



“Universidad Nacional Autónoma de México”

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**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**

Para obtener el grado de:

Licenciada en Relaciones Internacionales.

Presenta:

María Eugenia Vargas Olivera

Asesor:

Mtro. Juan Palma Vargas

México DF.

2006



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:

A mis Padres, por darme la vida, su amor, por el dolor, por las sonrisas, por el sufrimiento, por los regaños y por el aliento...gracias por enseñarme a crecer, por el ejemplo de la honradez, del entusiasmo, por las verdades. Gracias por estar a mi lado en el momento justo y el más anhelado, cuando necesito sentir sus besos y sus abrazos, por escuchar un te quiero y un te amo. Gracias con todo mi corazón, gracias por ser como son, que Dios no pudo darme mejores padres que ustedes. Los Amo!

A mis Hermanas, Marilú y Jessica: A ellas que me entienden con una mirada, las que siempre saben de mis tristezas o alegrías sin hablar. Con quienes siempre he compartido mi vida y la seguiré compartiendo. Gracias a la vida por haberme dado a dos personas con quienes he crecido y aprendido. Gracias por existir en mi mundo. Siempre Juntas!

A Brígido Navarrete: Gracias por estar siempre a mi lado, por las risas, los enojos, por tus abrazos, por tus palabras de aliento, por tu amor, por darme la fuerza para realizar las cosas que parecen imposibles, por creer en mí, por tomarme de la mano y compartir tu vida junto a la mía. Te Amo.

A mi Asesor de tesis. Prof. Juan Palma Vargas: por interesarse en mi trabajo y tomarse el tiempo para corregirme. Por que este trabajo existe gracias a sus sabios consejos y opiniones.

Al Prof. Andrés Ávila. Gracias por tus comentarios, que sirvieron para enriquecer mi trabajo y que sin ellos nunca lo hubiera terminado.

A Ignacio González: Por ayudarme siempre desde que comencé a realizar este trabajo, por todos tus sabios consejos, por tu ayuda y por tu amistad.

A Rafael Contreras: Gracias por siempre recibir incondicionalmente tu apoyo, tu ayuda y tu amistad.

A mis amigas Adriana Perdomo, Alella Cruz, Camila Aviña, Consuelo Caballero, y Nora García: Gracias por brindarme la oportunidad de tenerlas a mi lado en todos los momentos, por escucharme y recibir siempre su apoyo, ayuda, compañía, confianza, comprensión y amistad incondicional.

A Ari, Chris, Clark, Lalo, Lupita, Rocko, Roy, Paty, personas muy importantes y especiales en mi vida, de quienes siempre he recibido amistad, sinceridad y confianza y con quienes he compartido tantas cosas juntos que esta amistad cada día se hace más fuerte al igual que nuestra unión.

A todas aquellas personas que han sido parte importante de mi vida y con quienes en algún momento he compartido una sonrisa.

GRACIAS!!!

A mi Universidad!, por haberme dado la oportunidad de pertenecer y formarme orgullosamente en ella, donde he puesto mi espíritu, cuerpo y alma para alcanzar este gran sueño.

ÍNDICE

	Página
Introducción	4
1. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.	11
1.1 Antecedentes.	11
1.1.1 La Cooperación en las Relaciones Internacionales	11
1.1.2 La importancia de la Cooperación Internacional en el Contexto Actual	11
1.1.3 Antecedentes de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)	19
1.2 Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).	27
1.2.1 Consejo.	29
1.2.2 Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).	31
1.2.3 Secretariado.	32
1.3 Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA).	34
1.4 Programas y Proyectos de la Comisión para la Cooperación Ambiental.	40
1.5 Implementación del ACAAN y funcionamiento de la CCA a 10 años de operación.	45
1.5.1 Información para la toma de decisiones	46
1.5.2 Desarrollo de capacidades	48
1.5.3 Comercio y medio ambiente	50
2. Proyectos del Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental.	55
2.1 Antecedentes.	55
2.1.1 Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental (GTA).	56
2.2 Rastreo y Manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos.	58

2.3 Cooperación para la aplicación de la legislación Ambiental.	61
2.3.1 Canadá.	62
2.3.2 Estados Unidos.	65
2.3.3 México.	68
2.4 Sistemas de Administración Ambiental para la promoción del cumplimiento y el desempeño ambiental.	79
3. Metas y Logros alcanzados por la México dentro del Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre la Aplicación de la Legislación Ambiental.	82
3.1 Antecedentes.	82
3.2 Rastreo y manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos.	87
3.2.1 Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.	94
3.3 Cooperación para la aplicación de la legislación Ambiental.	99
3.3.1 Grupo de trabajo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre la Vida Silvestre.	102
3.3.2 Aplicación Transfronteriza de la Legislación Ambiental.	105
3.4 Sistemas de Administración Ambiental para la promoción del cumplimiento y el desempeño ambiental.	112
Conclusiones	118
Lista de Acrónimos	123
Glosario de Términos	125
Fuentes	149
Anexo 1	154
Anexo 2	157
Anexo 3	161
Anexo 4	162

Introducción

Al entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹ en 1994, se creó la mayor área de libre comercio en el mundo hasta ese momento, con una población total de 400 millones de personas y un Producto Interno Bruto (PIB) combinado de más de siete mil millones de dólares estadounidenses. El TLCAN tiene como principal objetivo crear un ambiente propicio para las inversiones entre sus socios, así como motivar el comercio y fomentar los servicios, así mismo, resultó singular, no sólo por el tamaño del área de comercio creada sino también porque reunió a países con diferentes culturas y niveles económicos. En sus propios términos, el tratado ha resultado muy exitoso: el comercio entre los tres países se ha duplicado en 10 años hasta alcanzar más de \$621 miles de millones de dólares americanos. La inversión extranjera directa de los socios del TLCAN entre sí también se duplicó hasta

¹ TLCAN: Un tratado de Libre Comercio (TLC), es un acuerdo en el cual se establecen lineamientos generales sobre el comercio entre los países firmantes. Además, se definen reglas claras en temas que son de importancia como la inversión y el comercio de bienes.

El TLC de América del Norte: México, ante la tendencia mundial a la conformación de bloques económicos regionales, con el objeto de desarrollar su economía a través de más intensas y mejores relaciones comerciales, negoció un TLC con Canadá y Estados Unidos. Éste entró en vigor a partir del 1 de enero de 1994.

El TLC da un marco legal a los flujos comerciales que México mantiene desde hace tiempo, con los otros dos países. Pretende fomentar el libre comercio de bienes y servicios entre los tres países, asegurar un acceso estable para las exportaciones a los mercados de Canadá y Estados Unidos, así como aportar mecanismos para solucionar las diferencias que puedan surgir por los intercambios comerciales.

Este tipo de acuerdos pueden, además de fomentar el comercio, traer otro tipo de implicaciones como son las relacionadas con el mercado de trabajo y aquellas que afectan al medio ambiente. Al darse cuenta de esto último una serie de organismos no gubernamentales (ONG's) de los tres países presionaron a los gobiernos para que se incluyeran mecanismos, además de los dispuestos dentro del propio TLC, que brindarían la posibilidad de atender estos asuntos. Por esta razón se redactaron los Acuerdos Paralelos al TLC en materia de cooperación tanto laboral como ambiental.

Es importante destacar que las disposiciones en materia ambiental fueron incluidas gracias a la insistencia de los grupos de la sociedad civil, quienes se dan cuenta de los efectos que sobre el medio ambiente puede traer el aumento del comercio entre los tres países.

El TLC en sí contempla distintas disposiciones ambientales, las cuáles se encuentran en el preámbulo y en varios de los capítulos del Tratado.

Es importante resaltar el artículo 104 del TLC, donde se establece que en caso de existir desacuerdo entre las disposiciones ambientales de este Tratado comercial y las de otros Acuerdos ambientales internacionales, como son la Convención de Viena, el Protocolo de Montreal o la Convención Internacional sobre el Tráfico de Especies de Flora y Fauna en peligro de extinción, éstas últimas serán las que deben aplicarse.

El artículo 114 especifica, que ninguno de los tres países podrá por ningún motivo reducir el nivel de sus estándares ambientales con la finalidad de atraer inversión extranjera. Si los gobiernos identifican una infracción en contra de este artículo, tienen la obligación de consultar para resolver el problema.

Las sociedades contemporáneas han manifestado especial interés y preocupación en torno a asuntos ambientales. Esto se debe, principalmente al reconocimiento del grave problema de degradación que sufre hoy nuestro ambiente y de lo que puede significar para la humanidad. Dentro de este marco se realizan una serie de acciones que puedan contribuir a mejorar esta situación.

Antes de la entrada en vigor del TLC y del ACAAN, la integración económica existente entre los tres gobiernos de América del Norte, condujo a cooperar en diversos asuntos ambientales y el hecho de una estrecha integración económica ha asegurado que la cooperación ambiental fuese una consideración política fundamental en las relaciones entre los gobiernos.

\$299.2 mil millones de dólares en 2000. México es, en la actualidad, el tercer socio comercial de Estados Unidos (después de Canadá y China). Canadá es el segundo socio comercial de México y México es el tercer más grande proveedor mundial de Canadá.

Canadá, Estados Unidos y México concluyeron las negociaciones sobre libre comercio en agosto de 1992. Aún cuando el texto del Tratado incluyó algunas disposiciones pioneras, planteó también diversas inquietudes, principalmente en Estados Unidos, sobre la posibilidad de que México pudiera disminuir sus normas ambientales y laborales como forma de ventaja competitiva en su nueva relación comercial. Con el fin de asegurar la aprobación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos y dar respuesta a un creciente movimiento de inquietud sobre los efectos ambientales de la globalización, Canadá, Estados Unidos y México negociaron un “acuerdo paralelo” sobre el ambiente: el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)².

Doce años después, el ACAAN continúa destacando como un acuerdo singular y altamente innovador y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)³, como un experimento audaz de creación de instituciones. La sola creación del ACAAN representó el compromiso de los gobiernos de América del Norte de incorporar en sus procesos políticos, consideraciones relacionadas que busca la coordinación de todos los esfuerzos de cooperación ambiental de varios países (el Tratado que estableció la Unión Europea (UE)⁴ es otro). Este amplio mandato permite que la CCA ocuparse de

² ACAAN: Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Así como el TLCAN buscó dismantelar barreras al comercio y la inversión; el ACAAN se propuso la construcción de puentes entre los tres países para fomentar la colaboración ambiental. En conjunto, las disposiciones ambientales de ambos acuerdos destacaron la determinación de los tres países de que el crecimiento económico y la liberalización del comercio se acompañan de la cooperación y la mejoría continua del desempeño ambiental de cada cual.

