



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

**La evolución del debate “protección ambiental
versus libre comercio”: Avances y retrocesos del
Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN) y de
la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA)
1994 - 2014**

Que para obtener el Título de
Licenciado en Relaciones Internacionales

PRESENTA:

Oscar Rodrigo Acevedo Soto

Director de Tesis
Dr. Andrés Emilio Ávila Akerberg

Ciudad Universitaria, Cd. de México, 2016



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.

Agradecimientos

Es motivo de una gran alegría el culminar una etapa tan importante en mi vida. El concluir la Licenciatura, significa un logro para mí y para todos aquellos que forman parte de mi vida. Sólo quienes me conocen saben del esfuerzo y dedicación que he puesto en mi carrera como estudiante y muy especialmente el empeño y amor que tengo hacia mi formación como Internacionalista. Estoy seguro que quienes me han acompañado disfrutarán tanto como yo este trabajo, resultado de un largo proceso de maduración personal y académica del cual me siento orgulloso.

“A mis padres: Laura patricia Soto Domínguez por guiar mis pasos, por sus cuidados y consejos, por ser el equilibrio en mi vida. A mi papá Luis Ismael Acevedo Contla por ser un ejemplo de superación y perseverancia, por su apoyo incondicional; ambos responsables de cada uno de mis éxitos y un motor de superación constante en mi vida.”

“A mis hermanos Luis Israel y Alan Daniel, por ser cómplices de mis logros, por acompañarme en cada uno de mis proyectos y por siempre estar a mi lado cuando los necesito, los admiro y valoro.”

“Mi profundo agradecimiento a quienes representan en mi formación académica un ejemplo de sabiduría, preparación y constancia. Gran parte de este trabajo es resultado de su apoyo y conocimientos compartidos:

Susana Bertha Merino.

Cesar Villalba Hidalgo.

Rosa Isabel Gaytán Guzmán.

Andrés Emilio Ávila Akerberg.

David Herrera.

A mis amigos, con quienes compartí y disfrute una de las mejores etapas de mi vida y que han llegado a ser una gran familia:

Cristopher, David, Roberto, Martin, Taf, Wal, Alo, Erick, Joan.

ÍNDICE

I. Acrónimos

II. Introducción

1. El comercio internacional y el medio ambiente.....	13
1.1 La relación entre el comercio internacional y el medio ambiente.....	14
1.2 Orígenes y características del debate “comercio y medio ambiente”	19
1.2.1 Enfoque comercial sobre el medio ambiente.....	22
1.2.2 Enfoque ambiental sobre el comercio.....	23
1.2.3 El Desarrollo sustentable.	25
1.3 El impacto de la liberalización comercial en el ambiente.....	27
1.3.1 Efectos de la apertura comercial en el ambiente.....	28
1.3.2 Modelos de medición de los efectos del comercio en el ambiente.....	33
1.4 El tratado comercial: Vínculo entre el comercio y el medio ambiente.....	37
2. El convenio más verde de la historia: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	41
2.1 Implementación de la variable ambiental en el TLCAN.....	42
2.2 Protección ambiental en México, Canadá y los Estados Unidos en el contexto de la liberalización comercial.....	46
2.3 Inclusión e implementación de regulaciones ambientales en el TLCAN.....	52
2.4 Características del Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN).....	59
2.4.1 Objetivos.....	60
2.4.2 Elementos fundamentales del acuerdo.....	61
2.5 Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).....	63
2.5.1 Diseño Institucional.....	65
2.5.2 Planes y programas.....	67
2.6 Financiamiento para el medio ambiente.....	68

3. El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Contraste entre la teoría y la práctica.....	71
3.1 Principales logros de la CCA.....	72
3.1.1 Generación de información ambiental.....	76
3.1.2 Transparencia y participación ciudadana.....	81
3.1.3 Marco analítico de medición de los efectos del TLC en el ambiente.....	89
3.2 Lagunas y limitantes del ACAAN.....	95
3.2.1 Cumplimiento de la legislación ambiental: Dicotomías entre las normas comerciales y ambientales.....	102
3.2.2 Mecanismo de solución de controversias.....	105
3.2.3 El capítulo 11 del TLCAN y el medio ambiente.....	108
3.3 Efectos del ACAAN y la CCA en México.....	112
3.3.1. Desarrollo de capacidades.....	114
3.3.2 Balance ambiental de México dentro del contexto TLCAN (1994-2014).....	117

Conclusiones

Post Factum.

Anexos

Fuentes de consulta

I. Acrónimos

ACAAN Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

BANDAN Banco de Desarrollo de América del Norte

CCA Comisión de Cooperación Ambiental

CCPC Comité Consultivo Público Conjunto.

CGE Modelo de Equilibrio General Computable

CICENA Centro de Información y Comunicación Ambiental de América del Norte

CNUMAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

COCEF Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza

CONABIO Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad

CONAP Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

FMI Fondo Monetario Internacional

GATT General Agreement on Tariffs and Trade

GTA El Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental

IIDS Instituto Internacional de Derecho y Sociedad

INE Instituto Nacional de Ecología

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LGEEPA Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

MIT Massachusetts Institute of Technology

NAFTA North American Free Trade Agreement

OCDE Organización de Cooperación y Desarrollo Económico

OMC Organización Mundial del Comercio.

PIAF Plan Integral Fronterizo

PNUMA Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PROFEPA Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

PROFEPA Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente

RETC El Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes

SEDUE Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

SEM Submissions on Enforcement Mechanisms

SEMARNAP Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

SENER Secretaría de Energía

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

INTRODUCCIÓN

*"Convertid un árbol en leña y podrá arder para vosotros;
pero ya no producirá flores ni frutos"*

Rabindranath Tagore (poeta y filósofo bengalí).

En un mundo en constante movimiento las transformaciones son efecto directo de un proceso constante, algunas de ellas tienen su origen en manifestaciones naturales: sismos, huracanes, maremotos, erupciones volcánicas o un sinnúmero de formas que tiene la naturaleza de recordarnos su existencia. Sin embargo, otro tipo de evolución tiene como inicio factores en las que interviene el poder del hombre y que de manera paulatina nos han conducido al desarrollo de nuestra civilización.

La Tierra, como la conocemos hoy, es el producto de las ya mencionadas transformaciones, basta ver el entorno natural y darnos cuenta lo muy diferente que es respecto a los años anteriores. La sobre explotación de nuestros recursos naturales (en su mayoría no renovables), así como el incremento demográfico del ser humano, han alterado de manera significativa los ecosistemas generando una preocupación generalizada respecto al futuro del medio ambiente a nivel global.

La intensificación de la actividad comercial e industrial de nuestra civilización (motor trascendental para cualquier desarrollo) ha sido también el causante de la degradación ambiental del planeta, convirtiéndolo en una increíble paradoja de la supervivencia humana. Por un lado, tenemos una economía en crecimiento y por el otro, un ecosistema en decadencia; tema que ha sido objeto de amplio análisis en los últimos cuarenta años por la velocidad con la que se ha llegado a tal punto.

Fue a partir de los años sesenta (del siglo pasado) que se comenzaron a realizar una serie de trabajos y reuniones a nivel internacional con patrocinio público o privado, en ocasiones sólo con participación social, buscando brindar una mayor información acerca del impacto

de la actividad humana sobre el medio ambiente y sus recursos naturales. Por ejemplo, el estudio elaborado por el Club de Roma y el Instituto Tecnológico de Massachusetts en 1972 titulado “Los límites del crecimiento”, demostrando que el agotamiento de los recursos naturales y las alteraciones en el entorno ambiental son producto de actividades antropogénicas.

La industrialización, la agricultura excesiva, la urbanización, el transporte, el comercio, entre muchas otras actividades, son ejemplos de procesos que tienen un impacto (negativo, en la mayoría de las veces) en el medio ambiente. La huella que los procesos comerciales pueden tener sobre el ecosistema es un tema ampliamente discutido por todo lo que se deriva de ellos, llegando inclusive a repercutir por el sólo hecho de tener servicios públicos (agua, luz, gas, etc.)

La fase de liberalización comercial a nivel internacional motivó a que se intensificara el análisis de los efectos en la relación comercio - medio ambiente. Por ende, la correlación entre ambos sectores asumió dos posturas: una que aboga por la economía como generadora de desarrollo ambiental y otra, relativamente diferente, que hace crítica al comercio por anteponer sus intereses por encima de la naturaleza o el ecosistema en su conjunto.

La primera de estas posturas, reiteramos, consideraba al comercio como factor coadyuvante al fortalecimiento de economías en desarrollo, permitiendo generar riqueza o bien recursos financieros que pueden ser destinados a la protección ambiental, financiamiento que sólo podría ser obtenido mediante una apertura comercial de libre acceso a bienes y servicios ambientales. La tesis parte de la idea que la pobreza es una causa principal del deterioro ambiental, por lo mismo, el comercio, al fortalecer a las economías en desarrollo, beneficia al medio ambiente y promueve un uso más racional de recursos naturales.¹

¹ Miriam Alife, “El debate Inconcluso entre libre comercio y cuidado ambiental a 10 años de la firma del TLCAN”, México, Revista Latinoamericana Nueva Sociedad, [en línea] formato PDF, en la dirección www.nuso.org/upload/articulos/3163_1.pdf, consulta 24 de septiembre 2014, 18:15pm, pág. 122

La segunda postura, en cambio, asume que las ganancias económicas se anteponen a la protección de la naturaleza dejando de lado el cuidado ambiental. También considera que los procesos comerciales tienden a una mayor actividad económica en cuanto a industria se refiere, con ello se genera un incremento de la contaminación y explotación de recursos naturales; así, esta propuesta presenta una visión menos radical respecto al proteccionismo ambiental, ya que considera que el crecimiento económico debe tener límites y acuerdos que implementen regulaciones ambientales².

Conforme avanzó el tiempo, estos tipos de debates fueron estructurándose poco a poco con una visión entre comercio y medio ambiente con variables completamente ajenas. Empero, en la actualidad es evidente el hecho de que ambas están intrínsecamente ligadas a pesar de que sus objetivos parecen anteponerse entre sí. Esto es, toda política comercial debe considerar el factor medio ambiente ya que ambos se han convertido en temas transversales en la dinámica internacional y, por lo tanto, ejes del desarrollo sustentable.

El debate comercio-medio ambiente permanece abierto y en él, se plantea cuál es la mejor forma de vincular ambos sectores. En dicha relación, se pretende que el desarrollo económico e industrial no esté por encima de la protección ambiental, ni de los recursos naturales. Para analizar el debate entre comercio y medio ambiente, a continuación, se expone una investigación sobre el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) el cual servirá como modelo de análisis para determinar las variables, causas y resultados de dicha relación compleja.

Es importante destacar que la presente investigación se encuentra encaminada a determinar la raíz del tema ambiental en el TLCAN y los impulsos en la elaboración del instrumento denominado “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)” y así, desde la perspectiva de México, conocer los resultados generales y el impacto de la relación comercio - medio ambiente durante 20 años de trabajo.

² *Ibíd.*

Para una comprensión integral y un entendimiento adecuado de los puntos a tratar, la presente tesis (que lleva por nombre) “Protección ambiental vs Comercio: La experiencia de México en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y su Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN). 1994-2014”, se encuentra dividida en tres capítulos, fundamentados cada uno de ellos en información y datos relevantes que nos permiten abordar el contenido de manera periférica.

El primer capítulo se titula “El debate entre comercio internacional y el medio ambiente”, en él se analizan los orígenes del debate entre ambos sectores, describiendo el epicentro de los trabajos y estudios que exponen la problemática de la degradación ambiental a nivel internacional; ello sirve como referencia para entender cómo es que se configuró dicho debate que comienza a ubicarse a inicios de la década de los años noventa. Los referentes teóricos que se describen a lo largo de este capítulo son esenciales y valiosos para entender la relación conflictiva entre ambos sectores.

En el primer apartado el objetivo será entender la evolución del debate, por lo cual y siguiendo integralmente el tema, veremos los diferentes enfoques y perspectivas que han caracterizado las posturas ambientalistas y comerciales. La trascendencia de dicho capítulo radica en que no sólo ubicaremos tiempo y espacio, sino que también pondremos en el análisis varias preguntas que se han generado desde la década de los setenta (cuando comienzan muchas de las preocupaciones y concientización ambiental) hasta nuestra época. De tal manera que sea el vínculo para identificar la magnitud del asunto desde la perspectiva del TLCAN y su acuerdo paralelo de protección ambiental.

Continuando con el orden de la estructura diseñada, el capítulo II titulado “El Convenio más Verde de la Historia: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)”, tiene como objetivo analizar los orígenes del mismo, explicando el contexto en el que surge y las principales finalidades que persigue, en específico, determinar las causas de la implementación de medidas proteccionistas del ambiente en dicho tratado y la elaboración de un acuerdo paralelo.

En el mismo sentido, se pretende hacer una breve radiografía del sector ambiental de cada uno de los miembros del tratado para conocer el contexto, la postura, así como los principales problemas ambientales que tenían Canadá, México y los Estados Unidos previo al tratado. Ello con la finalidad de determinar si la elaboración del ACAAN es resultado de presiones externas o de la intención expresa por parte de los gobiernos para hacer frente a problemas ambientales comunes.

Por último, buscando aclarar todo el panorama tras la información analizada, el capítulo III de la investigación desarrolla un análisis general y minucioso del ACAAN luego de veinte años de puesto en marcha (1994-2014). La investigación tiene el propósito de determinar si se han alcanzado o no los objetivos planteados en un inicio, buscando principalmente destacar los logros o limitaciones que ha tenido la CCA durante su gestión como institución operativa del ACAAN.

Cabe señalar que esta investigación no pretende analizar cada uno de los problemas ambientales presentes en la región de América del Norte, ni tampoco atribuir o ligar dichos problemas al TLCAN (pues la gran mayoría se presentaron con anterioridad al tratado y al acuerdo), el objetivo es más modesto, pero no por ello menos importante: Describir la evolución de la CCA destacando sus avances e imperfecciones, entendiendo las causas y consecuencias de sus acciones. Ya que, conociendo esas cuestiones, habremos dado un gran paso en el entendimiento de México y su intento por desarrollarse económicamente.

El análisis comprende una revisión histórica del trabajo de la CCA sobre temas trascendentales para el acuerdo como son: el cumplimiento de la legislación ambiental, la armonización de las políticas comerciales y ambientales en la región de América del Norte, los planes y programas de protección ambiental, la inversión para el ambiente (y sobre todo) la labor de investigación e información por parte de la comisión. Además de una revisión institucional de dicho organismo.

Lo anterior con el objetivo de determinar la evolución y el estado que guarda actualmente la relación comercio y medio ambiente en la región de Norte América, para determinar si se ha

superando la fase conocida como debate medio ambiente-comercio y se ha podido dar paso a la armonización de ambos sectores.

Dentro del tercer apartado también se exponen los principales efectos del ACAAN y la CCA en México, pues al ser éste el país donde se desarrolla la presente investigación, se considera conveniente analizar desde un enfoque más local y particular lo que ha significado su incorporación a un acuerdo de naturaleza ambiental, asimismo, describiremos su experiencia con la CCA y descifraremos los principales problemas ambientales a los que ha tenido que hacer frente, con la finalidad de entender el rol de México y su evolución en el tema ambiental.

El presente trabajo es el resultado de una atenta y cuidadosa investigación, cuyo fin es valorar objetivamente las acciones y situaciones que enfrentó México para obtener uno de los mejores acuerdos a nivel mundial, tanto en el aspecto comercial como en el relativo a medio ambiente. Por último, se pretende determinar cuáles son los retos “*pos factum*” para la CCA, en especial vislumbrar su posible posicionamiento frente a los nuevos retos y ambientales internacionales en el que habremos de continuar desenvolviéndonos.

CAPÍTULO I

EL DEBATE ENTRE COMERCIO INTERNACIONAL Y EL MEDIO AMBIENTE

“La necesidad de asegurarse de que las políticas del comercio y el medio ambiente se apoyen mutuamente es hoy más apremiante que nunca. Sin embargo, la integración efectiva de estas políticas sólo será posible mediante un diálogo constructivo basado en una conciencia y entendimiento de las complejas interrelaciones entre el comercio y nuestro medio ambiente mucho más grandes de los que hoy poseemos”.

Dr. Klaus Töpfer

El presente capítulo analiza los orígenes del debate comercio-medio ambiente. En él se pretende determinar las principales causas que lo originan, así como realizar una lectura más amplia de los enfoques e intereses que definen tanto al comercio como al medio ambiente. Una vez identificadas las diferencias o puntos de fricción entre ambos sectores se explicarán algunos enfoques de análisis que los vinculan.

Durante este capítulo se hará mención de los principales elementos que distinguen el mencionado debate, así como también se pretende ubicarlo en tiempo y espacio. Por último se describe como es que los tratados internacionales de naturaleza económica y/o comercial se han visto en la necesidad de incluir intereses medio ambientales.

La idea central es demostrar que el debate comercio-medio ambiente no surge de manera espontánea, sino que es resultado de la presión internacional generada por el grave deterioro ambiental, el cual ponía en riesgo el avance del comercio internacional.

1. 1 La degradación medio ambiental y el comercio internacional

Las actividades antropogénicas han provocado transformaciones en el medio ambiente y en sus recursos naturales. La intensidad con la que se realizan dichas actividades determina el impacto que generan en el entorno natural.

Durante el proceso conocido como globalización, la economía internacional se ha dinamizado, es por ello que vemos un aumento en las actividades humanas, principalmente de tipo productivas; como son: las industriales, comerciales, tecnológicas, y demás acciones que comprenden la economía mundial en su conjunto.³

En este contexto, uno de los temas más novedosos en las últimas décadas ha sido la relación comercio y medio ambiente. La relación entre ambas variables surge de la preocupación de países desarrollados sobre la degradación ambiental una vez que sus efectos eran más evidentes, por lo que a finales de la década de los sesenta el tema ambiental comenzó a ser objeto de debate a nivel mundial. El problema había sido vislumbrado no precisamente por los gobiernos de los principales países industrializados y aparentemente más avanzados tecnológicamente. Por el contrario, la concientización surgió de los principales centros académicos e intelectuales quienes mediante diversas publicaciones alertaban sobre el riesgo para el medio ambiente que generarían las actividades humanas enfocadas a la producción y al consumo. El primero de ellos fue un texto de Rachel Carson titulado *Silent Spring* o *Primavera Silenciosa* publicado en 1962 y el cual abordaba el perjuicio de los pesticidas y de la industria química sobre las aves⁴. La importancia de dicho texto radica en ser el primero en abordar la degradación ambiental.

Después de la divulgación de *Silent Spring* se presentaron nuevos estudios; como la publicación de Barry Commoner denominada *Closing Circle* en 1972, en donde argumentaba

³ Julián Ramiro Mateus, David William Brassett. 2002. "La globalización: sus efectos bondades". [PDF] pp. 13, Colombia, 1995, En la dirección 63_1.pd.fuac.edu.co/revista/M/cinco.pdf, 15 de octubre 2015. 22:10 horas.

⁴ Charles Pearson S. *Economics and the Global Environment*. UK, Cambridge University Press, 2000, pp. 583.

que la crisis ambiental provenía de las fallas de la tecnología y de las fuerzas económicas, sociales y políticas, además de ello, en el mismo año se publicó una obra más *Only One Earth*, en la cual los autores Bárbara Ward y René Dubos destacaban el estrés ecológico que vive el planeta.

Sin embargo, los textos antes descritos no eran determinantes para dimensionar la importancia de la degradación ambiental. El detonante a nivel internacional sobre la preocupación de la degradación ambiental se presentó a raíz del informe: **Los límites del crecimiento** elaborado por el MIT (*Instituto Tecnológico de Massachusetts*) a petición del Club de Roma en 1972⁵. Dicho club es una organización no gubernamental fundada en Roma en 1968 con la finalidad de concientizar sobre el futuro del mundo aportando un enfoque holístico e interdisciplinario.

El informe planteaba el entorno ambiental internacional en los próximos años si se continuaban con las tendencias de producción y explotación para esa época, el principal postulado de dicho informe sostenía:

*“Si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantiene sin variación, alcanzará los límites absolutos de crecimiento en la Tierra durante los próximos cien años”*⁶

Posterior a los trabajos iniciados por el sector social, intelectual y académico se presentaron durante la década de los setenta nuevos trabajos en los que intervinieron los principales foros políticos y económicos internacionales, tal es el caso de la OMC quien realizó una investigación titulada "La lucha contra la contaminación industrial y el comercio internacional"

⁵ Diana Esmeralda Quiroz Benitez, *El impacto del TLCAN en el Medio Ambiente: el caso de los Residuos Peligrosos en la franja fronteriza México - Estados Unidos*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales, México. UNAM. 2007. 170 pp.

⁶ D. Meadows, D.L Meadows, J Randers, J; Behrens,. "Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad" [PDF], pp. 3, España, 1972 En la dirección <http://habitat.aq.upm.es/gi/mve/daee/tmzapiain.pdf>, 24 de noviembre 2015 21:13 horas.

la cual centraba su análisis en las consecuencias que tenían las políticas de protección ambiental dentro de los procesos comerciales⁷.

En 1972 se llevó a cabo la primera conferencia internacional sobre medio ambiente y desarrollo humano organizada por Naciones Unidas, la cual se celebró en Estocolmo. Esta conferencia al ser la primera de carácter gubernamental en exponer la problemática internacional fue considerada un hito en la historia. Como resultado de dicha reunión se elabora una Declaración de 26 principios, “La Declaración de Estocolmo” y “El Plan de Acción de Estocolmo” que incluye 10 recomendaciones sobre la preservación del medio ambiente; asimismo se propone la creación de lo que sería el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA⁸.

“La relevancia de esta Conferencia radica, precisamente, en que sentó las bases para la progresiva formación de una conciencia ambiental, y es a partir de este evento que cobra impulso la elaboración de legislación ambiental y la creación de organismos nacionales específicos en numerosos países, que fueron dando lugar a la instalación del tema en las agendas nacionales. Desde la Conferencia se puso énfasis en la necesidad de contemplar la dimensión ambiental en los procesos de planificación del desarrollo, teniendo en cuenta las limitaciones materiales y energéticas y el costo ambiental del modelo a seguir”.⁹

Tal como se menciona anteriormente, Estocolmo marcaría la pauta de futuras reuniones en donde se incluyó la variable ambiental, por ejemplo durante las negociaciones comerciales de la Ronda Tokio (1973-1979) se cuestionaba hasta qué punto las medidas ambientales podían convertirse en obstáculos para el comercio. Además en 1985, las Naciones Unidas creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual publicó su informe “Nuestro Futuro Común” en 1987. Años más tarde, durante la Ronda Uruguay 1986-1993,

⁷ Blanca Yaquelin Zenteno Trejo, “Comercio internacional, medio ambiente solución de conflictos”. [en línea] Argentina, 2014 En la dirección <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44948>, 26 de noviembre 2015. 17:35 horas.

⁸ Silvia Jankilevich. ", [PDF], Argentina. 2003, Documento de trabajo. 1 de diciembre 2015 18:00 horas. En la dirección 63.1.pd.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/106_jankilevich.PDF, 1 de diciembre 2015 18:00 horas.

⁹ Silvia Jankilevich. Óp. Cit pág. 5

se volvía a poner sobre la mesa la problemática en torno a la relación comercio y medio ambiente¹⁰.

La preocupación de gobiernos pasó rápidamente a ser compartida por el sector privado, el cual temía que los flujos comerciales se tradujesen en un deterioro al ambiente, lo cual podría convertirse en un obstáculo para la economía en general y frenar el comercio en particular¹¹.

Desde la perspectiva de Miriam Alfie Cohen (2003)

“En el contexto 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”(pág. 1)¹²

El comercio internacional se está convirtiendo en un motor de desarrollo económico cada vez más importante, pues durante los últimos años se ha expandido a un ritmo casi dos veces mayor que la actividad económica global.¹³

El volumen del comercio es 32 veces mayor al que existía en 1950.¹⁴ Esta expansión en el comercio internacional puede contribuir de manera negativa al medio ambiente, ello explica porque el comercio es un factor de riesgo.

El comercio mundial es una actividad que involucra toda una serie de procesos productivos. Los efectos de la actividad comercial no se limitan al transporte o el intercambio de bienes y servicios, sino también a los procesos que de dichas actividades se derivan, como por ejemplo los procesos industriales, los cuales trastocan el ambiente y sus recursos.

¹⁰ Quiroz Benítez Diana Esmeralda Óp. Cit 13-28 pp.

¹¹ Alife Cohen Miriam, “El debate Inconcluso entre libre comercio y cuidado ambiental a 10 años de la firma del TLCAN”, *Revista Latinoamericana Nueva Sociedad*, [en línea] pp.122, México, formato PDF, en la dirección nuso.org/upload/articulos/3163_1.pdf, consulta 24 de septiembre 2014, 18:15pm,

¹² ídem .

¹³ PNUMA, UNEP, IIDS, (2001) Manual de Medio Ambiente y Comercio, Winnipeg, IDSS, pág. 17

¹⁴ OMC, PNUMA, (2009), El comercio y el cambio climático, Berna, Secretaria de la OMC pág. 53

El comercio internacional y el medio ambiente están íntimamente relacionados porque toda actividad económica depende del medio ambiente y de sus recursos naturales.

Para ello existen numerosas visiones que los vinculan, por ejemplo: En un informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Instituto Internacional Para el Desarrollo Sustentable (IIDS) titulado; *“Manual de Medio Ambiente y Comercio”* (2001) se destaca lo siguiente:

*“El medio ambiente es la fuente de todos los insumos básicos (metales y minerales, bosques y peces), así como de la energía necesaria para procesarlos. El medio ambiente recibe también los desechos producidos por la actividad económica. Por su parte, el comercio internacional se ve afectado por las preocupaciones en materia de medio ambiente, pues los exportadores deben responder a las presiones de un mercado que exige productos más “verdes”.*¹⁵

Algunos autores como Miriam Alfie Cohen, Daniel Esty, Herald Muños, entre otros, coinciden en que si bien siempre ha existido una relación entre comercio y medio ambiente, la problemática respecto al vínculo se dio en los terrenos prácticos durante los años noventa y que dicha relación fue denominada como el *Debate Comercio y Medio Ambiente* del cual se hablará de forma más específica en el siguiente capítulo.

Con el aumento de la actividad económica mundial debido al proceso globalizador, los problemas ambientales se han intensificado y son cada vez más notorios. Por si esto fuera poco, existe un marcado conflicto entre los sistemas jurídicos multilaterales que se encargan de vigilar tanto al comercio como al medio ambiente.

*“En otro nivel, el medio ambiente y el comercio internacional están regidos por dos ramas distintas del derecho internacional: el derecho comercial, representado en estructuras tales como la Organización Mundial de Comercio y los tratados regionales de comercio internacional; y el derecho ambiental, expresado en los distintos acuerdos ambientales multilaterales, regionales, y/o en la normatividad nacional o sub-nacional”.*¹⁶

¹⁵ PNUMA, UNEP, IIDS, (2001) Manual de Medio Ambiente y Comercio, Winnipeg, IDSS, pág. 3

¹⁶ ídem.

A pesar de los aparentes contrastes o puntos de conflicto entre estos sectores, ambas son temáticas transversales a nivel internacional y la interacción entre dichos sectores es inevitable. Es por ello que el análisis se ha enfocado en qué beneficios puede tener el comercio en el medio ambiente, y cómo vincular ambos para poder encaminar posibles sinergias.

1.2 Orígenes y características del Debate entre Comercio y Medio Ambiente

Como ya se ha mencionado, el medio ambiente había sido un tema de discusión desde finales de la década de los sesenta, en donde los procesos productivos aparecían como la raíz del deterioro y el aumento del comercio internacional como un detonante de dicho problema. Lo que ocasionó que se le prestara mayor atención y comenzará a trabajarse en visiones proteccionistas para el ambiente¹⁷.

Sin embargo, dichas discusiones, estudios y/o informes aún no relacionaban el comercio y el ambiente en el sentido de qué efectos podría tener la primer variable sobre la otra o viceversa. Esta discusión se presentó hasta la década de los noventa, lo que configuró el denominado debate entre comercio y medio ambiente¹⁸.

Este debate no surgió de manera espontánea, es resultado de un contexto internacional de creciente flujo y apertura comercial, en el cual múltiples sucesos harán que tanto el comercio como el medio ambiente coincidan, por ejemplo:

- ❖ *“El aumento de la integración económica global a través del comercio y de las inversiones, representado principalmente por la iniciativa europea para la unificación de su mercado, por las negociaciones del TLCAN, el establecimiento del área de libre comercio de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y por la creación de la Cooperación Económica Asia- Pacífico (APEC)”*¹⁹.

¹⁷ Diana Esmeralda, Quiroz Benítez. Óp. cit Pág. 15

¹⁸ Miriam Alfie Cohen, Óp. cit pág. 121-122

¹⁹ Diana Esmeralda, Quiroz Benítez Óp. cit pág. 18

- ❖ *“El aumento de la preocupación por la contaminación industrial, la protección del ambiente así como de los recursos naturales bajo el concepto del desarrollo sostenible.”²⁰*
- ❖ *“Los daños ambientales a nivel global se habían movido de un temprano y limitado debate científico a una política pública internacional de discusión y, como consecuencia comenzó a enfocarse a los Tratados Ambientales Multilaterales (MEAs, por sus siglas en inglés) y otras medidas para cambiar el comportamiento ambiental a nivel internacional.”²¹*
- ❖ *“La comunidad ambiental despertó la posibilidad de que los tratados comerciales internacionales tenían consecuencias ambientales y que la política comercial podía ser una herramienta para los objetivos de seguridad ambiental.”²²*

Los acontecimientos antes descritos provocaron que se generaran posturas a favor y en contra de los procesos comerciales, así como los posibles efectos en el ambiente; y ello es lo que ha generado este amplio e importante debate (el cual aún se encuentra abierto) debido a la complejidad que ha demostrado determinar y cuantificar si existe un impacto directo del comercio sobre el ambiente, y si este impacto es en sentido positivo o negativo.

El punto central de la discusión; medio ambiente-comercio, cuestiona si la liberalización comercial conduce a mejorar la calidad del ambiente o el deterioro del mismo, empero, es evidente el hecho de que ambos sectores mantienen un importante vínculo ya que toda actividad económica, en este caso el comercio, requiere de explotación de recursos naturales y en algunos casos de una modificación del entorno geográfico.

El debate se fue configurando en los terrenos prácticos a partir de diferentes acontecimientos.

Según Miriam Alfie Cohen tres sucesos son los que originaron el debate entre comercio y medio ambiente:²³

²⁰ Charles Pearson en Diana Esmeralda, “El impacto del TLCAN en el Medio Ambiente: el caso de los Residuos Peligrosos en la franja fronteriza México - Estados Unidos.” Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales, México. UNAM. 2007. Pág. 18

²¹ ibídem. Pág. 19

²² Ídem.

²³ Miriam, Alfie Cohen, Op. cit pág. 120-123

- *Primero, la resolución emitida en 1991 por parte del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT según sus siglas en inglés) sobre el conflicto atunero entre México y Estados Unidos, la cual fue favorable a los intereses mexicanos.*
- *Segundo, en 1992 se efectuó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro Brasil, en donde se menciona por primera vez el término “desarrollo sustentable” para identificar nuevas rutas de desarrollo con responsabilidad y cuidado de los recursos naturales.*
- *Y por último, durante las negociaciones del Tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN O NAFTA según sus siglas en inglés) se generó una discusión sobre temáticas ambientales entre EEUU, Canadá y posteriormente México.*

Este último acontecimiento es con el cual se considera que inicia la relación comercio y medio ambiente, una relación sumamente compleja de llevarse a la práctica debido a la falta de regulaciones jurídicas, además de intereses ambientales, económicos y/o comerciales que en ciertas ocasiones se anteponen, generando que el debate se mantenga abierto.

Es importante destacar que con el TLCAN se inició una tendencia internacional por vincular el comercio y el medio ambiente mediante tratados de libre comercio. Este hecho dio por resultado una confrontación de posturas o visiones entre los propulsores del libre comercio y quienes defendían los intereses del medio ambiente, todo ello en el marco de un proceso de globalización económica mundial llevada a cabo durante la década de los años noventa.

1.2.1 Enfoque comercial sobre el medio ambiente.

La visión del comercio sobre el medio ambiente promueve el proceso de liberalización comercial, acentuando sus efectos positivos y de alcance multidimensionales, es decir; en lo económico, en lo político, en lo social y también en lo medio ambiental, debido a que considera que la apertura comercial ayuda a facilitar el acceso a bienes y servicios ambientales, además incentiva la implementación de tecnologías verdes o ambientales²⁴ que promueven un uso más racional de los recursos naturales.

En general, el enfoque comercial sobre el ambiente culpa a la pobreza de su deterioro, ya que considera que esta condición limita el desarrollo e implementación de tecnologías naturales en ciertos Estados, limitándolos en acciones de protección ambiental. Asumen que el comercio puede contribuir a disminuir la pobreza y que dicho factor será benéfico para el ecosistema.

El Manual de Medio Ambiente y Comercio destaca algunos criterios o factores que definen la perspectiva comercial sobre la materia. Entre los puntos focales que menciona, destacan:²⁵

- *“El comercio genera riqueza que podría utilizarse para aumentar el bienestar humano.*
- *Pero la mayoría de los gobiernos nacionales responden muy directamente a las industrias nacionales y por ende, intentarán preservar los mercados internos para esas industrias, manteniendo a raya a los competidores extranjeros.*
- *Al hacer esto, los gobiernos perjudican a los ciudadanos: las empresas nacionales se vuelven ineficientes, los consumidores internos pagan precios más altos y se deja por fuera a las compañías extranjeras más eficientes.*
- *La mejor protección es un sistema fuerte de reglas en contra de este tipo de comportamiento, como, por ejemplo, las reglas de la Organización Mundial del*

²⁴ Miriam, Alfie Cohen, Óp. cit pág. 120-121

²⁵ PNUMA, UNEP, IIDS, (2001) Manual de Medio Ambiente y Comercio, Winnipeg, IDSS, pág. 93

Comercio (OMC), que pueda ser acatado por todos los países.

