilidad de velar porque las actividades bajo su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros Estados ni a zonas fuera de los límites de jurisdicción nacional;

RECONOCIENDO la interrelación de sus medios ambientes;

ACEPTANDO que los vínculos económicos y sociales entre ellos, incluido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), son cada vez más estrechos;

CONFIRMANDO la importancia de las metas y los objetivos ambientales incorporados en el TLC, incluido el de mejores niveles de protección ambiental;

SUBRAYANDO la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente;

TOMANDO EN CUENTA que existen diferencias en sus respectivas riquezas naturales, condiciones climáticas y geográficas, así como en sus capacidades económicas, tecnológicas y de infraestructura;

REAFIRMANDO la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano* de 1972 y la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* de 1992;

RECORDANDO su tradición de cooperación ambiental y expresando su deseo de apoyar y llevar adelante los acuerdos ambientales internacionales y las políticas y leyes existentes, a fin de promover la cooperación entre ellos; y

¹⁷⁵ El Anexo 2 contiene únicamente una selección de Artículos referentes al medio ambiente, para ver el Acuerdo completo se recomienda acceder a la siguiente Dirección URL: <http://www.pjetam.gob.mx/tamaulipas/interiores/Convencionalidad/archivos/208.-Acuerdo%20de%20Cooperaci%C3%B3n%20Ambiental%20de%20Am%C3%A9rica%20del%20Norte.pdf>

CONVENCIDOS de los beneficios que habrán de derivarse de un marco, en especial de una Comisión, que facilite la cooperación efectiva para conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios; **HAN ACORDADO LO SIGUIENTE:**

PRIMERA PARTE OBJETIVOS

Artículo 1: Objetivos

Los objetivos de este Acuerdo son:

- (a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- (b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
- (c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
- (d) apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC;
- (e) evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio;
- (f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales;
- (g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- (h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;
- (i) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;
- (j) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

SEGUNDA PARTE OBLIGACIONES

Artículo 2: Compromisos generales

1. Con relación a su territorio, cada una de las Partes:

- (a) periódicamente elaborará y pondrá a disposición pública informes sobre el estado del medio ambiente;
- (b) elaborará y revisará medidas para hacer frente a las contingencias ambientales;
- (c) promoverá la educación en asuntos ambientales, incluida la legislación ambiental;
- (d) fomentará la investigación científica y el desarrollo de tecnología en materia ambiental;
- (e) evaluará los impactos ambientales, cuando proceda; y
- (f) promoverá el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de las metas ambientales.

2. Cada una de las Partes examinará la posibilidad de incorporar a su derecho cualquier recomendación que elabore el Consejo conforme al Artículo 10(5) (b).

3. Cada una de las Partes examinará la posibilidad de prohibir la exportación a territorio de otras Partes de pesticidas o de sustancias tóxicas cuyo uso esté prohibido en su propio territorio. Cuando una Parte adopte una medida que prohíba o limite de manera rigurosa el uso de dicha sustancia en su territorio, lo notificará a las otras Partes ya sea directamente o a través de una organización internacional pertinente.

Artículo 3: Niveles de protección

Reconociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propios niveles de protección ambiental y de políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como el de adoptar y modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.

Artículo 6: Acceso de los particulares a los procedimientos

1. Cada una de las Partes garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de esa Parte que investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales y dará a dichas solicitudes la debida consideración de conformidad con su legislación.

2. Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular, tengan acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasi judiciales o judiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de la Parte.

3. El acceso de los particulares a estos procedimientos incluirá, de conformidad con la legislación de la Parte, entre otros, el derecho a:

(a) demandar por daños a otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte;

(b) solicitar sanciones o medidas de reparación tales como multas, clausuras de emergencia o resoluciones para aminorar las consecuencias de las infracciones a sus leyes y reglamentos ambientales;

(c) pedir a las autoridades competentes que tomen medidas adecuadas para hacer cumplir las leyes y reglamentos ambientales de la Parte con el fin de proteger o evitar daños al medio ambiente; o

(d) solicitar medidas precautorias cuando una persona sufra, o pueda sufrir, pérdidas, daños y perjuicios como resultado de la conducta de otra persona bajo la jurisdicción de esa Parte que sea ilícita o contraria a las leyes y reglamentos ambientales de la Parte.

SEXTA PARTE DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 40: Relación con otros tratados ambientales

Ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de afectar los derechos y las obligaciones existentes de las Partes conforme a otros acuerdos internacionales ambientales, incluso acuerdos de conservación, del que tales Partes sean parte.

Artículo 43: Financiamiento de la Comisión

Cada una de las Partes contribuirá al presupuesto anual de la Comisión en partes iguales, según la disponibilidad de recursos asignados, conforme a los procedimientos legales de cada Parte. Ninguna de las Partes estará obligada a pagar una parte mayor a la de ninguna de las otras Partes con respecto al presupuesto anual.

Artículo 45: Definiciones

1. Para los efectos de este Acuerdo:

No se considerará que una Parte haya incurrido en omisiones en "**la aplicación efectiva de su legislación ambiental**", o en incumplimiento del Artículo 5(1) en un caso en particular en que la acción u omisión de que se trate, por parte de las dependencias o funcionarios de esa Parte:

(a) refleje el ejercicio razonable de su discreción con respecto a cuestiones de investigación, judiciales, regulatorias o de cumplimiento de la ley; o

(b) resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad;

"organización sin vinculación gubernamental" significa cualquier organización o asociación científica, profesional, de negocios, no lucrativa, de interés público, u otra organización o asociación que no sea parte del gobierno ni esté bajo su dirección;

"pauta persistente" significa un curso de acción o de omisiones sostenido y recurrente posterior a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo;

"provincia" significa una provincia de Canadá, e incluye el territorio del Yukón y los territorios del Noroeste y sus sucesores; y

"territorio" significa, para cada Parte, el territorio de esa Parte según se define en el Anexo 45.

2. Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:

(a) **"legislación ambiental"** significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:

(i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,

(ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos y la diseminación de información relacionada con ello; o

(iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o

reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

(b) Para mayor certidumbre, el término "**legislación ambiental**" no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.

3. Para los efectos del Artículo 14(3), "**procedimiento judicial o administrativo**" significa:

(a) una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y

(b) un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte.

SEPTIMA PARTE DISPOSICIONES FINALES

Artículo 47: Entrada en vigor

Este Acuerdo entrará en vigor el 1º de enero de 1994, inmediatamente después de la entrada en vigor del TLC, una vez que se intercambien notificaciones escritas que certifiquen que han concluido las formalidades jurídicas necesarias.