El ACAAN fue el primer acuerdo internacional en vincular la cooperación ambiental con las relaciones comerciales y el primero también en incluir un compromiso de participación ciudadana en el núcleo de sus operaciones.

³ La CCA se preocupa de los asuntos del medio ambiente en la región de América del Norte, contribuye a prevenir posibles conflictos ambientales que pudieran producirse como resultado de la relación comercial y promueve la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

⁴ UE. Unión Europea: conjunto de países europeos democráticos, (Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia), comprometidos a trabajar juntos en aras de la paz y la prosperidad. Sus Estados miembros han creado instituciones comunes en las que delegan parte de su soberanía, con el fin de poder tomar democráticamente decisiones sobre asuntos específicos de interés común, a escala europea. Esta unión de soberanías también se denomina "integración europea", la UE.

Sus antecedentes son la Organización para la Cooperación Económica Europea, creada después de la Segunda Guerra Mundial, con el objetivo de reconstruir y fomentar el crecimiento de Europa Occidental;

casi cualquier asunto en cualquier lugar de América del Norte, lo que significa un reto continuo para centrar sus esfuerzos en áreas en las que podría ejercer alguna influencia.

La CCA se ha convertido en una instancia importante para que los gobiernos y la ciudadanía aborden la problemática ambiental, situación que abordaremos a continuación.

En el primer capítulo, se hace referencia a la cooperación internacional en el contexto actual, así como también se señala que en América del Norte todos compartimos recursos vitales, estos recursos naturales son la base de una vasta red de ecosistemas que sostienen nuestra subsistencia y bienestar. Para continuar siendo una fuente para la vida, estos recursos deben ser protegidos. La protección del medio ambiente de América del Norte es una responsabilidad compartida por Canadá, Estados Unidos y México

La CCA es una organización integrada por los tres países antes mencionados. Fue creada en términos del ACAAN para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales, así como a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental⁵. El Acuerdo complementa las

posteriormente, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1951), organismo que buscaba fomentar la producción y mejorar los procesos de extracción; después en 1957 surgió la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica, como resultado de los tratados de Roma. Después de la unión económica y cultural, en 1992 se creó la Unión Europea, que significaba la unidad económica y política de Europa. Dentro de la Unión Europea se implantan políticas comunes de comercio, para lograr liberalizarlo e integrar a la región, también por la utilización de una moneda única, la cuál está actualmente casi a la paridad del dólar.

Para tener cierta representatividad se promovió la democratización de las instituciones europeas. Las instituciones y órganos que conforman la estructura de la Unión Europea son: La Comisión Europea, los países miembros actúan colegialmente en la elaboración de propuestas legislativas a nivel regional; el Consejo de la Unión Europea, funciona como árbitro en la aplicación y administración de políticas comunes, es el encargado de la aprobación o negación de la legislación comunitaria propuesta por la comisión, es el órgano ejecutivo de la Unión. El Consejo Europeo, se encuentra integrado por los jefes de Estado o Gobierno de los Estados Miembros, se reúne, por lo menos, dos veces al año para definir las orientaciones políticas que habrán de seguirse para la cooperación europea; el Tribunal de Justicia es el órgano encargado de hacer cumplir las disposiciones acordadas en la Unión; el tribunal de Cuentas cuida el cumplimiento con respecto a las Cuentas, de lo que se establezca para la Unión Europea; el Comité Económico y Social, es el órgano encargado de implantar lo que se pondrá en práctica dentro de la Unión Europea en el plano económico y social; el Banco Europea de inversiones ayuda, a países miembros que tienen problemas de balanzas de pagos o de otro tipo, como España y Portugal; el parlamento Europea, tiene como competencias legislativas la elaboración de normas y disposiciones junto con el Consejo, dentro de las competencias presupuestarias debe autorizar el presupuesto anual para la política agraria, fondos estructurales de ayuda, impulso al libre mercado, tecnología e investigación, ayuda a terceros países, principalmente a Europa oriental, después al Mediterráneo, luego Asia y América Latina, etc.

⁵ Aplicación de la Ley: Se refiere al uso de instrumentos legales para atender y hacer efectivo el cumplimiento de los requisitos ambientales y, en algunos casos, determinar responsabilidad o sanciones

disposiciones ambientales del TLCAN.

Asimismo, la CCA realiza su trabajo a través de la combinación de los esfuerzos de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el cuerpo gobernante y está integrado por representantes ambientales a nivel de gabinete de cada uno de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El CCPC está integrado por 15 ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con la función de asesorar al Consejo en los asuntos que tienen que ver con el Acuerdo. A través de la cooperación y la participación del público, la CCA contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte.

El trabajo de la CCA se halla centrado en cuatro programas básicos:

- 1 “Medio Ambiente, Economía y Comercio;
- 2 Conservación de la Biodiversidad;
- 3 Contaminantes y Salud;
- 4 Legislación y Políticas Ambientales”⁶.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) se desenvuelve dentro del Programa Legislación y Políticas Ambientales en el marco del Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre Aplicación y el Cumplimiento⁷ de la Legislación Ambiental (GTA), cuya meta es abordar las prioridades regionales relativas a los compromisos del ACAAN.

por daños al público o al ambiente como resultado de actividades contaminantes. En ocasiones, para simplificar, se ha usado “*aplicación de las leyes ambientales*”, en sustitución de “*programas de cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental*”. En este último término se engloba todo el rango de enfoques, inspecciones y otras formas de monitoreo (por ejemplo: la búsqueda de información necesaria para determinar el grado de cumplimiento e identificar violaciones); sanciones legales derivadas de la violación de la ley, actividades de promoción y apoyo al cumplimiento de la ley, tales como asistencia técnica o subsidios. En algunos casos, tal vez sea preferible hablar de “*programas de cumplimiento y aplicación de la ley*” para asegurar que éste significado más amplio quede claro.

⁶ Estos programas básicos están reflejados en el Plan de Trabajo de la Comisión.

⁷ Cumplimiento: Es un estado en el cual los requisitos ambientales se cumplen y se mantienen. La administración ambiental, dirigida a resolver problemas de cumplimiento voluntario hasta enfoques regulatorios tradicionales; de enfoques económicos a esquemas de obligación en los cuales individuos o grupos responden por las consecuencias de sus acciones, o la combinación de varios de estos enfoques. El cumplimiento es una preocupación particular sólo cuando los requerimientos son parte de un esquema administrativo con metas ambientales, ya sea por medio de enfoques regulatorios tradicionales o requisitos de carácter económico, tales como el pago de derechos.

Al respecto, el GTA se estableció en 1996 integrado por funcionarios de nivel superior del área de la legislación ambiental designados por cada una de las Partes. Su objetivo es actuar como un foro de cooperación de América del Norte en la aplicación y cumplimiento de la ley ambiental, propiciando el desarrollo de programas e iniciativas de cooperación trilateral.

Asimismo, se explica brevemente la nueva modalidad de la CCA después de la revisión de los 10 años de su creación y sus nuevas dinámicas de trabajo.

En el segundo capítulo, se pretende explicar la manera en como surge el Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental (GTA) así como sus proyectos.

Ya que la preocupación de los tres países por el cumplimiento de leyes y reglamentos así como por su aplicación queda establecida en el ACAAN, los gobiernos están obligados a utilizar con eficacia las reglas ambientales a través de acciones gubernamentales adecuadas.

Asimismo, el GTA ha sido un medio para incrementar la cooperación en toda América del Norte en cuanto al manejo y realización de las leyes ambientales. Su mandato es actuar como un foro en el cual se intercambie experiencia, se desarrolle capacidad y se estudien enfoques alternos para la utilización efectiva de la legislación ambiental.

Cada uno de los países miembros posee su propio conjunto de leyes sobre la protección del sector y ésta depende de la colaboración entre ellos. La CCA por medio del programa de legislación y políticas ambientales proporciona a las tres naciones asistencia en el desarrollo de leyes ambientales y formulación de enfoques alternativos para lograr un buen desempeño ambiental.

El programa ofrece apoyo permanente al GTA y sus proyectos son:

1. "Rastreo y manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos.
2. Cooperación para la legislación ambiental.
3. Sistemas de Administración Ambiental para la promoción del cumplimiento y el desempeño ambiental"⁸.

⁸ Cada grupo de trabajo propone sus proyectos a desarrollar, los representantes de cada país los exponen y el Consejo evalúan, revisan, negocian y aprueban cada proyecto. www.cec.org

En el tercer capítulo, se abordarán las metas y logros alcanzados por la PROFEPA en los proyectos dentro del GTA.

Rastreo y manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos: el Consejo de la CCA ordenó emprender el desarrollo de un enfoque para el manejo ambientalmente adecuado, así como el rastreo de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos, al final se desarrolló un documento denominado: “El Cruce de la Frontera: Oportunidades para mejorar el rastreo de embarques transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte”.

- 2 Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO). Se llevaron a cabo talleres de capacitación e intercambio de información sobre las SAO's, en el cual se recibió entrenamiento en áreas teóricas y prácticas al respecto.
- 3 Cooperación para la aplicación de la legislación ambiental. El propósito de este proyecto es mejorar el cumplimiento ambiental en América del Norte e incrementar el conocimiento de la ciudadanía sobre los asuntos de aplicación ambiental de la zona.
- 4 Sistemas de Administración Ambiental para la promoción del cumplimiento y el desempeño ambiental. Los Ministros avalaron la guía “Hacia un mejor desempeño y el cumplimiento ambiental: 10 elementos para un sistema de Administración Ambiental efectivo”, que constituye una muestra de que los tres países colaboraron para ayudar a las organizaciones a perfeccionar su capacidad de cumplimiento. Este documento representa la primera ocasión en que los gobiernos de América del Norte expresan de manera conjunta sus puntos de vista sobre la forma en que los sistemas de administración ambiental voluntarios diseñados para efectos de una gestión nacional pueden también servir a dos metas de política pública más amplias: a) asegurar el cumplimiento y b) mejorar el desempeño ambiental en áreas reguladas y no reguladas.