- *Aún después de suscribir ese tipo de acuerdos, los países intentarán buscar escapatorias. Una de esas escapatorias podría ser la prohibición o restricción del comercio por razones ambientales.*
- *El comercio puede ser benéfico para el medio ambiente dado que genera riqueza que puede utilizarse para la mejora ambiental. Las ganancias en cuanto a eficiencia derivadas del comercio pueden significar que se usen menos recursos y se produzcan menos desechos, y el comercio puede ampliar el acceso a tecnologías eficientes y amigables para el medio ambiente”.*

1.2.2 Enfoque ambiental sobre el comercio.

El enfoque ambiental basa su análisis en la relación existente entre los procesos industriales y el daño que estos generan en el medio ambiente. Se considera que los procesos de liberalización comercial provocan una mayor demanda de producción y por ende de actividad industrial, lo cual se traduciría en mayor contaminación. Esta visión asume que las ganancias económicas siempre se anteponen a los intereses de protección o preservación ambiental y de los recursos naturales. Además asegura que los procesos comerciales e industriales siempre están acompañados de políticas sumamente flexibles y en ocasiones inexistentes²⁶.

La visión ambientalista del comercio desde la perspectiva de algunos autores como: Luis M. Jiménez Herrero, Rachel Carson, Miriam Alfie, entre otros, consideran como los principales responsables de la contaminación del ecosistema a los grandes corporativos y empresas internacionales, quienes promueven el actual modelo de producción en el cual existe una irracional explotación de recursos naturales. Para estos autores tal como lo menciona Jiménez Herrero, *“La causa mayor del deterioro continuo del medio ambiente global es el insostenible modelo de producción y consumo, particularmente en los países industrializados. En tanto que en los países en desarrollo la pobreza y la degradación ambiental están estrechamente interrelacionados”*.²⁷

²⁶ OMC, PNUMA, (2009), El comercio y el cambio climático, Berna, Secretaria de la OMC 182 pp.

²⁷ Jiménez Herrero, Luis M. *Desarrollo sostenible y Economía Ecológica. Integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología*, Madrid, España, Editorial Síntesis, 1996, pág. 33

En contraste con la postura comercial, la visión ambientalista considera que el crecimiento económico y el desarrollo provoca un aumento de la contaminación, una sobre explotación de los recursos naturales, transformaciones en el entorno natural, etc.

La postura ambientalista no es totalmente cerrada o contraria al comercio, de hecho, autores como: Ambler H. Moss, Jr, Herardo Muñoz, Daniel Esty, señalan que pueden existir múltiples beneficios como son: desarrollo sustentable con la incorporación de tecnologías en pro de la naturaleza, acceso a bienes y servicios verdes, entre otros elementos en los que coincide con la visión comercial. Empero, abogan por la incorporación de políticas, leyes, así como disposiciones jurídicas más coercitivas, incluyentes y eficaces dirigidas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Desde esta perspectiva los privilegios económicos no se deben anteponer a los medio ambientales y los grandes corporativos internacionales se deben atener a regulaciones más rígidas.

Al igual que en el apartado anterior “El Manual de Medio Ambiente y Comercio” destaca algunos posicionamientos que definen la visión ambientalista respecto al comercio, entre ellas destacan²⁸:

- *“Nuestros sistemas sociales y económicos actuales, incluyendo el hecho de que los precios no reflejan el costo total del daño ambiental, amenazan seriamente los ecosistemas de la tierra.*
- *Pero la mayoría de los gobiernos responden muy directamente a las industrias nacionales y por ende, intentarán protegerlas de las exigencias ambientales costosas.*
- *Al hacer esto, los gobiernos perjudican a los ciudadanos: las empresas nacionales obtienen ganancias, pero el público las subsidia pagando los costos de la degradación ambiental.*
- *Una forma de evitar estos problemas es un sistema fuerte de reglas que definan claramente cómo debe protegerse el medio ambiente, a nivel nacional e internacional.*

²⁸ PNUMA, UNEP, IIDS, (2001) Manual de Medio Ambiente y Comercio, Winnipeg, IDSS, 116 pp.

- *Aún después de aprobadas esas reglas, los gobiernos y la industria tratarán de evadirlas. Una forma de evadirlas podrían ser las reglas comerciales que prohíban ciertos tipos de reglamentos ambientales.*
- *Más comercio significa más actividad económica y, por ende, en muchos casos, mayor daño ambiental. La riqueza generada por el comercio no conduce necesariamente a mejoras ambientales”.*

La visión ambientalista sobre el comercio no se define a sí misma como la panacea de los problemas ambientales, como tampoco lo hace el enfoque comercial. Lo que sí hace es proponer un sistema más justo e incluyente en la toma de decisiones en dicha materia con una perspectiva autosustentable, no reparadora de los daños ya existentes, pero sí preventiva sobre riesgos futuros.

1.2.3 El Desarrollo Sustentable

Pese a existir enfoques ambientalistas y comerciales con posturas positivas y negativas respecto a la relación entre ambos, también se ha desarrollado una visión que considera tanto al comercio como al medio ambiente, buscando integrar ambas variables, dicha visión se denomina: desarrollo sustentable. La creación y evolución de dicho término toma como referencia las críticas en torno al modelo económico de la década de los setenta y sus afectaciones para el medio ambiente analizado por académicos e intelectuales como Rachel Carson y Barry Commoner.

A inicios de la década de los ochenta las preocupaciones ambientales suben de tono y ello se refleja en la inclusión del tema en foros gubernamentales de tipo económico y político. Es precisamente durante esta década cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas decide crear la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo en 1984. Dicha comisión tenía el objetivo de elaborar un estudio sobre las condiciones del medio ambiente mundial. El trabajo fue publicado tres años más tarde con el nombre “Nuestro futuro común” o también conocido como “Informe Brundtlan” en honor del entonces presidente de la comisión y también primer ministro de Noruega Gro Harlem Brundtlan.

La tesis principal de dicho informe se denominó desarrollo sustentable, el cual sostiene que se debe asegurar la satisfacción de las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias²⁹

Este nuevo enfoque de desarrollo fue bastante innovador pues consideraba que las afectaciones de las actividades antropogénicas sobre el medio ambiente no eran las únicas pues el deterioro ambiental también afectaba y condicionaba el desarrollo económico. Es decir, el desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada ambientalmente.³⁰

El desarrollo sustentable fue especialmente difundido en la década de los noventa por la recién creada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En su primera reunión en 1992 celebrada en Río de Janeiro (Brasil) despertó el interés de diversos sectores para trabajar en aras de la sostenibilidad. La OMC, quien es el órgano regulador del comercio internacional, consideró e incluyó dentro de sus objetivos este nuevo enfoque de desarrollo, de hecho, ello está reflejado en el preámbulo del acuerdo de Marrakech por el cual se funda dicho organismo.

Es así que el desarrollo sostenible abre el camino hacia un nuevo paradigma en donde el medio ambiente es una variable fundamental para el comercio, la inclusión de este enfoque estaría considerada en todos y cada uno de los acuerdos de tipo comercial, pues debía asegurarse que el desarrollo estuviese acompañado de medidas proteccionistas para el ambiente.

²⁹ Eva Isabel Sánchez Ruiz, Wleeshower Robles Erika Alicia. *La Comisión para la Cooperación Ambiental en la Promoción del Desarrollo Sustentable en América del Norte* Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México. UNAMPág 35.

³⁰ Ídem.

1.3 El impacto de la liberalización comercial en el medio ambiente.

Durante el proceso de globalización económica, la actividad comercial internacional se ha intensificado, ello con el objetivo de abrir nuevos mercados comerciales o ampliar los ya existentes, de esta manera, se espera conformar un solo mercado mundial.

Este aumento en la actividad económica, así como la eliminación de cualquier obstáculo o barrera comercial a nivel internacional (en especial de tipo arancelaria), es a lo que se le conoce como “liberalización comercial” y sus efectos son de interés para la causa ambientalista por la contaminación que pueden llegar a provocar en sus procesos.

Según la teoría neoclásica de la economía o también denominada en su aplicación práctica como “neoliberalismo”, el principal objetivo de la liberalización comercial es incrementar las ganancias económicas, es por ello que el aumento en la actividad industrial está garantizado y en este escenario el medio ambiente podría verse vulnerable y ser afectado³¹.

La evidencia respecto al impacto que tiene el comercio sobre el ambiente es escasa, es por ello que es necesario primero identificar cuáles son los posibles efectos que tiene la liberalización comercial sobre la naturaleza.

En un sentido positivo y de manera general podríamos destacar los siguientes:

- Reducción de la pobreza, gracias a la expansión comercial y la intervención de capital extranjero que fomentan el desarrollo de economías débiles o en desarrollo.
- Acceso a bienes y servicios ambientales como resultado de la apertura o liberalización comercial.
- Acceso a tecnologías verdes, amigables con el medio ambiente.

³¹ Guillermo Maya Muñoz. La Teoría Neoclásica: Reflexiones. en la dirección <http://www.bdigital.unal.edu.co/5555/1/guillermomayam.1993.pdf> 15 de Noviembre 2015 20:00 hrs

- Cooperación más estrecha en términos ambientales que permite emprender acciones multilaterales de protección ambiental por parte de gobiernos, así como el constante diálogo al más alto nivel.

Por otro lado en un sentido negativo podríamos destacar los siguientes:

- Aumento de la contaminación como consecuencia de los procesos industriales.
- Sobreexplotación de recursos naturales.
- Afectaciones en el medio geográfico por infraestructura comercial (carreteras, puertos, aeropuertos).

La medición de los efectos del comercio en el ambiente es lo que hace compleja la relación, siendo el punto más importante dentro del debate “libre comercio vs medio ambiente”, ya que no existe un método plenamente confiable para medir los efectos ya sean directos o indirectos, así como positivos o negativos.

1.3.1 Efectos de la apertura comercial en el ambiente.

A principios de la década de los años noventa el análisis en torno a los efectos del libre comercio sobre el medio ambiente comenzó a ser objeto de estudio por parte de economistas. Como resultado de ello se observó que los efectos pueden ser multidimensionales, por lo que era necesario clasificarlos, para así contar con un marco conceptual que permitiera tomar mejores decisiones respecto al debate comercio y medio ambiente.

El marco conceptual que se desarrolló a principios de los años noventa (para explicar el impacto del comercio sobre el medio ambiente) ha caracterizado diferentes tipos de efectos del comercio sobre el ambiente. Algunos autores incluyen o excluyen ciertos tipos de efectos, dependiendo el enfoque utilizado.

Por intereses de nuestra investigación nos centraremos en tres efectos desarrollados por Copelan y Taylor y que fueron por primera vez utilizados durante la discusión del Tratado

de libre comercio de América del Norte (TLCAN). Nos referimos a los *efectos de escala, los efectos de composición y los efectos de tecnología o técnicos*³².

1. **“Efectos de escala”**. Son considerados como los mayores efectos que ocasiona el comercio sobre el medio ambiente. Son causados por un aumento en la generación de contaminantes como consecuencia del incremento de las actividades económicas, definen una relación entre comercio, crecimiento económico y degradación ambiental³³.

La presión que ejerce la economía internacional en el proceso globalizador requiere de un aumento en la producción que satisfaga las necesidades o demandas de mercados extranjeros. Además de que la demanda de producción provoca una mayor explotación de recursos naturales.

Según el argumento que se recoge en el análisis de los efectos de escala, la emisión de contaminantes es lo que mayor daño genera al medio ambiente. Como lo plantean Copelan y Taylor

*“Esta intensificación de la actividad económica exigirá una mayor utilización de energía y como en la mayoría de los países, la principal fuente de energía son los combustibles fósiles. El efecto de escala hará que aumenten las emisiones de gases de efecto invernadero. Asimismo, el aumento del comercio provocará una mayor utilización de los servicios de transporte transfronterizos, lo cual hará que aumenten todavía más las emisiones de gases de efecto invernadero.”*³⁴

Los efectos a escala han sido analizados desde dos perspectivas; una positiva y una negativa, los argumentos son los siguientes:

³² Copeland, B.R. Taylor, M.S. “Trade, Growth and the Environment”, [en línea], pp. 71, EE.UU, *Journal of Economic Literature* Vol. 42, No. 1. Marzo 20024En la dirección, 63.1.pd.owlnet.rice.edu/~econ480/notes/Trade.pdf 3 de noviembre 2014 22:00 hrs. páginas 7-71.

³³ OMC, PNUMA, (2009), El comercio y el cambio climático, Berna, Secretaria de la OMC pág. 54

³⁴ Copeland, B.R. Taylor, M.S. “Trade, Growth and the Environment”, [en línea], pp. 71, EE.UU, *Journal of Economic Literature* Vol. 42, No. 1. Marzo 20024En la dirección, 63.1.pd.owlnet.rice.edu/~econ480/notes/Trade.pdf 3 de noviembre 2014 22:00 hrs.7-71.

En sentido positivo, se plantea que como resultado del aumento en las actividades económicas de producción y en el comercio, se pueden generar mayores ingresos, de esta manera el comercio generaría un aumento en la riqueza que podría destinarse en inversión para la protección ambiental.

Los efectos a escala no son precisamente indicadores de crecimiento económico ya que este último es resultado de otras variables como son: El factor demográfico, la acumulación de capital y el factor tecnológico.³⁵ Este tipo de efectos son resultado de una mayor apertura comercial lo que podría ocasionar de manera indirecta acumulación de capital y riqueza en cierto países.³⁶

Por el contrario la visión negativa de los efectos de escala afirma que el comercio puede agravar los problemas ambientales ya existentes, esta visión es principalmente promovida por los ambientalistas, los cuales consideran que los efectos de escala ocasionan una intensificación en el comercio que puede generar patrones de producción, intercambio y consumo nocivos para el ecosistema.³⁷

Los efectos de escala llegan a ser compensados por avances tecnológicos y por efectos de composición, los cuales serán descritos a continuación:

2. “**Efectos de composición**”. Estos se refieren a la especialización de un país en ciertos sectores donde sus gastos de producción son más bajos, haciendo que algunos sectores sean más vulnerables mientras que otros crecen.³⁸

En otras palabras: “(...) *la manera en que la liberalización del comercio desvía la producción de un país hacia los productos en los que tiene una ventaja comparativa(...)*”³⁹
De esta forma es como el comercio mejora su eficiencia económica.

³⁵ Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, *Efectos del TLC. Estudio sobre intentos recientes para modelar los efectos ambientales del comercio: Informe general y documentos de referencia*, Montreal, Canadá, Secretaría de la CCA, 1995, pág. 16

³⁶ *ídem.*

³⁷ *ídem.*

³⁸ OMC, PNUMA, (2009), *El comercio y el cambio climático*, Berna, Secretaría de la OMC, pág. 55

³⁹ *ídem.*

La contaminación que se genera en estas condiciones dependerá del sector en el que se concentre dicha ventaja comparativa. Es decir, la contaminación aumentará si los sectores en donde existe ventaja comparativa consumen mayor energía y disminuirán si la ventaja comparativa se concentra en sectores con menos demanda de energía.

Por lo anterior es difícil que todos los países compartan los mismos efectos de composición, ya que esto dependerá del sector en donde se concentre su ventaja comparativa.

Desde esta perspectiva, la liberalización comercial puede jugar un doble rol; disminuir la emisión de contaminantes si el país concentra su producción en sectores con menor generación de gases de efecto invernadero, pero en caso contrario puede aumentar la emisión de contaminantes si la liberalización comercial se desarrolla en países donde su ventaja comparativa se concentra en actividades que generen mayor contaminación.⁴⁰

Este tipo de efectos puede provocar los denominados “refugios de la contaminación” o también conocidos como “*Pollution haven*”. Este término es utilizado para describir una hipótesis en donde las empresas o industrias internacionales se trasladan de estados con políticas ambientales estrictas, hacia otros estados donde las políticas ambientales son más flexibles. Estas acciones permiten que la contaminación se concentre en países en desarrollo los cuales pretenden atraer inversión extranjera para un crecimiento económico, no importando la degradación ambiental.⁴¹

3. “**Efectos de tecnología o técnicos**” Este tipo de efectos es el principal mecanismo mediante el cual el comercio puede contribuir a la mitigación de gases de efecto invernadero u otros contaminantes generados por actividades económicas. Se refieren a las mejoras implementadas en los procesos productivos, con la finalidad de disminuir la emisión de contaminantes.⁴²

⁴⁰ *ídem*.

⁴¹ OMC, PNUMA, (2009), El comercio y el cambio climático, Berna, Secretaria de la OMC, pág. 56

⁴² *ídem*.

Según Grossman y Kruger los efectos de tecnología pueden tener un impacto positivo en el ambiente por dos aspectos: en primer lugar, argumentan que el libre comercio permite el acceso tanto a bienes y servicios que no afectan el medio ambiente, por el contrario, pueden ayudar a mitigar la degradación ambiental. Este argumento es de principal interés para los países en desarrollo, pues en un mercado cerrado sería prácticamente imposible tener acceso a este tipo de bienes y servicios por el elevado costo que se requiere en tecnología que beneficie al ambiente.⁴³

Además, se ha demostrado que la pobreza, la falta de educación y las regulaciones en materia política repercuten en las acciones de protección ambiental. Así lo demostraron Torras y Boyce en un estudio que pretendía medir la calidad del aire y el agua, donde comprobaron que la desigualdad económica, política y social, aunada a los problemas de alfabetización genera obstáculos en la protección ambiental y que esta condición es característica de los países con bajos ingresos.⁴⁴

En segundo lugar, argumentan que la apertura comercial puede coadyuvar a aumentar los niveles de ingreso y que este factor repercute en las acciones de protección ambiental tanto de la población como de sus gobiernos. *“El aumento de los ingresos o de la riqueza deja a la población en libertad para preocuparse de otros aspectos de su bienestar, como la calidad del medio ambiente”*⁴⁵

Sin embargo, los altos niveles de ingreso que puede generar la apertura comercial, no significa necesariamente que exista una mejora en la protección ambiental ya que como menciona Torras y Boyce es necesario que esos altos niveles de ingresos sean repartidos de forma equitativa en la población, de lo contrario, problemas como la educación o la pobreza seguirán presentes y harán que la protección al ambiente no esté dentro de las prioridades de la población.⁴⁶

⁴³ Grossman, G.M. y Krueger, A.B, “Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement” en Garber, P.M. (comp.) *The US-Mexico Free Trade Agreement*, UK. MIT Press, Cambridge, MA, 1993 pág 13-56.

⁴⁴ Torras, M. y Boyce, J, *Income, Inequality and Pollution*, EE.UU Ecological Economics.1998 pág 147-160

⁴⁵ *Ídem*

⁴⁶ Torras, M. y Boyce, J. Óp. Cit. Pág. 147-160

Para que los efectos de tecnología dentro de la apertura comercial tengan un impacto positivo en la protección ambiental, es necesario que los gobiernos respondan a las exigencias de la opinión pública respecto a la mejora del medio ambiente. Sólo con la implementación de regulaciones que promuevan actividades económicas con bajos niveles de contaminantes, las empresas se verán forzadas a implementar modos de producción inocuos para el ambiente.

Al analizar estos tres tipos de efectos podemos observar una relación aparentemente directa entre los efectos de escala y los efectos de tecnología. Si los efectos de escala pueden incrementar el índice de contaminantes por la intensificación de las actividades industriales que ocasiona la apertura comercial, los efectos tecnología pueden ayudar a reducir dicha contaminación, debido a que el aumento de ingresos generado por el comercio permite la implementación de mejoras en los sistemas de producción, con la intención de que los índices de contaminación disminuyan.

En el caso de los efectos de composición el conocimiento sobre el impacto que causa es ambiguo y difícil de medir.

Una vez que se estableció este marco conceptual para caracterizar y diferenciar los efectos del comercio en el ambiente, un reto aún más complejo surgió. Esto es ¿Cómo medir los efectos del comercio en el ambiente? Para explicar ello destinaremos el siguiente apartado.

1.3.2 Modelos de medición de los efectos del comercio en el ambiente.

Existen propuestas de modelos que buscan identificar o medir en términos reales y concretos los efectos tanto positivos como negativos en la relación comercio y medio ambiente.

Contar con modelos que permitan identificar y cuantificar los problemas ambientales que se pueden potenciar con la liberalización comercial, permite a los gobiernos estructurar políticas que atiendan a los posibles problemas de contaminación y deterioro ambiental que

se generen por actividades económicas promovidas por la intensificación de la actividad comercial.⁴⁷

Es importante resaltar que la mayoría de los estudios que relacionan al comercio con el medio ambiente son empíricos, dado que los efectos de la apertura comercial son analizados por las posibles correlaciones que el aumento de la actividad comercial. De tal manera que cualquier análisis está sujeto a múltiples variables. Todo ello hace sumamente compleja la medición de los efectos del comercio en el ambiente.

De manera general, la medición de los efectos ambientales puede dividirse en dos o incluso tres grupos según estudios de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte CCA (1995); estos son: modelos de evaluación económica, modelos de evaluación ambiental y un tercer grupo que vincula ambos⁴⁸.

En el estudio desarrollado por la CCA se exponen dos tipos de modelos de evaluación económica, el primero de ellos es denominado *AGE* por sus siglas en inglés (Equilibrio General Aplicado). Este modelo analiza variables macroeconómicas vinculables, pretende simular y conocer los cambios que se producen como resultado de la apertura en el comercio. Es utilizado para identificar algunos de los efectos indirectos que provoca la liberalización comercial en el ambiente como es el caso de los ingresos, las inversiones y el crecimiento económico, además de simular las posibles interacciones entre consumidores y productores⁴⁹.

Este tipo de escenarios simulados permite conocer sobre el grado de contaminación y la utilización de recursos que pueden ser provocados durante los procesos comerciales.

⁴⁷ Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, *Efectos del TLC. Estudio sobre intentos recientes para modelar los efectos ambientales del comercio: Informe general y documentos de referencia*, Montreal, Canadá, Secretaría de la CCA, 1995, pág. 21

⁴⁸ *ídem*.

⁴⁹ Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, *Efectos del TLC. Estudio sobre intentos recientes para modelar los efectos ambientales del comercio: Informe general y documentos de referencia*, Montreal, Canadá, Secretaría de la CCA, 1995, pág. 22

Los efectos que se generan de manera indirecta por la liberalización comercial son analizados de manera sectorial, es decir, los tipos de productos producidos y las regiones en las que se producen. Sin embargo este modelo de medición es sumamente cuestionado, pues según sostiene Vaughan (1995) “(...) *las categorías de los productos son demasiado amplias y la regiones geográficas restringidas crean brechas, en particular en lo que se refiere a los países en vías de desarrollo(...)*”⁵⁰

Un segundo modelo que utiliza la CCA y que también es utilizado por la Secretaría de la OMC para hacer una evaluación económica de los efectos comerciales en el ambiente, es el Modelo de Equilibrio General Computable (CGE) por sus siglas en ingles. Al igual que el modelo descrito anteriormente se trata de un análisis sectorial y regional, específicamente 19 sectores y 13 regiones.

Este modelo de medición analiza todos los procesos industriales desde su producción, pasando por su distribución hasta su comercialización, encontrando en estas etapas una serie de vínculos entre los distintos sectores con la finalidad de analizar el impacto económico que se origina durante los distintos procesos o etapas⁵¹.

Una vez descritos los modelos de evaluación económica pasaremos a describir los modelos de evaluación ambiental, los cuales a diferencia de los anteriores si logran identificar vínculos entre las variables ambientales y económicas, sin embargo no logran profundizar en los efectos que se pueden desprender como resultado de la liberalización comercial.⁵²

Este tipo de modelos a diferencia de los económicos, atienden a problemáticas o temas específicos, como por ejemplo: calentamiento global, contaminación, agotamiento de recursos hídricos, sequías, deforestación etc.⁵³ Empero gracias a este tipo de análisis y/o estudios se pueden encontrar datos sobre problemas que llegasen a desprenderse como consecuencia de la apertura comercial como es el caso de la contaminación, así como

⁵⁰ *ídem.*

⁵¹ *Ídem.*

⁵² *Ibídem*, pág. 23

⁵³ *ídem*

también analizar qué efectos en el ambiente pueden generarse como resultado del crecimiento económico⁵⁴

El tercer grupo de modelos de medición de los efectos del comercio en el ambiente se trata de un conjunto de estudios novedosos que tratan de analizar e integrar el análisis ambiental y el económico haciendo especial énfasis en la necesidad de explicar los resultados de la apertura comercial sobre el ecosistema.

Dentro de los modelos económicos-ambientales destacan los avances hechos por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) respecto al vínculo medio ambiente y liberalización comercial. Primero con la elaboración del modelo Ambiental de Equilibrio General GREEN por sus siglas en inglés, y después con el estudio Tequila. El primero además de considerar los efectos tecnológicos, de escala y de composición, desarrolla un análisis a partir de los vínculos comerciales internacionales y a partir de estos, cómo se elaboran estrategias de mitigación y reducción del cambio climático.⁵⁵

El modelo se centra en los efectos de las políticas ambientales en el comercio. Y funciona de la siguiente manera:

“El modelo GREEN consiste en 12 sub-modelos subregionales, 11 sectores de producción (agricultura, minería, petróleo crudo, gas natural, petróleo refinado, electricidad, gas y distribución de agua, industrias de energía intensivas, así como otras industrias y servicios); 4 sectores de consumo (alimentos, bebidas y tabaco, gasolina y energía, transporte y comunicaciones, así como otros bienes y servicios); y hasta 15 factores primarios (trabajo, capital). El modelo permite realizar pruebas de las diversas políticas ambientales, pero carece de una forma para modelar los efectos del abatimiento”⁵⁶

El estudio Tequila por su parte, es aplicado para analizar la realidad de México en materia comercial y ambiental de manera multisectorial, fue desarrollado por el “Centro de Desarrollo de la OCDE” y busca identificar los efectos que se producen en los procesos de producción

⁵⁴ *ídem*

⁵⁵ *ibídem*, pág. 24

⁵⁶ *ídem*.

como resultado de la liberalización comercial, además de considerar en su análisis las políticas ambientales implementadas en un contexto de apertura comercial, en el caso de México durante el TLC.

Los modelos económicos-ambientales desarrollados principalmente por la OCDE consideran que la ausencia de políticas ambientales eficaces genera que los efectos de escala incrementen. Sin embargo, también reconocen que en un contexto de liberalización comercial es más factible la implementación de tecnología como resultado del crecimiento económico y que este cambio en los modos de producción, así como en los bienes y servicios utilizados, ayuda a mitigar los efectos contaminantes, como es el caso de los efectos de escala.

1.4 El tratado comercial: Vínculo entre el comercio y el medio ambiente

Uno de los grandes retos en términos pragmáticos ha sido cómo afrontar la integración entre variables comerciales y medio ambientales, con la finalidad de atender de manera más formal los efectos que la apertura comercial pueda provocar en el ambiente. El contexto industrial y comercial acentúa la necesidad de implementar políticas ambientales que consideren y contrarresten los posibles problemas que la intensificación de las actividades comerciales pueda ocasionar.

La implementación de políticas ambientales en un sistema internacional con múltiples contrastes económicos, políticos, sociales e incluso culturales, ha hecho que el reto sea aún mayor, pues estas aparentes diferencias condicionan el accionar de algunos estados en materia de protección al ambiente. Según establece John H. Jackson (1994), elevar el dialogo a nivel supra nacional dentro de un sistema caótico y sin estructuras consolidadas, antepone una serie de problemas y cuestionamientos entre los que destaca los siguientes:

- *“Cuestionamientos generales sobre la efectividad de la soberanía nacional al enfrentarse con la necesidad de cooperar con otros países.*

- *Asombrosos planteamientos sobre cómo las nuevas normas internacionales deberían ser hechas; estas preguntas generalmente incluyen procedimientos de votación.*
- *Preguntas generales sobre lo apropiado y el grado de lo que la soberanía nacional va a someter a los procedimientos internacionales de resolución de disputas para resolver diferencias.*
- *Problemas sobre una soberanía nacional particular usando alcance extraterritorial de sus normas (algunas veces llamado unilateralismo).*
- *Importantes diferencias legítimas de visiones entre las naciones en cuanto a la estructura económica, nivel de desarrollo económico, diferentes formas de gobierno, y diferentes visiones del rol apropiado del gobierno en las actividades económicas”.*

Es evidente que el medio ambiente es un factor trascendental para el desarrollo y por ende se acentúa la necesidad de construir políticas públicas que integren e institucionalicen el factor económico y comercial, así como también el factor verde a nivel internacional.

Así lo estableció la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en 1992 al demostrar que *“un gran número de naciones del mundo ya no se refiere al desarrollo y a la protección ambiental como intereses mutuamente incompatibles o antagónicos, sino por el contrario, como intereses capaces de apoyarse mutuamente”.*

En este contexto son valiosos los intentos aislados por dar respuesta al fenómeno comercio-medio ambiente; sin embargo, las acciones unilaterales en materia de comercio y medio ambiente son limitadas y poco efectivas pues no sólo acortan el campo de acción, sino también limitan de recursos técnicos, tecnológicos y económicos a los países que pretenden afrontar los efectos de la apertura comercial en dicho ámbito. Es por ello que la necesidad de cooperación internacional entre actores estatales y no estatales es más evidente.

Entonces ¿Cómo generar dicha cooperación y además promover una vinculación entre comercio y medio ambiente? La experiencia nos muestra que los acuerdos y/o tratados

internacionales o regionales, permiten una vinculación entre actores que mantienen los mismos intereses u objetivos, de esta manera es posible actuar de forma conjunta para la consecución de determinadas metas. Así como también atender problemáticas comunes⁵⁷.

De tal manera que las acciones que se emprenden de manera multilateral logran tener mejores resultados, ya que permiten ampliar el campo de acción traspasando fronteras nacionales y solucionando problemas de soberanía, cuentan con mayores recursos tecnológicos y económicos, además de elevar la cooperación al mas alto nivel promoviendo un diálogo entre gobiernos y organizaciones de alcance internacional.

A principios de la década de los noventa, en un contexto de reciente apertura comercial, se decidió integrar la variable ambiental en los mecanismos comerciales, como es el caso de los acuerdos o tratados sobre comercio internacional. Esto permitiría establecer regulaciones de protección al ambiente para los gobiernos y empresarios interesados en participar en los procesos comerciales. Estas acciones coadyuvaron para implementar ciertos principios bajo los cuales debería estar sujeto el libre comercio.

Algunos de estos principios son los siguientes⁵⁸:

- ***Principio Quien Contamina Paga.*** Requiere que aquel que cause daño al medio ambiente debe pagar por su restauración, como el medio más eficiente para internalizar los costos reales.
- ***Principio precautorio.*** Reclama medidas de inmediato costo-efecto para prevenir el daño ambiental cuando hay evidencias de una amenaza ambiental significativa o substancial.
- ***Prioridad de prevención.*** Este principio favorece aquellas medidas necesarias para prevenir el posible deterioro ambiental en lugar de proveer por una rectificación del daño después de hecho.
- ***Transparencia y participación pública en los procesos ambientales y de comercio internacional.*** Este principio requiere ofrecer al público en general acceso

⁵⁷ Villanueva Rivera Imelda. *Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 2008. pp. 236

⁵⁸ Moss, Ambles H, Jr, *El libre comercio internacional y el fortalecimiento del medio ambiente ¿Son compatibles en América?*, en "Comercio y Medio Ambiente", México, INE, CEMIDA CIEL, pág 15

a la información y basar la decisión en información, dando derecho a participar en el proceso mismo.

- ***Resolución de disputas.*** *Este principio requiere hacer que las disputas ambientales que surjan de los acuerdos de libre comercio internacional se sujeten a un proceso de resolución independiente y comprensivo. La participación en estos procesos deberá incluir científicos y expertos ambientales, no solamente abogados y economistas, como en el caso de la resolución de disputas del GATT.*

El primer ejemplo de integración del factor ambiental en un mecanismo comercial y el cual ha sido utilizado como modelo en acuerdos comerciales subsecuentes es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) llevado a cabo en 1994. El análisis sobre la importancia de este tratado en materia ambiental será analizado en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

EL CONVENIO MÁS VERDE DE LA HISTORIA: EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN)

“Las políticas de apertura e integración comercial de los últimos años han sido el eje principal de las cumbres hemisféricas de las Américas, al tiempo que la sumisión de los principios ambientales a los mecanismos del mercado impulsados por la OMC han venido generando cambios en las estrategias de valorización y reapropiación de la naturaleza.(...) Si bien se han generado espacios comerciales delimitados donde operan sinergias entre regulaciones ambientales y competitividad económica, siguen prevaleciendo las contradicciones entre el crecimiento económico, liberalización del comercio y el incremento de la entropía planetaria que se refleja en la pérdida de biodiversidad, el calentamiento global y la desigualdad económica y social.”

Enrique Leff.

A continuación se realiza un análisis del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en adelante ACAAN y de la Comisión de Cooperación Ambiental en adelante CCA. Con el mismo se pretende describir mediante un caso concreto el denominado debate comercio y medio ambiente.

El objetivo del presente capítulo es primero mencionar el contexto particular con relación a su percepción ambiental de los principales países involucrados en la firma del TLCAN, explicar las complejidades en su negociación y los intereses que se perseguían con dicho tratado y hacer un análisis estructural de la CCA para identificar como ha evolucionado durante sus primeros veinte años de vida.

En este capítulo se pretende demostrar que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte al proponer al ACAAN y a la CCA será considerado un acuerdo de avanzada por ser el primero a nivel internacional en incluir la variable medio ambiental, sin embargo al negociarse y adoptarse como un acuerdo paralelo al TLCAN se demostró que se buscaba

no entorpecer la parte comercial del mismo.

2.1 Implementación de la variable ambiental en el TLCAN

Como fue revisado en el capítulo anterior, durante la década de los noventa se desarrolló en el escenario internacional un importante debate entre dos fenómenos; la liberalización comercial y la protección del medio ambiente. Dicho debate se presentó por la preocupación de los costes ambientales que podría ocasionar la escalada de las actividades industriales influidas por los procesos comerciales ⁵⁹. El vínculo entre ambos sectores comenzó durante la década de los años setenta y ochenta, pero fue hasta la década de los noventa cuando surgió la necesidad de trabajarlos en conjunto; sin embargo, dicho propósito se vislumbraba sumamente conflictivo por los intereses y objetivos propios de cada sector.