Asimismo, dentro de este proyecto, se trabajó en el diseño de la Guía de Auto evaluación, dirigida a todas las organizaciones que deseen autoevaluarse para conocer el estado de sus instalaciones en cuanto a sus obligaciones legales en materia ambiental, así como en reconocimientos.

Y por otro lado me gustaría puntualizar que esta investigación surgió a raíz de mi entrada a la Procuraduría Federal de Protección Ambiental, en donde me di cuenta que existían diversos temas de los cuáles no tenía idea de su existencia y otros en los cuáles pude informarme y ampliar el poco conocimiento que tenía de ellos.

En la Procuraduría comencé a inmiscuirme en los temas de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), sin querer ingresé al Grupo de Trabajo de Aplicación de la Ley (GTA) en donde comencé a tomar la batuta como enlace internacional entre la Procuraduría y la CCA, en específico con las contrapartes del GTA de Estados Unidos y Canadá.

Comencé a asistir a todas las reuniones sobre el GTA, así como a los diferentes talleres y capacitaciones que de éste se derivaban.

Este involucramiento en el tema me hizo interesarme por investigar su historia, surgimiento, objetivo y razón de ser del grupo así como de su forma de trabajo.

CAPITULO 1

ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE

1.1 Antecedentes

1.1.1 La Cooperación en las Relaciones Internacionales

Se denomina cooperación internacional a la relación que se crea voluntariamente entre un donante: país, organización multilateral, o ONG (organismo no gubernamental), por un lado, y un beneficiario: país, gobierno local u ONG, receptor o beneficiario de la cooperación, por otro.

Para México, la Cooperación Internacional es un instrumento fundamental de su política exterior y un mecanismo de acción por cuyo medio se promueven, multiplican, fortalecen y dinamizan los intercambios del país con el resto del mundo destinados a propiciar el desarrollo social. La trascendencia de esta afirmación se hace evidente al constatar que la cooperación internacional aparece consagrada como uno de los principios normativos que, según el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el titular del Poder Ejecutivo habrá de observar en la conducción de su política exterior.

1.1.2 La importancia de la Cooperación Internacional en el Contexto Actual

La cooperación internacional es una obligación que viene impuesta por el mismo carácter interdependiente de la sociedad internacional contemporánea. Ésta colaboración está fundada en el interés común de la comunidad internacional, se reconoce como un pilar

para la prosperidad económica internacional y para la preservación de la paz y la seguridad internacionales.

El desarrollo del sistema capitalista en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX y su extensión a otras regiones del mundo, el surgimiento y desarrollo del mercado mundial, el impacto de la Revolución Industrial en la economía mundial y el vertiginoso desarrollo de las vías de comunicación y el transporte, crearon las condiciones que hicieron posible la aparición de una conciencia sobre la necesidad y la importancia de la cooperación internacional a nivel mundial.

El surgimiento de la Sociedad de Naciones primero, y de la Organización de las Naciones Unidas después, constituyeron los hitos en la adquisición y maduración plena de una conciencia sobre la necesidad de la cooperación internacional en el campo político, jurídico, económico, militar, social, cultural, medio ambiente, etc.

No es hasta después de la Segunda Guerra Mundial que la cooperación internacional para el desarrollo comienza a concebirse como una estrategia para apoyar económicamente a las economías de los países –fundamentalmente europeos- que habían quedado devastados por la guerra.

Dos eventos de alta trascendencia en las definiciones iniciales de cooperación internacional lo fueron el Plan McArthur¹ y el Plan Marshall², aplicados por Estados Unidos en Japón y Europa respectivamente.

¹ Plan McArthur: este plan fue bautizado con el apellido de un general norteamericano que gobernó Japón en el periodo de las posguerra. Este plan era un proyecto que contemplaba la transferencia de flujos financieros y de tecnología norteamericana para que fueran aplicados en la reconstrucción de Japón. Hay que decir que si bien es cierto que el Plan McArthur tuvo un impacto positivo en la destruida economía japonesa de la posguerra, a través de él se transfirieron tecnologías que ya estaban en franco desuso en la industria norteamericana.

² Plan Marshall: este plan también nombrado con el apellido de un general norteamericano, llevado a vías de hecho en 1947, consistió en una transferencia masiva de recursos por parte de los Estados Unidos para la reconstrucción de los países de Europa Occidental después de la guerra, se tomó posteriormente como modelo de actuación en la cooperación internacional para el desarrollo. Tal como aconteció con el anterior, el Plan Marshall también transfirió hacia Europa parte de la tecnología atrasada y excedente que hasta ese momento se había acumulado en Estados Unidos.

La cooperación internacional para el desarrollo (CID)³ incluye a la ayuda oficial al desarrollo, de hecho la trasciende. Mientras que la ayuda consiste en la transferencia de diferentes tipos de recursos, la cooperación implica, además, cambios de mentalidades y actitudes por parte de los países donantes con respecto a los receptores.

Así por ejemplo, la adopción por parte de los países industrializados de una política financiera, comercial, crediticia, científico-tecnológica y ecológica más favorables a los intereses de los países subdesarrollados sería una actuación de clara cooperación, aún cuando no implicaría transferencia de recurso alguno.

La dinámica de la cooperación internacional ha estado siempre sujeta a la dinámica de las relaciones política y económicas internacionales, Por tal razón, en el período que históricamente se conoce como la Guerra Fría, la cooperación internacional respondió al mantenimiento de alianzas geoestratégicos y al enfrentamiento político, militar y económico entre los dos bloques enemigos.

En este contexto, la estrategia de contención contra el comunismo adoptada por EE.UU. en la inmediata posguerra, en un intento por contrarrestar la posible expansión de la influencia política de la Unión Soviética y del campo socialista por el mundo, tuvieron un importante efecto de potenciación de los esfuerzos de cooperación emprendidos por los propios EE.UU. y sus aliados posteriormente.

En esta época la cooperación se desarrolló no sólo en la esfera militar, sino que comenzó a extenderse hacia otros sectores de máximo efecto, tales como la educación, la salud, las comunicaciones, la esfera científico-técnica y, muy especialmente hacia el sector económico. La industrialización, la formación profesional, el comercio, la transferencia de tecnologías y la financiación para el desarrollo, fueron sectores que adquirieron una dinámica en el marco internacional que se creó en la posguerra.

La cooperación internacional para el desarrollo fue refrendada en la Carta de las Naciones Unidas y comenzó a implementarse por las instituciones internacionales creadas para tales propósitos y por las naciones que, de acuerdo con la recuperación que venía

³ CID: Se remonta al momento en que se registra la existencia de dos grupos de países bien diferenciados, en lo que a sus niveles de desarrollo se refiere, y en el que unos, los de mejores condiciones, se comprometen a ayudar los procesos de desarrollo de los otros.

manifestándose en sus economías, han estado en condiciones de concederla desde 1960 hasta nuestros días.

Así, la cooperación implica cambios de mentalidades y actitudes por parte de los países donantes con respecto a los receptores. Comprende la adopción por parte de los países industrializados de una política financiera, comercial, crediticia, científico-tecnológica y ecológica más favorables a los intereses de los países subdesarrollados –que no implique intromisiones en sus asuntos internos- sería una actuación de clara cooperación, aún cuando no implicaría transferencia de recurso alguno.

La vinculación entre cooperación internacional y desarrollo se hizo explícita a raíz de los trascendentales cambios experimentados en el Sistema Internacional, uno de los más importantes fue el proceso de descolonización.

El surgimiento de un conjunto de Estados que se encontraban en condiciones precarias de subsistencia, con economías deformadas, alto nivel de analfabetismo, incapacidad para generar desarrollo al interior de sus sociedades, hizo que las primeras experiencias de cooperación internacional aplicadas se ensayaran para promover el desarrollo de estos países, pero ya en condiciones diferentes.

Si en las economías europeas ya existían los conocimientos tecnológicos y sólo había que restaurar las infraestructuras asoladas por la guerra, en estos nuevos países la misión era completamente distinta, había que comenzar a transferir recursos para edificarlo todo.

Las potencias coloniales interesadas en preservar su influencia sobre sus antiguas posesiones fueron las primeras en ensayar la “cooperación” internacional dirigida al Tercer Mundo que tenía como objetivo promover su desarrollo con la transferencia de tecnología, financiamiento, asesoría técnica, etc.

Los primeros conatos que tenían como meta establecer sistemas de ayuda al desarrollo desde países desarrollados hacia otros menos desarrollados como parte de la

cooperación internacional se pueden encontrar en el Plan Colombo⁴ y en las Convenciones de Yaundé⁵ y Arusha⁶.

Desde sus albores la puesta en práctica de la cooperación internacional al desarrollo existieron además de otras, dos concepciones fundamentales que diferían sustancialmente en propósitos y estrategias. La concepción aplicada por los países socialistas ofrecía a las naciones pobres facilidades de créditos, un trato diferenciado y posibilidades para el desarrollo económico mutuo en pie de igualdad.

En esta interrelación se cumplían siempre los dos principios jurídicos internacionales más importantes de las relaciones económicas internacionales, que son el derecho de cada Estado a determinar libremente su política económica exterior y el principio de la no discriminación en las relaciones económicas entre las naciones.

Contrariamente a la concepción socialista, la concepción capitalista de cooperación al desarrollo tendió a satisfacer los intereses geopolíticos de estas naciones, incrementar su influencia política en los países receptores de la cooperación, promover la expansión de los monopolios, garantizar mercado para sus productos, asegurar la dependencia económica, financiera y política de los países subdesarrollados e impedirles tomar el camino del desarrollo por vía socialista.

En los años setenta se aprobó una resolución en el marco de las Naciones Unidas, en virtud de la cual las naciones capitalistas desarrolladas se comprometían a entregar el 0,7 de su PIB para el desarrollo de las naciones subdesarrolladas.

Esta resolución le imprimió un nuevo impulso a la cooperación para el desarrollo hasta el

⁴ Plan Colombo: fundado en 1950 por los ministros de relaciones exteriores de los países de la Mancomunidad Británica reunidos en Colombo, el plan preveía la cooperación económica y el desarrollo social en Asia y el Pacífico.

⁵ Convenio de Yaundé: El movimiento descolonizador de los años sesenta provocó que la Comunidad Europea se encontrara con que muchos de sus asociados se habían convertido en Estados independientes y soberanos que deseaban mantener esa relación privilegiada. Se pasó pues, de una asociación otorgada, a otra negociada con los Estados Africanos y Malgache (EAMA), lo que dio lugar a las Convenciones de Yaundé I (1964) y Yaundé II (1971). Estas convenciones establecen las normas para la cooperación al desarrollo entre la Comunidad Europea y los países ACP anteriormente colonias europeas en 1963. Estos convenios también incluían preferencias comerciales entre otras cláusulas de beneficio mutuo.

⁶ Convenio de Arusha: 1 de julio a 31 de enero de 1975, establecía vínculos comerciales con los tres Estados del África Oriental (Kenya, Uganda, Tanzania). El Acuerdo con Nigeria, firmado en Lagos el 16 de 1966, no ha entrado en vigor al no haber sido ratificado.

momento y constituyó un gran logro para los países subdesarrollados, en el sentido de la posibilidad real de estos nuevos marcos creados para fortalecer esta esfera de las relaciones internacionales.

Sin embargo, desde finales de los años setenta y comienzos de la década de los ochenta comenzaron a presentarse tendencias, fundamentalmente en las esferas científico-tecnológica y económica, que influyeron decisivamente en el estado de emulación económica entre los sistemas socialista y capitalista, a favor de este último. Este fenómeno influyó en las concepciones con arreglo a las cuales se había aplicado la cooperación internacional hasta ese momento.

La generalización de los modelos económicos neoliberales, la desintegración del campo socialista, el colapso de la Unión Soviética, el dominio hegemónico de Estados Unidos que alteró la correlación de fuerzas en el ámbito mundial, la profunda crisis de los organismos internacionales intergubernamentales, la reinterpretación de los conceptos y principios fundamentales que constituyeron la base del Derecho Internacional Público contemporáneo –uno de los cuales derechos refrenda la necesidad y el compromiso de la sociedad mundial en la cooperación internacional para impulsar el desarrollo en los pueblos subdesarrollados-, inauguraron una nueva etapa en el desarrollo y la dinámica de las relaciones políticas, económicas, sociales e ideológicas internacionales.

La situación actual no podía ser distinta a la anterior. La cooperación al desarrollo, como parte inseparable de una sociedad internacional inmersa en un proceso de globalización acelerada, está atravesando un periodo de transición y cambios con resultados aún imprevisibles, y que está generando un intenso debate internacional respecto a su presente y futuro.

En el mundo de la posguerra fría, la necesidad de sostener a aliados estratégicos en áreas periféricas no es tan imperiosa, y es más difícil justificar los programas de ayuda económica invocando el argumento de la seguridad nacional, por lo menos en su variante clásica, aunque hay obvias excepciones como la continua ayuda que Estados Unidos le transfiere a Israel, Egipto y otros aliados en Oriente.

No resulta fácil justificar la ayuda a partir de los viejos lazos coloniales, tras varias

décadas de independencia y de experiencias de construcción nacional fracasadas, que han diluido las responsabilidades históricas de las ex -metrópolis. Después de la caída del muro de Berlín se ha asumido que las políticas de ayuda necesitan reformarse, y que la ayuda no puede seguir siendo de acuerdo con criterios muy difundidos en Occidente, ni un instrumento de la guerra fría, ni una reliquia de las fases tempranas de la descolonización.

Por otra parte, el proceso de globalización neoliberal ha modificado substancialmente las condiciones de acceso al capital de inversión y el papel de los actores privados, en especial de las empresas transnacionales y de la Inversión Extranjera Directa (IED). En este contexto la importancia de la ayuda oficial en la financiación del desarrollo para los países pobres aumenta ante la ausencia de financiamiento alternativo; pero también disminuye la motivación de los donantes ante la competencia de las IED y los flujos privados.

También parece evidente que el desarrollo del Sur depende ahora en mucho mayor medida de variables como el acceso a los mercados, la tecnología y el alivio de la deuda, por citar algunos de los aspectos más relevantes. Por añadidura, la noción de desarrollo, que nunca ha tenido un significado unívoco desde el punto de vista de las políticas de cooperación, ha sufrido en las dos últimas décadas una nueva oleada de críticas y reformulaciones.

También está en cuestión el marco institucional y los instrumentos de la ayuda. La globalización merma las capacidades de gobierno del Estado-nación y pone en cuestión elementos esenciales del mismo, como la soberanía nacional, limitando las posibilidades y el alcance de las políticas exteriores estatales. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores privados o algunos, ya existentes, aparecen con un poder, una movilidad y una capacidad de sortear la regulación pública mucho mayor.

En los marcos de la globalización neoliberal ha aparecido una “nueva agenda” de la cooperación internacional para el desarrollo. Esta cooperación se ha extendido a ámbitos como la liberalización, la reforma económica, la democracia, los derechos humanos y la gestión pública.

La nueva forma de cooperación actual pretende desconocer la soberanía de las naciones, los objetos primordiales de cooperación internacional, disminuye sistemáticamente los flujos de ayuda oficial al desarrollo, desconoce y discrimina a los organismos multilaterales que acometen el desarrollo con escasísimos recursos y centra su diálogo a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Los que se encuentran detrás de estas nuevas formas de cooperación son los centros de poder mundial, que ante la desaparición del campo socialista, la URSS, el fracaso de los modelos económicos socialistas y la crisis de las ideas de izquierda, no se sienten ya en la obligación de continuar cooperando. Ahora la cooperación internacional la recibirán quienes verdaderamente deban recibirla, de acuerdo con los prerequisites que se exijan para ello.

Los requisitos que imponen las naciones capitalistas desarrolladas son el buen gobierno, el respeto a los derechos humanos, la desregulación de la economía, la apertura de las economías nacionales a las inversiones foráneas y la aceptación de todas las recetas que provengan del Fondo Monetario Internacional.

Con estas prácticas de Occidente estimula el bilateralismo en las negociaciones, lo utiliza para desagregar la unidad de los países del Sur e imponer sus condiciones, le restan capacidad de cooperación a los organismos internacionales, a sus agencias y programas, y genera una cultura individualista en la sociedad internacional, donde cada cual tiene que salvarse como pueda.

La unipolaridad, el hegemonismo y la falta de equilibrio de fuerzas en la sociedad internacional que está vivenciando el mundo contemporáneo, son entre muchas otras las principales razones que están propiciando estas reinterpretaciones de la cooperación internacional, y ocasionando que ésta última no esté cumpliendo con los verdaderos cometidos para lo que fue instituida.

Estas valoraciones deben hacer concienciar aún mas a los países del Sur sobre la imperiosa necesidad de unirse para alcanzar posiciones comunes en problemas consustanciales a todos, para negociar n bloque con las potencias capitalistas y para reivindicar un derecho que está consagrado por la máxima autoridad internacional, la

Organización de las Naciones Unidas, sobre el Derecho al Desarrollo de las naciones pobres y la obligación de los países ricos de cooperar para promover su alce pleno sin condicionamientos.

1.1.3 Antecedentes de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

En el 2006, se cumplen 34 años de la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*⁷; fue la primera reunión cumbre sobre el ambiente, realizada en Estocolmo, Suecia. En 1983, la Asamblea General de las Naciones Unidas⁸ convocó urgentemente a la elaboración de "*un programa global para el cambio*", para tal propósito, se creó *ex profeso* la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁹ presidida por la Sra. Gro Harlem Brundtland. El informe que se generó, denominado "*Nuestro futuro común*", fue presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1987. A partir de este documento, se dio lugar a la organización de la *Cumbre de la Tierra*, que se realizó en Río de Janeiro en 1992, de la cual posteriormente se desprendió *Río+5*¹⁰, llevada a cabo también en Río de Janeiro en 1997.

⁷ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo del 5 al 16 de Junio de 1972, y atenta a la necesidad de un criterio y unos principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano

⁸ La Asamblea General, establecida en 1945 en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, es el principal órgano de deliberación de las Naciones Unidas y constituye un foro de debates multilaterales sobre toda la gama de cuestiones de importancia internacional que abarca la Carta. La Asamblea está integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas y celebra un período ordinario de sesiones cada año, de septiembre a diciembre, o durante más tiempo si es necesario.

⁹ Cuando las Naciones Unidas establecieron la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1983, era evidente que la protección del medio ambiente iba a convertirse en una cuestión de supervivencia para todos. La Comisión presidida por Gro Harlem Brundtland (Noruega) llegó a la conclusión de que para satisfacer "*las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias*" la protección del medio ambiente y el crecimiento económico habrían de abordarse como una sola cuestión. De resultados del Informe Brundtland, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). La Conferencia, conocida como Cumbre para la Tierra, se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Fue un momento decisivo en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo. Los objetivos fundamentales de la Cumbre eran lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes.

¹⁰ Declaración Río+5: Esta Declaración fue adoptada por los gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992. Con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, sectores clave de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial.