Pese al conflicto de intereses entre ambas fracciones se comenzaban a vislumbrar cambios o transformaciones en materia ambiental a nivel internacional; por ejemplo, los procesos económicos globales comenzaban a construirse a partir de visiones más “verdes” como es el caso del enfoque de desarrollo sustentable que apareciera por primera vez en el programa 21 ⁶⁰ de la Cumbre de la tierra ⁶¹ en Río de Janeiro (Brasil). Estos nuevos enfoques acentuaron la necesidad de alentar el fortalecimiento del vínculo ambiental y comercial con todo y sus contradicciones.

El primer gran reto dentro de este debate fue elaborar medidas defensivas para el ambiente e incluir éstas en acuerdos de naturaleza comercial. Los dos grandes ejemplos al inicio de

⁵⁹ Murillo Carlos, *La cooperación Ambiental en los tratados de libre comercio, Naciones Unidas, México, Publicación de las Naciones Unidas, 2008, págs. 7-8*

⁶⁰ El programa 21 es un acuerdo de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sostenible, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se reunió en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. El Programa es un plan detallado de acciones que deben ser acometidas a nivel mundial, nacional y local, por entidades de la ONU, los gobiernos de sus estados miembros y por grupos principales particulares en todas las áreas en las que ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente.

⁶¹ La conferencia de Río, conocida también como cumbre de la tierra, fue la primera reunión mundial de jefes de Estados y de gobierno que trataron temas sobre medio ambiente y desarrollo. En esta reunión asistieron más de 100 jefes de Estado y representaciones oficiales de 182 gobiernos, así como más de 1700 personas, incluidas 7150 organizaciones no gubernamentales (ONGs) de todo el Mundo (...) dicha cumbre marco un hito sin precedentes en el análisis, reflexión y concertación de acuerdos y bases pragmáticas orientadas a una nueva forma de cooperación interinstitucional en materia de desarrollo y medio ambiente. La meta fundamental de la conferencia era lograr que el tema ambiental se convirtiera en la columna vertebral del desarrollo, para transformar los estilos y políticas sectoriales y económicas salvaguardando la integridad ecológica del planeta.

los noventa los encontramos en el “Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio” (GATT, 1947-1994) y el “Tratado de Libre Comercio de América del Norte” (TLCAN, 1994). Este último se convertiría en un referente a nivel internacional respecto a la inclusión de medidas proteccionistas al ambiente. Razón por la cual se le conocería como “el acuerdo más verde”.

El TLCAN, que comenzó a negociarse el 1 de junio de 1990, no contemplaba en sus inicios la protección del medio ambiente, pues no era su objetivo principal. El contexto internacional, además de las presiones políticas y sociales de ese entonces, ocasionaría que dentro de las negociaciones se contemplara el tema medio ambiental.

El *NAFTA* (North American Free Trade Agreement) por sus siglas en inglés, fue primero propuesto por el gobierno del entonces presidente de México Carlos Salinas de Gortari a los Estados Unidos. Esta situación no fue desaprovechada por el gobierno canadiense quien decidió participar en las negociaciones del Tratado⁶², uno de los intereses de Canadá en participar en las negociaciones, era impedir que la relación entre mexicanos y estadounidenses significara una preferencia comercial de los EE.UU hacia México⁶³.

La participación de Canadá en las negociaciones acentuó las asimetrías entre los países negociantes, pues México mostraba ciertos rezagos en algunos temas a discutirse, uno de ellos fue la protección al medio ambiente, por lo que el gobierno mexicano tuvo que replantear su visión ecológica y estructurar un plan de protección hacia este sector para no quedar exento de las negociaciones y por ende al margen del Tratado.

⁶² El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y EE.UU es el primer referente de un acuerdo de naturaleza comercial en la zona norte del continente Americano el cual entraron en vigor el primero de enero de 1989. El acuerdo contenía aspectos como; la reducción o eliminación de barreras arancelarias, además fue uno de los primeros acuerdos que incluyó el comercio de servicios. Otro aspecto a destacar es el mecanismo de solución de controversias que incorporó. Sin embargo el ALC entre Canadá y los Estados Unidos al igual que todos los tratados comerciales de los que hasta entonces se tenía conocimiento dejó de lado el factor ambiental, un tema que era cada vez más relevante en las negociaciones internacionales y que comenzaba a relacionarse con el espectro comercial. Avila Akerberg Andrés, (n,d) Capacity Building for the Implementation and Administration of Free Trade Agreements: Implementing Environment provisions, 22 de junio 2015. Steger Debra (n,d) El tratado de libre comercio Canadá-Estados Unidos, abriendo Nuevos caminos, 11 de junio 2015, dirección URL <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1034/8.pdf>, Pág. 17

⁶³ Norma, Borrego Pérez, “Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica”. [en línea] México, Revista Mexicana de estudios Canadienses (nueva época), número 011. 2006, dirección URL <http://www.redalyc.org/pdf/739/73901109.pdf>, 2 de abril 2016 13:15 hrs..pág.1

Es indudable que el principal interés de los países involucrados en la firma del TLCAN fue la importancia de la apertura comercial en la región por los beneficios económicos que podía lograr dicho vínculo. Empero, la protección ambiental significó un gran reto para los países negociantes del TLCAN (especialmente para México), ya que como mencionamos anteriormente, las tendencias internacionales marcaban como un factor que tenía que ser incluido en las negociaciones comerciales.

En el caso específico de este tratado, la inclusión del tema ambiental no surgió de manera espontánea, fue resultado de una extensa preocupación por parte de gobiernos y empresas de las consecuencias que podrían tener las prácticas comerciales en el ambiente y que éstas pudieran significar un obstáculo para el comercio⁶⁴.

Tres son las principales hipótesis que resumen a las preocupaciones ambientales que surgieron durante las negociaciones del TLCAN y que sirvieron como alicientes para la implementación de medidas ambientales en el tratado; la primera fue la hipótesis del “paraíso de la contaminación” o el “*Pollution Heaven*”⁶⁵ consistía en la posible migración de empresas sucias de los EE.UU. hacia México, por el diferencial en costos de control de contaminantes⁶⁶ y a partir de ello se temía que este acuerdo permitiese que las políticas comerciales se impusieran sobre las ecológicas.

El segundo supuesto era la denominada “Ventaja desleal” que presuponía una diferencia en costos de control ambiental, lo cual podría otorgar ventajas competitivas desleales.⁶⁷ Por

⁶⁴ PNUMA, IIDS, (2005) Manual de medio ambiente y comercio, Winnipeg, IIDSS. P. 2-3

⁶⁵ Andrés Ávila Akerberg Andrés, (2011) “La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio”, [PDF], pp. 141, México, Banco Interamericano de Desarrollo BIM. En la dirección <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36620877>, 22 de junio 2015. 19:00 horas.

⁶⁶ Comisión de relaciones exteriores exteriores, américa del norte senado de la república El futuro del TLCAN tras 20 años de su entrada en vigor. 27 de febrero de 2014. En la dirección http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/eventos/docs/270214_ELF.pdf

⁶⁷ Foro: “El futuro del TLCAN tras 20 años de su entrada en vigor” [PDF], pp. 11, México. el Acuerdo de Cooperación en materia ambiental, resumen ejecutivo. 27 febrero 2014, En la dirección [Url 63 1.pd.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/eventos/docs/270214_ELF.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/eventos/docs/270214_ELF.pdf), 15 de julio 2015 14:23 hrs.

último, la tercera hipótesis consistía en una “Disminución del nivel de compromiso ambiental” en específico por parte de EE.UU. y Canadá.⁶⁸

Estas hipótesis se consideraron en las negociaciones del TLCAN debido a la fuerte presión que generaron los grupos ambientalistas (en especial estadounidenses) respecto a las implicaciones que tenían la falta de regulaciones ambientales en México, temiendo que el tratado entre México y EE.UU. abriera el camino hacia mayores daños ambientales⁶⁹.

En el caso del TLCAN y la gran mayoría de acuerdos comerciales en los que se incorpora el medio ambiente, se comparte una misma visión y/o preocupación, la cual consiste en el reconocimiento del impacto ecológico como resultado de la expansión comercial.

Carlos Murillo explica dicha preocupación compartida entre los círculos ambientalistas del mundo y la necesidad de integrarlos en acuerdos comerciales afirmando que:

*“Se debe partir del hecho de que estos acuerdos se dan como resultado de una negociación comercial y de que el tema ambiental forma parte integral del acuerdo comercial. Su inclusión en los acuerdos comerciales tiene, entre otros, el propósito de reconocer los probables impactos ambientales de la expansión del comercio y, lo que es más importante, prevenir posibles externalidades negativas. Estos elementos hacen del tema ambiental en los acuerdos comerciales, y específicamente de la cooperación ambiental, un asunto de ayuda para el comercio, a fin de evitar el costo ambiental de su implementación y a la vez garantizar el acceso a mercados”.*⁷⁰

Antes de la firma del TLCAN no existían precedentes de algún acuerdo comercial que abordara el factor medio ambiental, por lo que el reto al que se enfrentaban los Estados Unidos, México y Canadá era nuevo. Este hecho coadyuvó junto a las presiones laborales a que las negociaciones que darían vida al TLCAN se tornaran un tanto complejas y extendieran el debate comercial y ambiental, ya que no se contaba con bases o modelos que permitieran fijar una línea de acción. En otras palabras, se estaba innovando en materia

⁶⁸ Foo: “El futuro del TLCAN tras 20 años de su entrada en vigor” [PDF], pp. 11, México. el Acuerdo de Cooperación en materia ambiental, resumen ejecutivo. 27 febrero 2014, En la dirección [Url 63_1.pd.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/eventos/docs/270214_ELF.pdf](http://63_1.pd.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/eventos/docs/270214_ELF.pdf), 15 de julio 2015 14:23 hrs.

⁶⁹ *Ibíd.*

⁷⁰ Murillo Carlos, *La cooperación Ambiental en los tratados de libre comercio*, Naciones Unidas, México, Publicación de las Naciones Unidas, 2008,

comercial y ambiental, hecho que ya dotaba de cierta importancia regional e internacional al Tratado que se negociaba en América del Norte.

El TLCAN, al ser un acuerdo plenamente comercial, optó por disminuir las políticas relativas al medio ambiente esperando que con ello no hubiese una barrera proteccionista para los negocios; y pese a que el Tratado dispone en su preámbulo pugnar por el desarrollo sostenible dentro de sus provisiones, no se incorporó el factor ecológico relegando presumiblemente el tema ambiental a segundo término. Sin embargo, aún con todo y el surgimiento de diversos problemas, un acuerdo paralelo en materia verde se puso en marcha, entonces, la tarea consistió en analizar las políticas y concepciones que se tenían respecto a la protección al medio ambiente por parte de cada uno de los países involucrados.

2.2. Protección ambiental en México, Canadá y los Estados Unidos en el contexto de la liberalización comercial.

En Canadá los temas ambientales comenzaron a discutirse a principios de los años setenta, pero este tema tomaría especial relevancia durante la década siguiente⁷¹, en gran parte motivado por grupos ambientalistas profesionales que de manera directa, e involucrándose en la política, exigían a su gobierno crear regulaciones y políticas públicas en pro del ambiente⁷².

El activismo canadiense en temas ambientales generaría que su gobierno y su población tuviesen un mayor protagonismo en lo que respecta a las acciones de protección al ecosistema, asumiendo un papel de liderazgo internacional al respecto. Prueba de ello es la creación de la “Ley Canadiense de Protección al ambiente” (1988) y de la declaración posterior de su entonces ministro de medio ambiente, Lucien Bouchard “La meta es Convertir a Canadá en el país industrializado más amigable con el ambiente en todo el mundo para el año 2000”⁷³.

-
- ⁷¹ Borrego Pérez Norma, “Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica”. [en línea] México, Revista Mexicana de estudios Canadienses (nueva época), número 011. 2006, dirección URL <http://www.redalyc.org/pdf/739/73901109.pdf>, 2 de abril 2016 13:15 hrs. pág. 163-192.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

La razón del involucramiento y preocupación en Canadá sobre temas ambientales responde a que dicho país tuvo que hacer frente a problemáticas serias, por ejemplo: la contaminación del aire y por consecuencia de lluvia ácida que afecta gravemente a los lagos y daña los bosques. Asimismo, la contaminación de los océanos por los sectores agrícola, industrial, minero y las actividades forestales; además de ello, entre los problemas más comunes que enfrentaba aquella nación, estaba la fundición de metales, la quema de carbón y las emisiones de los vehículos, los cuales afectaban la agricultura y la productividad de los bosques.⁷⁴

Lo anterior demuestra que para Canadá la protección ambiental no fue un tema novedoso que trabajar en el TLCAN, al contrario, era un tema de interés para su población y su gobierno. Empero, no se puede ignorar que, si bien el discurso canadiense durante las negociaciones del TLCAN versaba sobre la protección al ambiente, el principal interés de Canadá era (como lo afirma Harrison) “administrar la explotación de los recursos naturales para un mejor manejo de los ingresos que estas actividades traerían a sus arcas”⁷⁵. Por lo que los debates en materia ambiental con motivo de las negociaciones del TLCAN para Canadá fueron congruentes con sus intereses particulares.

En el caso de los Estados Unidos, el tratamiento de temas ambientales es aún más antiguo que el de Canadá. En EE.UU. este tipo de tópicos habían sido incluidos en la agenda política desde finales del siglo XIX con el Presidente Theodore Roosevelt. De hecho EE.UU era considerado, junto con Canadá, uno de los epicentros del movimiento ecologista en el mundo durante la década de los años 50, 60 y 70⁷⁶; ello refleja la amplia tradición ambientalista norteamericana.

⁷⁴ Villanueva Rivera Imelda. *Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 2008. pág 14-20.

⁷⁵ Kathryn Harrison, en Borrego Pérez Norma, 2006, *Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica*. Revista Mexicana de estudios Canadienses (nueva época), México, 1995, número 011. pág.7

⁷⁶ Antal Edith en “La postura de Estados Unidos ante el cambio climático”, en, Pérez Fernández del Castillo Germán, Gómez Arnau Remedios, Márquez Padilla Paz consuelo, *Visiones de estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*. México, UNAM. 2001, pág, 197-199

En los Estados Unidos, durante 1970 se aprobaron leyes como *el Clean Water Act, Clean Air Act, Endangered Species Act y National Environmental Policy Act* (Decreto Ley de Agua Limpia, Decreto Ley de Aire Limpio, Decreto Ley de Especie en Peligro de Extinción, y la Ley de Política Medio ambiental Nacional, respectivamente), las cuales, desde entonces, han sido la base para la elaboración de estándares medio ambientales⁷⁷.

Esta larga tradición ambientalista generaría un fortalecimiento de los grupos ecologistas en EE.UU. lo cual ocasionó entre 1970 y 1980 la institucionalización del movimiento creando diversas ONG y asociaciones destinadas al medio ambiente⁷⁸. Por ejemplo: los Amigos de la Tierra (*Friends of the Earth*), Sierra Club y Greenpeace. Las cuales a principios de la década de los ochenta vislumbraban la apertura comercial como una oportunidad para mejorar la calidad del medio ambiente en este lado del hemisferio; en especial con las políticas referentes a abatir los altos índices de contaminación y continuo deterioro de los recursos naturales⁷⁹.

A principios de la década de los noventa, durante las negociaciones del TLCAN, la postura de los Estados Unidos fue la de incluir en el Tratado sus innovadores planes en pro del ambiente derivados de su larga tradición ecologista. Acciones recibidas de manera positiva por diversos grupos ambientalistas de los tres países involucrados en las negociaciones y del mismo congreso de los EE.UU. Estas condiciones llevarían al gobierno de Bush y posteriormente al de Clinton a establecer una postura de cooperación e inclusión de temas verdes con el gobierno de México⁸⁰.

La decisión de incluir al medio ambiente en el TLCAN, acogida positivamente en las negociaciones, llevaría a los Estados Unidos a una disyuntiva no concebida en un principio (dada su tradición ambientalista) al ver amenazado su crecimiento económico y por ende,

⁷⁷ *ibid.*

⁷⁸ Avila Akerberg Andrés, *Capacity Building for the Implementation and Administration of Free Trade Agreements: Implementing Environment provisions*, México, 2014.

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, [PDF], pp. 61, México, 6 de diciembre 2004, COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL TLCAN PERSPECTIVAS PARA EL TLCCA-EEUU, dirección URL-http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence, 25 de junio de 2015.

su desarrollo industrial. Varios problemas ambientales a consecuencia de sus actividades productivas habían sido reconocidos por los EE.UU. siendo el más grave estar dentro de los mayores emisores de dióxido de carbono a nivel mundial, además de sufrir la contaminación de varios mantos acuíferos por los escurrimientos de plaguicidas y fertilizantes, sumado a los problemas de desertificación por la intensificación de la agricultura⁸¹. Todo pese a las múltiples políticas ecológicas implantadas hasta entonces.

Los ejemplos antes descritos ponen de manifiesto que la mayoría de los problemas ambientales que presentó dicho país eran provocados por las actividades industriales, por lo que la implementación de medidas proteccionistas al ambiente eran más que necesarias, pues su discurso ambientalista llegaba a chocar ante la realidad industrial, cuestionándose principalmente por algunos grupos de la sociedad civil estadounidense. Por lo mismo, las acciones emprendidas (en pro y en defensa del medio ambiente) por los norteamericanos fueron muy bien analizadas para no convertirse en un freno que detuviese la demanda de producción industrial que tenían los Estados Unidos.

En el caso de México, la historia ambientalista estaba lejos de ser comparada con la de sus vecinos del norte, ya que “la protección ambiental y/o el involucramiento en temas ecologistas no era una característica de su población y mucho menos de su gobierno”⁸².

Para nuestro país, el involucramiento en temas ambientales se dio formalmente a finales de la década de los ochenta y no como una convicción, sino como condicionante para ser incluido en el TLCAN⁸³.

La corta tradición ambientalista que caracterizaba a México generó entre canadienses y estadounidenses cierta desconfianza previo a las negociaciones del Tratado, la cual estaba bien fundamentada en algunos casos dado que las leyes ambientales eran escuetas y las instituciones encargadas de atender este tema contaban con un presupuesto reducido; lo

⁸¹ Imelda Villanueva Rivera. *Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 2008. Pág 14-20.

⁸² Andrés Ávila Akerberg, *Capacity Building for the Implementation and Administration of Free Trade Agreements: Implementing Environment provisions*, México, 2014.

⁸³ *ibídem*.

cual hacia pensar que las débiles condiciones de regulación ambiental en México abrirían la puerta a inversionistas extranjeros para crear en el país un “paraíso de la contaminación”⁸⁴.

Hay que reconocer que el trato otorgado en México a las cuestiones ambientales no era del todo negativo, especialmente a finales de los ochenta, periodo en el que ya se comenzaban a generar algunos cambios que presuponían un avance e involucramiento en este sector. Por ejemplo en 1988 se creó la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LGEEPA), la cual tenía la función de evaluar el impacto ambiental que podía generarse como consecuencia de nuevos proyectos de inversión, ya sean éstos de tipo públicos o privados.⁸⁵ Además, el gobierno del entonces Presidente, Carlos Salinas de Gortari, decidió hacer un incremento a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) de \$34 millones de dólares en dos años, pasando de cinco millones de dólares en 1989 a \$39 millones de dólares en 1991.⁸⁶ Hecho reconocido por el gobierno de Bush, haciéndole ganar adeptos a México para las negociaciones del TLCAN⁸⁷.

Posteriormente, el cuatro de junio de 1992, se fundó la “Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)” encargada de darle pleno cumplimiento a la ley ambiental mexicana creada en 1988 y aprovechar el aumento de recursos que se le había otorgado a la SEDUE⁸⁸.

Los cambios que presentó México en temas ambientales no sólo se reflejaron en sus órganos gubernamentales, también provocaron cambios en la sociedad civil, ocasionando el fortalecimiento del sector ambiental en México y la creación de grupos especializados que compartían la preocupación con organizaciones canadienses y estadounidenses en torno a la apertura comercial, dicha afinidad, llevaría a reunir en 1990 a 35 ONG´s mexicanas y 30 canadienses en la Ciudad de México para intercambiar información relativa al TLCAN⁸⁹.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, [PDF], pp. 61, México, 6 de diciembre 2004, COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL TLCAN PERSPECTIVAS PARA EL TLCCA-EEUU, dirección URL-http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence, 25 de junio de 2015. p.3-4

⁸⁸ Andrés Ávila Akerberg, Óp. Cit. pág. 23.

⁸⁹ *Ibidem*.

Además, para 1991, se creó la Red Mexicana de Acción sobre Libre Comercio, formada por 100 ONG's ambientales que hacían una crítica directa al TLCAN al considerarlo como un proyecto poco incluyente, elitista y con graves afectaciones para los recursos naturales de México⁹⁰.

Las acciones y acontecimientos antes descritos permiten identificar al TLCAN como el factor que le permitió a México cambiar su perspectiva ambiental. Asimismo, fue el mecanismo mediante el cual México, Canadá y Los Estados Unidos abrieron nuevas rutas de cooperación y de vinculación entre las asociaciones y grupos ambientalistas.

Es inobjetable que el TLCAN fue uno de los mecanismos para destinar mayores recursos en acciones para combatir los principales problemas ambientales como consecuencia de los procesos productivos en México, como por ejemplo: la falta de eliminación de desechos peligrosos; la migración rural a las principales ciudades, la contaminación del agua dulce (recurso escaso en el norte e inaccesible o de mala calidad en el en algunos lugares del centro y extremo sureste), la contaminación de los ríos que transportan en muchas veces aguas negras y desechos industriales, la deforestación, el deterioro de las tierras agrícolas, el hundimiento del suelo en el Valle de México a causa del agotamiento del agua subterránea⁹¹, etc.

En el sentido del párrafo anterior, es menester señalar también su importancia para enfrentar, en algunos casos, los problemas transfronterizos comunes entre México y Estados Unidos en el tema ecológico, como es el caso de la contaminación atmosférica y del agua, así como también la existente en los centros urbanos a lo largo de la frontera EE.UU.-México⁹².

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ Imelda Villanueva Rivera. Óp. Cit. Pág. 14-20

⁹² *Ibidem.*

2.3 Inclusión e implementación de regulaciones ambientales en el TLCAN.

Como se ha mencionado con anterioridad, previamente a la firma del TLCAN se presentaban ciertas preocupaciones sobre las afectaciones que podría incurrir la liberalización comercial en el medio ambiente, en específico para la región fronteriza entre EE.UU y México. La inquietud tenía fundamentos, pues primero se consideraba que “las reglas técnicas al comercio limitaban a los gobiernos para legislar a favor del medio ambiente; y después que, como resultado de esta condición, la liberalización comercial generaría un impacto negativo en las normas ambientales, ya que los grandes corporativos buscarían colocar sus inversiones en los territorios menos regulados ambientalmente”, como era el caso de México⁹³.

En un principio, las preocupaciones de los grupos verdes (quienes estaban en contra del TLCAN) fueron bien recibidas y apoyadas por parte de los sindicatos laborales, ya que al igual que los primeros, manifestaban una lucha para que se consideraran sus demandas dentro de las negociaciones del tratado; por lo que se dio una coalición ambiental y laboral nunca antes vista.⁹⁴ Por si esto fuera poco, los canales de comunicación e intercambio de información entre las ONG´s ambientalistas de los tres países negociantes del TLCAN se robustecieron, dando pie a un fortalecimiento del movimiento ecologista⁹⁵.

Resultado de la buena organización entre los grupos ambientalistas, el debate entre quienes estaban en contra del Tratado en su intento por defender la causa ambiental y entre quienes pugnaban por el libre comercio, se inclinó hacia los primeros⁹⁶. Como resultado de ello (y como ya hemos mencionado párrafos atrás) el gobierno de los EE.UU, se convirtió en

⁹³ Ávila Akerberg Andrés, “La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio”, [PDF], pp 152., México, 2011 Banco Interamericano de Desarrollo BIM. En la dirección <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36620877>, 24 de junio 2015. 15:00 hrs. Pág. 3

⁹⁴ *ibídem*.

⁹⁵ *Ibídem*.

⁹⁶ Norma Pérez Norma, “Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica”. [en línea] México, Revista Mexicana de estudios Canadienses (nueva época), número 011. 2006, dirección URL <http://www.redalyc.org/pdf/739/73901109.pdf>, 2 de abril 2016 13:15 hrs..

p. 164-166

promotor de un acuerdo paralelo que incluyera las demandas ambientales⁹⁷. La razón de esta medida recae en que el gobierno de George Bush, quien elaboró diversas iniciativas en materia ambiental con la finalidad de asegurar a la población y al Congreso de los Estados Unidos de que la relación comercial con México no ocasionaría afectaciones al medio ambiente, y por el contrario, se trabajaría en su protección despejando ciertos obstáculos que tenía el TLCAN⁹⁸.

Es así que se elaboró el Plan Integral Fronterizo (PIAF) en 1992⁹⁹. Sin embargo, lejos de contribuir de manera sustancial a la protección ambiental en la frontera entre los países, significó un paliativo ante el problema ambiental dentro de las negociaciones del Tratado, pues dicho programa, careció de recursos para su eficaz implementación y sólo ayudo a limpiar zonas ya contaminadas, pero no a fortalecer la lucha para prevenir la contaminación.¹⁰⁰

El malestar del Congreso y del electorado ante las medidas tenues del gobierno de Bush creció de tono durante la campaña por la sucesión presidencial, en donde William Clinton, candidato a la presidencia, condicionó el avance de las negociaciones y el apoyo para el TLCAN si se generaban acuerdos paralelos de protección al medio ambiente y también a la cuestión laboral¹⁰¹. Para ese momento “la presión de los grupos ambientalistas había bajado y se pudo trabajar de mejor manera en la implementación de medidas ambientales en el TLCAN y en la elaboración de su acuerdo paralelo”¹⁰².

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 6 de diciembre 2004, Cooperación Ambiental en el TLCAN y perspectivas para el TLCCA-EEUU, 25 de junio 2015. dirección URL-http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence=1, p. 30

⁹⁹ Para 1992, y bajo la presión de varios grupos ambientalistas estadounidenses ante la posible firma del tratado de libre comercio, México y Estados Unidos, firmaron el Plan Integral de Ambiente Fronterizo (PIAF). Este plan incluye el monitoreo ambiental y programas para combatir la contaminación acciones organizadas por la EPA (*Environmental Protection Agency*) y la entonces SEDUE (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, además contiene planes de desarrollo urbano, conservación de la vida salvaje, protección a los recursos marinos, control de pesticidas y prevención de agendas contaminantes. Los principales problemas del PIAF fueron las fuentes de financiamiento, la contratación de personal especializado y los escasos controles. Miriam Alfie C. (1997)

¹⁰⁰ Guadalupe García de León y Alejandro Mungaray Legarda . *Desarrollo Fronterizo y Globalización*, México, Gandhi, 1997,

¹⁰¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 6 de diciembre 2004, Cooperación Ambiental en el TLCAN y perspectivas para el TLCCA-EEUU, 25 de junio 2015. dirección URL-http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence=1,

p.30

¹⁰² Andrés Avila Akerberg Óp. Cit. *pág.* 35

Por los hechos antes descritos, se infiere que el involucramiento del factor ambiental en el TLCAN y la elaboración de su acuerdo paralelo fueron resultados, primero de la presión que ejercieron los grupos ambientalistas respecto a la protección del ambiente en específico en la región fronteriza entre México y los Estados Unidos (que a diferencia del acuerdo que se había firmado entre Canadá y nuestro vecino del norte) sí fueron tomados en cuenta. Y segundo, de la aceptación de los gobiernos para la implementación de un acuerdo relativo a la protección del ambiente como resultado de la actividad comercial.

El TLCAN y su acuerdo paralelo titulado “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte” (ACAAN) sobre medio ambiente, constituye una referencia a nivel internacional en lo que respecta a tratados de este tipo en donde se involucra países desarrollados y países en vías de desarrollo. Estas características le permitieron ser denominado por el gobierno de Clinton, en 1993, como “el acuerdo más verde de la historia”¹⁰³, ya que los compromisos en materia ambiental no sólo quedaron plasmados en su acuerdo paralelo, sino también dentro del propio cuerpo del Tratado, en donde las referencias al tema ambiental aparecen en el preámbulo, en los capítulos de inversión, de medidas técnicas y de medidas sanitarias y fitosanitarias; además, el propio preámbulo del TLCAN establece:

*“Los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos (México), de Canadá y de los Estados Unidos de América (Estados Unidos), decididos a (...) emprender (...) de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente; Promover el desarrollo sostenible y reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental.”*¹⁰⁴

El TLCAN incluyó en el artículo 104 (referente a objetivos) cuestiones relativas al medio ambiente en donde se establece que “en casos de incompatibilidad del tratado con disposiciones en materia ambiental, se obliga a brindar mayor importancia por cuestiones de

¹⁰³ Scott Vaughan2q “¿El tratado de comercio más verde de la historia? Medición del impacto ambiental de la liberalización agrícola”. [PDF], EE.UU En la dirección URL carnegieendowment.org/pdf/files/NAFTA_Spanish_Chapter3.pdf, 03 de agosto 2015 13:16 pm.

¹⁰⁴ Sistema de información sobre comercio exterior OEA, (n.d) Tratado de Libre comercio de América del Norte, 15 de julio 2015, dirección URL- http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/pream.asp

precedencia hacia otros acuerdos ambientales internacionales y de conservación a los que están sujetos los miembros del tratado”¹⁰⁵.

Los acuerdos que se destacan son:

1. 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 1979¹⁰⁶;
2. 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 1990¹⁰⁷;
3. 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; o¹⁰⁸
4. Los tratados señalados en el Anexo 104 (tratados bilaterales)¹⁰⁹
 - *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.
 - *El Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza*, firmado el 14 de agosto de 1983 en La Paz, Baja California Sur.

Una de las preocupaciones dentro de la relación comercio y medio ambiente es que algunas importaciones puedan dañar la ecología o la salud de las personas, animales o plantas.¹¹⁰ Al respecto, el TLCAN incorporó en su “segunda parte, capítulo siete (Sección B, Medidas sanitarias y fitosanitarias), y en su tercera parte capítulo nueve (Medidas relativas a normalización) cuestiones relativas a los estándares y medidas ambientales aplicables tanto a los productos de importación como a los productos domésticos, ello para que no exista una ventaja comparativa a favor de los productos domésticos en cuestiones de un relajamiento de estándares y medidas sanitarias”.

¹⁰⁵ Andrés Ávila Akerberg, (2011) “La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio”, [PDF], pp. 141, México, Banco Interamericano de Desarrollo BIM. En la dirección <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36620877>, 22 de junio 2015. 19:00 horas.

¹⁰⁶ Andrés Ávila Akerberg Óp. Cit. pág. 13

¹⁰⁷ *ibídem*.

¹⁰⁸ *Ibídem*.

¹⁰⁹ *Ibídem*.

¹¹⁰ P. Emerson P. and R. Collinge, “The Environmental Side of North American Free Trade”, 1993, pp. 120, EE.UU. En la dirección <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/NAFTAandtheEnvironment.pdf> 19 de octubre 2015 20:00 hrs.

En ambos capítulos se acentúa la capacidad que tienen cada uno de los estados para implementar de manera interna y particular cualquier tipo de medida o estándar para garantizar la protección de la vida y salud, ya sea esta de tipo vegetal, animal y/o humana en cada uno de sus territorios; no importando que las medidas sean aún más estrictas que las estipuladas o contrayentes en otro acuerdo internacional de esta naturaleza¹¹¹. Asimismo, el capítulo siete y nueve incluyen provisiones para que exista una armonización positiva entre los estándares ambientales.¹¹²

Otras de las preocupaciones que se expusieron anteriormente en este trabajo fue el posible relajamiento de las regulaciones ambientales para atraer inversionistas extranjeros, principalmente en la región fronteriza entre México y los Estados Unidos, situación que podía ocasionar un “paraíso de la contaminación” en esta región. Frente a esta posibilidad el TLCAN incorporó la cláusula denominada “*pollution haven clause*” en su artículo 1114 sobre medidas relativas al medio ambiente. En este artículo en su párrafo segundo se establece:

*“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”.*¹¹³

A los ejemplos antes descritos sobre la implementación de medidas y estándares ambientales en el TLCAN podemos agregar un ejemplo muy valioso en lo que respecta a la solución de controversias en materia ambiental. Ya que en el TLCAN se reconoció la importancia de considerar al medio ambiente en las disputas comerciales, por lo que en el capítulo 20 (Disposiciones institucionales y Procedimiento para la solución de controversias) se faculta a otro tipo actores de que podríamos denominar “no convencionales” dentro de las resoluciones de disputas comerciales. Estos nuevos actores son las denominadas

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Norma Borrego Pérez *Óp. Cit.* pág. 36

¹¹³ TLCAN Art. 1114.

ciencias ambientales, quienes pueden brindar recomendaciones, denuncias, etc. y éstas podrán ser tomadas en cuenta ante un panel de solución de controversias¹¹⁴.

Gracias a la inclusión del factor ambiental en los mecanismos de solución de controversias se puede dirimir dentro de un panel del TLCAN cualquier medida en la que se esté afectando o violando algún acuerdo ambiental en donde se tenga impacto directo en el medio ambiente de alguno de los territorios y ya no tendrá que resolverse en el pleno del GATT como se hacía anteriormente¹¹⁵.

Una vez que se incluyó el factor ambiental en el TLCAN, las discusiones dentro del debate medio ambiente versus comercio bajaron de tensión, por lo que para ese momento, el trabajo se volcó en la armonización de la legislación ambiental de cada uno de los países involucrados en el tratado¹¹⁶ y específicamente en su acuerdo ambiental para que existiera jurídica y políticamente congruencia entre lo establecido en el acuerdo y lo que se regulaba en cada uno de sus territorios.