La humanidad desde el origen de los mencionados sucesos ha tenido una relación muy estrecha con su entorno¹¹, permitiéndole cubrir gran parte de sus necesidades fisiológicas (principalmente la alimentación). En la actualidad se cuestiona la degradación de la naturaleza¹². Para intentar dar solución a esta problemática se está utilizando el concepto:

¹¹ En esta época se discute sobre la globalidad del medio ambiente, existe una gran cantidad de literatura. Desde los enfoques etnocéntricos hasta los enfoques globales, sobre el tema: Wagner, T.; “*Contaminación causas y efectos*”, GERNIKA, 1996, pp. 423. Hajek, E., “*Pobreza y medio ambiente en América Latina*”, CIEDLA, 1995, 579. Hofmeister, W. Y Thesing, J. “*La protección del medio ambiente, conceptos y políticas*”, CIEDLA, 1997, pp. 285. CIEDLA; “*La situación ambiental en América Latina: algunos estudios de caso*”, 1991, pp. 579. Turekian, K.; “*Global environmental changes: past, present, and future*”, Prentice Hall, 1996, pp. 200. Porter, G. y Welsh, J.; “*Global environmental politics*”, Westview Press, 1991, pp. 208. Brown, L., Flavin C. y Postel, S.; “*La salvación del planeta: cómo desarrollar una economía global para el medio ambiente*”, Editorial Sudamericana, 1991, pp. 215. Leff, E.; “*Medio ambiente y desarrollo en México*”, CIIH-UNAM/Miguel Angel Porrúa, 1990, tomos I y II. de Catherine y Raphaël Larrère; “*Du bon usage de la nature - Pour une philosophie de l'environnement* [Del buen uso de la naturaleza - Por una filosofía del medio ambiente]”, Aubier, París, 1997. Gourou, P.; “*Terres de bonne espérance - Le monde tropical* [Tierras de buena esperanza - El mundo tropical]”, Plon, París, 1982. Sen, A.; “*Development as Freedom*”, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1999. Serres, M.; “*Le contrat naturel* [El contrato natural]”, François Bourin, París, 1990. “*Facteur quatre* [Factor cuatro]”, Terre Vivante, Mens, 1997. Véase también el dossier “Cómo producir sin destruir”, en *alternatives économiques*, mayo de 1999 y “Production propre & emploi - enjeux du développement durable [Producción limpia & empleo - retos del desarrollo duradero]”, actas del Encuentro organizado el 24 de septiembre de 1999 en el Salón Pollutec, París, por la Asociación 4D y *Alternatives économiques*, con el apoyo de la Misión Interministerial del efecto invernadero. Kaul, I., Grunberg, I. y Stern, M.; “*Global Public Goods - International Cooperation in the 21st Century*”, UNDP, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 1999.

El desarrollo de una agenda sobre política ambiental puede observarse desde dos ópticas:

1) Es una historia de las ideas, un marco filosófico sobre la relación de la naturaleza en el mundo. Esta historia puede encontrarse en nombres como Thomas Malthus, Charles Darwin, Karl Marx y Francis Bacon; en la actualidad encontramos a nombres como Barry Commoner, Garret Hardin, y Paul Ehrlich.

2) Es una historia verdadera, sustentada en individuos, eventos y condiciones. Esta historia verdadera identifica cinco periodos distintos en el desarrollo de políticas para la protección del medio ambiente.

Se puede encontrar una explicación más clara en: Curran, C., Gillette, P. y Keaney, K.; “*Environmental Politics: domestic and global dimensions*”, St. Martin Press, New York, 1998.

Este desarrollo humano, tiene antes sí una serie de preguntas por responder: ¿puede cumplirse el objetivo económico a largo plazo del crecimiento agrícola sostenido si no se cumple con el objetivo ecológico de preservar la diversidad biológica? ¿qué pasa con el medio ambiente en el largo plazo si un gran número de personas no puede satisfacer actualmente sus necesidades domésticas básicas?. Si tú no tuvieras acceso a agua potable y necesitaras leña para hervir el agua del río, para que tú y tus hijos no se enfermarán, ¿te preocuparías por la deforestación? O si tú tuvieras que conducir una gran distancia para ir a trabajar todos los días, estarías dispuesto a mudarte a otra ciudad o a cambiar de trabajo para no contaminar el aire con los gases de escape de tu automóvil? Si no procuramos un equilibrio entre nuestros objetivos sociales, económicos y ambientales en el corto plazo, ¿cómo vamos a sostener nuestro desarrollo en el largo plazo?, ¿qué dilemas sobre el desarrollo sostenible enfrentamos todos los días?

Es importante, una revisión de los preceptos, normas y leyes sobre medio ambiente. Para el caso de México, los problemas a este respecto son cada vez mas graves (por el alarmante “daño ecológico”).

¹² Cada año desaparecen miles de especies y con ellas nuevas posibilidades de culturas agrícolas, productos industriales o medicinas para curar las enfermedades. Con la pérdida de la diversidad, aumenta la uniformidad, la dependencia de unas pocas variedades de plantas para alimentarnos, y sobre todo crece la vulnerabilidad ante las plagas y las enfermedades. La biodiversidad se pierde debido al deterioro y fragmentación de los *hábitats*, a la introducción de especies, la explotación excesiva de plantas, animales y peces, la contaminación, el cambio climático, la agricultura (reducción de la variedades empleadas, plaguicidas) y repoblaciones forestales con monocultivos de rápido crecimiento.

“desarrollo sustentable y/o sostenible”¹³, esto plantea nuevos paradigmas: ¿puede ser posible el crecimiento económico con un respeto por la naturaleza, preservación, conservación y rescate?, ¿son antagónicos los preceptos de eficiencia, eficacia y productividad con el respeto por la naturaleza?, ¿qué marco jurídico es necesario para respaldar la visión de desarrollo sustentable? En este capítulo se presenta una visión del marco y racionalidad jurídica, necesarias para ayudar en la idea de desarrollo sustentable.

En años recientes el debate sobre los costos, los beneficios, las implicaciones de largo plazo del libre comercio y la globalización¹⁴ de la economía, han estado presentes en las

A las consecuencias indeseables del desarrollo económico, del crecimiento demográfico, de la desigual distribución de la renta y del consumo insostenible de recursos, hay que añadir las causas por las nuevas biotecnologías y el desarrollo de la ingeniería genética, el reducido espectro de productos agrícolas, forestales y pesqueros comercializados, y las políticas económicas que no atribuyen su debido valor a los recursos. La mayor parte del germoplasma de las especies y variedades agrícolas y ganaderas pueden llegar a desaparecer. Las especies inventariadas alcanzan la cifra de 1,750,000, pero algunos autores señalan que probablemente superen los 111 millones de especies, aunque la cifra media hoy se estima en 13,620,000 especies, según la Biblia de la biodiversidad, el *Global Biodiversity Assessment*, informe de 1,140 páginas publicado en inglés por el PDUMA en 1995. Pero lo único seguro es que nadie sabe cuántas especies existen. Entre las especies ya descritas hay 270,000 plantas, 4,300 mamíferos, 9,700 aves, 6,300 reptiles, 4,200 anfibios, 19,000 peces, 72,000 hongos (se cree que el número de especies debe superar 1.5 millones), 1,085,000 artrópodos (950.000 insectos descritos, aunque el número de especies debe ser superior a 8 millones), 5,000 virus y otras 4,000 bacterias (una cifra ínfima parte de los más de 400,000 virus y 1 millón de bacterias que se cree existen)”. (Santamarta, 02:40).

¹³ Desarrollo Sustentable y/o sostenible: Es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico o social que tiende a mejorar la calidad de vida además de la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

¹⁴ Uno de los primeros enfoques integrales, es el desarrollado por Jacques Attali. El se plantea 5 preguntas básicas: ¿qué nuevo orden político se perfila?, ¿qué desarrollo?, ¿qué relaciones de poder entre las naciones?, ¿qué estilos de vida? y ¿qué tendencias artísticas?. Realiza una descripción de lo acontecido en la evolución del hombre. En su visión antropológica, menciona la evolución de las tribus nómadas a las sociedades sedentarias, y de ellas a individuos nómadas.

En épocas más recientes, el término de globalización comienza a tener vigencia en grandes escuelas de negocios (“*Business Management*”) de Estados Unidos: Harvard, Columbia, Stanford, entre otras. Y se refiere a la influencia de los aspectos financieros a la economía mundial. El avance tecnológico permite integrar los mercados de capitales, esta movilidad ha provocado la inestabilidad económica en muchas economías del mundo: “efecto tequila”, “efecto samba”, “efecto dragón”, “efecto vodka”, entre otros. Después se populariza por las obras y artículos de los consultores en estrategias y mercadotecnia, graduados en estas escuelas: K. Ohmae y M. Porter.

La integración de gran parte de las economías nacionales a la economía mundial, fue definiendo la visión totalizadora e incluyente. El intentar definir los paradigmas, realidades y paradojas de la globalización; quedan de lado en esta investigación, si se requiere mayor información existe una literatura amplia: Attali, Jacques, “*Milenio*”, Seix Barral, México, D. F., 1991; Porter, M., “*La ventaja competitiva de las naciones*”, Plaza & Janés, Barcelona, España, 1991. Thurow, Laster, “*Head to Head*”, William Morrow and Company, 1992; Albert, Michel, “*Capitalismo contra capitalismo*”, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1992; Matin, Hans-Peter y Schumann, Harald, “*La trampa de la globalización: ataque contra la democracia y el bienestar*”, Taurus, Madrid, España, 1998; entre otros.

preocupaciones políticas de los ciudadanos.

Entre los principales aspectos que dan forma al debate del libre comercio y la globalización, está la liberación comercial, misma que afecta la calidad del medio ambiente¹⁵; en términos de repercusiones directas en el medio o de modo indirecto, como por ejemplo las consecuencias que dichas reglas comerciales (como las estipuladas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Organización Mundial de Comercio (OMC¹⁶)) tienen en las normas y reglamentos ambientales.

Durante mucho tiempo, Canadá, Estados Unidos y México han compartido preocupaciones e intereses comunes en la preservación del ambiente. Sin embargo, estas preocupaciones no siempre se resolvían con soluciones de común acuerdo. A principios de los años noventas, los tres gobiernos formalizan sus relaciones económicas y comerciales en un tratado de libre comercio.

El TLCAN, entró en vigor en 1994, creando el bloque comercial más grande del mundo. Al mismo tiempo, los miembros del TLCAN quisieron incorporar garantías ambientales al pacto de liberalización del comercio, donde acordaron suscribir un convenio más: el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), en él se abordaron preocupaciones ambientales relacionadas con el comercio y promoviendo la cooperación ambiental en la región. Para poner en práctica el ACAAN, se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte, organización internacional integrada por un Consejo, un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)¹⁷ y un Secretariado.

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI) "La globalización es una interdependencia económica creciente del conjunto de países del mundo, provocada por el aumento del volumen y la variedad de las transacciones transfronterizas de bienes y servicios, as como de los flujos internacionales de capitales, al tiempo que la difusión acelerada de generalizada de tecnología".

La Real Academia de las Lengua define globalización como "la tendencia de los mercados y las empresas a extenderse alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales".

¹⁵ Medio Ambiente, según la LGEEPA es el conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia como el desarrollo de los seres humanos, además de organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

¹⁶ OMC: Organización Mundial de Comercio. Es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos. El objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades.