En la práctica el intento de armonización era poco factible pues era evidente que existía una mayor tradición ambientalista tanto en la legislación como en las instituciones de Estados Unidos y Canadá pero que no era compartida ni asimilada por México¹¹⁷ por lo que este último se encontraba en condiciones desfavorables. La solución que se planteó fue: respetar las legislaciones nacionales de cada uno de los países involucrados.¹¹⁸ Incluso en las obligaciones contenidas en el acuerdo se establece:

¹¹⁴ Andrés, Ávila Akerberg, "La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio", [PDF], pp. 141, México, 2011, Banco Interamericano de Desarrollo BIM. En la dirección <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36620877>, 22 de junio 2015. 19:00 horas.

¹¹⁵ *ibídem*.

¹¹⁶ *ibídem*.

¹¹⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, [PDF], pp. 61, México, 6 de diciembre 2004, COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL TLCAN PERSPECTIVAS PARA EL TLCCA-EEUU, dirección URL-http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence, 25 de junio de 2015. pág. 30

¹¹⁸ Borrego Pérez Norma, "Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica". [en línea] México, Revista Mexicana de estudios Canadienses (nueva época), número 011. 2006, dirección URL <http://www.redalyc.org/pdf/739/73901109.pdf>, 2 de abril 2016 13:15 hrs.. pág. 164-165

“El acuerdo confirma el derecho de cada una de las Partes a establecer sus propias políticas, prioridades y niveles de protección ambiental. Al mismo tiempo, cada una de las Partes se compromete a que sus leyes proporcionen altos niveles de protección ambiental, así como al continuo mejoramiento de dichas leyes”.¹¹⁹

Una de las finalidades principales de integrar compromisos ambientales en los acuerdos de libre comercio, que fueron notorios durante las negociaciones del TLCAN, fue la necesidad de darle consecución a las leyes nacionales ambientales o promover la creación de las mismas¹²⁰, es decir, que existan regulaciones ambientales en cada país y para ello es necesario contar no sólo con un marco legal que las incluya sino también con las instituciones encargadas de vigilar su cumplimiento y que acompañe el trabajo en este sector.

Paralelamente al ACAAN se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), institución encargada de dar seguimiento al acuerdo y trabajar en pro del ambiente a través de mecanismos de cooperación entre los tres países involucrados en el acuerdo; además y de manera simultánea, se crearon dos instituciones encargadas de brindar apoyo en la región fronteriza entre Estados Unidos y México: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF),¹²¹ encargada de trabajar con las comunidades fronterizas entre EE.UU y México para identificar y certificar proyectos de infraestructura ambiental sustentable, y en

¹¹⁹ Revista de Administración Pública, “Resumen del Acuerdo de Cooperación sobre el medio ambiente de América del Norte,” [PDF] México, Dirección URL juridicas.unam.mx/publuca/librev/rev/rap/cont/87/doc/doc17.pdf, 02 agosto 2015. 17:00 hrs.

¹²⁰ Henry Mora Jiménez M.I. *101 razones para oponerse al tratado de libre comercio entre Centroamerica y Estados Unidos*. Costa Rica, Escuela de Economía Universidad Nacional. 2004, 150-154 pp.

¹²¹ Institución binacional creada en 1993 por los gobiernos de México y Estados Unidos dentro del marco del TLCAN para combatir los impactos ambientales en su frontera común derivados del dinamismo esperado por el TLCAN. Su función es el desarrollo y certificación de proyectos de infraestructura ambiental. Los proyectos son financiados por el Banco de Desarrollo de América del Norte. La jurisdicción de dicha institución abarca 100 km dentro de los Estados Unidos y 300 km dentro de México. Referencia Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. Dirección URL www.cocef.org.

segundo lugar se creó el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN),¹²² encargado de financiar este tipo de proyectos¹²³.

De esta manera se hizo más firme el compromiso de cooperación en materia ambiental que surgió como resultado de las negociaciones del TLCAN, y que gracias a la presión de las organizaciones civiles ambientalistas de los tres países, más la propia de los Congresos de cada país (principalmente el de los Estados Unidos) se materializó toda una serie de mecanismos e instituciones encargados de vigilar y atender cuestiones relativas a la protección ambiental como resultado de la apertura comercial en la región de América del Norte.

2.4 Características del Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN)

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte es un instrumento complementario del TLCAN, el cual pretende que la liberalización comercial no se traduzca en un deterioro ambiental mediante la cooperación entre las partes involucradas¹²⁴. Dicho acuerdo es resultado de la fuerte oposición de la sociedad civil que se generó sobre el TLCAN y fue ratificado por los países involucrados el tres de septiembre de 1993.

De manera general el acuerdo está compuesto por un preámbulo, siete partes y cincuenta y un artículos, en donde destacan su mecanismo de solución de controversias descrito en su parte quinta, su mecanismo de cooperación descrito en la tercera parte, la participación pública y la transparencia (en sus artículos 16,17 y 18), así como su estructura institucional que recae en el Consejo de Cooperación Ambiental (CCA). máximo organismo encargado de implementar el ACAAN. En el acuerdo se especifican los compromisos de los países, la estructura administrativa, el mecanismo de solución de controversias y los de participación del tema ambiental.

¹²² Encargado de financiar los proyectos del COCEF. Es una institución que surge el 10 de noviembre de 1994 para atender problemas ecológicos en la región fronteriza entre México y los EE.UU. Referencia Banco de desarrollo de América del Norte. Dirección URL [www.nadbank.org/about/origen .asp](http://www.nadbank.org/about/origen.asp).

¹²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 6 de diciembre 2004, cooperación ambiental en el TLCAN y perspectivas para el TLCCA-EEUU, 25 de junio 2015. dirección URL- http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence=1 p. 30

¹²⁴ Preámbulo y objetivos ACAAN.

En términos generales, el ACAAN se creó para tres finalidades principales: proteger, conservar y mejorar el medio ambiente¹²⁵ con una visión de sustentabilidad que garantice el goce de los recursos naturales para las presentes y las futuras generaciones. En específico, se pretende una efectiva aplicación de la legislación ambiental¹²⁶, especialmente en el caso mexicano.

2.4.1 Objetivos

En su preámbulo el ACAAN destaca la importancia de la cooperación como mecanismo para alcanzar el objetivo de desarrollo sustentable. Ahí se reconoce la importancia de la participación pública para la conservación y protección de medio ambiente. Asimismo, se hace énfasis en los objetivos del acuerdo: apoyar los instrumentos complementarios del ACAAN y fomentar no sólo la cooperación ambiental, sino también robustecer la educación ambiental, el fortalecimiento de las políticas y leyes ambientales de cada país, así como el flujo y elaboración de información. Poniendo énfasis en la transparencia con la que se debe manejar las cuestiones relativas al ambiente, y a la participación e inclusión del sector social dentro de los objetivos del acuerdo.

De manera específica las partes involucradas se comprometen a lograr 10 objetivos principales que se pueden resumir de la siguiente manera¹²⁷:

- Proteger el medio ambiente a través de un incremento en la cooperación.
- Proteger el desarrollo sustentable con base en políticas económicas y ambientales de apoyo mutuo.
- Apoyar los objetivos ambientales del TLC y evitar la creación de tratados que distorsionen o impongan nuevas barreras entre los países participantes.

¹²⁵ Foro: "El futuro del TLCAN tras 20 años de su entrada en vigor" [PDF], pp. 11, México. el Acuerdo de Cooperación en materia ambiental, resumen ejecutivo. 27 febrero 2014, En la direccion Url 63.1.pd.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/eventos/docs/270214 ELF.pdf, 15 de julio 2015 14:23 hrs.

¹²⁶ Ojetivos ACAAN.

¹²⁷ Comisión para la Cooperación Ambiental, *Efectos del TLC Estudio sobre intentos recientes para modelar los efectos ambientales del comercio: Informe general y documentos de referencia*. Secretaria de la CCA, Canadá, 1995, pág. 6

- Fortalecer la cooperación para desarrollar leyes que protejan el medio ambiente e incrementar su aplicación.
- Promover la claridad y la participación pública.

Al firmar el ACAAN, los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México se comprometieron a llevar a cabo una serie de acciones que se resumen a continuación¹²⁸:

- Presentación de informes sobre el estado del medio ambiente.
- Luchar por el mejoramiento de las leyes y los reglamentos ambientales.
- Aplicación efectiva de la legislación ambiental.
- Publicación y difusión de la información.

2.4.2 Elementos fundamentales del Acuerdo.

Haciendo un análisis general del documento, el acuerdo se identifica gracias a cinco elementos principales:

- Primero el cumplimiento de la legislación ambiental de cada uno de los países involucrados. Debido al problema de armonización y homogenización entre las leyes de México, Canadá y los EE.UU¹²⁹, el acuerdo pretende hacer valer y respetar de manera individual la legislación ambiental de cada una de las partes.

- Segundo, institucionalizar el tema ambiental. Es decir, la creación de un organismo que le de seguimiento al ACAAN¹³⁰. Para ello se formó la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) de la cual se desprende una estructura institucional conformada por tres órganos: el consejo Arts. (9 y 10), el secretariado Arts. (11,12,13,14 y 15) y el comité consultivo Arts. (16,17 y 18) encargada de atender y cumplir labores específicas.

¹²⁸ *ibídem*.

¹²⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, [PDF], pp. 61, México, 6 de diciembre 2004, COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL TLCAN PERSPECTIVAS PARA EL TLCCA-EEUU, dirección URL-http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence, 25 de junio de 2015. Pág.30- 31

¹³⁰ *Ibídem*.

A la par de este organismo se crearon otros con la finalidad de fomentar la cooperación ambiental en el marco del ACAAN como son la Comisión de Cooperación ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN o BANDAN). A esta lista de instituciones se sumó en enero de 1994 el Centro de Información y Comunicación Ambiental de América del Norte (CICEANA), en donde participan Canadá México y los Estados Unidos. Dicho organismo surge por la necesidad de generar información con motivo de una mejor cooperación ambiental.

- Tercero, transparencia y participación pública¹³¹. Es precisamente este rubro una característica única del acuerdo dado su carácter incluyente al hacer parte a la sociedad civil de la administración del mismo. En el acuerdo cualquier individuo miembro de alguno de los países parte del tratado está facultado para hacer observaciones, quejas, demandas, incluso brindar asesoría e información sobre algún tema en particular. Con esta característica el acuerdo se diferencia de cualquier otro al trascender el ámbito local o nacional de la cooperación ambiental, ubicándolo en un entorno transnacional de acceso público.

El acuerdo procuró que los flujos de información fuesen lo más transparentes e incluyentes posibles para estar al alcance de la sociedad civil, gracias a lo cual se han elaborado informes (anuales sobre alguna falta o incumplimiento a la legislación ambiental, así como informes que elabora el secretariado sobre algún tema ambiental sea de carácter trinacional o regional art. 13) que brindan una mejora en el conocimiento del medio ambiente, sus afectaciones y las posibles mejoras a corto, mediano y largo plazo.

- Cuarto, mecanismos de solución de controversias¹³². Este acuerdo paralelo cuenta con su propio mecanismo para resolver controversias relativas al medio ambiente, independiente al mecanismo con el que cuenta el tratado para aspectos comerciales.

Se adicionan sanciones comerciales por el incumplimiento de la legislación ambiental; sin embargo, este rubro está lejos de ser un gran avance, pues en la práctica el procedimiento para la solución de controversias ha demostrado carecer de efectividad, claridad y se ha

¹³¹ *Ibidem.*

¹³² *Ibidem.*

convertido en una de las principales limitaciones y críticas del acuerdo (las cuales se profundizará con mayor detalle en el capítulo III de la presente investigación).

- Quinto, financiamiento específico para la cooperación ambiental¹³³. Por acuerdo de los tres países, parte del tratado establece la cuota que tendrán que cubrir cada uno de las partes: tres millones de dólares anuales (total nueve millones de dólares anuales). Dicho presupuesto será destinado únicamente a proyectos o programas ambientales en los que se involucren los países miembros para dotar de fondos a los trabajos que se desprendan del acuerdo. El presupuesto queda exento de ser utilizado de manera particular por alguno de los integrantes para atender cuestiones relativas al medio ambiente de su territorio.

2.5 Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

En la tercera parte del ACAAN, en su artículo octavo, se describe la creación de la institución operativa del acuerdo: la Comisión para la Cooperación Ambiental CCA la cual es una organización intergubernamental compuesta por Estados Unidos, Canadá y México.

La Comisión es la encargada de implementar el Acuerdo ambiental, así como también es el órgano encargado de evitar los daños ambientales que pudieran ocasionar los procesos industriales y comerciales promovidos por el TLCAN. Entre los objetivos principales de la CCA se encuentran: vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental, fomentar la cooperación entre los países miembros y generar una mayor participación e involucramiento de la sociedad civil.

*“La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional integrada por Canadá, Estados Unidos y México. Fue creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental”.*¹³⁴

¹³³ *Ibíd.*

¹³⁴ CCA. *Las instituciones del T.L.C. Rendimiento y potencial de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados*. Canadá, Comisión para la Cooperación Ambiental, 1997 pág 76,

La CCA es un organismo bastante innovador por permitir la participación ciudadana, por lo que se asume a sí misma como un foro transparente e incluyente. Otras funciones que realiza dicha comisión son: establecer las bases para la coordinación de políticas públicas en materia de medio ambiente, evitar y contrarrestar los efectos de problemas ambientales, generar mayor información, incrementar la cooperación entre los tres países miembros, fortalecer el desarrollo transfronterizo y el cumplimiento de las leyes, políticas y prácticas ambientales, estimular la transparencia y la participación pública en las regulaciones y políticas ambientales, protección de la salud humana, además de promover la prevención de la contaminación.¹³⁵

Las prioridades que busca atender la CCA son:

*“Identificación de límites adecuados a contaminantes específicos; protección de especies amenazadas o en peligro de extinción, protección y conservación de flora y fauna silvestres y su hábitat. Desarrollo de un nuevo enfoque para la aplicación y cumplimiento de las leyes, análisis de los problemas ambientales fronterizos y transtronterizos, así como apoyo a la capacitación de recursos humanos y promoción de una mayor conciencia pública sobre los problemas”*¹³⁶.

La CCA llegó a cubrir un espacio institucional de suma importancia en la región de América del Norte: el encargado de vincular el comercio y el medio ambiente. Lo que pone de manifiesto la complejidad de sus tareas y propósitos. Además es considerado de vanguardia por permitir la participación ciudadana por lo que se asume a sí misma como un foro transparente e incluyente. La importancia de la CCA también reviste en sus aportaciones, pues es un importante epicentro para la generación de información ambiental, constituyéndose como un catalizador de los problemas ambientales.

¹³⁵ Martínez Peniche G. I. *Evaluación y Perspectivas del Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de América del Norte a Partir de la Teoría del Institucionalismo Liberal*. (Tesis para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales) México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 1 de febrero del 2016

¹³⁶ CCA. *Comprender Comisión para la Cooperación Ambiental*, Canadá, CCPC. 1997, pág 20

Su estructura institucional le permite contar con la participación de diversos grupos de la sociedad (civil, especialistas, gobiernos, académicos, sector privado, etc.) por lo que el debate y conocimiento que aquí se genera es trascendental en la construcción de una visión ambiental común en Norte América, y sobre todo, pugna por alternativas de desarrollo más sustentables.

2.5.1 Diseño Institucional

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una institución tri-nacional conformada por tres órganos operativos: el Consejo de Ministros, el Secretariado, y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)¹³⁷. Su sede se encuentra en Montreal Canadá.

De acuerdo a la estructura de la CCA el Consejo es el órgano rector de la comisión. Esta integrado por ministros de medio ambiente de los tres países, “estará integrado a nivel de gabinete o representantes equivalentes de las Partes, o quienes éstos designen”¹³⁸. Se reúnen una vez al año o más en ocasiones extraordinarias. Seis son sus funciones principales: es un foro de discusión de asuntos ambientales, supervisa la aplicación y desarrollo del acuerdo, supervisa el secretariado, atiende diferencias entre las partes con motivo del acuerdo, promueve la cooperación ambiental entre las partes y se encarga de aprobar el presupuesto¹³⁹.

El Secretariado es el órgano encargado de brindar “apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo y a los comités y grupos establecidos por el mismo, así como de cualquier otra clase que disponga el Consejo.”¹⁴⁰ El director ejecutivo es el líder la cabeza del secretariado y es nombrado cada tres años por el consejo. Esta entidad funciona a través de un programa de trabajo en el cual se especifican las actividades a realizar, dichas actividades están

¹³⁷ Andrés Ávila Akerberg “La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio”, [PDF], pp. 141, México, 2011 Banco Interamericano de Desarrollo BIM. En la dirección <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36620877>, 22 de junio 2015. 19:00 horas. pág. 39

¹³⁸ ACAAN Art. 9 (1)

¹³⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, [PDF], pp. 61, México, 6 de diciembre 2004, COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL TLCAN PERSPECTIVAS PARA EL TLCCA-EEUU, dirección URL-http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence, 25 de junio de 2015. pág. 14

¹⁴⁰ ACAAN Art. 11 (5)

divididas en cuatro áreas: Medio Ambiente, Economía y Comercio, Conservación de la Biodiversidad, Contaminantes y Salud, y Legislación y Políticas Ambientales.¹⁴¹

La función, o quizá la tarea más relevante que lleva a cabo el Secretariado, es realizar investigaciones sobre demandas denominadas peticiones ciudadanas en donde algún ciudadano (que para este efecto será denominado peticionario) haga constar que se está realizando una violación a la legislación ambiental local. Este mecanismo de “solución de controversias” es una o quizá la parte más sobresaliente del acuerdo y que lleva a cabo la CCA mediante el Secretariado. Sin embargo, en la práctica su implementación es controversial por razones que se expondrán en el capítulo siguiente.

El tercer órgano que constituye la CCA es el Comité Consultivo Público Conjunto CCPC, éste nace como un foro público no gubernamental para la manifestación de ideas, opiniones, recomendaciones e información sobre temáticas ambientales correspondientes a la región de América del Norte¹⁴². En dicho espacio se le da cabida a la participación tanto pública como privada, en especial para dar seguimiento a aquellas organizaciones, grupos y asociaciones que estuvieron interesadas en la elaboración del acuerdo. El CCPC está conformado por especialistas de cada uno de los países (cinco por cada país) conformando un total de 15 personas que serán elegidas de manera independiente por sus respectivos gobiernos.

Esta es la estructura, los objetivos y las funciones que de manera institucional y con base en el acuerdo al que México, Estados Unidos y Canadá se comprometieron en trabajar hace más de veinte años cuando se firmó el acuerdo. Sin hacer ningún juicio a priori en sentido positivo o negativo podemos determinar que el TLCAN y su acuerdo paralelo de cooperación ambiental ACAAN, constituyen en sí mismos un primer gran avance en lo que respecta al

¹⁴¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, [PDF], pp. 61, México, 6 de diciembre 2004, COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL TLCAN PERSPECTIVAS PARA EL TLCCA-EEUU, dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence, 25 de junio de 2015. pág. 12.

¹⁴² Página oficial CCA, Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) 12 de agosto 2015, dirección URL www.cec.org/page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=208&BL_ExpandID=575

vínculo comercial y medio ambiental, además de ser un referente internacional en lo que respecta al acuerdo ambiental y a los mecanismos de cooperación sobre este tema.

Es evidente que todo acuerdo es perfectible y que en ocasiones sus limitaciones o deficiencias persisten a pesar de las numerosas críticas. Dichas deficiencias en el caso del ACAAN, se remontan a los orígenes del mismo y también a los de la CCA, ya que basta con recordar que tanto el acuerdo como el organismo son producto de la presión social que acompañaba al propio contexto internacional caracterizado por una constante preocupación por el deterioro ambiental. Por consiguiente, sus orígenes no fueron necesariamente la convicción expresa de los gobiernos por incluir el tema ambiental en el acuerdo y fue más un recurso necesario para evitar una medida proteccionista que frenara al comercio.

Es por ello que muchos de los problemas operativos que se han presentado en la CCA son producto de la falta de compromiso. Del interés de los gobiernos con la causa medio ambiental surgen siempre las responsabilidades relacionadas a los orígenes y a la propia construcción de la comisión y del acuerdo ecológico.

Los problemas originarios han llevado a dos deficiencias puntuales: la primera es la falta de claridad en las funciones y roles de cada uno de sus participantes, acentuando conflictos al interior de dicho organismo, puesto que no están bien definidas las jerarquías. Y en segundo lugar la toma de decisiones es compleja al no existir consenso entre sus miembros. Estas dos fallas generan una debilidad estructural y operativa en la CCA así como también entorpecen sus procedimientos y funciones.

2.5.2 Planes y programas

Aunque los recursos que se le han destinado a la CCA han ido a la baja, también se han aprovechado para la puesta en marcha de numerosos planes y programas que representan uno más de los logros alcanzados por el ACAAN durante estos veinte años. Los planes y programas que ha desarrollado la Comisión ambiental no se limitan al hecho de informar, trascienden por el hecho de sentar un precedente respecto a un problema ambiental local, bilateral o incluso regional el cual se combate mediante la colaboración de la sociedad civil,

especialistas en el área, instituciones de gobierno, así como un financiamiento otorgado por la CCA y que en algunos casos se acompaña de aportaciones de otros sectores interesados.

La CCA ha trabajado con base a dos planes (operativos y estratégicos) de los que se desprenden cuatro programas o áreas temáticas de trabajo específicas (Cambio climático, aplicación de la legislación ambiental, ecosistemas y contaminación.) de los cuales se desprenden sus respectivos proyectos.

- **Los planes estratégicos son:** Los planes estratégicos establecen las prioridades de la organización. Constituyen un catalizador de los problemas ambientales de la región, para los cuales se elabora un plan de acción a realizar en periodos de cinco años.
- **Los planes operativos son:** La ruta a seguir por parte de la comisión de acuerdo a las necesidades u objetivos planteados en un determinado periodo establecido por los planes estratégicos. Es decir, son las acciones mediante las cuales se llevan a cabo los objetivos estratégicos de la organización. Estos se implementan con una temporalidad de un año.

2.6 Financiamiento para el medio ambiente

Antes de la firma del ACAAN no existía en el mundo un acuerdo que, como consecuencia de un tratado comercial, destinara recursos para la protección del medio ambiente. Inclusive en los acuerdos posteriores al TLCAN en donde se agregó el factor verde, tampoco se incluyeron fondos para la cooperación ambiental¹⁴³.

Como se mencionó anteriormente, cada integrante hace una contribución anual de tres millones de dólares americanos para las operaciones de la CCA. Con lo que dicho organismo cuenta anualmente con un presupuesto de 9 millones de dólares. Dicho presupuesto no ha

¹⁴³ Imelda Villanueva Rivera. *Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 2008. Pág 87

cambiado desde 1994, por lo que no se puede ignorar su alcance tibio debido a que los recursos no son elevados (de hecho se ha generado una disminución de 20% de su valor real debido a la inflación), por lo que la CCA se encuentra hasta cierto punto limitada económicamente y ha tenido que hacer más con menos recursos, teniendo que prescindir de programas que habían arrojado grandes resultados, tal es el caso del Fondo Americano para la Cooperación Ambiental (FANCA)¹⁴⁴

Fondo Americano para la Cooperación Ambiental (FANCA)

Como su nombre lo indica, este fondo para la cooperación ambiental surge para poder proveer de recursos económicos a proyectos comunitarios destinados a dar seguimiento a los objetivos de la CCA. La creación del FANCA se da en 1995 como propuesta del secretariado y es resultado del aprovechamiento de un superávit financiero con lo que se podía contar con más recursos para la puesta en marcha de dicho fondo.

De manera general, el fondo se destino a proyectos que cumplieran los siguientes requisitos¹⁴⁵:

- *Fueran de base comunitaria*
- *Respondieran a un asunto o problema específico y llevaran resultados concretos.*
- *Reflejaran asociaciones de cooperación equitativas entre organizaciones de diversos sectores o países de America del Norte.*
- *Ayudaran al cumplimiento de los objetivos de la CCA (al complementar su programa de trabajo).*
- *Fortalecieran y generaran capacidades con comunidades locales, organizaciones e instituciones.*
- *Pusieran particular atención en el desarrollo sustentable, los vínculos ambientales, cuestiones sociales y económicas.*
- *Obtuvieran apoyo adicional, pero no pudieran obtener el financiamiento completo de las otras fuentes.*

¹⁴⁴ Imelda Villanueva Rivera *Óp. Cit.* 158-160

¹⁴⁵ *Ídem.*

El FANCA estuvo vigente durante ocho años (1995-2003), en los cuales otorgó 196 subvenciones, las cuales sumaron un total de nueve millones de dólares canadienses, adicional a dicho monto, se obtuvieron 5 millones de dólares de fuentes adicionales a la CCA.

¿Qué importancia tuvo el FANCA?

Además del apoyo económico que generó, sirvió como un catalizador de proyectos comunitarios de trascendencia en la consecución de objetivos y metas del ACAAN, impulsando la cooperación, el intercambio, la generación y difusión de información que ha servido como base para proyectos futuros.

Sin embargo y pese al éxito que demostró la puesta en marcha del FANCA, se extinguió en 2003 por la falta de recursos en la CCA, ya que este se obtenía de los excedentes de los apoyos financieros anuales de cada país. El FANCA constituyó durante sus ocho años de vigencia un logro más de la CCA y específicamente de su Secretariado.

CAPÍTULO III

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE: EL CONTRASTE ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

“(…) La relación comercio y ambiente ha abierto el debate respecto a los principios en los que se sustenta el actual estilo de desarrollo económico que en las últimas décadas ha imperado en el planeta. El comercio internacional se ha desarrollado sobre las bases de un sistema normativo que atiende a los intereses de intercambio de bienes y servicios, sin tomar en cuenta el sustento natural; lo ambiental se está planteando como uno de los puntos que han puesto en entredicho muchos de los principios de intercambio, dándole un mayor a la naturaleza y al peligro de su deterioro”¹⁴⁶

María del Carmen Carmona Lara.

El tercer y último capítulo de la investigación pretende hacer un análisis crítico de los principales logros y deficiencias de la CCA y del ACAAN. El objetivo es determinar como ha evolucionado dicha organización y su acuerdo después de veinte años de puesta en marcha. El análisis está encaminado a encontrar áreas de oportunidad para la CCA y visualizar futuros retos.

El examen de la CCA y del ACAAN en el período que va de 1994 a 2014 nos permite identificar la evolución que ha registrado el debate entre comercio y medio ambiente. Es evidente que el contexto internacional así como el regional ha cambiado en estos años, y por ende algunos de los intereses involucrados. Hoy en día ya no se puede hablar de una disputa desde el ámbito teórico entre el comercio y el medio ambiente ya que se ha construido visiones de desarrollo que las vinculan, sin embargo, la disputa aún coexiste en el terreno práctico.

En este contexto de cambios durante los últimos veinte años (1994-2014) La CCA ha logrado ser uno de los epicentros en la teorización e investigación del vínculo comercial y ambiental,

¹⁴⁶ Carmona Lara María del Carmen, “El tratado de libre comercio y el ambiente (acuerdos paralelos).” En Wiker Jorge (coord.). *El tratado de libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. 1993,

empero sus acciones se muestran “tímidas” en sus esfuerzos por hacer de dicha organización un foro con el peso suficiente para hacer valer las legislaciones y disposiciones en materia de protección ambiental.

Aunque el debate comercio y medio ambiente ha bajado de tono no puede ignorarse el hecho de que se acercan importantes retos en materia ambiental en los cuales la CCA deberá asumir un rol protagónico.

3.1 Principales logros de la CCA

En un principio, el carácter novedoso del ACAAN lo hizo víctima de numerosas críticas, las cuales giraron en torno a los temas que fueron excluidos¹⁴⁷ así como también el aparente desprendimiento que se dio del TLCAN, puesto que al separar el factor ambiental del texto original y colocarlo en un acuerdo paralelo fue visto como una medida que dejaba al factor ecológico en segundo plano¹⁴⁸.

Algunas expectativas que se generaron entorno al ACAAN era que éste se convirtiera en un verdadero contrapeso ante la creciente dinámica comercial y con ello frenar las afectaciones ambientales con motivo del libre comercio, además que el acuerdo fuese un instrumento que sirviera para armonizar la legislación ambiental de los tres países¹⁴⁹ y así robustecer las políticas ambientales con la finalidad de obtener un verdadero desarrollo sustentable en la

¹⁴⁷ Entre los temas excluidos en el ACAAN destacan: La conservación para la biodiversidad, se la administración de la recolección extracción o explotación de los recursos naturales. La de los flujos indiscriminados de la inversión destinados a ciertas zonas vulnerables hacia actividades como la explotación forestal o la sobre explotación de zonas agrícolas o pesqueras que constituyen regiones con altos niveles de deterioro ambiental. Tampoco se implementaron políticas o reglamentaciones que considerarán las asimetrías entre los países para afrontar los impactos ambientales del libre comercio. Un tema fundamental para la crítica fue la ausencia de disposiciones relativas a las inversiones y sólo se estableció un marco general de aplicación en asuntos ambientales para las partes del TLCAN. en Villanueva Rivera Imelda.

Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008. (Tesis Lic. en Relaciones Internacionales). México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México pág. 103.

¹⁴⁸ Villanueva Rivera Imelda. *Op Cit.* Pág 86.

¹⁴⁹ G. I. Martínez Peniche. *Evaluación y Perspectivas del Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de América del Norte a Partir de la Teoría del Institucionalismo Liberal.* (Tesis para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales) México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 1 de febrero del 2016 Pág. 103.

región de América del Norte. Pieza clave para la consecución de dichos objetivos era la cooperación operacional e informativa que estrecharon los tres países firmantes del acuerdo.

De tal manera, se buscaría posicionar a la CCA como un organismo neutral para abordar la cuestión ambiental en América del Norte, y sobre todo, generar vínculos de cooperación regional para entender problemas comunes, tales como: la calidad del aire, las especies invasoras, los residuos peligrosos, la vida silvestre migratoria o los contaminantes tóxicos, etc.¹⁵⁰.

La CCA es el organismo sobre el cual ha recaído el difícil reto de promover el cumplimiento de los objetivos del ACAAN aún dentro de un contexto de auge para el libre comercio. Pese a la crítica constante a la que ha estado sujeta dicho organismo (principalmente por los sectores empresariales), debe de reconocerse que ha tenido logros durante estos veinte años, entre los cuales destacamos los siguientes:

- *La Comisión se ha ido convirtiendo en autoridad moral y científica y en un importante foro neutral que ha incrementado la conciencia de la comunidad política y de la población en general sobre el medio ambiente*¹⁵¹
- *El proceso para identificar las prioridades cooperativas se ha mejorado considerablemente al pasar de los años, reflejando tanto la madurez de la institución, como el mejoramiento de la comprensión de las ventajas comparativas de la Comisión*¹⁵².
- *La CCA ha ayudado a avanzar en la planeación y ejecución de varios programas de colaboración en diversos ámbitos.*¹⁵³

¹⁵⁰ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) Diez años de Cooperación en América del Norte. 13 de noviembre 2015 17:00 hrs. En la dirección <http://www3.cec.org/islandora/es/item/11382-ten-years-north-american-environmental-cooperation-report-ten-year-review-and-assessment-es.pdf> pág. 5

¹⁵¹ G.I. Martínez Peniche. *Evaluación y Perspectivas del Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de América del Norte a Partir de la Teoría del Institucionalismo Liberal*. (Tesis para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales) México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 1 de febrero del 2016 Pág. 120

¹⁵² Ídem

¹⁵³ Ídem

- *La CCA es un catalizador. Como organización pequeña con un mandato amplio, una de las principales fortalezas de la Comisión radica en dar inicio a programas y proyectos que los diversos niveles de gobierno y grupos de interés puedan retomar, sostener y ampliar¹⁵⁴.*
- *La CCA es un foro que facilita la acción regional. Las partes enfrentan problemas ambientales similares y, en algunos casos, los mismos compromisos internacionales. La Comisión desempeña un papel de primera importancia en la atracción de grupos de interés de los tres países para ayudar juntos en la coordinación y fortalecimiento de sus acciones colectivas¹⁵⁵.*
- *La CCA genera información de calidad. La Comisión se propone producir y volver disponible información y estudios ambientales, lo que en el ámbito de América del Norte resulta esencial para la toma de decisiones eficaces e informadas¹⁵⁶.*
- *La conservación de la biodiversidad ha sido percibida como especialmente exitosa. Las contribuciones de la CCA han incluido esfuerzos para integrar un inventario de recursos sobre biodiversidad y para llenar los huecos de información a través de sus muchas publicaciones, actividades de difusión y reuniones públicas¹⁵⁷.*
- *Los informes han contribuido a mejorar la conciencia sobre los asuntos ambientales, lo que se ha podido traducir hacia acciones concretas y cambios de actitud entre los sectores interesados. La mayor parte de los observadores reconocen la capacidad técnica del Secretariado, su dedicación y la calidad general de su trabajo. También se califica positivamente la misión de los miembros del CCPC y su inversión voluntaria de tiempo y de energía¹⁵⁸.*
- *La Comisión ha logrado motivar la participación de la ciudadanía de los tres países en sus trabajos de investigación, promoviendo el diálogo y el intercambio de información a través de redes subcontinentales de personas que comparten*

¹⁵⁴ Vargas Olivera M. E. *La participación de México en el Grupo de Aplicación de la Ley en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte: 2001 – 2005*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 16 de marzo del 2016. Pág. 45.

¹⁵⁵ Ídem.

¹⁵⁶ Ídem.

¹⁵⁷ G.I. Martínez Peniche. *Evaluación y Perspectivas del Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de América del Norte a Partir de la Teoría del Institucionalismo Liberal*. (Tesis para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales) México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 1 de febrero del 2016 Pág. 120

¹⁵⁸ ídem

intereses, creando un acervo cada vez más valioso de conocimientos sobre asuntos ambientales en América del Norte. Si bien el TLCAN ha sido causa y efecto de un nuevo consenso bilateral entre las élites de México, Estados Unidos y Canadá, fortaleciendo su unión desde arriba, al mismo tiempo, “ha abierto posibilidades sin precedentes para la convergencia de la sociedad civil desde abajo”¹⁵⁹

La CCA ha permitido el desarrollo de acciones conjuntas en pro del ambiente en la región de América del Norte. Por ejemplo, en México sus avances son destacados, debido al desarrollo institucional y legal que ha generado gracias al flujo de recursos y conocimientos compartidos. De manera puntual tres son los aspectos más significativos durante los primeros veinte años del ACAAN, estos son: La generación de Información Ambiental, la transparencia y participación ciudadana, así como los modelos de medición de los efectos ambientales del comercio¹⁶⁰.