¹⁷ CCPC. Comité Consultivo Público Conjunto. Intenta ser un foro para el intercambio de opiniones e información sobre protección, conservación y sustentabilidad ambiental. Las conferencias, seminarios e

El ACAAN refuerza y complementa las medidas ambientales del TLCAN, y así, los objetivos comerciales y ambientales pueden lograrse a través de la apertura y la cooperación.

También se estableció para promover la cooperación entre los tres países de América del Norte, tratando una de las más importantes consecuencias de la liberación comercial: los potenciales impactos ambientales¹⁸.

Como algunos de sus objetivos encontramos el “alentar la protección y mejoramiento del medio ambiente en territorio de las partes para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; incrementar la cooperación entre las partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora¹⁹ y fauna silvestres²⁰; fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales; promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales; y finalmente, promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación^{21,22}, entre otros.

El Artículo 10:6 (c), ordena al Consejo cooperar con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN, con el fin de alcanzar las metas al igual que objetivos ambientales del Tratado:

Contribuir a la prevención o solución de discusiones sobre el ambiente mediante; recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio, al mismo tiempo mantener una lista de expertos, los cuales podrán proporcionar información o asesoría a

iniciativas locales reúnen a investigadores, analistas y ciudadanía, para dimensionar los retos en materia de medio ambiente y comercio, formulando soluciones viables.

¹⁸ Impacto ambiental según la LGEEPA, artículo 3, se entiende como: Modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.

¹⁹ Según la LGEEPA, artículo 3, flora silvestre se entiende como: las especies vegetales así como los hongos, que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo control del hombre.

²⁰ La misma establece como fauna silvestre: las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación.

²¹ Según la LGEEPA, artículo 3, la contaminación esta establecida como: la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico.

²² Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. México, Estados Unidos y Canadá, Pág. 2.

los comités; grupos de trabajo además de otros organismos del TLC²³.

En la cuarta sesión ordinaria²⁴ del Consejo en 1997, el Consejo designó al Comité de Revisión Independiente con el fin de que presentara un informe sobre el funcionamiento y la eficacia del ACAAN.

Para 1998 el Comité presentó el informe y aportó recomendaciones y reflexiones para una visión a largo plazo, identificó oportunidades de mejoría y algunos logros, entre ellos se encontraba la publicación de información relevante sobre el medio ambiente en la región, el intercambio de información sobre biodiversidad, la identificación de la causa de muerte de aves acuáticas, el establecimiento de un proceso de participación ciudadana por medio del CCPC, el impulso a la cooperación entre las dependencias a cargo de la aplicación sobre prácticas y políticas actuales, la realización de diversos ejercicios de entrenamiento y desarrollo de la capacidad y la instrumentación del procedimiento de las Peticiones Ciudadanas, entre otros.

El Consejo aprobó una “Agenda común para la Acción” en la que se establecía un marco estratégico para la Comisión, con visión a tres años.

La primera área estratégica fue: la búsqueda de la sustentabilidad ambiental en los mercados abiertos. En este aspecto la Comisión trabajó para fomentar el comercio de bienes y servicios. Además, la CCA fortaleció sus esfuerzos de análisis y cooperación en cuanto a normas, cumplimiento y desempeño ambiental. En segundo término, el Consejo ordenó que la Comisión abordara asuntos relacionados con el Resguardo compartido del medio ambiente de América del Norte, incluidas la identificación de las relaciones económicas y ambientales, protección de la salud humana y de los ecosistemas.

En esta sesión se acordó también realizar un enfoque estratégico de mas largo plazo, el fin era que la CCA estableciera un plan trienal con el fin de que la organización esté siempre planificando hacia delante, revisará y renovará su plan de largo plazo cada año. Con ello se tendría un equilibrio adecuado entre el calendario de resultados y la seguridad necesaria para los proyectos multianuales.

²³ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. México, Estados Unidos y Canadá, Pág. 10.

²⁴ El consejo, según el Artículo 9 del ACAAN debe de reunirse por lo menos una vez por año en sesiones ordinarias

Para 2001, el Consejo de la CCA estableció un marco de trabajo estratégico de largo plazo para las actividades de la Comisión, reafirmando su compromiso con la cooperación ambiental regional, con la profundización de los vínculos económicos, sociales y ambientales. El marco incluía estos elementos principales:

- Reunir, recopilar e intercambiar información ambiental de alta calidad²⁵.
- Fomentar el uso de enfoques de mercado²⁶.
- Desarrollo de la capacidad para fortalecer las alianzas ambientales²⁷.
- Fomento de la participación ciudadana²⁸ en el trabajo de la CCA.

El Consejo en su sesión de junio de 2002, decidió iniciar o continuar iniciativas en las siguientes áreas:

- “Energía y medio ambiente.
- Salud Infantil y medio ambiente.
- Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas.
- Residuos Peligrosos²⁹.
- Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes³⁰ en América del Norte.
- Alianzas de América del Norte para el desarrollo sustentable.
- Comercio y medio ambiente.
- Financiamiento y medio ambiente
- Resguardo ambiental empresarial”³¹.

²⁵ La información ambiental oportuna y precisa es básica para la toma de decisiones acertadas y el desarrollo de políticas ambientales adecuadas. El fortalecimiento de la capacidad para obtener y compartir conocimiento entre todos los sectores de la sociedad es fundamental para que los ciudadanos puedan tomar medidas debidamente sustentadas.

²⁶ Enfoque de mercado se refiere al impulso de innovaciones y al desarrollo de soluciones creativas que atiendan los objetivos ambientales compartidos a las metas económico-sociales de los tres países.

²⁷ Para el cumplimiento de las metas ambientales, se requiere de la colaboración entre sectores; homólogos; funcionarios y ONG’s; fortaleciendo las relaciones con el sector privado.

²⁸ La participación ciudadana contribuye a las actividades de la CCA en aspectos como la revisión del proceso de las peticiones ciudadanas del artículo 14 y 15, en la elaboración de sus recomendaciones sobre el proceso de las mismas; participa en las sesiones públicas del CCPC, en reuniones de los grupos de trabajo, entre otras.

²⁹ Residuos Peligrosos: todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.

³⁰ La LGEEPA, establece como contaminante: toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.

El trabajo de la CCA, como ya se había mencionado, se concentra en cuatro programas básicos, los cuales abarcan todos los temas anteriores.

Estas áreas, comprenden diversos programas donde se profundizan las metas y los objetivos del ACAAN. Los proyectos específicos son los medios para alcanzar las metas de los programas.

Hasta 2004, las prioridades de la meta del Programa en el que participa la PROFEPA eran: “el mejoramiento de la aplicación, el cumplimiento de leyes y de reglamentos; normas del desempeño ambiental; el continuo desarrollo de la legislación y las políticas ambientales. Las iniciativas del programa, pretenden dar a conocer las tendencias regionales de la puesta en marcha, la aplicación de la legislación y las normas ambientales”³².

Al respecto, la PROFEPA desarrolla diferentes proyectos mediante el Grupo de Trabajo de América del Norte de Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental (GTA).

Este Grupo se estableció en 1996 de acuerdo a la Resolución del Consejo 96-06 (ver anexo), y es integrado por funcionarios de nivel superior del área de aplicación de la legislación ambiental, designados por cada una de las Partes. Su principal objetivo es: actuar como un foro de cooperación de América del Norte en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental, propiciando el desarrollo de programas e iniciativas de cooperación trilateral.

México ha participado desde 1994 en la creación, diseño y evolución de los diferentes proyectos de la CCA. Es por esto, que la presente investigación se basa en la forma de elaboración y análisis de estos planes, con el objetivo de abordar las preocupaciones ambientales de México, mostrando los logros conseguidos en el desarrollo del país.

³¹ Sesión Ordinaria del Consejo 18-19 de junio de 2002. Ottawa, Canadá. www.cec.org/files/PDF/COUNCIL/SR02-00_es.pdf.

³² www.cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?varlan=espanol&ID=1024.

1.2 Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

La Comisión para la Cooperación Ambiental fue creada por Canadá, Estados Unidos y México, para tratar asuntos transfronterizos sobre el ambiente en América del Norte, y para contribuir en la creación de un consenso y una comprensión común de la naturaleza así como de promover las actividades que le permitan hacerle frente.

La CCA fomenta soluciones sustentables para preservar y proteger los sistemas naturales de América del Norte, mediante el trabajo conjunto de los actores, tanto privados como públicos, en las esferas local, regional y global. Estas relaciones de participación conjunta permiten llevar al máximo el impacto de sus acciones, evitando duplicar el trabajo en otras instancias, teniendo definido su papel como centro de análisis de políticas, investigación e información a escala de América del Norte, según el asunto del cual se trate.

La CCA ha establecido un foro regional para explorar tendencias, reunir a los actores clave en el desarrollo de soluciones o intercambiar puntos de vista sobre asuntos relevantes en materia de protección ambiental, conservación, sustentabilidad, vínculos entre el ambiente y el comercio. Dado que la CCA comprende a los tres gobiernos de América del Norte, a través del Consejo de los Ciudadanos, de los diversos comités consultivos y del CCPC, la institución se halla en una posición ideal para desempeñar el papel de “intermediario”.

Asimismo, al actuar como enlace, la Comisión, promueve la coordinación de proyectos regionales emprendidos mayormente por otras instancias; funciona como motor para acelerar la instrumentación de acuerdos internacionales; mediante la colaboración y las asociaciones, es impulsora de planes que requieren apoyo técnico o financiero, o simplemente una mejor coordinación; realiza investigaciones y análisis de política de alta calidad. El personal establece redes de trabajo con científicos y académicos expertos; para poder transmitir información, opiniones objetivas y científicas, a los responsables de la toma de decisiones y a la ciudadanía.

Los trabajos de investigación y las publicaciones de la CCA, tienen como finalidad permitir un mejor y mayor conocimiento en materia de comercio y ambiente. La información y el análisis que se realiza para la ciudadanía, la industria y los gobiernos, aparta nuevas

herramientas para hacer frente a los retos ambientales, ya sea para el manejo adecuado de sustancias químicas peligrosas³³, conservar la biodiversidad³⁴ o fomentar el desarrollo sustentable.

La participación pública es un elemento fundamental en el mandato de la CCA, que procura comprometer a la sociedad civil; dicha participación incluye a la ciudadanía en todas las actividades así como en el financiamiento de proyectos comunitarios. Ello, además de la contribución de los ciudadanos que integran el CCPC, que constantemente solicita aportaciones o comentarios de los habitantes en torno a todos los informes o publicaciones de la Comisión.