Cabe señalar que los factores antes expuestos pese a ser considerados como logros, no han estado exentos de imperfecciones por cuestiones relativas a deficiencias del propio ACAAN o de la CCA así como por variables endógenas, condiciones que a continuación analizaremos.

¹⁵⁹ ídem

¹⁶⁰ Villanueva Rivera Imelda. *Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 2008. 236 p

3.1.1 Generación de información ambiental

La información ha sido pieza clave de la CCA, tanto por la transparencia en la rendición de cuentas como por permitir una mejor gestión ambiental.¹⁶¹ La divulgación y generación de ésta, fue desde los orígenes del ACAAN no sólo un objetivo, también un medio para poder generar mayor concientización respecto al medio ambiente de los tres países involucrados y además contar con más y mejores estudios que coadyuvaran en la toma de decisiones en materia ambiental para los respectivos gobiernos.

Es importante señalar que en la primera década de existencia del ACAAN (1994-2004), se hizo una revisión de sus alcances y limitaciones. Como resultado de dicho balance se desarrollaron tres prioridades que la CCA buscaría desarrollar para los siguientes cinco años (2004-2009) dentro de los cuales estaba la información¹⁶²:

1. Información para la toma de decisiones.
2. Desarrollo de la capacidad
3. Comercio y medio ambiente.

Hoy, después de poco más de veinte años, y posterior a los objetivos planteados dentro de la revisión del primer decenio del ACAAN, podemos considerar que este objetivo ha sido alcanzado. Ello gracias a que la CCA ha logrado consolidarse como foro muy influyente en lo que respecta al flujo y generación de información ambiental. Con lo cual ha desempeñado cuatro funciones básicas¹⁶³:

¹⁶¹ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) Diez años de Cooperación en América del Norte. 13 de noviembre 2015 17:00 hrs. En la dirección <http://www3.cec.org/islandora/es/item/11382-ten-years-north-american-environmental-cooperation-report-ten-year-review-and-assessment-es.pdf>

¹⁶² Vargas Olivera M. E. *La participación de México en el Grupo de Aplicación de la Ley en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte: 2001 – 2005*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 16 de marzo del 2016. Pág. 46

¹⁶³ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) Diez años de Cooperación en América del Norte. 13 de noviembre 2015 17:00 hrs. En la dirección <http://www3.cec.org/islandora/es/item/11382-ten-years-north-american-environmental-cooperation-report-ten-year-review-and-assessment-es.pdf> pág. 16

- **Divulgación de información**, La CCA ha hecho más accesible la información sobre emisiones de contaminantes¹⁶⁴.
- **Integración**, La CCA ha combinado información tri-nacional para presentarlas en el ámbito subcontinental (por ejemplo, un mapa de eco regiones terrestres de América del Norte). Aunque en algunos casos ello supuso el reciclaje de información, en otros casos la CCA ha ayudado a llenar lagunas informativas¹⁶⁵.
- **Creación del apoyo para la acción**, Debido a que es más que un secretariado intergubernamental y solicita de modo activo asesoría de expertos externos, la ciudadanía considera a la CCA una fuente de información con credibilidad, (por ejemplo, en lo que toca al manejo adecuado de sustancias químicas)¹⁶⁶.
- **Análisis de políticas**, La CCA puede llenar una laguna de política al centrar la atención pública en cuestiones que requieren mayor atención (Por ejemplo, los desafíos y oportunidades ambientales del dinámico mercado de electricidad de América del Norte¹⁶⁷)

Tipos de Informes de la CCA.

La divulgación de información es palpable mediante diferentes tipos de informes que elabora la CCA y los cuales constituyen la base informativa de dicho organismo. Estos son:

- **Informes anuales y periódicos**: Este tipo de informes incluye las modificaciones en la legislación ambiental, así como directrices para su cumplimiento. Es también un balance general del ejercicio de la CCA provisto por el secretariado en donde se informa sobre los procesos de las peticiones ciudadanas, los planes y programas, así como el balance presupuestal de la Comisión. Se incluye un análisis general respecto a la situación ambiental de los países miembros del ACAAN, con la finalidad de hacer un balance de resultados. Este tipo de informes se nutre de las opiniones e información proporcionada por organismos ciudadanos y especialistas lo que coadyuva en la transparencia de la información que en ellos se contiene.¹⁶⁸

¹⁶⁴ ídem

¹⁶⁵ ídem

¹⁶⁶ ídem

¹⁶⁷ ídem

¹⁶⁸ Imelda Villanueva Rivera. *Op cit* pág. 139

- **Informes temáticos:** Como su nombre lo indica son informes acotados a temas específicos que se elaboran con base en algún problema ambiental regional y a diferencia de los informes anuales no necesariamente tienen que incluir situaciones en las que existan problemas en la aplicación de la legislación ambiental. Este tipo de informes se elaboran con fundamento en el Art 13 del ACAAN¹⁶⁹.

¿Qué importancia han tenido los informes anuales y temáticos para la CCA? Además de informar, han planteado problemas que mediante su análisis y estudio oportuno han generado múltiples soluciones. De esta manera la CCA ha avanzado no sólo en la concientización sino también en la prevención, brindando elementos que permiten emprender acciones por la defensa del medio ambiente y muchas veces logrando convertirse en políticas de prevención.

A continuación se destacan ejemplos puntuales del trabajo informativo que ha llevado a la práctica la CCA sobre algunos temas que han tenido resultados importantes¹⁷⁰:

- *El Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) y el informe En balance, los cuales han coadyuvado a un mayor conocimiento sobre sustancias contaminantes, al tiempo que su programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas (MASQ) ha cosechado victorias importantes, como la eliminación del uso del DDT¹⁷¹.*
- *La Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte (ICAN) gracias a la cual se creó una sólida red de cooperación tri-nacional en pro de la conservación de las aves¹⁷².*
- *El proceso de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental (“proceso de peticiones” o “proceso SEM”, por sus siglas en inglés) sigue teniendo potencial como herramienta clave para asegurar una mejor aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, así como para la rendición de cuentas y la generación de información¹⁷³.*

¹⁶⁹ ídem

¹⁷⁰ Comité Consultivo Público Conjunto CCPC. “Reflexiones y recomendaciones en torno al vigésimo aniversario del TLCAN y el ACAAN”. [PDF], pp. 5, Canadá 2014 En la dirección 63.1.pd.cec.org/sites/default/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/advice_13-04-s.pdf 10 de febrero 2014 21:00 hrs.

¹⁷¹ ídem

¹⁷² ídem

¹⁷³ ídem

¿Qué otros resultados se desprenden de la generación de información ambiental por parte de la CCA después de veinte años? Dentro de la presente investigación creemos pertinente hacer mención de dos resultados puntuales que se derivan de la información que dicho organismo ha proporcionado: La generación de políticas ambientales y la concientización y difusión de dicha información.

✓ **Políticas ambientales**

La generación de políticas ambientales en los tres países involucrados en el acuerdo se ha nutrido de la información proporcionada por la CCA, con ello se ha cumplido las disposiciones establecidas en los artículos 10 fracción II, Art. 11 fracción 7, así como en los artículos 12 y 13¹⁷⁴ del ACAAN. Igual que en los objetivos planteados en la revisión del primer decenio del acuerdo, el cual buscaba informar para la toma de decisiones, con ello los gobiernos cuentan con mayores datos para el desarrollo de políticas de cualquier índole sin dejar a un lado la protección al ambiente¹⁷⁵.

También se ha generado una mayor concientización en el sector político, sobre todo en México, con respecto al ambiente, esto ha permitido la evolución de numerosos planes y programas. Sin embargo, el logro al que nos referimos respecto a las políticas ambientales por parte de la CCA recae única y exclusivamente en la generación de información para la elaboración de las mismas. El cumplimiento de dichas políticas, pasa a un segundo nivel de análisis, por la complejidad que ha demostrado su puesta en marcha.

✓ **Concientización y difusión de información**

La concientización es sin lugar a dudas uno de los mayores logros alcanzados por la CCA. No sólo se ha tratado de la generación de documentos, informes, balances, etc. También la CCA ha buscado la difusión de la “cultura ambiental”¹⁷⁶, que permite el involucramiento de

¹⁷⁴ Imelda Villanueva. *Op cit* pág. 16

¹⁷⁵ *ibídem*, pág. 19

¹⁷⁶ G.I Martínez Peniche *Evaluación y Perspectivas del Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de América del Norte a Partir de la Teoría del Institucionalismo Liberal*. (Tesis para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales) México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 1 de febrero del 2016
Pág. 126 .

la población, además del entendimiento de algunos problemas ambientales comunes en la región de Norte América.

La concientización que se ha generado gracias al constante flujo informativo se ha convertido en un elemento de presión por parte de la población hacia el gobierno. Con lo que se ha tenido que prestar mayor atención a las reglamentaciones en materia ambiental, en especial en el caso de México, en donde antes de la firma del ACAAN la legislación ambiental era débil y en algunos casos inexistente. Asimismo, se ha logrado el fortalecimiento de las instituciones ya existentes y la creación de nuevas.

Algunos ejemplos puntuales de las acciones de difusión de información, además de los informes anuales, periódicos y temáticos que ha llevado a cabo la CCA, se describen a continuación:

- El primer Atlas ambiental de América del Norte, del cual se deriva el primer mapa de contaminación en la región de América del Norte (donde se puede consultar el estado que guarda la contaminación de flora y fauna así como de recursos indispensables en la región) se ha fortalecido gracias a los elementos cartográficos.^{177 178}
- Además, las numerosas publicaciones con las que cuenta la biblioteca virtual de la CCA, dividida en 5 grandes temas: Cambio climático, contaminación, ecosistemas, economía verde y aplicación de la legislación¹⁷⁹.
- Los estudios que se desprenden del artículo 13 del ACAAN entre los que destacan: Rutas continentales de los contaminantes, Curso de vida, Electricidad y Medio Ambiente, El maíz y la biodiversidad, etc.¹⁸⁰.
- El registro de emisiones y transferencia de contaminantes (RETC) en México promovido por la CCA la cual tiene la finalidad de reportar y hacer públicas las

¹⁷⁷ Imelda Villanueva Rivera Imelda *óp. cit.* pág. 128.

¹⁷⁸ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. *Óp. cit.* pág. 18

¹⁷⁹ Comisión de la Cooperación Ambiental. Consulta 3 de febrero 2016. En la dirección <http://www.cec.org/es/nuestro-trabajo/planes-operativos>

¹⁸⁰ Martínez Peniche G. I. *Óp. cit.* pág. 125

emisiones de contaminantes, además de hacer una comparación con los RECT de Estados Unidos y Canadá¹⁸¹.

- La investigación que se desprende de la CCA le ha permitido generar un intercambio de información con organizaciones e instituciones de alcance internacional como la OCDE, La comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, El foro Intergubernamental sobre seguridad química entre otras.

3.1.2 Transparencia y participación ciudadana.

La transparencia es una característica, un objetivo y a la vez un medio de la CCA para poder lograr sensibilización entre el gobierno y la población civil de América del Norte. Además de mejorar en la gestión ambiental y en los procesos de rendición de cuentas.

Los tres órganos operativos de la CCA: El consejo, el secretariado, el CCPC, se han nutrido de la colaboración de grupos de expertos de diversas áreas en la investigación, lo cual brinda mayor confiabilidad y veracidad a la información que se formula. Además, que se genera una mayor participación ciudadana. En los últimos 20 años, el CCPC ha girado 106 recomendaciones al Consejo de la CCA, lo que refleja la participación pública de ciudadanos de Canadá, Estados Unidos y México¹⁸².

Dicha participación genera dentro de la población una mayor comprensión del papel que cumple la CCA, el presupuesto que se le destina, los programas que establece, los objetivos que persigue, etc. Igualmente es un espacio para que la ciudadanía intercambie y vierta sus inconformidades sobre mal manejo de los recursos naturales o daño directo al medio ambiente. Es un foro neutral de distribución de información confiable y transparente porque se nutre de investigación de muchos sectores ajenos a los gobiernos o intereses empresariales. Por estos factores consideramos pertinente dentro de la investigación destacar la transparencia que caracteriza a la CCA.

¹⁸¹ Villanueva Rivera Imelda *óp. cit.* pág. 128-129

¹⁸² Comité Consultivo Público Conjunto CCPC. (2014). Reflexiones y recomendaciones en torno al vigésimo aniversario del TLCAN y el ACAAN . 10 de febrero 2014 21:00 hrs. En la dirección. http://www.cec.org/sites/default/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/advice_13-04-s.pdf. Pág. 2

La transparencia y participación ciudadana de la CCA se ha buscado abordar mediante los siguientes puntos¹⁸³:

- **Informar**, que no sólo recae en formular información, también su difusión y por supuesto del involucramiento de la población civil en dichas tareas.
- **Solicitar comentarios**, opiniones e información a los sectores interesados (ONG, empresas, instituciones educativas, secretarías, etc.)
- **Poner en circulación la información:** Los documentos están disponibles simultáneamente en español, francés e inglés en el sitio web de la CCA, así como en versión impresa previa solicitud al Secretariado de la Comisión.
- **Acceso a la información:**
 - ✓ Todos los documentos pertinentes que propicien la participación ciudadana en las actividades de la CCA.
 - ✓ El programa y el presupuesto anuales de la CCA.
 - ✓ La descripción de los proyectos o detalles de los programas especificando las oportunidades de participación ciudadana.
 - ✓ Información sobre actividades oficiales conforme al programa de trabajo de la CCA.
- **Ofrecer un mecanismo de participación formal** mediante reuniones públicas estructuradas.

¿Qué son las reuniones públicas estructuradas?

Son un mecanismo más de involucramiento de la población civil dentro de un foro regional como la CCA. De acuerdo a la Comisión de Cooperación Ambiental “*son reuniones organizadas en las que los ciudadanos tienen oportunidad de expresar su opinión sobre asuntos dentro de la esfera del ACAAN, contribuyendo con ello al proceso de toma de decisiones al respecto*”¹⁸⁴. Estas reuniones son de tres tipos dependiendo del tema a

¹⁸³ Comisión para la Cooperación Ambiental CCA, dirección <http://www.cec.org/es/acerca-de/participacion-publica-y-transparencia/marco-para-la-participacion-ciudadana>, 12 de enero 2016. 19:20 horas.

¹⁸⁴ *Ídem*.

discutirse, ello determinará la modalidad y respectivas restricciones en la que los ciudadanos pueden participar:

Reuniones abiertas al público: *Abiertas a la participación de todos sin restricción, a condición de que haya suficiente espacio y pueda garantizarse la seguridad de los asistentes*¹⁸⁵.

Reuniones abiertas al público como observador: *Total o parcialmente abiertas al público, a condición de que haya suficiente espacio y pueda garantizarse la seguridad de los asistentes*¹⁸⁶.

Participación ciudadana por invitación: *En ciertas circunstancias, la instancia de la CCA correspondiente podrá decidir si una reunión o un segmento de ésta debe dirigirse a grupos o personas específicos*¹⁸⁷.

Ejemplos de dichas reuniones son la sesión ordinaria anual del Consejo y las sesiones ordinarias del CCPC. Con dichas reuniones la CCA ha buscado hacer del ACAAN no sólo un acuerdo transparente, también incluyente y de interés público para la población de México, Canadá y los Estados Unidos.

Peticiones ciudadanas

Este capítulo no estaría del todo completo sin mencionar las peticiones ciudadanas, un elemento más de inclusión y participación civil. Considerado por gran parte de los especialistas en el tema como la “piedra angular del acuerdo” y el mecanismo mediante el cual la transparencia y participación ciudadana cobran especial relevancia.

Las SEM (*por sus siglas en inglés*) se definen como “un mecanismo en el cual personas y organizaciones no vinculadas al gobierno que residan en cualquiera de los territorios de los países miembros (Canadá, México y EE.UU) puedan presentar ante el secretariado una queja por la que se extiende una solicitud de investigar la omisión en la aplicación de la

¹⁸⁵ *Ídem*

¹⁸⁶ *ídem*

¹⁸⁷ *ídem*

legislación ambiental”¹⁸⁸. Las peticiones tienen su fundamento jurídico en el artículo 14 y 15 del ACAAN. Es un proceso que se asume como no contencioso, con el firme objetivo de dejar “Los hechos en claro”, informando, haciendo más transparentes los procesos, incluyendo a la población¹⁸⁹.

¿Qué importancia tienen las peticiones ciudadanas?

Las peticiones constituyen desde su implementación un rasgo único de participación pública que no se había visto en acuerdos anteriores al ACAAN, mediante las cuales se exponen en un foro regional las inquietudes y demandas de la población civil sobre quiénes atentan contra el medio ambiente común en la región de América del Norte, en otras palabras:

“Las peticiones son efectivas para movilizar la opinión pública debido a que los solicitantes agotaron previamente los recursos internos, es decir que presentaron acciones legales ante tribunales nacionales. Así, las peticiones son fuente de retroalimentación para los programas de inspección, vigilancia o de toma de decisiones gubernamentales”¹⁹⁰.

Es claro que la población civil no puede ejercer la ley por sí sola y que depende de sus propias instituciones de justicia para hacer valer las legislaciones, sin embargo, en el caso de las peticiones ciudadanas, se cumple un rol de monitoreo importantísimo mediante el cual se vierten las demandas nacionales de la población en un foro supra nacional, esperando siempre los procedimientos legales oportunos. Empero, sus limitaciones son evidentes al ceñirse al hecho de informar y exponer omisiones a las legislaciones ambientales y no constituir por sí mismas un mecanismo de solución de controversias. Por lo que las SEM no

¹⁸⁸ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. “Diez años de Cooperación en América del Norte”. México. En la dirección <http://www3.cec.org/islandora/es/item/11382-ten-years-north-american-environmental-cooperation-report-ten-year-review-and-assessment-es.pdf> 13 de noviembre 2015 17:00 horas 44-46. pp.

¹⁸⁹ Ruth Elena Guzmán Gómez, “Análisis Constitucional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”. [PDF], México, En la dirección <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2429/8.pdf>, 13 de noviembre 2015 18:13 hrs.

[pág. 96](#)

¹⁹⁰ Moguel Sandra en Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA). “La petición ciudadana la aplicación efectiva de la legislación ambiental en el ACAAN”. [en línea] México, 2013, En la dirección [63 1.pd.aida-americas.org/es/blog/la-peticion-ciudadana-la-aplicacion-efectiva-de-la-legislacion-ambiental-en-el-acaan](http://63.1.pd.aida-americas.org/es/blog/la-peticion-ciudadana-la-aplicacion-efectiva-de-la-legislacion-ambiental-en-el-acaan), 15 de febrero 2016 13:15 horas.

están exentas de críticas, manteniendo esta dualidad logro-deficiencia que hacen de éstas un factor para analizar.

El proceso de peticiones ciudadanas se muestra “tibio” y limitado por su alcance final. El proceso de las SEM tiene como resultado último la elaboración y publicación de “un expediente de hechos”. El impacto que trae consigo la publicación de dicho expediente es llevar a la luz pública si se está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (de la cual se desprende una serie de revisiones internas), genera un interés público en el caso o bien, evidencia alguna de las partes con la intención indirecta de “avergonzar” a la parte responsable en el hecho. Sin embargo, su impacto se queda en eso: la evidencia de una violación a la legislación ambiental y a la exhibición pública de alguna de las partes, y no se desprende de este proceso algún mecanismo de solución de controversias, aunque así lo aparente¹⁹¹.

Al analizar detenidamente toda la información, es ineludible que generamos un cuestionamiento al respecto ¿Existe algún acuerdo informal entre las partes para no incurrir en un mecanismo de solución de controversias que se desprenda de las peticiones ciudadanas? La experiencia muestra que el proceso de peticiones ciudadanas funciona de manera en la cual no se atenta los intereses de las partes y que su alcance sólo recaiga en la exhibición y divulgación de información, hecho que para nada se demerita, pero que sí deja incompleto un proceso que podría generar mayor impacto para la causa ambiental.

La razón más substancial que ha generado controversia en la aplicación del proceso SEM es la propia ambigüedad y complejidad de dicho mecanismo. Desde sus orígenes, se dejaron muchos temas que se trabajarían y perfeccionarían con forme la marcha: las directrices y normas eran poco específicas, por lo que era propicio un mal manejo dentro del proceso. En 1995 se decidió crear el primer cuerpo de directrices del proceso las cuales sufrieron reformas en 1999 enfocadas a la instrumentación del artículo 14 y a la respectiva preparación de los expedientes de hechos contenidos en el artículo 15.¹⁹²

¹⁹¹ Imelda, Villanueva Rivera. *Óp. cit.* 112-117 pp.

¹⁹² *Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. Óp. cit. pág. 46*

Sin embargo, el proceso seguía dejando inconforme a los propios peticionarios generando una fuerte oposición pública, por lo que para el año 2000 se decidió preparar un documento de revisión del proceso. Dicho informe fue titulado “Lecciones aprendidas” y presentado por el Consejo en 2001 en el cual sólo se presentaron más recomendaciones para hacer al proceso más transparente, equilibrado y accesible. Desafortunadamente las simples recomendaciones no solucionaron la falta de precisión en el proceso¹⁹³.

Para 2002 y 2003 el CCPC realizó sus propias revisiones públicas respecto a dos puntos específicos: la limitación del alcance de los expedientes de hechos y la solicitud del Consejo para que el secretariado entregue a las partes sus comentarios y una propuesta de plan de trabajo para la preparación de expediente de hechos.¹⁹⁴

El proceso SEM se ha visto caracterizado por un conflicto entre el Secretariado y el Consejo. Un conflicto que es más técnico¹⁹⁵.

Al secretariado se le ha criticado por las partes por los siguientes puntos:

- *El secretariado ha extendido el proceso más allá de lo contemplado.*
- *El secretariado ha rebasado su autoridad al publicar expedientes de hechos antes de la aprobación de alguna de las partes.*

Los puntos que se mencionaron con anterioridad han provocado también un enfrentamiento entre el Secretariado y las Partes.

Por otro lado, el Consejo ha sido criticado por CCPC y especialistas acerca de sus funciones en el proceso de peticiones argumentando los siguientes puntos¹⁹⁶:

- *El consejo ha excedido sus facultades legales al tomar decisiones que el ACAAN asigna al Secretariado, como es el determinar la aceptación de una petición)*
- *El limitar la aceptación de una petición vuelve prohibitivo el proceso*

¹⁹³ *ídem* .

¹⁹⁴ *ídem*.

¹⁹⁵ Imelda Villanueva Rivera. *Óp. Ci.*, 112-117 pp.

¹⁹⁶ *Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. Óp. cit. . 46-48 pp.*

- *El exceso de autoridad y la intromisión del Consejo en funciones exclusivas del Secretariado debilita la credibilidad del proceso.*
- *El consejo opera bajo una posición de conflicto de intereses.*
- *El consejo cuestiona la suficiencia de información al secretariado para la preparación del expediente de hechos.*
- *El consejo limita el alcance de los expedientes de hechos a la sola exposición de sucesos.* En pocas palabras en muchos de los casos el consejo es juez y parte dentro de una petición.

Las críticas antes expuestas evidencian la falta de consenso y las limitaciones dentro del proceso, lo que demuestra la existencia de un conflicto de intereses. Además, el constante conflicto entre los dos órganos encargados de llevar a cabo el proceso SEM conlleva a una vulnerabilidad de los artículos 14 y 15 lo cual hace laxa la aplicación de la legislación ambiental. También evidencia la debilidad institucional de la misma¹⁹⁷.

Estas fricciones entre el Consejo el Secretariado y el CCPC vulnera y limita el proceso SEM a tal grado de no llegar a ser tomado en cuenta por los peticionarios por la tibieza de los resultados, lo que significaría una gran deficiencia ya que dicho proceso descansa en la transparencia y rendición de cuentas hacia los peticionarios o ciudadanos¹⁹⁸.

A partir de los elementos antes expuestos concluimos que el proceso de peticiones ciudadanas ha sido la piedra angular del ACCAN, ya que dicho proceso es el encargado de poner a la luz pública alguna falta a la legislación ambiental de alguna de las partes, por lo que su impacto es positivo aunque limitado (entendiendo que su proceso se encuentra sumamente restringido por las Partes y el Consejo y acentúa un conflicto de intereses), además, el resultado final es sólo la publicación de un expediente de hechos el cual no trasciende.

El papel de las ONG en el ACAAN.

Factor a destacar dentro de la participación ciudadana es el diálogo entre las ONG destinadas al medio ambiente y la CCA. ¿Por qué la importancia de las ONG dentro de las

¹⁹⁷ Imelda Villanueva Rivera. *Óp. Cit.* 112-117 pp.

¹⁹⁸ *ídem.*

acciones del ACAAN? La importancia reside en que éstas representan a un sector de la población civil con intereses compartidos, se encuentran ajenos a los intereses empresariales y son organizaciones ajenas a los gobiernos en turno. En muchos casos las ONG son piezas claves para la elaboración de políticas mediante la asesoría que proporcionan, la promoción de intereses compartidos y al ser un reflejo de las demandas sociales¹⁹⁹.

La CCA ha sido un foro de diálogo con dichas organizaciones con la finalidad de encaminar esfuerzos hacia el análisis del impacto directo del comercio en el ambiente, de tal manera que puedan determinar el impacto que ha tenido el TLCAN en el deterioro o mejoramiento de las condiciones de los recursos y el medio ambiente en la región de Norte América²⁰⁰. Sin embargo, la participación no ha sido constante por parte de las ONG de los tres países involucrados en el acuerdo. Si hoy hablamos de un logro en el crecimiento de las ONG ambientales debido al ACAAN no podemos caer en generalizaciones, por eso es conveniente señalar para qué países sí ha sido un logro el diálogo entre CCA y ONG²⁰¹.

Encontramos serios matices a lo largo del tiempo respecto a la pérdida de intereses en el acuerdo por parte de ONG canadienses y estadounidenses a diferencia de México, en donde sí se han logrado avances significativos²⁰².

El involucramiento y la importancia que destina cada uno de los países miembros del acuerdo, los representantes del sector privado, las instituciones gubernamentales y la población civil, es directamente proporcional a los intereses y a las ofertas de la CCA para estos sectores²⁰³.

¹⁹⁹ Díaz Reviriego I, Ruiz Pérez M., González J.A. 2012 "Las Convenciones Ambientales Internacionales y la sociedad civil: Un análisis de redes sociales en España". [en línea] España. Revista Ecosistemas, 2012. 21(1-2):192-202, dirección URL <http://www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/view/223>, 5 de febrero 2015 19:00 hrs 192-202 pp.

²⁰⁰ Schatan C. Marzo. Efectos del TLCAN en el cuidado del ambiente en México. 1996 Revista Bancomext. Pág. 219.

²⁰¹ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. *Óp. cit.* 41-43 pp.

²⁰² *Ídem.*

²⁰³ *ídem.*

La experiencia nos muestra que en años recientes la CCA cubre un espacio institucional mucho más amplio en México en comparación con los Estados Unidos y Canadá.²⁰⁴ Lo anterior se fundamenta en que para los EE.UU. la CCA no ha tenido influencia en sus acciones políticas destinadas al ambiente, existiendo un giro de los intereses de las ONG estadounidenses hacia otros temas, derivado de una inconformidad constante respecto al proceso de peticiones ciudadanas, al no ir más allá del hecho de informar²⁰⁵.

Otro factor que explica la pérdida del involucramiento de la población civil estadounidense y canadiense, es la imposibilidad que tiene la CCA para tratar asuntos referentes a las disposiciones sobre inversiones, las cuales están presentes en el capítulo 11 del TLCAN, hecho que ha generado bastante descontento entre las ONG destinadas al medio ambiente en ambos países²⁰⁶.

En México, como se mencionó anteriormente, sí es palpable un desarrollo de las ONG ambientalistas, así como un incremento de la participación pública en los programas promovidos por la CCA y a los cuales se les han dado seguimiento instituciones gubernamentales.²⁰⁷ Cabe señalar como un logro, el aumento de la participación pública en México respecto a temas ambientales, pero también puntualizar el retroceso del seguimiento de planes, proyectos y programas de la CCA en los EE.UU. y Canadá.

3.1.3 Marco analítico de medición de los efectos del TLC en el ambiente.

Uno de los principales propósitos para los que fue creado el ACAAN es proporcionar evidencia del impacto del comercio en el ambiente, en específico determinar la huella positiva o negativa del TLCAN. Para tal finalidad la CCA creó el Programa Medio Ambiente Economía y Comercio del cual se desprendió el “Proyecto efectos ambientales del Tratado

²⁰⁴ *ídem.*

²⁰⁵ *ídem.*

²⁰⁶ *Ídem.*

²⁰⁷ Torres Blanca. “A diez años de la firma de los acuerdos ambientales paralelos al Tratado de libre comercio de América del Norte”. [PDF], México, pp. 335, 2004, En la dirección <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/22577/1/44-177-2004-0333.pdf>. 12 de noviembre 2015 13:15 hrs. Pág 335

de libre comercio”, este último tenía la finalidad de elaborar un marco analítico de medición de los efectos del TLC en el ambiente y así responder de manera directa al mandato del artículo 10 fracción VI del acuerdo, el cual establece como uno de los objetivos principales el conocer los impactos ambientales del TLCAN²⁰⁸.

Es necesario reconocer que elaborar una metodología para lograr dicho propósito no ha sido tarea fácil. Desde las negociaciones del acuerdo se veía este como un objetivo complejo, pero de suma importancia no sólo para la protección del medio ambiente, sino también para la promoción del desarrollo sustentable²⁰⁹.

Para la elaboración de dicho marco analítico la CCA, mediante su Secretariado, se dio a la tarea de convocar a expertos independientes del organismo para desarrollar una metodología de medición (única e innovadora) que se desprendiera de las perspectivas dominantes²¹⁰ en los terrenos académicos y políticos para desarrollar un marco de trabajo enfocado en la actividad empírica concreta y a corto plazo, analizando variables como: los actores, las entidades de toma de decisiones en los sectores empresarial, gubernamental y comunitario, así como las relaciones económicas o ecológicas implícitas entre ellos²¹¹.

El proceso para la elaboración del marco de trabajo no ha estado exento de cuestionamientos principalmente por los sectores comerciales involucrados en el TLC, pues éstos consideraban que podrían verse afectados sus intereses por los resultados que se desprendiera de las investigaciones ²¹². Debido a estas desconfianzas las Partes encomendaron al Secretariado la conformación de un grupo asesor paralelo que se encargara de vigilar dicho proceso.²¹³ El grupo asesor estuvo conformado por especialistas de diversas áreas: políticos, economistas, empresarios, representantes del sector social y

²⁰⁸ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. *Óp. cit.* 26-28

²⁰⁹ *Ídem.*

²¹⁰ Antes de la elaboración del marco analítico de medición de los efectos ambientales del libre comercio por parte de la CCA existían perspectivas de estudio propias del sector académico y político. El sector académico contaba con modelos de equilibrio general calculables, mientras que en la política se ha considerado el marco de trabajo desarrollado por el el Comité para el Comercio y el Ambiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y el trabajo que se está realizando actualmente en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

²¹¹ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. *Óp. cit.* 26

²¹² *Ídem.*

²¹³ *Ídem.*

algunas ONG²¹⁴. Los borradores del grupo de trabajo fueron expuestos al grupo asesor y al público en general previo a su aprobación.

El modelo de análisis de dicho grupo estuvo enfocado en la actividad empírica, debido a que orientar los estudios a métodos de equilibrio general aplicado²¹⁵ o algún modelo matemático expresado formalmente dependería de que existiera un consenso entre las variables resultantes, así como la disponibilidad de diversos datos precisos comprobables y de alta calidad, los cuales no son fácil de desarrollar en el TLC.

La comprobación de los mismos llevaría a destinar mucho tiempo y grandes recursos económicos por parte de la CCA los cuales no eran viables para el grupo de trabajo por la necesidad de entregar datos o evidencias en un tiempo relativamente corto²¹⁶. Es por ello que se buscó un modelo a priori y concreto, basado en estudios de caso específicos y/o temáticos para analizar el impacto ambiental del TLCAN²¹⁷

Los resultados que arrojó dicho grupo de trabajo son plausibles por la transparencia y por los resultados que se alcanzaron. Existen pocos cuestionamientos sobre la integridad del proceso encabezado por el Secretariado de la CCA, la metodología de análisis para medir o determinar los efectos ambientales del comercio es considerada de “vanguardia” siendo uno de los grandes logros de la Comisión al desprenderse de los modelos ya existentes y optar

²¹⁴ *Ídem.*

²¹⁵ Se entiende por modelo de equilibrio general aplicado el diseño a partir de “*un modelo teórico que permita la representación simplificada de un área geográfica. Posterior a ello, se debe explicitar el comportamiento de los agentes económicos, incluyendo el gobierno y el sector externo. El sistema de ecuaciones debe determinar los supuestos para considerar comportamientos optimizadores de los agentes y consideraciones de formas funcionales. Se debe incluir, al menos, cuatro agentes económicos: consumidores, productores, sector público y sector externo; y los supuestos sobre el comportamiento optimizador, el equilibrio de los mercados, las formas funcionales y la identificación de variables endógenas y exógenas. Su aproximación a la realidad dependerá de la disponibilidad de datos: mientras la información sea más específica, mejor se podrá especificar el modelo; por tanto, hay que evaluar la consistencia de la información. Los datos provienen de la construcción de Matrices de Contabilidad Social, los cuales se derivan de las cuentas nacionales. Además, se obtienen elasticidades sobre factores que determinan el modelo, los flujos comerciales, los índices de concentración y otros datos necesarios.*” En Sánchez García M. A. (2005). Modelos de Equilibrio General Aplicado: Un Enfoque Microeconómico para Hogares Rurales. Guatemala. IDIES.

²¹⁶ Jhon Kirton. en Comisión para la Cooperación Ambiental. *Elaboración del Marco de Trabajo para Evaluar Efectos Ambientales del TLC*. Canadá, Prospectus Inc. 1996, 4ta ed. pp 139. 15-18 pp.

²¹⁷ *Ídem.*

por un modelo de análisis empírico²¹⁸. El Grupo de trabajo responsable de dicha metodología la definió de la siguiente manera:

“El marco de trabajo aquí propuesto es una aportación que espera servir a los estudios existentes, en proceso de elaboración o programados para iniciarse, ya sea por parte de los gobiernos o de las comunidades de investigación de los tres países del TLC”²¹⁹. (...) “El propósito central del Proyecto Efectos del TLC ha consistido en formular una metodología que pueda aplicarse de manera permanente a aspectos y sectores de preocupación particulares en la comunidad del TLC. Con este fin, se alentará a los ciudadanos en lo individual y a las organizaciones para que, utilizando el marco de trabajo, emprendan análisis independientes”²²⁰”

Cabe señalar que esta metodología de ninguna manera ha ofrecido un fallo definitivo sobre el impacto positivo o negativo del comercio en el ambiente, tampoco propone que todos los problemas ambientales en la región norte del continente americano sean atribuibles al TLC, las investigaciones encabezadas por la CCA sugieren que el impacto del TLCAN en el ambiente puede ser considerada “irregular” debido a que su impacto no es ni generalizado, ni homogéneo²²¹.

La función de la metodología planteada dentro de este foro se ha limitado en brindar la información necesaria, basándose en estudios temáticos hasta donde se ha podido demostrar un impacto o una evidencia de los efectos comerciales en el ambiente. Por lo que su alcance no es de aplicación general al TLCAN. La propuesta planteada por este modelo es de corto alcance y pretende aportar estudios segmentados tanto por regiones, como por temas.

Sin detenernos en describir a fondo el contenido o las principales características de este primer modelo planteado por la CCA, debemos mencionar que este primer marco de medición es un logro más de la CCA por poner sobre la mesa un nuevo modelo de análisis

²¹⁸ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. *Óp. cit.* 26

²¹⁹ Secretaría de la Comisión para la Cooperación Ambiental. *Marco de Trabajo Analítico para la evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio*. Canadá. CCA, 1994 4ta, ed. pp 73.

²²⁰ *ídem*.

²²¹ Comisión para la Cooperación Ambiental. 2002. Efectos Ambientales del libre Comercio. 23 de febrero del 2016. <http://www3.cec.org/islandora/es/item/1794-environmental-effects-free-trade-papers-presented-north-american-symposium-es.pdf>

que han sido reconocido por especialistas y por los principales organismos encargados de estudiar los vínculos ambientales y comerciales como la OMC, la OCDE y el PNUMA²²².

Este primer modelo de medición de la CCA se ha ido perfeccionando al abrir la puerta a posteriores análisis mucho más segmentados y temáticos al amparo del artículo 13 del ACAAN, entre ellos destacan los estudios sobre el comercio transfronterizo de electricidad y los corredores continentales de contaminantes, la muerte de aves migratorias o el referente al maíz genéticamente modificado en México, entre otros.²²³ Asimismo, se complementa la labor de investigación con los informes anuales y periódicos que desarrolla la CCA²²⁴.

En octubre de 2002 la CCA organizó un simposio en el que se vertieron numerosas ponencias para analizar dicha metodología de estudio sobre la relación comercio y medio ambiente. Las conclusiones a las que llegaron sugieren dos factores determinantes que marcarían a las futuras investigaciones.²²⁵ El primero indica que no se puede esperar un modelo perfecto para estudiar las complejas vinculaciones entre el comercio y el medio ambiente²²⁶. El segundo, que los estudios temáticos, es decir caso por caso, son los que mejores resultados arrojan al analizar el impacto comercial en el ambiente²²⁷.

Después de veinte años de puesta en marcha del TLCAN, y gracias a la investigación desarrollada por la CCA en torno al vínculo comercial y medio ambiental, algunas hipótesis han podido ser comprobadas y otras refutadas respecto a los efectos ambientales del comercio. La principal hipótesis que planteaba el traslado de industrias contaminantes a regiones o países que contaban con leyes ambientales menos estrictas constituyendo los denominados paraísos de la contaminación no ocurrió, por el contrario, existieron efectos positivos específicamente en México, país en el cual se esperaba comprobar dicha hipótesis.

²²² *ídem*.

²²³ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. “Diez años de Cooperación en América del Norte”. México, 2002, 13 de noviembre 2015 17:00 horas. En la dirección <http://www3.cec.org/islandora/es/item/11382-ten-years-north-american-environmental-cooperation-report-ten-year-review-and-assessment-es.pdf> 13 de noviembre 2015 17:00 horas

²²⁴ *ídem*.

²²⁵ Comisión para la Cooperación Ambiental. “Efectos Ambientales del libre Comercio”. México 2002, <http://www3.cec.org/islandora/es/item/1794-environmental-effects-free-trade-papers-presented-north-american-symposium-es.pdf> 23 de febrero del 2016.

²²⁶ *ídem*.

²²⁷ *Ídem*.

Los estudios demostraron que México ha fortalecido sus políticas y reglamentaciones ambientales con lo que sus industrias han emprendido esfuerzos por promover procesos productivos más limpios.

Cabe destacar, que los estudios desarrollados por la CCA sugieren que es irresponsable atribuir todos los problemas ambientales al TLCAN, haciendo importante hincapié en desconcentrar el análisis en la relación comercio y medio ambiente como única variable de afectación ambiental, puesto que existen otros elementos que pueden incidir positiva o negativamente en el entorno natural, por ejemplo, el crecimiento económico, las políticas ambientales implementadas por cada país, el aumento natural de los estándares de producción y consumo, etc.²²⁸.

Las condiciones o variables de análisis indican que las instituciones comerciales no pueden ser consideradas como principales responsables de los efectos ambientales del comercio puesto que el rol de los Estados es regular que todas sus variables de desarrollo operen dentro de una lógica sustentable.

²²⁸ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) Óp. Cit. 28-29 pp.

3.2 Lagunas y limitantes del ACAAN.

En apartados anteriores del presente capítulo se explicaron los logros de la CCA a lo largo de veinte años, ahora es conveniente dar paso a la revisión de las principales limitaciones del propio organismo y también revisar algunas cuestiones conflictivas del ACAAN. Para ello, centraremos nuestro análisis en puntos o factores constantes que han demostrado ser un obstáculo para la consecución de objetivos ambientales.

La problemática que caracterizó la negociación e implementación del ACAAN no ha quedado superada, por el contrario, ha traído consigo dificultades para garantizar a los tres miembros los resultados esperados y coexistir en igualdad de condiciones. Conjuntamente el diálogo inter institucional de la CCA y la cooperación con los gobiernos y organismos de carácter comercial que se desprenden del TLCAN ha sido combativa debido al número reducido de miembros que lo componen, lo cual hace propicio cualquier desacuerdo, además de un constante conflicto de intereses.

Uno de los mayores obstáculos respecto a la propia operatividad e implementación de disposiciones del ACAAN ha sido la falta de compromiso por parte de los gobiernos, en gran parte resultado de la propia ambigüedad del texto. Asimismo, la cooperación entre los miembros no ha sido del todo fluida debido a las asimetrías de carácter económico, cultural, y de capacidades institucionales entre los socios, así como a las diferencias de los mandatos de cada una de las instituciones nacionales a cargo.²²⁹

Entre las principales críticas en torno a la CCA y al propio ACAAN recopiladas durante veinte años se encuentran:

1- Deficiencia institucional

Quizá el factor más significativo de debilidad de la CCA, es la falta de compromiso de los gobiernos miembros y que se refleja en la ambigüedad de sus funciones así como en la

²²⁹ Martínez Peniche G. I. *Óp. cit.* pág. 130

complejidad en la relación entre sus órganos²³⁰. La debilidad institucional es uno de los problemas originales, pues al desprenderse del TLCAN la Comisión de Cooperación ambiental quedó reducida respecto a ciertas facultades. Dichas limitaciones son resultado de su diseño original y un factor que acota la implementación efectiva del ACAAN.

Las principales críticas en torno a los órganos que componen a la CCA sugieren que existe una marcada ambigüedad de objetivos y funciones, además, las jerarquías dentro del organismo no son explícitas ni han sido definidas; por si fuera poco, tampoco existe un consenso entre los mismos actores de la comisión respecto a sus roles o la construcción de una visión común respecto al mandato de la CCA.

La falta de solidez institucional que aquí se menciona limita las funciones de cada una de las partes de la comisión. De igual manera, se espera que la CCA estreche un diálogo con la CLC (Comisión de Libre Comercio)²³¹ para afrontar temas relativos al vínculo comercio y medio ambiente, sin embargo dicho dialogo ha sido modesto. Éste es precisamente uno de los puntos más debatidos del ACAAN pues en el marco del TLCAN el vínculo institucional entre la CLA y la CCA debería de tener más trascendencia. La cooperación entre ambas comisiones aún sigue siendo considerada uno de los puntos más débiles.

La CCA carece de autoridad coercitiva frente a sus miembros además de una falta de independencia por parte de los gobiernos, ello limita la capacidad de la comisión para ejercer su autoridad y voluntad libremente²³². La falta de autoridad e independencia de la Comisión, aunado a la falta de compromiso y voluntad de las partes por involucrarse en los objetivos del ACAAN, ha restringido el impacto de sus acciones.

Quizá una de las razones que explican la debilidad institucional es la hipótesis que sugiere que *“los tomadores de decisiones gubernamentales sencillamente no quieren hacer del*

²³⁰ *ídem.*

²³¹ *Ídem.*

²³² Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) *Óp. cit.* pág. 38

*ambiente un asunto de gran envergadura cuando el comercio, la migración, el transporte y la seguridad transfronterizas también están en juego”.*²³³

La falta de mecanismos coercitivos es otro punto de vulnerabilidad de la CCA pues sus aportaciones se limitan a la labor informativa a través de recomendaciones y no trascienden para instigar obligaciones o cambios para cualquiera de las Partes. Por lo que los informes anuales y periódicos, así como los temáticos respaldados en el artículo 13 del acuerdo, sólo cumplen una labor informativa ya que la CCA no es capaz de llevar dichos estudios más allá.

De manera particular, atendiendo a cada uno de los órganos que componen a la CCA, podemos afirmar que el Consejo no ha podido desarrollar una agenda con objetivos y/o metas que puedan ser medidos fácilmente identificables a corto mediano y largo plazo. Por su parte, el secretariado mantiene una disputa constante con las partes respecto al límite de sus funciones y responsabilidades, lo que también se traduce en una falta de confianza operativa entre ambos actores. En caso contrario el CCPC ha desarrollado sus funciones con mayor pulcritud que el Consejo y el Secretariado.

El comité de la CCA ha generado importantes debates siendo un vínculo trascendental entre la ciudadanía los gobiernos y especialistas (lo que sin lugar a dudas ha llevado a la construcción de retos operativos y filosóficos) gracias a ello el CCPC ha podido desarrollarse e involucrase de mejor manera con actores e instancias alternas a la comisión.

2- Ineficacia en el mecanismo de participación ciudadana.

²³³ Andrea Abel, “El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, del TLCAN: Una Perspectiva desde la Sociedad Civil,” [en línea], EEUU. 2003, Informe de políticas públicas, Programa de las Américas. Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center. En la dirección 63.1.pd.americaspolicy.org/reports/2003/sp_0303nacec.html, 13 de noviembre 2014 22:00 hrs.

Los procesos de peticiones ciudadanas, mencionado con anterioridad como “piedra angular del acuerdo”, han sido un elemento de constante crítica desde su implementación. Los tan cuestionados artículos 14 y 15 del ACAAN han estado bajo la lupa por no poder llevar hasta sus últimas consecuencias las quejas ciudadanas y sólo conformarse con la publicación de expedientes de hechos que no invocan ningún proceso coercitivo de sanción. Este mecanismo espera recomendaciones vinculantes u obligaciones, sin embargo el proceso además de ser complejo y lento es, sumamente legalista lo que entorpece la consecución de resultados²³⁴. La principal debilidad de dicho mecanismo es que fácilmente es influenciado por presiones políticas además de estar marcado por un conflicto de intereses al interior del organismo. Razón por la cual se cuestiona la transparencia y honestidad del proceso.

Pese a que las deficiencias ya han sido expuestas por expertos, aún no se han generado cambios substanciales, por lo que representa un gran tropiezo para la CCA durante dos decenios de labores. Y no parece existir interés por parte de los miembros de la comisión, excepto el CCPC, por modificar el alcance coercitivo del proceso SEM,²³⁵. Los resultados de este polémico mecanismo de solución de controversias es la falta de credibilidad en el proceso y por ende, en la comisión.

3- Ambigüedad del programa de trabajo de la CCA y en sus resultados.

La ambigüedad en los programas respecto a sus objetivos y resultados ha sido una constante para la CCA. Ciertamente este problema ya había sido considerado en 2004 durante el balance generado en torno a la comisión. Según observadores como el CCPC, especialistas ajenos a la CCA y funcionarios gubernamentales, el trabajo desarrollado por la CCA mediante sus diferentes programas ha estado caracterizados por resultados a corto plazo, objetivos poco precisos y escasa atención en la planeación estratégica²³⁶.

²³⁴ Gina Jaquelin Prado Correa. *La protección del Medio Ambiente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus implicaciones*. Tesis para obtener el grado Doctoral en Relaciones Internacionales, Nuevo León. Universidad Autónoma de Nuevo León. 2014. pp. 198

²³⁵ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) *Óp. cit.* pág. 42

²³⁶ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) *Óp. cit.* Pág. 11

La preocupación en torno a este tema, llevó a la comisión en 2003 a promover una nueva estructuración de los programas. Por eso mismo, podemos afirmar que la carencia de resultados tangibles con un impacto social evidente sigue siendo la principal debilidad de los programas que sostiene la CCA.

¿A qué se le ha atribuido la escasez de resultados?

La falta de claridad respecto a las funciones de cada uno de los órganos que componen la CCA es una de las razones de la insuficiencia de resultados tangibles de los programas; sin embargo, los observadores antes expuestos atribuyen que el principal causante de esta imprecisión estratégica se debe al financiamiento de la CCA el cual tiende a provocar una atomización de los proyectos²³⁷.

Los recursos económicos que se le ha destinado a la comisión no han cambiado (nueve millones de dólares anuales)²³⁸. La insuficiencia de recursos explica la limitación de afrontar nuevos proyectos por parte de la CCA, pues instrumentar nuevas investigaciones ocasionaría el abandono de proyectos vigentes por la falta de recursos para costearlos²³⁹. A pesar de ser considerado el factor económico en la primera década de acción de la CCA como la principal limitante de los proyectos, aún no han existido cambios en el presupuesto, lo que presupone un abandono o rezago del tema ambiental por parte de los gobiernos miembros del acuerdo.

En resumen, la falta de planeación de los programas y la nula de claridad en los objetivos van en detrimento de un impacto social positivo de la comisión, inclusive, no se ha logrado implementar un mecanismo de medición de desempeño que podría coadyuvar al problema de claridad de resultados. Las causas de dichos problemas son, entre otros: la falta de coordinación entre los órganos de la CCA; y segundo la falta de recursos para la implementación de programas. Las consecuencias son evidentes, existe un rezago en el involucramiento del tema ambiental con relación al ACAAN en especial en Canadá y los Estados Unidos. La pobreza de resultados tangibles también genera un desconocimiento de

²³⁷ *ibidem* pág. 13

²³⁸ *ibidem* pág. 19

²³⁹ Imelda Villanueva Rivera. *Óp. cit.* pág. 107

la labor de la CCA ante la población lo que resulta sumamente perjudicial para este organismo, al ser un foro que se nutre de la participación social.

4- Participación de diversos sectores y desconocimiento en la CCA.

Para que exista un verdadero consenso dentro de la CCA es necesario que se involucren todos los sectores de la sociedad, en especial, aquellos que sufren de manera más significativa y directa el deterioro al medio ambiente y sus recursos naturales. Los indígenas son los grupos más vulnerables y los primeros afectados por el desgaste ambiental; su participación en la CCA ha sido limitada, mismo caso para los sectores más débiles por cuestiones socioeconómicas²⁴⁰. Para estos grupos, los mecanismos de solución de controversias son prácticamente inasequibles y poco claros, por cuestiones relativas a la educación y difusión.

Los sectores posiblemente con mayor responsabilidad en las transformaciones al medio ambiente y la explotación de los recursos como el empresarial o el industrial, aún no han podido estrechar una cooperación más efectiva con la CCA.²⁴¹ Por lo que la Comisión se ha visto imposibilitada de despertar el suficiente interés e involucramiento de ciertos sectores claves en los trabajos de protección al ambiente.

Vale la pena señalar que aún existe un marcado desconocimiento en la población en general respecto a la existencia y la labor de la CCA. Sólo los sectores involucrados en la causa ambiental o quienes por sus actividades han tenido que tener contacto con algunos de sus proyectos o programas conocen de la comisión.

5- Presupuesto insuficiente.

²⁴⁰ Bendesky León, Bramble Barbara, Owen Stephen, "Balance cuatrienal del acuerdo de cooperación ambiental de américa del norte". [PDF] pp. 54 Montreal Canadá, 1998 En la dirección 63_1.pd.cec.org/sites/default/files/documents/evaluaciones/5226_NAAEC-4-year-review_es.pdf, 2 de marzo 2016 19:00 hrs.

²⁴¹ *ídem*.

La planeación y ejecución de los diferentes proyectos creados por la Comisión descansan en un sólido respaldo financiero. El presupuesto que ha mantenido la CCA de forma constante durante veinte años es ahora escaso (nueve millones de dólares anuales) además dicho presupuesto se ha visto mermado por diversas crisis económicas, procesos inflacionarios y devaluaciones en especial la del dólar canadiense²⁴².

Con el paso del tiempo, los recursos que sostienen dichos proyectos se han mostrados insuficientes, por lo que se han tenido que cancelar algunas actividades y restringir el número de proyectos, además se ha visto afectada la gestión de monitoreo de proyectos ya en marcha, lo cual limita la capacidad de medir resultados y supervisar el trabajo de la CCA. Asimismo, se han tenido que reducir las reuniones de la CCA con grupos especialistas y ONG que coadyuvaban en los trabajos enfocados al desarrollo de estudios especializados sobre temas comunes²⁴³.

Los gobiernos lejos de incrementar el presupuesto han tenido la intención de reducirlo, como sucedió durante la gestión de Vicente Fox, presidente de México durante el periodo 2000-2006, al intentar reducir las aportaciones de México a la CCA casi en un 60%. Intenciones que fueron constantes durante el sexenio de Felipe Calderón.²⁴⁴El presupuesto insuficiente, aunado a la falta de interés de los gobiernos respecto a fortalecer la CCA y la falta de alternativas financieras de este organismo, ponen en riesgo sus actividades a largo plazo.

Sin restar importancia a los factores antes descritos, creemos pertinente en la presente investigación profundizar en un aspecto que ha sido un problema constante para los objetivos de protección ambiental del ACAAN, incluso durante sus negociaciones. El tema del cual hacemos mención es la congruencia legal entre las normas comerciales y ambientales de la cual derivan los mecanismos de solución de controversias y el capítulo 11 del TLCAN referente a las disposiciones sobre inversiones.

²⁴² Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) *Óp. cit.* Pág. 20

²⁴³ *ídem.*

²⁴⁴ Imelda Villanueva Rivera. *Óp. cit.* pág. 160

El ACAAN buscaría una armonización legal entre disipaciones ambientales y comerciales para la consecución de resultados, mientras que la CCA ayudaría a brindar la evidencia necesaria para poder demostrar el impacto ambiental del comercio²⁴⁵. Sin embargo, dicho propósito se ha visto limitado por las propias disipaciones legales ambientales que mantiene el TLCAN.

3.2.1 Cumplimiento de la legislación ambiental: Dicotomías entre las normas comerciales y ambientales.

Si consideramos como un logro la creación y difusión de políticas e instituciones ambientales como resultado de las acciones de la CCA, también tenemos que mencionar sus deficiencias.

Uno de los principales compromisos explícitos del ACAAN fue desde sus orígenes una mejor aplicación de la legislación ambiental ya existente, y que ésta tuviera una estrecha relación con las reglamentaciones del TLCAN, pero ¿Por qué es importante que el manejo ambiental sea congruente con las obligaciones de las normas comerciales? Existe un principio en política, o bien derecho ambiental, que reconoce la necesidad de adecuar las distintas legislaciones, reglamentaciones o normas (sean éstas de carácter económico, comercial, etc.) con las disposiciones ambientales para evitar conflictos en su aplicación²⁴⁶.

Cabe señalar que es importante mantener congruencia entre las instituciones ambientales y comerciales encargadas de vincular y trabajar ambos sectores, buscando que pueda existir una mejor gestión comercio-medio ambiente y a partir de ello, un mayor desarrollo; por lo que no sólo es necesario que exista coherencia, también un mejor desarrollo de capacidades legales e institucionales.

²⁴⁵ Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental. "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América". [PDF], pp. 42, México 1993, 63.1.pd.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/reglas_comercio_internacional/ACAAN.pdf, 18 de febrero del 2016. 19:00hrs.

²⁴⁶ Instituto Nacional de Ecología "Principios del Derecho ambiental". [en línea], México, 2007 En la dirección <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/445/cap1.html>, 27 de febrero 2016 22:30 horas.

Dentro de la presente investigación consideramos que el cumplimiento de las legislaciones ambientales no se ha alcanzado del todo puesto que existen deficiencias principalmente en sus procedimientos e instituciones. Algunos de los factores que explican este hecho son:

- Existe una falta de compromiso de las partes por darle más peso a las legislaciones ambientales.
- Las legislaciones ambientales no son comunes entre los tres países parte del acuerdo, hecho que lleva a una ambigüedad en la aplicación de las normas ambientales dentro de las actividades promovidas por el TLCAN, puesto que lo que está permitido en alguno de los países, está prohibido en otro; por ende, sería pertinente una homologación de la legislación ambiental.
- Las normas ambientales suelen ser muy flexibles y tibias ante la rigurosidad de las normas comerciales, hecho que supone anteponer las normas comerciales a las ambientales.
- Dentro de las legislaciones ambientales los mecanismos que conllevan un castigo ante la violación de una norma ambiental son sumamente ambiguos, éstos derivan de resoluciones que son producto de reuniones periódicas entre las Partes, las cuales no son de carácter obligatorio y deja a la voluntad de cada una su aplicación, cuestionando así su efectividad y falta de coercitividad.

Es por ello que en el título del presente apartado se hace mención de dicotomías porque, mientras las gestiones de las legislaciones ambientales son poco claras y sumamente flexibles, la aplicación de la legislación comercial es clara y define los derechos y obligaciones de cada una de las partes hablando en el caso del TLCAN, además, define los castigos o sanciones para quien atente a alguna de las disposiciones del tratado.

La complejidad que ha demostrado la gestión ambiental llevó a que, en 1995 y a partir de las resolución 96.06, se creara un grupo de trabajo encargado de analizar cuestiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, este grupo fue nombrado como:

El Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental (Grupo de Trabajo para la Aplicación o GTA)²⁴⁷

Dicho grupo fue definido como “una red regional en donde participan funcionarios federales y estatales de los tres países miembros del acuerdo para intercambiar experiencias e información, con el objetivo de desarrollar capacidades en la realización y manejo de leyes ambientales”²⁴⁸.

Los principales objetivos del GTA han sido²⁴⁹:

- *Actuar como un foro de cooperación de América del Norte para el uso y ejecución de la legislación ambiental.*
- *Apoyar iniciativas para compartir estrategias y conocimiento técnico relacionados con la aplicación.*
- *Respaldar el desarrollo de la capacidad en materia de aplicación efectiva y mejorar el cumplimiento.*
- *Propiciar el desarrollo y la puesta en marcha de programas e iniciativas de cooperación trilateral de aplicación.*
- *Examinar enfoques alternativos de aplicación y cumplimiento.*
- *Apoyar a las partes en la preparación de los informes anuales de aplicación y del examen de mejores indicadores o medidas de aplicación efectiva y cumplimiento ambientales.*

Pese a la importancia de contar con un grupo que se encargue del fomento de políticas ambientales, la deficiencia de dichas disposiciones son resultado de su puesta en práctica, ya que no existe un mecanismo de gestión de las mismas claro y oportuno. Quizá el hecho que más vulnera la aplicación efectiva de la legislación ambiental recae en los mecanismos de solución de controversias contenidos en el ACAAN.

²⁴⁷ Vargas Olivera M. E. *La participación de México en el Grupo de Aplicación de la Ley en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte: 2001 – 2005*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 16 de marzo del 2016. Págs 56-57

²⁴⁸ *ídem*

²⁴⁹ *ídem*

3.2.2 Mecanismo de solución de controversias.

La mayoría de los acuerdos contemporáneos de naturaleza ambiental sean internacionales, regionales o bilaterales, establecen un mecanismo de solución de controversias con la finalidad de evitar daños transfronterizos, un hecho que tiene sus orígenes en el denominado *trail smelter*²⁵⁰.

El ACAAN no quedó exento de dicho mecanismo, el cual, de manera general en cualquier acuerdo mantiene el mismo proceso: comenzar por consultas después de las cuales se da paso a otros mecanismos de solución de conflictos, prosiguen en el la instrumentación del fallo arbitral y, como último recurso, con las multas y sanciones por incumplimiento²⁵¹. Cabe señalar que la implementación de dicho mecanismo fue uno de los temas más controversiales durante las negociaciones del acuerdo.

En el Acuerdo de Cooperación, podemos mencionar la implementación de dos mecanismos de solución de controversias, uno entre el sector social contenido en la tercera parte (art. 14 y 15) definidas como peticiones ciudadanas y un segundo entre las partes (Estados miembros del acuerdo) contenidas en la quinta parte del acuerdo (art. 22 al 36)²⁵². Ambos mecanismos no están vinculados, así como tampoco ninguna petición ciudadana puede dar pie por si sola al inicio de un proceso bajo la quinta parte del acuerdo, sin embargo, puede darse el caso de que la recurrencia o acumulación de peticiones ciudadanas que se deriven en el expediente de hechos pueda dar origen a una controversia entre las partes en razón de una pauta persistente en la omisión de la legislación ambiental. El cual es un principio clave y necesario para el inicio de dicho proceso.

²⁵⁰ *El Trail Smelter* es el nombre que un problema surgido entre EE.UU y Canadá, a partir del cual se sienta el primer precedente de los principios jurídicos aplicables a la contaminación transfronteriza, afirmando que toda discusión sobre derecho internacional generalmente relativo a la contaminación debe comenzar y forzosamente terminar con el examen y mención de dicho arbitraje. En Jurisprudencia Internacional por Daños Transfronterizos. 7 de febrero del 2016. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/831/16.pdf>

²⁵¹ Anabel González, *La solución de controversias en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, CEPAL, SERIE Comercio Internacional No. 68, 2006,

²⁵² Imelda Villanueva Rivera. *Óp. cit*, 74-80 pp.

Las peticiones ciudadanas ya han sido desarrolladas en apartados anteriores por lo que a continuación sólo atenderemos a un cuestionamiento y este es: ¿Pueden ser consideradas como un mecanismo real de solución de controversias? Si bien, existe una gama amplia de posibilidades y factores a considerarse, la respuesta a esta interrogante únicamente puede darse en sentido negativo puesto que en la práctica los resultados de las peticiones ciudadanas son muy precarias, dado que se limitan únicamente en brindar la información para tomar las consideraciones necesarias para las partes involucradas y, a diferencia del mecanismo aplicable a los gobiernos, no se incluyen sanciones de tipo monetario o comercial.

En un sentido similar, pero diferente, la solución de controversias entre las Partes (gobiernos), en teoría puede llevar a castigos monetarios para el caso de México y los Estados Unidos, ambos posibilitados también a sanciones comerciales, salvo Canadá, país que quedó exento de estas últimas durante la negociación del acuerdo (Anexo 36A del ACAAN).²⁵³

La aplicación de dicho mecanismo se da en razón al siguiente principio: “pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa u otra parte”²⁵⁴. El procedimiento previsto para tal efecto puede ser dividido en dos fases. La primera es un proceso largo de revisión de controversias (que, debido a su prolongado desarrollo, desalienta) y el segundo es el fallo de un panel arbitral respecto alguna de los demandados. Después de este fallo se aplican las respectivas sanciones monetarias o comerciales.

En la realidad, dichas sanciones no se han aplicado y parecería no vislumbrarse su aplicación a futuro por la falta de interés manifiesto de los gobiernos ante el riesgo de generar tensiones políticas que pongan en riesgo los vínculos comerciales contraídos en el TLCAN.

²⁵³ Anexo 36 A en Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental. (1993). “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el Gobierno de los Estados Unidos de América”. [en línea] Canadá, 63_1.pd.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/reglas_comercio_internacional/ACAAN.pdf, 18 de febrero del 2016 18:00 hrs

²⁵⁴ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) *Óp. cit.* pág. 40

Se han presentado algunos casos en lo que se ha podido observar la falta de aplicación del artículo quinto del ACAAN, por ejemplo: las tensiones sobre el depósito de desechos tóxicos en Sierra Blanca (Texas), el Acuerdo de América del Norte sobre la Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo y el caso de Metalclad²⁵⁵, pese a lo anterior, parece haber un consenso implícito entre las partes para que dicho mecanismo no trascienda y de esta manera no se vea afectado el espíritu de cooperación ambiental que sustenta el ACAAN. Por lo tanto, el ejercicio efectivo del mecanismo de solución de controversias sería reflejo de una acertada gestión del ACAAN por parte de la CCA y de un compromiso explícito de las partes para cumplir la legislación ambiental o atenerse a las consecuencias.

Es latente el deseo de una correcta aplicación de la legislación ambiental para protección del medio ambiente, no obstante, los intereses ambientales entre las partes del acuerdo desalientan dicho objetivo. Por lo que algunos especialistas que colaboran con la CCA cuestionan no sólo la vigencia del mecanismo de solución de controversias, sino también consideran viable la abrogación del acuerdo debido a la falta de efectividad que ha demostrado²⁵⁶. Los principales enunciados que describen la intención implícita de aplicar la quinta parte del acuerdo son los siguientes:

- *“Su sola presencia puede desalentar a las partes en la adopción de leyes ambientales estrictas debido a los posibles riesgos ambientales derivados”²⁵⁷.*
- *“La quinta parte del ACAAN es la razón por la que otras provincias canadienses no se han sumado al ACAAN²⁵⁸”.*
- *“Una de las razones por las que el Consejo ha limitado el alcance del proceso de las peticiones ciudadanas para prevenir alegatos de fallas generalizadas de aplicación es reducir la amenaza de que otra parte invoque la quinta parte²⁵⁹”*

De poco sirve la implementación de un apartado enfocado a resolver controversias ambientales en el acuerdo, si éstas no se aplican o no se intentan llevar a cabo en los casos que lo amerite y con su proceso correspondiente; por lo que el compromiso de hacer valer

²⁵⁵ G.I Martínez Peniche *Óp. cit.* pág. 136

²⁵⁶ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) *Óp. cit.* pág. 40

²⁵⁷ Ídem.

²⁵⁸ Ídem.

²⁵⁹ Ídem.

la legislación ambiental, encuentra su límite en donde se vulneren los intereses comerciales y/o políticos entre las partes.

Los privilegios e importancia que se le sigue otorgando a las actividades comerciales, también se refleja en la protección implícita que tienen los comerciantes en cuanto a sus inversiones, un punto que nos lleva a nuestro siguiente objeto de análisis dentro de la deficiencia de aplicación de la legislación ambiental: Las reglas para las inversionistas contenidas en el capítulo 11 del TLCAN.

3.2.3 El capítulo 11 del TLCAN y el medio ambiente.

Uno de los temas fundamentales en los acuerdos comerciales, son las disposiciones para las inversiones extranjeras. En el caso del TLCAN éstas fueron consideradas en el capítulo XI, donde también, debido a la naturaleza ambiental, se buscaba que tales disposiciones fuesen proteccionistas y hasta cierto punto restrictivas hacia los daños ambientales debido al temor de que la apertura comercial diera pie a “paraísos de la contaminación”; sin embargo, la ambigüedad en la relación inversiones extranjeras y protección al ambiente, ha dejado mucho que desear.

Para comenzar, debemos señalar que en la división 11 del TLCAN se incluyen las reglas de inversión para los empresarios extranjeros de los tres países miembros del tratado. Dividido en tres apartados: A) Inversión, que contiene disposiciones de carácter sustantivo, B) La solución de controversias y C) Las definiciones. Dicho capítulo contiene dos objetivos principales: El primero, es promover la inversión en México mediante la seguridad hacia hombres de negocio extranjeros (ya sean canadienses y/o estadounidenses) y segundo, la protección de dichos inversionistas de acciones en contra de ellos o sus empresas²⁶⁰.

Este texto fue bastante innovador al recoger los más amplios derechos para los inversionistas extranjeros, un factor que no se había presentado en acuerdos internacionales

²⁶⁰ Prado Correa Gina Jaquelin. *La protección del Medio Ambiente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus implicaciones*. Tesis para obtener el grado Doctoral en Relaciones Internacionales, Nuevo León. Universidad Autónoma de Nuevo León . 2014. pp. 198

anteriores. Sin embargo, este hecho dejó en gran desventaja la protección ambiental, ya que no son claras las obligaciones ambientales que atañen a los inversionistas dentro del tratado y son grandes los privilegios respecto a la explotación de recursos naturales²⁶¹.

Para contrarrestar los posibles daños ambientales por el efecto de las actividades que los inversionistas pueden realizar, el capítulo 11 contempla el principio de “el que contamina paga”²⁶² sin embargo el solo pago por reparación, no restringe en si misma la práctica dañina para el ambiente.

De conformidad con este capítulo XI y en especial en su apartado B, se han presentado numerosas controversias que tienen como centro del debate alegatos ambientales. Por ejemplo, algunas reclamaciones que México ha presentado a empresas son: *Waste Management I*, *Waste Management II*, *Azinian et al.* y *Bayview Irrigation et al*, pero sin lugar a dudas el caso más sonado y el cual es considerado y hecho paradigmático es el de *Metalclad*, referente a la prohibición para la instalación de plantas de tratamientos para residuos peligrosos²⁶³.