Al respecto y, conforme al artículo 14 del ACAAN, cualquier persona u organización no gubernamental puede denunciar que una parte del Acuerdo no aplica de manera efectiva alguna ley ambiental y someter la denuncia respectiva (Petición Ciudadana) al Secretariado de la Comisión. Si se determina que la petición satisface determinados criterios y factores, se solicita una respuesta a la parte mencionada en la petición. Tomando en cuenta esa respuesta, la Comisión puede proceder a elaborar un expediente de hechos según lo estipula el artículo 15.

Asimismo, un expediente de hechos describe el desarrollo del asunto, las obligaciones de la parte conforme a la Ley en cuestión, las acciones de la parte en cuanto al cumplimiento de esas obligaciones y los hechos relevantes de la aseveración presentada en la petición del incumplimiento de la aplicación efectiva de la legislación. Una vez concluido, el Consejo puede, con al menos dos tercios de los votos, hacer público el expediente de hechos final. Un expediente de hechos ofrece información sobre las prácticas de aplicación que pueden servir a los gobiernos, así como a los peticionarios y otros miembros interesados de la ciudadanía.

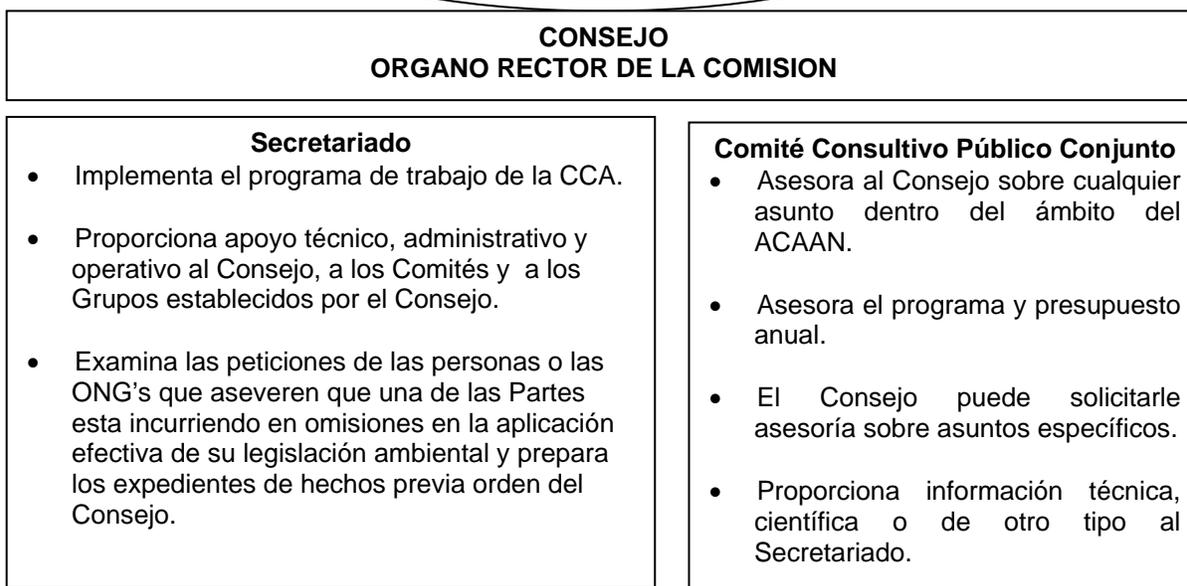
³³ Sustancias químicas peligrosas: es todo aquel producto o mezcla, que pueda ser un riesgo dañino razonable a la salud humana o al ambiente.

En la LGEPPA, artículo 3, se entiende por material peligroso: los elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos; que independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas.

³⁴ En la LGEPPA, se establece biodiversidad como: la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos así como los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

La Comisión es dirigida por un Consejo³⁵, que conforman los Secretarios de Estado de medio ambiente (o su equivalente) de Canadá, Estados Unidos y México. El Consejo se apoya en un Secretariado³⁶, con personal especialista en cuestiones ambientales. Asimismo, el Consejo cuenta con la asesoría del CCPC, integrado por cinco ciudadanos de cada país de América del Norte.

Estructura de la Comisión



1.2.1 Consejo

El Consejo es el órgano rector de la Comisión, está integrado por los Secretarios de Medio Ambiente (o su equivalente)³⁷ de cada país: el Ministro de Medio Ambiente de Canadá; el administrador de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, y el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) de México. El Consejo se reúne al menos una vez al año, para tratar los programas y actividades de la CCA.

³⁵ Para mayor información se puede consultar el Artículo 10 del ACAAN, en donde se establecen las funciones del Consejo.

³⁶ Para mayor información se puede consultar el Artículo 11 del ACAAN, en donde se establecen las funciones del Secretariado.

³⁷ El ACAAN no especifica que los miembros del Consejo deban ser Ministros de medio ambiente; únicamente que debe tratarse de funcionarios de rango de Secretaría de Estado o su equivalente.

También, el Consejo examina, elabora y hace recomendaciones de acuerdo con el artículo 10.2 del ACAAN, sobre técnicas o metodologías comparables para la recolección; análisis de datos; manejo de información; prevención de la contaminación; enfoques e indicadores con el fin de informar sobre el estado del medio ambiente; uso de instrumentos económicos; investigación científica, desarrollo de tecnología; promoción de la conciencia pública; especies tóxicas dañinas; conservación de la fauna, flora, protección de sus hábitats; cuidado de especies; actividades de prevención y respuesta ante desastres ambientales; intercambio de científicos ambientales y etiquetado ecológico; entre otros. Además, permite fortalecer la cooperación para elaborar leyes y reglamentos ambientales, para un mejoramiento continuo; alienta la aplicación efectiva, el cumplimiento además de la cooperación por cada una de las partes en cuanto a sus leyes y reglamentos ambientales.

Asimismo, el Consejo elabora recomendaciones, sobre el acceso público a la información acerca del ambiente; sobre los límites adecuados para contaminantes específicos; además, coopera con la Comisión de Libre Comercio para alcanzar las metas y objetivos ambientales del TLC; y, alienta a cada una de las partes a establecer procedimientos administrativos adecuados, de conformidad con sus leyes ambientales. Dicho órgano permite establecer responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes, en grupos de trabajo para solicitar la asesoría de personas o de organizaciones sin vinculación gubernamental, incluidos expertos independientes; además de adoptar cualquier otra medida en el ejercicio de sus funciones que las partes acuerden.

Todas las decisiones, como las recomendaciones del Consejo, se toman por consenso y se hacen públicas, salvo que el Consejo o el Acuerdo dispongan otra cosa.

En relación al Comité Consultivo Nacional (CCN), se establece en el artículo 17 del ACAAN. Éstos están integrados por ciudadanos de cada país (incluidos representantes de organismos no gubernamentales), los cuales asesoran a sus gobiernos de acuerdo a la aplicación de su legislación para el beneficio del Acuerdo. En cuanto a la conformación del CCN, cada país tiene una diferente:

- 1 Canadá: tiene seis miembros y son nombrados por un comité, está integrado por las autoridades ambientales federales y los ministerios del medio ambiente de las

provincias firmantes del ACAAN; se incluyen a los miembros de organismos ambientales no gubernamentales y del sector empresarial.

- 2 Estados Unidos: la EPA, asesora al representante estadounidense en el Consejo, lo mismo que a su representante alterno, en los asuntos estratégicos, científicos, tecnológicos, reglamentarios y económicos relacionados con el ACAAN.
- 3 México: está encabezado por el titular de la SEMARNAT y tiene 38 miembros, funcionando como Comité Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable.

El artículo 18 del Acuerdo establece que los comités consultivos gubernamentales (CCG), están integrados por representantes de cada país: de los gobiernos federales, estatales o provinciales; para ofrecer asesoría sobre la aplicación y el desarrollo del mismo.

Como caso especial (artículo 9), cada Ministro de medio ambiente tiene la posibilidad de designar a una persona para realizar las labores de consejero en nombre de su gobierno. A estos sustitutos se les llama Representantes Alternos y tienen plenas facultades en los asuntos de competencia del Consejo, para asegurar la instrumentación del ACAAN, incluida la aprobación del Plan-programa de la CCA.

El Comité General Permanente (CGP)³⁸, se conforma por el Consejo con un representante por país. Ayuda a los Representantes Alternos en sus múltiples tareas y funciona como primer punto de contacto entre el Secretariado y los gobiernos, asegurando el seguimiento de las necesidades de información o de acción del Secretariado.

1.2.2 Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) está integrado por quince miembros, cinco de cada país (Canadá, Estados Unidos y México), nombrados por sus respectivos gobiernos.

³⁸ Se aprueba por la Resolución del Consejo No. 95-1 el establecimiento de un Comité General Permanente compuesto por representantes de cada una de las Partes con el fin de asegurar una comunicación regular entre el Secretariado y las Partes sobre todos los aspectos de la aplicación del Acuerdo. Los representantes de las Partes en el Comité General Permanente serán los primeros puntos de contacto de sus respectivos gobiernos ante el Secretariado en lo concerniente a la aplicación del Acuerdo y asegurarán en forma oportuna el seguimiento de la información y /o acciones exigidas por el Secretariado. El Comité General Permanente se comunicará en forma regular con el Director Ejecutivo o con un representante designado del Secretariado, personalmente o por conferencia telefónica, para asegurar un intercambio regular de información y opiniones.

El Comité pretende ofrecer una orientación sólida que contribuya de manera constructiva a desarrollar un modelo trinacional de cooperación, en la búsqueda de objetivos comunes. El Consejo establece las reglas de procedimiento del CCPC; éste elige a su presidente con duración de un año y con una rotación entre los miembros; asesora al Consejo sobre cualquier asunto referente al Acuerdo; proporciona al Secretariado, información técnica, científica o de cualquier otra clase que sea pertinente, incluso para propósitos de la elaboración de un expediente de hechos según el Artículo 15.

El CCPC se instruye como mecanismo de cooperación, para asesorar al Consejo en sus deliberaciones y aconsejar al Secretariado, en sus tareas de planificación y actividades. Sus objetivos son:

- 1 “Promover la cooperación en la región de América del Norte, para proteger los ecosistemas³⁹ y apoyar el desarrollo económico sustentable.
- 2 Asegurar la participación activa de los ciudadanos y la transparencia en las actividades de la Comisión”⁴⁰.