²⁶¹ ibídem. Pág. 200

²⁶² El principio del que contamina paga, es un producto de economía de bienestar que implica que el costo de los bienes y servicios del mercado deben reflejar su costo social total (costo de producción y costo ambiental). Cuando una industria descarga sustancias anticontaminantes en el ambiente, los recursos naturales se convierten en un factor de la producción; en la medida en que los recursos ambientales no son tomados en cuenta dentro del sistema de precios, es decir, cuando se asume que su depreciación no tiene costo, éstos son deteriorados. No establecer un precio a los recursos ambientales resulta la raíz de la contaminación ambiental; por esta razón los costos externos deben ser interiorizados. Hacia finales de la década de 1960 y principios de la de 1970 se empezó a discutir sobre el uso desmedido de los recursos medioambientales en actividades de producción y de consumo que podrían llevar a su deterioro, por lo que algunos especialistas y activistas propusieron que el costo de este deterioro debía ser tomado en cuenta en el sistema de precios de los diferentes productos en el mercado, y con este excedente resarcir el daño. Se pensaba que de esta forma el mercado podía reflejar la escasez y el agotamiento de los recursos. Esta discusión originó que en 1972 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) formulara una guía internacional de aspectos económicos de política ambiental. La OCDE consideró que el aprovechamiento de los recursos naturales, al no tener un costo por su utilización o explotación, había conducido a un creciente deterioro de la calidad del medio ambiente, es decir, existía un deterioro ambiental que permanecía ajeno al costo interno de las 4 actividades productivas, por lo que era necesario incorporar estas externalidades. En el documento, la OCDE estableció un principio que debería de ser un objetivo de los países miembros de la organización para asignar costos de prevención de contaminación y medidas para el uso racional de los recursos medioambientales escasos, conocido desde entonces como principio del que contamina paga o PPP por sus siglas en inglés (Polluter Pays Principle) En, Gustavo M. Meixueiro Nájera, (2007) El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana. 12 de febrero 2016. 1:18 horas en las dirección www3.diputados.gob.mx/.../Documentos%20de%20Trabajo%2013%20n.

²⁶³ Natalia Sandoval Peña. *Balance y perspectivas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: el caso del tratamiento jurídico de la inversión extranjera*. México, Agenda Internacpnal, 2004, pág 65-85.

En el caso de Canadá, algunas de las reclamaciones presentadas son: *Signa S.A. de C.V., Ethyl Corp. Sun Belt Water Inc., Pope & Talbot, S.D. Myers*, entre otras. Mientras que en el caso de los Estados Unidos, las reclamaciones presentadas son mínimas, los ejemplos más considerables son: *Loewen Group Inc*²⁶⁴.

Hay que aclarar que no todas las reclamaciones presentadas han tenido como resultado el pago de medidas compensatorias o sanciones por parte del demandado. Ello es resultado de los grandes privilegios y derechos con los que cuentan los inversionistas extranjeros gracias al TLCAN. En otras palabras, la falta de protección ambiental en el capítulo XI se atribuye al siguiente enunciado:

*“El capítulo XI del TLCAN, además de liberalizar el flujo de inversión extranjera entre los países socios, responde directamente a los intereses de los inversionistas bajo la óptica del mercado y de la ley de la oferta y la demanda, penalizando cualquier tipo de intervención jurídica o política que obstruya su buen funcionamiento”.*²⁶⁵

Quizá uno de los puntos más destacados para comprender la falta de interés de la sección XI del TLCAN para responder a los daños ambientales que se puedan derivar de la actividad comercial recae en el hecho de que dentro de la redacción del tratado, los EEUU presionaron para que cualquier acto que pusiera en riesgo, o fuera en detrimento de la inversión extranjera, sería objeto de represalias legales. Estas pueden ser represión comercial, el bloque hacia la importación o el pago de indemnizaciones.

El capítulo XI es un verdadero problema para llevar a cabo la solución de controversias y más si estas tienen de fondo cuestiones ambientales. Los privilegios para inversionistas extranjeros que han sido incorporados en dicho capítulo han puesto en serios predicamentos a los gobiernos, limitando su capacidad de acción. Se trata pues, de un trato preferencial hacia la inversión extranjera, en donde tampoco la CCA ha podido tener mayor campo de acción, pues dentro de los conflictos entre inversionistas y estados las autoridades

²⁶⁴ *Ídem.*

²⁶⁵ Teresa Gutiérrez Haces, *La inversión extranjera directa en el TLCAN*. México, Economía Unam. Vol 1 Num. 003, 2004, pp. 52 pp.

comerciales han argumentado que las disputas, en la mayoría de las ocasiones no atañen a cuestiones ambientales, aunque el trasfondo así lo indique.

En el caso de México, el problema en la implementación del capítulo XI del TLCAN tiene un trasfondo constitucional. Pues según lo explica Carol Arriaga²⁶⁶ basándose en la doctrina Calvo existe, un peso excesivo de los inversionistas extranjeros que los pone dentro de la solución de controversias del capítulo XI al mismo nivel de un Estado. La doctrina Calvo estipula que el límite máximo al que puede aspirar un extranjero es la igualdad con el nacional e impedir la intervención diplomática de los Estados extranjeros con motivo de inversiones realizadas por sus nacionales. Este principio ha sido incluido en una de las fracciones de la Constitución Mexicana donde dispone:

Art. 27 fracción I. - El Estado Mexicano puede otorgar a los extranjeros el derecho de adquirir aguas y tierras nacionales o sus accesiones, así como concesiones de explotación de minas o aguas ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de los mismos y en no invocar a la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a dichos bienes, so pena de perderlos en beneficio de la nación²⁶⁷.

En otro punto, el capítulo XI establece los derechos de los inversionistas extranjeros van más allá de un trato nacional, pues le permite contar con los recursos nacionales y además iniciar un arbitraje de manera individual sin la necesidad de su Estado de origen²⁶⁸. Además de estos aparentes “privilegios legales” con los que cuentan los empresarios e inversionistas extranjeros, se le ha de sumar el hecho de que se han aprovechado de ciertas lagunas o deficiencias en el sistema legal mexicano, específicamente en temas ambientales. Gracias a la cual logran sortear obstáculos legales o políticos que de otra manera serían ineludibles.

En síntesis, la falta de claridad respecto a las obligaciones ambientales de los empresarios extranjeros, aunado a los excesivos privilegios con los que cuentan, se vuelven un verdadero

²⁶⁶ Carol Arriaga. “El capítulo XI del Tratado de libre comercio de América del Norte las controversias medio ambientales de México”. [PDF] 2004 pp. 23, México En la dirección <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2429/7.pdf>, 16 de febrero 2016. 19:14 horas.

²⁶⁷ Constitución de los Estados Unidos mexicanos. (1917) 19 de febrero 2016 19:30 horas. disponible en la dirección <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

²⁶⁸ Carol Arriaga. (2004) *Óp. cit.*

obstáculo para la regulación ambiental que busca el ACAAN, anteponiendo los intereses comerciales sobre la protección del ambiente.

3.3 Efectos del ACAAN y la CCA en México

Irresponsable sería no destinar un apartado para analizar el impacto del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en México, siendo este el epicentro donde se desarrolla la presente investigación. Por ende, dedicaremos unas cuantas líneas para describir los efectos que se han generado en el país como resultado del acuerdo.

En capítulos anteriores fue descrito el contexto social, político y ambiental que vivía México previo al TLCAN y al propio ACAAN. Como ya ha sido señalado, México ha tenido un cambio radical respecto a su capacidad institucional y operativa, además de un robustecimiento de su legislación ambiental y un crecimiento de sus políticas ambientales, todo ello acompañado de un aumento en el presupuesto hacia este sector. Por ende, consideramos que los efectos de la CCA han sido más visibles en México a comparación con los EE. UU o Canadá.

Antes de la entrada en vigor del TLCAN, durante su fase de negociación, ya se mostraban cambios al interior del país en el sector ambiental debido al temor de quedar afuera del acuerdo por la falta de infraestructura destinada al medio ambiente. A raíz de dichos temores y presiones se crearon instituciones y acuerdos binacionales como son: el caso de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) entre México y E.E.U.U., además del Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN), ambos ejemplos surgidos en 1993²⁶⁹.

En pleno ejercicio del ACAAN, los cambios e innovaciones en la estructura ambiental mexicana siguieron generándose debido a la formalización que el sector político nacional dio a este sector.²⁷⁰ Aunque el surgimiento de nuevas instituciones y leyes ambientales en México no se le puede atribuir sola o directamente al TLCAN y al CCA, sí se puede considerar

²⁶⁹ Ávila Akerberg Andrés, (2011) La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio, Banco Interamericano de Desarrollo BIM. 22 de febrero 2016. 19:00 horas. En la dirección <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36620877>

²⁷⁰ Ávila Akerber (2011) *Óp. cit.*

que la creación de las mismas ha estado influenciada por este cambio de perspectiva ambiental producida a raíz del ACAAN y a la presión política regional generada como consecuencia del TLCAN.

Las principales instituciones que se considera, han estado influenciadas por el ACAAN, son: la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994, la cual para el año 2000 cambiaría su denominación a SEMARNAT. La Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente (PROFEPA), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), el Instituto Nacional de Ecología (INE) e instituciones como la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud. Todas éstas prestando atención y trabajando en coordinación con la agenda de la CCA.²⁷¹

Además de estas instituciones, se han creado y reformado leyes ambientales nacionales como son: el caso de la reforma a la Ley Forestal en 1997 y en 2000 se expidió la Ley General de Vida Silvestre. Reglamentaciones que se han nutrido de estudios temáticos elaborados por la CCA.

Ante las condiciones mencionadas previamente, es visible que el rasgo más característico de impacto de la CCA en México ha sido el apoyo para el desarrollo de sus capacidades, gracias a lo cual se ha logrado institucionalizar el tema ambiental. Ello se ha conseguido mediante el otorgamiento de un mayor porcentaje del presupuesto anual para México y el apoyo técnico-científico, generador de un fortalecimiento en sus instituciones. Por tal motivo, a continuación, se describe el proceso de desarrollo de capacidades por parte de la CCA y cómo es que éste ha impactado en México.

3.3.1. Desarrollo de capacidades.

El desarrollo de capacidades fue considerado más un medio que un objetivo en los primeros años de la CCA. Si bien siempre fue reconocido, aunque de manera implícita, el año 1998

²⁷¹ ibídem. Pág. 61

marcó un trato más formal dentro de la Comisión, puesto que se incluyó este tema en el plan de trabajo y para 2001 fue ratificado. Dicho factor se refiere principalmente:

“(...) Al incremento de las capacidades individuales e institucionales para analizar y poner en práctica soluciones a los problemas. En materia de política ambiental, todas las instituciones, incluidas las gubernamentales, deben desarrollar de manera continua sus capacidades para ocuparse de nuevos problemas, aplicar nuevos enfoques y dar respuesta a las crecientes expectativas de la ciudadanía”.²⁷²

Posterior a la revisión del primer decenio de actividades del ACCAN y de la CCA (1994-2004) se implementaron tres objetivos para la creación de una nueva estructura operacional para el siguiente decenio, uno de ellos fue el desarrollo de capacidades²⁷³. Sin embargo, hasta la actualidad, la comisión carece de un programa bien estructurado para el desarrollo de capacidades, por lo que su implementación se ha dado a través de los diferentes programas, en donde se incorpora una agenda de actividades como son: talleres o seminarios con participación de especialistas y proporcionando información técnica, convocando a simposios, desarrollando herramientas metodológicas de análisis y estudio. Así como mediante la financiación de proyectos en comunidades.

El desarrollo de capacidades, pese a estar orientado a los tres países involucrados en el acuerdo, se ha centrado principalmente en México, ya que este país es el que lo ha requerido mayormente y el cual refleja una gran atención para el desarrollo de las mismas, en parte gracias a que sus instituciones (así como su marco legal ambiental) son jóvenes y aparentemente inexpertos debido a que éstas surgieron paralelamente y en algunos casos

²⁷² Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. “Diez años de Cooperación en América del Norte”. México 2004, En la dirección <http://www3.cec.org/islandora/es/item/11382-ten-years-north-american-environmental-cooperation-report-ten-year-review-and-assessment-es.pdf> 13 de noviembre 2015 17:00 horas.

²⁷³ Imelda Villanueva Rivera. *Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 2008.

posteriores al ACAAN²⁷⁴. Durante los primeros 10 años de ejercicio de la CCA se observaron avances en actividades específicas de México entre las que destacan :²⁷⁵

- **Prevención de la contaminación:** Con ayuda de la CCA, México desarrolló un mecanismo de financiamiento para pequeñas y medianas empresas –PYME – que ahora se está multiplicando, creó una oficina de sustancias químicas en la Semarnat, amplió sus capacidades técnicas y estableció una mesa redonda de sectores interesados
- **Gestión de sustancias químicas tóxicas.** La experiencia exitosa de México en la eliminación del DDT se adoptó ahora en Centroamérica y han llamado la atención de India
- **Desarrollo de un registro de emisiones y transferencias de contaminantes RETC.**
- **Conservación de hábitat de vida silvestre.**

Después de 2005 y una vez considerado como objetivo el desarrollo de capacidades por parte de la CCA (y tomando en cuenta los logros alcanzados en México), se implementaron tres iniciativas a lograrse en los siguientes 5 años en dicho país, estas son²⁷⁶ :

- *Capacitación para funcionarios encargados de aplicar la legislación sobre vida silvestre y otros interesados, según convenga.*
- *Fomento de una mejor gestión ambiental en industrias y regiones seleccionadas.*
- *Desarrollo de procesos para asegurar la integridad ecológica y fomentar el manejo de ecosistemas y especies.*

Teniendo en cuenta lo anterior, hoy por hoy todavía se cuestionan los resultados de las iniciativas, pues al no existir un proceso o mecanismo *per se* de desarrollo de capacidades, tampoco existe un mecanismo de medición de efectos de dichas iniciativas.

Es evidente que México ha sido el país más respaldado y favorecido con la implementación de dichas iniciativas, lo que le ha permitido seguir los pasos de países más preparados y

²⁷⁴ Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) *Óp. cit.* pág. 27

²⁷⁵ *ibídem.* Pág. 13

²⁷⁶ Vargas Olivera M. E. *La participación de México en el Grupo de Aplicación de la Ley en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte: 2001 – 2005.* Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 16 de marzo del 2016 Pág. 49

con mejor infraestructura en términos ambientales, también ha podido aprender y poder homologar algunas iniciativas y políticas existentes en Canadá o en los Estados Unidos. Algunos de los sectores más beneficiados por el desarrollo de capacidades en México han sido los funcionarios gubernamentales, la sociedad civil en general y las ONG en particular, así como algunos representantes de las industrias nacionales.²⁷⁷

Pese a que los esfuerzos están centrados en México, se considera que los tres países podrán verse beneficiados por los resultados positivos en territorio mexicano debido a que éste se encontrará mejor preparado para el manejo y protección de su entorno ambiental, así como tendrá la capacidad de hacer frente a problemas comunes tales como la contaminación transfronteriza.

Si bien, se han vislumbrado grandes avances en México con respecto al desarrollo legal e institucional, en la práctica también se han evidenciado otros problemas endógenos que entorpecen dichos procesos: Intereses comerciales y económicos sobre los ambientales, aunados a debilidades institucionales como la corrupción han sido los principales causantes de entorpecer una efectiva aplicación de iniciativas destinadas al desarrollo de capacidades.

²⁷⁷Comité de revisión y evaluación del Decenio de la CCA. (2004) *Óp. cit.* pág. 14

3.3.2 Balance ambiental de México dentro del contexto TLCAN (1994-2014) .

En apartados anteriores se mencionó que no todos los problemas ambientales pueden ser atribuibles al TLCAN, pero tampoco puede ignorarse o condonarse la falta de resultados que ha tenido la CCA para mejorar ciertas condiciones ambientales. Los avances de la Comisión han sido sólo estructurales y no han podido modificar el curso de la gran mayoría de los problemas en su implementación práctica.

En México, para no ir muy lejos, no existía hasta 2013 un mecanismo de solución de controversias ambientales en ninguna de sus instituciones de dicho ámbito encargado de vigilar el cumplimiento de reglamentos y legislaciones destinadas a la protección del medio ambiente, lo cual limitaba ciertos resultados. Es por ello que el siete de junio de 2013 se creó la Ley Federal de responsabilidad Ambiental con la finalidad de erradicar esta deficiencia y laguna legal e institucional. A pesar de ello, aún es prematuro hacer un juicio sobre la efectividad de la mencionada ley.

Estas lagunas operacionales e institucionales ha llevado a que ciertos problemas se agraven con el paso del tiempo en la sub región norte del continente americano. Por ejemplo, según Kevin Gallagher²⁷⁸ (quien ha examinado las tendencias ambientales en México entre 1985 y 1999 utilizando el modelo de Kuznets) afirma que la integración del país en mercados mundiales, ha tenido efectos catastróficos para el medio ambiente. Y esto no se debió a la hipótesis del paraíso o refugio de la contaminación que sostenían estadounidenses previo al TLCAN, ya que como se comentó en apartados anteriores del presente capítulo, dicha hipótesis fue desechada puesto que en México se redujeron la entrada de industrias contaminantes al país gracias a las normas verdes implementadas. No sería sino la intensificación de las actividades industriales lo que ha provocado la escalada en la degradación ambiental.

²⁷⁸ Kevin P. Gallagher ., "Integración económica medio ambiente en México: Enseñanzas para futuros acuerdos comerciales". [PDF], pp. 26, México 2000, En la dirección <https://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/Gallagher.pdf>, 2 de marzo 2016. 23:16 horas.

Estos indicadores tuvieron un cambio en un lapso de 10 años dentro del periodo comprendido entre 2003 y 2013. Según estudios del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se presentó una disminución de las afectaciones al medio ambiente como consecuencia de las actividades económicas. Dicho estudio menciona que con relación al Producto Interno Bruto (PIB) de México se generó una tendencia a la baja al pasar de 8.5% en 2003 a 5.7% en 2013.

Un logro más que es importante señalar, es el aumento que la protección al ambiente ha tenido; sin embargo, cabe señalar que, pese a eso, se generó un déficit debido a que el monto total por agotamiento y degradación ambiental fue de 910 mil millones de pesos, en tanto el monto destinado a la protección del mismo es de 761 mil millones de pesos. Dicho organismo destaca el aumento de recursos hacia este sector, equiparando los gastos efectuados por México a los de Reino Unido, Noruega y Japón²⁷⁹. Empero, también se debe considerar el espacio geográfico y la cantidad de recursos naturales con los que cuenta cada país para considerar si el gasto o inversión destinada al ambiente es el adecuado.

Ante los hechos descritos previamente, cabe cuestionarnos ¿Cuál ha sido el impacto de la CCA y el ACAAN en México? Para ello, la evidencia existente resulta inobjetable y nos muestra que, después de veinte años, su impacto ha sido de suma importancia respecto a la construcción de una estructura medio ambiental a través de instituciones, reglamentaciones, leyes, políticas, y programas, además de un mayor involucramiento y educación de la que existía a principios de la década de los noventa en el sector gubernamental en temas relativos a la protección del mismo. Sin embargo, su respuesta o resultados frente a la escalada de problemas ambientales es insuficiente, por lo cual ha mostrado un estancamiento y retroceso en algunos procesos.

Quizá el mayor causante de dicho estancamiento es la ausencia de compromiso por parte de los gobiernos, o la falta de protagonismo de la CCA, aunado al carente involucramiento del sector empresarial y de la sociedad en general. Aunque se debe advertir y enfatizar en que,

²⁷⁹ Notimex en Dinero en Imagen. "Disminuye impacto económico de deterioro ambiental en México". [en línea] México 2 de junio 2015. En la dirección 63_1.pd.dineroenimagen.com/2015-06-02/56465, 5 de febrero 2016 18:15 hrs.

así como no todos los problemas ambientales son resultados del TLCAN, tampoco todas las acciones para combatir dichos problemas son asunto exclusivo de la CCA y del ACAAN.

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

Estamos inmersos en una etapa histórica en el cual las presiones y preocupaciones ambientales cobran vital importancia. Ante la imperiosa necesidad de resolver problemas ambientales que van en incremento a nivel mundial y que afectan a todos los seres vivos, la comunidad internacional ha emprendido una serie de movilizaciones de recursos humanos, financieros, técnicos y tecnológicos para la búsqueda de soluciones al deterioro de nuestro planeta.

La presente investigación asume que el desgaste ambiental de la Tierra durante el siglo XX se ha generado principalmente por el actual sistema económico, y que el ritmo de explotación de los recursos naturales tiene un tope, si continuamos al paso que vamos, es probable que acabemos por agotar todo tipo de recursos sin darle tiempo a la naturaleza de renovarlos. Si hacemos esto, estaremos por tanto ante el peligro inminente de la extinción de la raza humana gracias al daño irreparable que hemos provocado en el Planeta. La inclusión del medio ambiente en la agenda internacional se ha venido dando desde la década de los setenta a la fecha, acumulando una serie de triunfos y fracasos.

Existen numerosos ejemplos de acciones internacionales por mitigar los costes ambientales. Aquellas visiones que han demostrado mayor auge han sido aquellas que proponen una vinculación de factores; económicos, sociales, comerciales y ambientales. Tal es el ejemplo de los enfoques de desarrollo sustentable. Pero para que estos enfoques se materialicen es necesario contar con mecanismos o estrategias que los aterricen en la práctica.

Este trabajo de investigación recupera un hecho que puso sobre la mesa de discusión el deterioro ambiental dentro de los círculos comerciales. El choque de posturas aparentemente antagónicas llevo a plantear un debate entre ambos sectores. Sin embargo, debemos dejar atrás la idea de percibir al comercio y al ambiente como variables opuestas y entender que el debate ha evolucionado.

Su evolución responde a la convicción de actores públicos y privados en analizar tanto al comercio y al medio ambiente como factores intrínsecos y transversales dentro de toda dinámica de desarrollo y no más como factores aislados.

El ejemplo más ilustrativo de la evolución del debate lo encontramos en el TLCAN, el cual surgió en un contexto internacional teñido de las expectativas generadas por la Cumbre de Río, un momento decisivo en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo.

Dicho contexto orilló a que en las negociaciones comerciales entre Estados Unidos, Canadá y México se firmara un paquete que contenía: el TLCAN, al ACLAN y la CCA. Pudiendo observar que dentro de la dinámica internacional toma mayor importancia la cooperación en materia ambiental a lo largo de la mitad del siglo XX. Y se vuelve un medio de presión pública a nivel global sobre aquellos países que violen su legislación nacional y que trasgredan la legislación internacional.

Sin embargo, tal como hemos analizado, la incorporación de provisiones ambientales es, en algunos casos, incómodo para los fines comerciales pues la inclusión de éstas en los TLC no busca aumentar la actividad comercial en sí misma, sino evitar posibles afectaciones en el medio ambiente y sus recursos naturales (hecho que suponía entre los promotores del comercio un factor que podría entorpecer los flujos comerciales), sin embargo, las cláusulas ambientales son más que necesarias en los TLC por lo que en el caso del TLCAN, no hubo más opción que ajustarse y aceptar la incorporación del acuerdo ambiental paralelo.

Es así que el TLCAN y el ACAAN sentaron los precedentes en el vínculo ambiental y comercial, en especial son una referencia a nivel internacional de cómo abordar y trabajar en conjunto ambos sectores, pues antes de la negociación de ambos no existía ningún precedente de algún tratado de tal naturaleza o alcance.

No obstante, era de esperarse que el carácter novedoso que había distinguido en sus inicios al TLCAN por la implementación del ACAAN se convirtiera en una de sus principales debilidades para este último, puesto que las imperfecciones durante la práctica se evidenciaron. Empero, pese a sus deficiencias no dejó de considerarse como un paso adelante dentro del debate “comercio y medio ambiente”.

Durante los veinte años analizados en esta investigación, asumimos que la CCA ha hecho contribuciones de suma importancia a favor de la protección del ambiente, que sirvieron para disminuir las tensiones inmersas dentro del debate comercio y medio ambiente presentes a inicios de la década de los noventa.

La CCA mediante sus aportaciones pudo demostrar que las expectativas o preocupaciones previas al TLCAN principalmente enfocadas a México no se presentaron, como fue el caso de la hipótesis del “paraíso de la contaminación.” Ni tampoco se cumplieron algunas de las preocupaciones comerciales que temían ver frenadas sus actividades por disposiciones de tipo ambiental. Por el contrario, se dieron cambios positivos gracias a las acciones innovadoras de la Comisión. A grandes rasgos, la CCA ha cambiado la perspectiva ambiental en la sub región norte del continente americano, en especial en México (país en el cual sus resultados son más destacables) debido al desarrollo institucional y legal que ha generado.

Por ejemplo, la incorporación de disposiciones ambientales en el TLCAN modificó la percepción de los actores involucrados en la dinámica comercial (gobiernos, empresas y sociedad civil) respecto a la concientización de los problemas ambientales en un espacio común como es la región de Norte América.

La efervescencia que provocó el TLCAN también generó mediante el ACAAN y la CCA, una mayor participación de los gobiernos que comenzaron a considerar al sector ambiental como un factor que debía trabajarse más. Es por ello que el ACAAN inicia todo un proceso de armonización enfocada a proteger al ambiente. Por su parte la CCA, al ser una institución innovadora por la transparencia y participación ciudadana que promueve para discutir estos temas, se convierte en un referente a nivel internacional.

La comisión ambiental se ha cristalizado como un catalizador de problemas ambientales, gracias al cual se emprenden estudios e investigaciones sobre temas específicos, los cuales se nutren de la participación de expertos, instituciones académicas y algunas ONG, esto también lo convierte en un vehículo para la participación informada y un foro aparentemente “imparcial” o neutral.

A lo largo de la presente investigación enumeramos una serie de factores considerados como logros de la CCA, a saber, de manera resumida son:

- La comisión es un catalizador de los principales problemas ambientales.
- Se ha generado y difundido información ambiental con relevancia tanto regional como internacional.
- Existe transparencia en las actividades de la CCA.
- La participación ciudadana es considerada un gran aporte y también es piedra angular del acuerdo mediante el mecanismo de peticiones ciudadanas.
- La concientización y educación han sido uno de sus principales distintivos para promover la participación y toma de decisiones informadas.
- Se han implementado diversos planes y programas en diversas comunidades.
- Se han elaborado de mecanismos para estudiar la contaminación o degradación del ambiente.
- La CCA es un foro que promueve la cooperación tri-nacional tanto a nivel gubernamental como social.
- La CCA es también un foro supranacional para exponer inconformidades o quejas sobre las omisiones hacia determinadas legislaciones ambientales.
- La CCA ha sido fundamental para promover y auspiciar el desarrollo de capacidades en especial en México.

Los logros mencionados con anterioridad de manera breve son algunos de los muchos puntos a favor que se destacan en la gestión de la CCA durante estos primeros años. Estos elementos son parte de una primera etapa en donde el logro quizá más significativo es el cambio de perspectiva que se ha generado y el impulso de la cooperación ambiental regional. Sin embargo, también son evidentes ciertas lagunas o imperfecciones en su mayoría constantes e inherentes al diseño original del instrumento. Las cuales han generado con el paso del tiempo un debilitamiento de la CCA como institución, ha provocado una falta de interés y de credibilidad, también ha restringido su impacto o espacio de acción y ha generado un desconocimiento tanto de la CCA como del ACAAN.

Los principales problemas que he constatado durante la investigación y que son causales de los problemas antes mencionados son:

- La ambigüedad respecto a las acciones de la CCA como institución (exceso de burocracia que entorpecen muchos de sus procesos, grandes gastos en la administración y no en los planes y programas).
- La ausencia de resultados claros respecto a ciertos proyectos (ausencia de un mecanismo que pueda medir o determinar resultados). Además de una inadecuada definición de prioridades.
- Los constantes conflictos internos entre los principales actores de la CCA (Consejo, Secretariado y CCPC) pues cada uno representa a diferentes sectores y por ende pugnan por distintos intereses, además de un constante conflicto entre el Secretariado e instituciones gubernamentales de cada país como la SEMARNAT en México. También es necesario definir las responsabilidades de cada miembro.
- La ineficacia de los mecanismos de solución de controversias, ya que su alcance es meramente recomendatorio y no resolutorio, lo cual limita su importancia y peso en la discusión de problemáticas ambientales.
- La falta de compromiso y voluntad política, principalmente por la ausencia de interés que han mostrado algunos gobiernos por involucrarse en las acciones de protección al ambiente promovidas por la CCA.
- La debilidad financiera, pues el presupuesto no ha podido aumentarse y por el contrario ha existido la voluntad manifiesta de reducirlo, como fue el caso de México en 2005.
- La falta de coordinación entre instituciones ambientales y comerciales, pues parece no existir el suficiente dialogo entre la CCA y la CLC.
- El TLCAN y el ACAAN pese a ser considerados un hito a inicios de la década de los noventa por considerar al factor ambiental, hoy su alcance es limitado y se ha quedado corto frente a otros acuerdos que se han firmado posteriores a este. Por tal motivo es urgente su re direccionamiento y un nuevo impulso.

Estas debilidades abren la puerta hacia nuevos objetivos que la CCA debe considerar si es que quiere seguir siendo reconocida como un organismo innovador y referente a nivel regional e internacional. Las acciones que emprenda dicho organismo en los próximos años serán determinantes para conocer el rol que jugara dentro de la dinámica ambiental en Norte América. Dentro de los aspectos que se espera atiendan dicha comisión se encuentran:

- Contar con un mayor ingreso económico que le permita tener mayor solidez financiera, sin esta condición, el futuro de la organización y de sus actividades podría no ser positivo y su debacle sería inminente.
- Es necesario replantear algunos de sus objetivos y adaptarlos a las necesidades del presente contexto ambiental internacional modificando también su misión.
- Se debe impulsar la voluntad y participación política para alcanzar el pleno potencial de la CCA como institución encargada de vigilar la agenda ambiental.
- Es urgente replantear sus mecanismos de solución de controversias para que estos dejen de ser simplemente recomendaciones y se conviertan en mecanismos resolutivos, pues la credibilidad de dichos procesos descansan en sus resultados.
- Se espera que la CCA amplíe sus redes de difusión para que existe un mayor conocimiento y presencia de dicha institución, ya que con el paso del tiempo aún hay un marcado desconocimiento sobre la existencia de esta institución.
- La CCA debe trabajar por una mayor inclusión de todos los sectores interesados o con relevancia en la discusión de temas ambientales, como lo ha expresado la propia comisión el objetivo en los próximos años es integrar a los indígenas y el sector empresarial.

Los factores expuestos con anterioridad son algunas de las muchas recomendaciones que se espera la CCA considere, de lo contrario su futuro podría verse eclipsado por los mismos problemas presentados en los dos decenios anteriores.

Enfocándonos en algunas de las hipótesis planteadas en los inicios del presente proyecto, encontramos que lamentablemente la estructura, acciones e intereses ambientales parecen estar supeditados aún a los beneficios comerciales, lo cual parece ser evidente puesto que no se ha alcanzado el esperado y pleno desarrollo sustentable que permita una total armonización de ambos sectores y que pueda equilibrar aún más la balanza entre los beneficios comerciales y los ambientales.

En el caso de México, se ha mostrado un notable estancamiento, pese a que ha sido considerado en la presente investigación como el país que se ha visto más beneficiado con el ACAAN, en los últimos años ha mostrado un notable desinterés por impulsar o potenciar dicho acuerdo. Tal como lo menciona Kevin P. Gallagher: “El mal registro ambiental de México

se ha debido a la falta de compromiso con la protección del medio ambiente por parte del gobierno de México en el periodo postlcan²⁸⁰. Evidencia de lo anterior la encontramos en la paulatina reducción del presupuesto destinado al sector ambiental en dicho país.

Por otra parte, hemos constatado que efectivamente el ACAAN y la CCA han podido cumplir con su objetivo original, el cual fue fomentar la cooperación ambiental entre los países firmantes del TLCAN, sin embargo aún existen deficiencias, que es importante señalar, no son responsabilidad directa de la CCA ya que esta institución aún se encuentra limitada respecto a ciertos temas, el más significativo es la aplicación de la legislación ambiental. La falta de aplicación de la legislación ambiental es resultado, primero de la carente homogenización de disposiciones y reglamentaciones de cada uno de los países miembros del Acuerdo, aunado a las deficiencias y problemas institucionales en cada territorio.

En segundo lugar, hay una carencia de autoridad respecto a estos temas por parte de la CCA ya que aún no existe la voluntad de dotar de mayor peso y responsabilidad a esta institución para que se desarrolle como árbitro y no solo observador en estos temas.

Por último, a diferencia de nuestros juicios previos a esta investigación, observamos que el desarrollo de capacidades que ha promovido y auspiciado la CCA ha sido trascendental en la consolidación de un sector ambiental más fuerte en especial en México. Las preocupaciones respecto a la debilidad legal e institucional en México fueron compensadas por una constante cooperación científica, técnica, tecnológica y principalmente financiera que le permitió a México durante los primeros años del ACAAN fortalecer su estructura ambiental. Por lo que ahora no considero que México sea el país más débil en este sector.

Es importante señalar que el debate comercio y medio ambiente iniciado en la década de los noventa ha presentado algunas transformaciones, por ejemplo el enfoque de desarrollo sustentable ha servido para determinar que la racionalidad económica y sus procesos: producción y consumo así como sus actividades (comercio, industrialización, transporte, etc.)

²⁸⁰ Kevin P. Gallagher, (n,d) *El tlcán y el medio ambiente: lecciones de México y más allá*, 15 de abril 2016 13.15 hrs. En la dirección <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/PardeeSpaGallagherMedio.pdf>.

no pueden ser consideradas como las únicas causas de la degradación ambiental, ya que la sobre explotación de recursos es resultado de variables endógenas que no habían sido atendidas con pertinencia por ejemplo la pobreza, el atraso tecnológico, la ausencia u omisión en la aplicación de legislaciones ambientales y la falta de concientización así como educación ambiental también han coadyuvado en agravar la actual crisis ambiental.

El debate comercio y medio ambiente ha evolucionado a un estado que desde mi perspectiva puede ser analizado como una etapa de “dialogo”, por lo cual podemos afirmar que se encuentra en una fase de reconciliación de perspectivas generadas principalmente por el desarrollo sustentable, el cual sostiene que el actual estado de crisis ambiental sólo puede ser superado si se eliminan los conflictos entre economía, comercio y medio ambiente para visualizarlo como un trinomio indivisible en el cual las tendencias de desarrollo deberán enfocarse hacia la calidad y no la cantidad del crecimiento, eliminando las contradicciones que impera en la racionalidad de la economía a corto plazo.

Dicho dialogo comercial y ambiental asume que el choque entre ambos enfoques ya no es tan profundo y/o radical, y pese a que aún existen ciertas diferencias entre dichos sectores, hemos llegado a un punto en el cual hemos entendido la relación existente en el binomio comercio y medio ambiente, por lo cual ambos deben ser trabajados de modo homogéneo.

Espero que las observaciones y recomendaciones desarrolladas en la presente investigación sean valiosas como un referente más para el estudio del ACAAN y la CCA así como también motiven futuras investigaciones que puedan coadyuvar a perfeccionar dicha institución.

POST FACTUM

De acuerdo a la investigación realizada considero que la CCA no se ha desarrollado plenamente, los nuevos desafíos en materia ambiental lejos de cuestionar la existencia a futuro de dicho organismo, acentúan la necesidad de contar con instituciones de este tipo en el seno de los Acuerdos Comerciales, para emprender la lucha de protección al ambiente. La debilidad institucional y ambigüedad del Acuerdo no pueden ser consideradas sólo como debilidades y deberán de tomarse como áreas de oportunidad para fortalecer y ampliar el impacto de los trabajos que de este organismo se desprendan.

Los primeros veinte años de la CCA y el ACAAN pueden ser analizados como una etapa de construcción institucional, la cual debe de dar paso a una etapa de perfeccionamiento y revitalización de la Comisión Ambiental de América del Norte basado en un compromiso explícito de las partes hacia la causa medio ambiental y sobre todo en sentar las bases de un desarrollo más sustentable. Esta nueva etapa para la CCA se identifica a partir de las nuevas necesidades observadas por la propia Comisión en la reunión de Yellowknife con motivo de los veinte años de vida del ACAAN. Después de dicha reunión se espera que en el periodo 2015-2020 se logren atender las siguientes prioridades:

- 1. Mitigación del cambio climático y estrategias de adaptación.**
- 2. Crecimiento verde.**
- 3. Comunidades y ecosistemas sustentables.**

Las acciones exitosas respecto a estas prioridades dependen de una reestructuración necesaria y urgente de la CCA, debido a que las acciones de dicho organismo ya no están teniendo el eco o impacto dentro de los círculos políticos y sociales de cada país. Por lo que si en los primeros años fueron plausibles logros como: la elaboración y difusión de información, la creación mecanismos de medición de contaminación, la participación pública, la transparencia, y principalmente el cambio de perspectiva hacia el sector ambiental y la cooperación ambiental regional, ahora es urgente una reestructuración de la CCA.

Dicha reestructuración se dará mediante la inclusión de nuevas metas temáticas basadas en las prioridades para los próximos veinte años, en donde la agenda ambiental debe ser un tema transversal en las dinámicas de desarrollo. Todo apunta a que en esta nueva agenda de prioridades el tema que tenga mayor impulso sea la integración de comunidades indígenas, pues ha sido un tema reiterativo en cada uno de los discursos y pronunciamientos de los actores que participan en la CCA.

También podemos destacar que el CCPC ha señalado que las áreas sobre las cuales la CCA debe volcar sus esfuerzos y posicionarse como referente en los años venideros son aquellas que presentan mayor urgencia en la esfera internacional. Entre ellas destacan las siguientes:

- 1. Cambio climático. La CCA goza de una posición privilegiada para servir de foro que contribuya a afrontar, de manera conveniente y a escala regional, el cambio climático. Aprovechando otras instituciones de cooperación en pie, podría encabezar un muy necesario plan de acción regional sobre cambio climático, con el propósito de mitigar emisiones, facilitar la adaptación e impulsar la resiliencia. Más específicamente, podría liderar iniciativas estratégicas de alto impacto, como la fijación de precios respecto de las emisiones de carbono en el ámbito regional.*
- 2. Transporte y energía. La CCA podría desempeñar un papel preponderante en la formulación de estrategias regionales y contribuir a su implementación para encaminar estos sectores hacia la sustentabilidad.*
- 3. Agua. La CCA podría desempeñar un papel más importante en el impulso de la cooperación regional en materia de calidad y disponibilidad de agua, sobre todo a medida que el cambio climático exacerba la problemática, ya grave, de la contaminación, el agotamiento y el manejo no sustentable que enfrentan numerosos cuerpos de agua dulce compartidos de América del Norte.*
- 4. Biodiversidad. La CCA podría contribuir también a abordar temas de conservación específicos (...) con el propósito de establecer una orientación en cuanto a políticas y formular mejores prácticas encaminadas a (...) la innovación y reducir la pérdida de biodiversidad.*

También el CCPC ha hecho hincapié en la necesidad de continuar con esfuerzos locales sobre ciertos temas que siguen preocupando en la región de América del Norte, por ejemplo: Cuestiones centradas en el comercio y el medio ambiente ya no sólo su medición, sino también comenzar a trabajar en acuerdos comerciales sectoriales que marquen una diferencia a favor de la protección al ambiente, otro punto a considerar es la necesidad de determinar la huella ecológica de América del Norte. Y comenzar a analizar los impactos

ambientales acumulativos y transfronterizos, pues los “efectos de escala” no han sido analizados como se debe.

En resumen, se considera que a causa de que los retos ambientales son aún más apremiantes que hace algunos años debido a que no se han atendido ciertas problemáticas, ocasionando al mismo tiempo, que las consecuencias hayan ido aumentando y sus efectos sean más evidentes, como es el caso del cambio climático. Es por ello que de ninguna forma se puede cuestionar la importancia de la CCA en los próximos años, sin embargo lo que si se cuestiona es su rol si es que algunos de sus problemas no se atienden. El tema con mayor urgencia es el financiero, pues de no existir un aumento en el presupuesto de la CCA sus acciones irán a la baja y su impacto será menor.

Pese a la importancia que reviste la necesidad de aumentar el ingreso de la CCA, aún no se ha hecho ningún pronunciamiento ni se ha implementado o vislumbrado ninguna iniciativa por parte de los gobiernos por modificar dicha cuestión, lo cual es un rasgo desalentador para dicha institución y para la cooperación ambiental regional que caracteriza al ACAAN.

Anexos

I. Parte creciente del comercio en la producción mundial, 1950-2007



Fuente: OMC (2008) y Maddison, A. (2001)

II. Programas de la CCA.

Programa	Metas	Proyectos
<p><i>Medio Ambiente, Economía y Comercio</i></p> <p>Este programa permite ampliar el conocimiento sobre los efectos ambientales del libre comercio y la integración de los mercados, continúa su trabajo emprendido en las respectivas evaluaciones y revisiones ambientales del libre comercio.</p>	<p>La meta, de esta área es avanzar en el análisis de los vínculos en estos temas, para formular la integración de las políticas de comercio y ambiente, de manera que cualquier impacto ambiental significativo sea identificado, con el fin de cuantificar en la medida de lo posible donde se aplicarían las respuestas de política ambiental necesarias</p>	<p>a) Comercio de bienes y servicios con ventajas ambientales: en este proyecto se pretende aprovechar el trabajo previo en las áreas de bienes y servicios ambientales; financiamiento y ambiente; y, análisis en los instrumentos de mercado. La influencia de esta visión, está presente en el intercambio comercial; producción e intercambio de bienes y servicios con ventaja ambiental; etiquetado ambiental; certificación; iniciativas sobre concursos y compras ambientales. b) Financiamiento para apoyar la protección y conservación del medio ambiente: este proyecto trabaja en la identificación de necesidades de información y análisis financiero. Su prioridad es la manera en que la información ambiental, es relevante para mejorar la transparencia y la estabilidad en los mercados financieros.</p>

Programa	Metas	Proyectos
<p>Conservación de la Biodiversidad</p> <p>Dentro del vínculo establecido entre lo económico, comercial y social, este programa tiene como principal característica, la promoción de la cooperación entre las partes.</p>	<p>Se pretende profundizar en la orientación y los lineamientos del Consejo; en la instrumentación de estrategias para la cooperación en la conservación de la biodiversidad; integración de una agenda de largo plazo, donde se establezcan las acciones de conservación en la región (trinacional).</p>	<p>a) Actividades estratégicas y de cooperación para la conservación de la biodiversidad de América del Norte: Se pretende fortalecer la colaboración entre las tres partes, para profundizar las acciones de conservación y uso sustentable, con una distribución equitativa de los beneficios de la biodiversidad, con un especial énfasis a las especies migratorias y transfronterizas (hábitat).</p> <p>b) Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte (ICAAN)45: pretende mejorar la cooperación entre las actuales organizaciones e iniciativas para la conservación de las aves. Existen cuatro subáreas de trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Especies terrestres de preocupación común: fomenta la conservación de 17 especies migratorias y sus hábitats. • Especies marinas de preocupación: establece la cooperación entre gobiernos, ONG's y científicos, para conservar y supervisar a las especies marinas. • Red de Áreas Protegidas Marinas de América del Norte: trabaja con grupos multisectoriales trinacionales, logrando establecer un sistema eficaz y eficiente de

		<p>redes de áreas protegidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cierre de las rutas de las especies invasoras acuáticas en América del Norte: su labor se centra en la protección de los ecosistemas marinos y acuáticos, frente a los daños y efectos de las especies acuáticas invasoras. c) Red de Información sobre la Biodiversidad de América del Norte: en él colaboran personas e instituciones, participando en el manejo y uso de información sobre biodiversidad. Esta red pretende identificar las mejores formas de reunir información, para apoyar la toma de decisiones en materia de protección y conservación de la diversidad biológica.

Programa	Metas	Proyectos
Contaminantes y Salud	Busca establecer iniciativas de cooperación en América del Norte, previendo o corrigiendo los efectos de la contaminación en la salud humana y en los diferentes ecosistemas.	<p>A) Cooperación en temas de calidad del aire en América del Norte: intenta mejorar las comunicaciones e interacciones entre las dependencias encargadas del manejo de la calidad del aire, procurando una mayor eficiencia en los mecanismos de intercambio de información técnica y en la formulación de estrategias sobre este particular.</p> <p>b) Manejo Adecuado de Sustancias Químicas (MASQ) 46: este proyecto trabaja en la identificación de necesidades de información y análisis financiero. Su prioridad es la manera en que la información ambiental, es relevante para mejorar la transparencia y la estabilidad en los mercados financieros.</p> <p>c) Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes en América del Norte (RETC) 47: en este proyecto se rastrea y publica información sobre las cantidades, fuentes y manejo de las sustancias químicas tóxicas; en las actividades industriales de América del Norte. Cada año la CCA publica su informe: "En Balance" 48; ofreciendo datos regionales sobre la contaminación en la región. Y en la reducción de emisión de transferencias de contaminantes en las actividades industriales, son dos de las prioridades de esta área de trabajo.</p> <p>d) Desarrollo de la capacidad para prevenir la contaminación: su principal labor es la</p>

		<p>de fomentar medidas de prevención en la polución provocada por la industria, realizando diagnósticos de la situación de las actividades preventivas, de desarrollo de estudios de caso, apoyando la difusión de información sobre medidas preventivas y creando fuentes de financiamiento para proyectos de este tipo.</p> <p>e) Salud infantil y medio ambiente en América del Norte: intenta reducir los riesgos ambientales para la salud infantil, fomentando la colaboración entre las partes, con instituciones asociadas y grupos no gubernamentales.</p>
--	--	---

Programa	Metas	Proyectos
<p>Legislación y Políticas Ambientales</p>	<p>Dar a conocer las tendencias en la aplicación de la legislación y las normas ambientales, incluidas las innovaciones en materia normativa, los instrumentos económicos y las iniciativas voluntarias</p>	<p>a) Informe comparativo sobre normas ambientales: busca fortalecer la cooperación para el desarrollo y mejoramiento continuo de las normas ambientales, mediante el intercambio de información y sobre las prácticas idóneas.</p> <p>b) Rastreo y manejo ambiental adecuado de los residuos peligrosos: intenta desarrollar un enfoque común en América del Norte, sobre el manejo ambiental de los residuos peligrosos, para mejorar el rastreo de las importaciones y exportaciones de dichos desperdicios, entre los países de la región.</p> <p>c) Cooperación para la aplicación de la legislación ambiental: es un apoyo permanente para el Grupo de Trabajo de América del Norte, en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental. Se busca mejorar la eficacia de las actividades compartidas de aplicación y cumplimiento ambiental, incrementando el conocimiento público sobre los asuntos de aplicación ambiental.</p> <p>d) Sistemas de Administración para la promoción del cumplimiento y el desempeño ambiental: al respecto se trabaja en el acercamiento de las asociaciones públicas y privadas, incluyendo los diferentes ámbitos de gobierno (federal,</p>

III. Marco Analítico de trabajo de la CCA.

FASE	Objetivo	Características y Resultados
FASE 1 (1995-1996)	<p><i>“Identificar las formas en que los cambios económicos asociados al TLC podían relacionarse con el medio ambiente, a fin de formular un enfoque analítico preliminar para cumplir con el mandato de la CCA conforme al artículo 10(6)(d)”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se formuló la metodología para comprender las relaciones entre el comercio y el medio ambiente (se sientan las bases teórico metodológicas para el plan de trabajo). • Se elaboró el marco general de trabajo acentuando cinco criterios principales de análisis en la relación comercio y medio ambiente: Enfoque equilibrado, enfoque extenso, enfoque causal, enfoque concreto, enfoque orientado hacia la política. • Se analizaron al menos cuatro procesos mediante los cuales se verían los resultados del impacto comercial en el ambiente: actividad de la producción, la infraestructura física de base, las organizaciones sociales, y las políticas gubernamentales.
FASE 2 (1996-1997)	<p><i>“Reforzar la metodología base planteada en la fase I mediante estudios de temáticos, concretos a priori y segmentados”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Fase II tomó en cuenta el trabajo sobre los vínculos entre el comercio y el medio ambiente realizado por organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y por instituciones de investigación y otras organizaciones en la región del TLC y allende. • Durante la Fase II, se reformuló el marco de trabajo, incorporando para ello el análisis de cuatro estudios que lo integraron: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Un examen de la operación de las instituciones del TLC relacionados con el medio ambiente,</i> • <i>Un estudio temático sobre el maíz en México,</i> • <i>Un estudio temático sobre el ganado de engorda en Canadá y Estados Unidos, y</i> • <i>Un estudio temático sobre la electricidad en Canadá, Estados Unidos y México.</i> • El primer estudio, titulado Las instituciones del TLC: Rendimiento y potencial ambiental de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados (CCA, 1997), fue elaborado para abordar una amplia serie de cambios económicos, sociales y de política gubernamental mediante un análisis de la labor de los organismos creados por el TLC. Los tres estudios temáticos subsecuentes se realizaron para probar y afinar la metodología, poniendo particular énfasis en la comprensión y exposición de los vínculos entre la actividad económica y el medio ambiente.

		<ul style="list-style-type: none"> • Los estudios temáticos desempeñaron un papel determinante en la formulación del marco de trabajo analítico (Fase II)
FASE 3 (1998-1999)	<i>“Revisar el trabajo desarrollado en la fase 2 e incorporar en la metodología de análisis los comentarios y sugerencias recibidas de la fase anterior”.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Es la culminación del proceso, para lo cual se incluye una revisión preliminar de los indicadores que han de incorporarse en su sección final. • Se formaliza el marco de trabajo analítico en dos partes: la metodológico y la de antecedentes de las cuestiones empíricas en donde se desarrollan los resultados de las investigaciones realizadas.

Elaboración propia. Información disponible en Secretaría de la Comisión para la Cooperación Ambiental. (1999). Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte Marco de Trabajo Analítico (fase II) y Estudios temáticos. Montreal Canadá. CCA. Secretaría de la Comisión para la Cooperación Ambiental. (1995). Efectos del TLC, estudio sobre intentos recientes para modelar los efectos ambientales del comercio: informe general y documentos de referencia. Canadá. Prosopectus Inc.

Bibliografía

- Antal, Edith, en “La postura de Estados Unidos ante el cambio climático”, en, Pérez Fernández del Castillo Germán, Gómez Arnau Remedios, Márquez Padilla Paz consuelo, *Visiones de estados Unidos y Canadá desde América Latina a principios del siglo XXI*. México, UNAM. 2001, pp. 199.
- Avila Akerberg, Andrés, *Capacity Building for the Implementation and Administration of Free Trade Agreements: Implementing Environment provisions*, México, 2014. pp 142.
- Cánovas Vega, Posadas Gustavo, Winham Alejandro, Gilbert R. Y Meyer Frederick, W, México Estados Unidos y Canadá : *Resolucion de controversias en la era post tratado de libre comercio de America del Norte*, Mexico, Instituto de Investigaciones Juridicas, UNAM, 2005. Primera edición, pp. 325.
- Carmona Lara, María del Carmen, “El tratado de libre comercio y el ambiente (acuerdos paralelos).” En Wiker Jorge (coord.). *El tratado de libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. 1993, pp. 447.
- Comisión para la Cooperación Ambiental de America del Norte. *Las instituciones del T.L.C. Rendimiento y potencial de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados*. Canadá, Comisión para la Cooperación Ambiental, 1997 pp 76.
- Comisión para la Cooperación Ambiental de America del Norte, *Efectos del TLC. Estudio sobre intentos recientes para modelar los efectos ambientales del comercio: Informe general y documentos de referencia*, Montreal, Canadá, Secretaría de la CCA, 1995, pp 75.
- Comisión para la Cooperación Ambiental, *Efectos del TLC: Estudios sobre intentos recientes para modelar los efectos ambientales del comercio: Informe General y documento de referencia*. Canadá, Prospectus Inc. 1995, pp. 75.
- Deere Carolyn L. y Esty Daniel C , *Greening the Americas: NAFTA´s lessons for Hemispheric Trade*, Londres, Inglaterra, MIT press, Cambridge, 2002, pp. 382.
- Escárzega Díaz, *Desarrollo Sustentable una oportunidad para la vida*, México, Mac Graw Hill, 2009, primera edicion, pp. 281.
- Esty Daniel C. *El reto Ambiental de la Organización Mundial del Comercio; sugerencias para una reconciliación*, Barcelona, España, Biblioteca Yale de estudios jurídicos, 2001, pp. 320.
- García de Leon Guadalupe y Mungaray Legarda Alejandro. *Desarrollo Fronterizo y Globalización*, México, Gandhi, 1997, pp.170
- González Anabel, *La solución de controversias en los acuerdos regionales de América Latina*

con países desarrollados, *División de Comercio Internacional e Integración*, Santiago de Chile, CEPAL, SERIE Comercio Internacional No. 68, 2006, pp 65.

- Grossman, G.M. y Krueger, A.B, "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement" en Garber, P.M. (comp.) *The US-Mexico Free Trade Agreement*, UK. MIT Press, Cambridge, MA, 1993, pp 57.
- Gutiérrez Haces, Teresa, *La inversión extranjera directa en el TLCAN*. México, Economía Unam. Vol 1 Num. 003, 2004, pp 23.
- Jiménez Herrero, Luis M. *Desarrollo sostenible y Economía Ecológica. Integración medio ambiente-desarrollo y economía-ecología*, Madrid, España, Editorial Síntesis, 1996, pp. 33
- Kirton, John, en Comisión para la Cooperación Ambiental. *Elaboración del Marco de Trabajo para Evaluar Efectos Ambientales del TLC*. Canadá, Prospectus Inc. 1996, 4ta ed. pp 139.
- Martínez Julia, Fernández Bermanutz, *Cambio climático una visión desde México*, México, SEMARNAT. 2004, pp. 523
- Mora Jiménez, Henry M.I. *101 razones para oponerse al tratado de libre comercio entre Centroamerica y Estados Unidos*. Costa Rica, Escuela de Economía Universidad Nacional. 2004, pp 182.
- Moss, Ambles H, Jr, *El libre comercio internacional y el fortalecimiento del medio ambiente ¿Son compatibles en América?*, en "Comercio y Medio Ambiente", México, INE, CEMIDA CIEL, pp.289.
- Murillo Carlos, *La cooperación Ambiental en los tratados de libre comercio, Naciones Unidas*, México, Publicación de las Naciones Unidas, 2008, pp 98.
- Novelo Urdaniva, Federico, *Hacia la evaluación del TLC*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, primera edición, pp.180
- Pearson, Charles S. *Economics and the Global Environment*. UK, Cambridge University Press, 2000, pp. 583.
- Sachs Ignacy, *Ecodesarrollo desarrollo sin destrucción*, México, El Colegio de México, 1982, pp. 201
- Sánchez García, M. A. *Modelos de Equilibrio General Aplicado: Un Enfoque Microeconómico para Hogares Rurales*. Guatemala. IDIES. 2005, pp 32.
- Sandoval Peña, Natalia. *Balance y perspectivas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: el caso del tratamiento jurídico de la inversión extranjera*. México, Agenda Internacopnal, 2004, pp 57.
- Secretaría de la Comisión para la Cooperación Ambiental. *Marco de Trabajo Analítico para la evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio*. Canadá. CCA, 1994

4ta, ed. pp 73.

- Torras, M. y Boyce, J, *Income, Inequality and Pollution*, EE.UU Ecological Economics.1998 pp 14.

Hemerografía

- Borrego Pérez, Norma, “Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica”. [en línea] México, Revista Mexicana de estudios Canadienses (nueva época), número 011. 2006, dirección URL <http://www.redalyc.org/pdf/739/73901109.pdf>, 2 de abril 2016 13:15 hrs..
- Díaz Reviriego I., Ruiz Pérez M., González J.A. “Las Convenciones Ambientales Internacionales y la sociedad civil: Un análisis de redes sociales en España”. [en línea] España. Revista Ecosistemas, 2012. 21(1-2):192-202, dirección URL <http://www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/view/223>, 5 de febrero 2015 19:00 hrs.

Electrónicos

- Abel, Andrea , “El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, del TLCAN: Una Perspectiva desde la Sociedad Civil,” [en línea], EEUU. Informe de políticas públicas, Programa de las Américas. Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center 2003, En la dirección 63.1.pd.americaspolicy.org/reports/2003/sp_0303nacec.html, 13 de noviembre 2014 22:00 hrs.
- Alife Cohen, Miriam, “El debate Inconcluso entre libre comercio y cuidado ambiental a 10 años de la firma del TLCAN”, *Revista Latinoamericana Nueva Sociedad*, [en línea] pp.122, México, formato PDF, en la dirección nuso.org/upload/articulos/3163_1.pdf, consulta 24 de septiembre 2014, 18:15pm,
- Anexo 36 A en Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental. (1993). “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el Gobierno de los Estados Unidos de América”. [en línea] Canadá, 63.1.pd.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/reglas_comercio_internacional/ACAAN.pdf, 18 de febrero del 2016 18:00 hrs..
- Arriaga, Carol. “El capítulo XI del Tratado de libre comercio de América del Norte las controversias medio ambientales de México”. [PDF] pp. 23, México 16 de febrero 2016. 19:14 horas. En la dirección <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2429/7.pdf>

- Ávila Akerberg Andrés, (2011) “La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio”, [PDF], pp. 141, México, Banco Interamericano de Desarrollo BIM. En la dirección <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36620877>, 22 de junio 2015. 19:00 horas.
- Bendesky León, Bramble Barbara, Owen Stephen, “Balance cuatrienal del acuerdo de cooperación ambiental de américa del norte”. [PDF] pp. 54 Montreal Canadá, 1998En la dirección 63_1.pd.cec.org/sites/default/files/documents/evaluaciones/5226_NAAEC-4-year-review_es.pdf, 2 de marzo 2016 19:00 hrs.
- Comisión de la Cooperación Ambiental. [en línea], Canadá. En la dirección 63_1.pd.cec.org/es/nuestro-trabajo/planes-operativos. 3 de febrero 2016 18:00 hrs.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, [PDF], pp. 61, México, 6 de diciembre 2004, COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL TLCAN PERSPECTIVAS PARA EL TLCCA-EEUU, 25 de junio 2015. dirección URL- http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25732/LCMEXR866s_es.pdf?sequence
- Comisión para la Cooperación Ambiental CCA, [en línea], Canadá dirección 63_1.pd.cec.org/es/acerca-de/participacion-publica-transparencia/marco-para-la-participacion-ciudadana, 12 de enero 2016. 19:20 horas.
- Comisión para la Cooperación Ambiental. “Efectos Ambientales del libre Comercio.” [PDF], pp. 503, Canadá, 2002, <http://www3.cec.org/islandora/es/item/1794-environmental-effects-free-trade-papers-presented-north-american-symposium-es.pdf> 23 de febrero del 2016 20 hrs.
- Comité Consultivo Público Conjunto CCPC. “Reflexiones y recomendaciones en torno al vigésimo aniversario del TLCAN y el ACAAN”. [PDF], pp. 5, Canadá 2014 En la dirección. 63_1.pd.cec.org/sites/default/files/documents/ccpc_recomendaciones_consejo/adv_ice_13-04-s.pdf. 10 de febrero 2014 21:00 hrs.
- Constitución de los Estados Unidos mexicanos. [en línea], México, 1917 en la dirección 63_1.pd.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm, 19 de febrero 2016 19:30 horas.
- Copeland, B.R. Taylor, M.S. “Trade, Growth and the Environment”, [en línea], pp. 71, EE.UU, *Journal of Economic Literature* Vol. 42, No. 1. Marzo 20024En la dirección, 63_1.pd.owlnet.rice.edu/~econ480/notes/Trade.pdf 3 de noviembre 2014 22:00 hrs.
- “El futuro del tlcán tras 20 años de su entrada en vigor.” [PDF], pp. 11, México, En la dirección 63_1.pd.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/eventos/docs/270214 ELF.pdf, 27 de febrero de 2014.

- Emerson P. and Collinge R., “The Environmental Side of North American Free Trade”, 1993
- Ávila Akerberg, Andrés, “La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio”, [PDF], pp 152., México, 2011 Banco Interamericano de Desarrollo BIM. En la dirección <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36620877>, 24 de junio 2015. 15:00 hrs.
- Foro: “El futuro del TLCAN tras 20 años de su entrada en vigor ” [PDF], pp. 11, México. el Acuerdo de Cooperación en materia ambiental, resumen ejecutivo. 27 febrero 2014, En la dirección Url 63_1.pd.senado.gob.mx/comisiones/relext_an/eventos/docs/270214_ELF.pdf, 15 de julio 2015 14:23 hrs.
- Maya Muñoz Guillermo. “La Teoría Neoclásica: Reflexiones”. [PDF], pp. 26. Colombia 1993, En la dirección 63_1.pd.bdigital.unal.edu.co/5555/1/quillermomayam.1993.pdf, 15 de Noviembre 2015 18:00 hrs.
- Meixueiro Nájera Gustavo M., “El principio del que contamina paga: alcances pendientes en la legislación mexicana”. [en línea], México, 2007, En la dirección www3.diputados.gob.mx/.../Documentos%20de%20Trabajo%2013%20n. 12 de febrero 2016. 1:18 horas.
- Guzmán Gómez Elena Ruth. “Análisis Constitucional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”. [PDF], México, En la dirección <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2429/8.pdf>, 13 de noviembre 2015 18:13 hrs.
- Instituto Nacional de Ecología “Principios del Derecho ambiental”. [en línea], México, 2007 En la dirección <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/445/cap1.html>, 27 de febrero 2016 22:30 horas.
- Gallagher, Kevin P , “El tlcán y el medio ambiente: lecciones de México y más allá”, [PDF] pp.11, México, En la dirección 63_1.pd.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/PardeeSpaGallagherMedio.pdf. 15 de abril 2016 13.15 hrs.
- Harrison, Kathryn en Borrego Pérez Norma, “Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica”. [en línea], *Revista Mexicana de estudios canadienses (nueva época)*, número 011. pp. 31 México, 2006 En la dirección 63_1.pd.redalyc.org/pdf/739/73901109.pdf 19 de octubre 2015 18:00hrs.
- Jankilevich, Silvia. (2003) “Las cumbres mundiales sobre el ambiente Estocolmo, Río y Johannesburgo 30 años de Historia Ambiental”, [PDF], Argentina. 2003, Documento de trabajo. 1 de diciembre 2015 18:00 horas. En la dirección

63_1.pd.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/106_jankilevich.PDF, 1 de diciembre 2015 18:00 horas.

- Mateus Julián Ramiro, William Brasset David. 2002. "La globalización: sus efectos bondades". [PDF] pp. 13, Colombia, 1995, En la dirección 63_1.pd.fuac.edu.co/revista/M/cinco.pdf, 15 de octubre 2015. 22:10 horas.
- Meadows, D.; Meadows, D.L.; Randers, J; Behrens,. "Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad" [PDF], pp. 3, España, 1972 En la dirección <http://habitat.aq.upm.es/gi/mve/daee/tmzapiain.pdf>, 24 de noviembre 2015 21:13 horas.
- Moguel, Sandra en Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA). "La petición ciudadana la aplicación efectiva de la legislación ambiental en el ACAAN". [en línea] México, 2013, En la dirección 63_1.pd.aida-americas.org/es/blog/la-peticion-ciudadana-la-aplicacion-efectiva-de-la-legislacion-ambiental-en-el-acaan, 15 de febrero 2016 13:15 horas.
- Notimex en Dinero en Imagen. "Disminuye impacto económico de deterioro ambiental en México". [en línea] México 2 de junio 2015. En la dirección 63_1.pd.dineroenimagen.com/2015-06-02/56465, 5 de febrero 2016 18:15 hrs.
- OMC, PNUMA, "El comercio y el cambio climático", [en línea], pp. 2016, Suiza Secretaria de la OMC. 2009 En la dirección https://wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_climate_change_s.pdf
- Gallagher, Kevin P., "Integración económica medio ambiente en México: Enseñanzas para futuros acuerdos comerciales". [PDF], pp. 26, México 2000, En la dirección <https://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wq/Gallagher.pdf>, 2 de marzo 2016. 23:16 horas.
- Pagina oficial CCA, Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) [en línea], Canadá dirección URL cec.org/page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=208&BL_ExpandID=575, 12 de agosto 2015 13:00 hrs.
- Pearson, Charles S. "Economics and the Global Environment". [en línea] pp. 583, UK Cambridge University Press, Cambridge. 2000. En la dirección <https://www.amazon.com/Economics-Global-Environment-Charles-Pearson/dp/052177988X> 20 de octubre 2015 21:00 hrs.
- PNUMA, "Manual de medio ambiente y comercio", [PDF] PP. 136 Winnipeg, IIDSS. En la dirección http://www.iisd.org/pdf/envirotrade_handbook_es.pdf 18 de abril 2016 17:00 hrs.
- Revista de Administración Pública, "Resumen del Acuerdo de Cooperación sobre el medio ambiente de América del Norte," [PDF] México, Dirección URL juridicas.unam.mx/publuca/librev/rev/rap/cont/87/doc/doc17.pdf, 02 agosto 2015. 17:00 hrs.

- Sánchez García, M. A. “Modelos de Equilibrio General Aplicado: Un Enfoque Microeconómico para Hogares Rurales”. IDIES [PDF] Guatemala. Dirección URL. <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/56/Archivos/Reflexiones4.pdf> 15 DE AGOSTO 2015 18:00 hrs. pp 32
- Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental. “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América”. [PDF], pp. 42, México 1993,
63.1.pd.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/comercio_exterior/reglas_comercio_internacional/ACAAN.pdf, 18 de febrero del 2016. 19:00hrs.
- Sistema de información sobre comercio exterior OEA, “Tratado de Libre comercio de América del Norte,” [en línea] EE.UU, En dirección URL-
63.1.pd.sice.oas.org/trade/nafta_s/pream.asp, 15 de julio 2015 19:00 hrs
- Steger, Debra, “El tratado de libre comercio Canadá- Estados Unidos, abriendo Nuevos caminos”, [PDF], México En la dirección URL <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1034/8.pdf>, 11 de junio 2015, 20:00 hrs.
- Torres, Blanca. “A diez años de la firma de los acuerdos ambientales paralelos al Tratado de libre comercio de América del Norte”. [PDF], México, pp. 335, 2004, En la dirección <http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/22577/1/44-177-2004-0333.pdf>. 12 de noviembre 2015 13:15 hrs.
- Vaughan, Scott, “¿El tratado de comercio más verde de la historia? Medición del impacto ambiental de la liberalización agrícola”. [PDF], EE.UU En la dirección URL carnegieendowment.org/pdf/files/NAFTA_Spanish_Chapter3.pdf, 03 de agosto 2015 13:16 hrs.
- Zenteno Trejo, Blanca Yaquelin “Comercio internacional, medio ambiente solución de conflictos”. [en línea] Argentina, 2014 En la dirección <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44948>, 26 de noviembre 2015. 17:35 hrs.

Tesis

- Martínez Peniche, G. I.. *Evaluación y Perspectivas del Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de América del Norte a Partir de la Teoría del Institucionalismo Liberal*. (Tesis para obtener el grado de Maestra en Relaciones Internacionales) México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 1 de febrero del 2016

- *Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008*. Tesis para obtener el grado en Lic. en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México pp. 103.
- Prado Correa, Gina Jaquelin. *La protección del Medio Ambiente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus implicaciones*. Tesis para obtener el grado Doctoral en Relaciones Intenacionales, Nuevo León. Universidad Autonoma de Nuevo León . 2014. pp. 198
- Quiroz Benítez, Diana Esmeralda, *El impacto del TLCAN en el Medio Ambiente: el caso de los Residuos Peligrosos en la franja fronteriza México - Estados Unidos*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales, México. UNAM. 2007. pp. 170
- Sánchez Ruiz, Eva Isabel, Wleeshower Robles Erika Alicia. *La Comisión para la Cooperación Ambiental en la Promoción del Desarrollo Sustentable en América del Norte* Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales, México. UNAM. pp. 138.
- Vargas Olivera, M. E. *La participación de México en el Grupo de Aplicación de la Ley en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte: 2001 – 2005*. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 16 de marzo del 2016. pp. 156.
- Villanueva Rivera, Imelda. *Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008*. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Relaciones Internacionales. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 2008. pp. 236.