Aunque proceden de tres naciones distintas, el desarrollo institucional es *sui géneris*; quienes participan en el Comité lo hacen a título personal en su calidad de ciudadanos unidos por el compromiso de preservar y mejorar el ambiente común.

1.2.3 Secretariado

El Secretariado que tiene su sede en Montreal, Canadá, está presidido por un director designado por el Consejo por un período de tres años, el cual podrá renovar por un tiempo de tres años más, el cargo de director ejecutivo se rota sucesivamente entre los nacionales de cada una de las partes. El Consejo puede remover al director ejecutivo solo por causa justificada. Este director nombra y supervisa al personal de apoyo del Secretariado, reglamenta sus facultades y obligaciones, fijando sus remuneraciones conforme a las normas generales que establezca el Consejo. En el desempeño de sus obligaciones, el director ejecutivo y el personal de apoyo no pueden solicitar ni recibir instrucciones de ningún gobierno o autoridad externa al Consejo. Cada una de las partes,

³⁹ Según la LGPEA, Ecosistema significa: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.

⁴⁰ Declaración de principios del CCPC: www.cec.org/who_we_are/jpac/vision/index.cfm?varlan=espanol.

respeta el carácter internacional de las responsabilidades del director ejecutivo y del personal de apoyo así como también procura no influir en el cumplimiento de ellas.

Además, el Secretariado brinda apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo, a los comités, a grupos establecidos por el mismo, a cualquier otra clase de disposiciones del Consejo; proporciona a las partes y al público información relativa al lugar donde pueden recibir asesoría técnica o información especializada sobre asuntos ambientales.

El director presenta al Consejo el Programa-presupuesto anual de la Comisión, con disposiciones sobre propuestas de actividades de cooperación.

1.3 Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)

En 1995 la Comisión para la Cooperación Ambiental creó el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)⁴¹, con el propósito de financiar proyectos comunitarios donde se promovieran metas y objetivos de la CCA. El FANCA apoyó las siguientes actividades:

- Basadas en un proyecto o en la comunidad; que fueran pequeñas y fomentaran asociaciones de cooperación.
- Ayuda a Proyectos que mejoran los objetivos de la CCA, igualmente a aquellos que contaran con un apoyo adicional proveniente de otras fuentes; con la intención de fortalecer y desarrollar la capacidad de comunidades e instituciones locales.

Para que los proyectos pudieran contar con financiamiento, quedó establecido:

- Que cumplieran con los objetivos del ACAAN, de conformidad con el Artículo 1.
- Que se relacionaran con el Plan-programa y presupuesto de la CCA en curso, específicamente con las categorías establecidas en la convocatoria del FANCA para la recepción de propuestas. Estas categorías se definían anualmente. Las clases de propuestas eran sometidas a la aprobación del Consejo, como parte del proceso de planeación y aprobación del Plan-programa.

Para entender como se otorgaban los financiamientos del FANCA, es importante mencionar que los únicos que recibían financiamiento eran quienes residan en uno de los tres países miembros; las organizaciones no gubernamentales (ONG)⁴², en cuyos proyectos colaboraran organismos no calificados por otras razones, y se considera caso por caso⁴³, en el otorgamiento de subvenciones⁴³.

⁴¹ La Resolución de Consejo 95-09 ordenó crear en 1996 el Fondo de América del Norte para el Medio Ambiente, pero en la Sesión del Consejo 95-05 los Representantes del Consejo cambiaron ese nombre a Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental.

⁴² Organismo no gubernamental, se refiere a cualquier organización o asociación científica, profesional, o comercial no lucrativa o de interés público, que no esté afiliada a ningún gobierno ni bajo su dirección.

⁴³ Subvenciones: concesión de dinero efectuada a una entidad o individuo por el Estado, ayuntamiento, etc., para fomentar una obra o un servicio de interés público (subsidio). Para tener un enfoque económico, se puede consultar la abundante literatura: Carlton, Dennis y Perloff, Jeffrey, “*Modern Industrial Organization*”, Harper Collins Publishers, USA, 1990. Phelps, Edmund, “*Economía política: un texto introductorio*”, Antoni

Debido a que los recursos del FANCA eran limitados, las subvenciones se asignaban de manera prioritaria a aquellos organismos con poco apoyo financiero. Las partes del ACAAN, estaban obligadas a cumplir por sí mismas con sus obligaciones ambientales, por lo que los fondos del FANCA no debían de utilizarse para ayudar a las partes a cumplir con los requisitos del Acuerdo.

Asimismo, la resolución de Consejo 95-09 estipuló la creación del FANCA, reconociendo la importancia de apoyar programas que tuvieran relevancia y efecto “locales”, ordenaba que los recursos fueran usados con el propósito de “comprometer la energía y la imaginación de las poblaciones de América del Norte para alcanzar las metas y los objetivos del ACAAN”. Los recursos del FANCA se destinaron únicamente a apoyar iniciativas del ámbito comunitario. El objetivo de conferir facultades y desarrollar la capacidad de las comunidades e instituciones locales era un principio rector en la selección de propuestas.

El Secretario suministraba al FANCA una suma que se determinaba anualmente (como parte del Plan-programa y Presupuesto de la CCA). Dicha suma era destinada a los subsidios. En la administración del FANCA, intervenían diferentes factores:

- Los fondos eran distribuidos equitativamente entre los tres países.
- La asignación mínima era de 60,000 dólares canadienses.
- Los fondos se entregaban en pagos parciales, para garantizar que los proyectos financiados se desarrollaran en un plazo no mayor a dos años. Estos pagos se aplazaban o retendrían si no cumplían las condiciones para el otorgamiento de fondos.
- Los beneficiarios debían presentar al FANCA informes de avance y estados ambientales. Esos informes se debían mostrar de acuerdo a un calendario de informes y pagos, que formaba parte del Acuerdo para el Financiamiento del FANCA. Los informes de avance y los estados financieros, eran puestos a disposición de las partes para propósitos informativos si éstas así lo solicitaban.
- Se aceptaban las solicitudes de financiamiento para varios años. La aprobación de dichas solicitudes dependía de la disponibilidad de los fondos, donde estaría sujeta a revisión cada año.

Bosch, Barcelona, España, 1986. Call, Steven y Holahan, William, “*Microeconomía*”, Grupo Editorial Iberoamérica, México, D. F., 1983.

-
-
- Los solicitantes podían presentar más de una diligencia por año para diferentes proyectos; sin embargo, solamente uno de ellos podía ser elegido por año para recibir el financiamiento.

La administración del FANCA estaba conformada por un Comité de Selección, entre el personal del Secretariado de la CCA y los asesores técnicos; una de las principales funciones del Comité de Selección era aprobar o no las solicitudes de subvención. Constataba de seis miembros representantes, dos de cada uno de los países, designándose de la siguiente manera:

- Por parte del Comité Consultivo Público Conjunto de la CCA, se seleccionaba dentro de sus miembros a un representante, el otro era seleccionado por cada parte, entre sus respectivos Comités Consultivos Nacionales (CCN) o gubernamentales (CCG).
- Si no era posible para una o más de las partes tener a un representante, entre el CCPC, del CCN o CCG, estas partes elegían a uno o dos de sus ciudadanos para que las representen en el Comité de Selección.

Todos los miembros del Comité de Selección, eran designados para cubrir dos ciclos anuales de subvenciones.

Para garantizar la integridad y la índole apolítica del FANCA, se exigía a los miembros del Comité de Selección firmar una declaración expresando no ser representante de los intereses de ningún grupo específico. Los miembros del comité de Selección debían retirarse del proceso de selección, en los casos donde se detectara un conflicto.

El Secretariado de la CCA, seleccionaba al personal para los puestos del FANCA. El personal del FANCA actuaba dentro del Comité de Selección en calidad de miembros ex officio; trabajaban en conjunto con los del Secretariado para garantizar los objetivos de la CCA, los cuales se interpretaban adecuadamente cuando se solicitaban propuestas y se asignaban fondos.

El Comité de Selección presentaba informes anuales al Consejo, mismo que se mostraba después de la aprobación de las subvenciones e incluía comentarios sobre los procedimientos del FANCA. Además, integraba las recomendaciones que permitían

mejorar su desempeño.

Como parte del Informe Anual de la CCA, el Secretariado entregaba al Consejo un informe de las actividades del FANCA. En éste se describían los subsidios otorgados en el año, las metas y resultados de las subvenciones previas, cómo estas contribuían al cumplimiento de los objetivos generales expuestos en el Plan-programa y el presupuesto de la CCA.

Para la convocatoria a la presentación de propuestas y procesos de revisión, se estableció:

- Que el personal del FANCA emitiera una convocatoria a la presentación de propuestas (CPP), que expusiera los proyectos; proporcionara información sobre cómo solicitar una subvención y presentara un esquema de opciones. La solicitud era enviada a las partes, en este caso al CCPC de la CCA y a los grupos de interés (dándole carácter público).
- Que los integrantes del FANCA revisaran las propuestas y prepararan una recomendación para que fuera el Comité de Selección quien tomara la decisión final. Omitía una sugerencia por cada propuesta, manifestando si ésta debiera aprobarse o no.
- Los miembros del FANCA podían recurrir al apoyo del personal del Secretariado de la CCA, oficinas de gobierno y asesores externos para evaluar los aspectos técnicos, legales y la relevancia de las propuestas; para las áreas de programa de la CCA o para aclarar las dudas o preocupaciones que expusieran los miembros del Comité de Selección.
- Las propuestas se calificaban de acuerdo con su grado de afinidad, estableciéndose en los objetivos de la CCA y los criterios que se mencionan más adelante, a fin de garantizar un proceso de revisión equitativa y justa.
- El Comité de Selección revisaba los informes de selección presentados por el personal del FANCA, aprobando o rechazando las solicitudes de financiamiento.

Una vez concluida esta etapa, las subvenciones se daban a conocer en forma pública. El anuncio incluía: el nombre del organismo, su ubicación, el nombre del proyecto, el resumen del mismo y el monto del financiamiento. La información sobre cómo ponerse en

contacto con el organismo se hacía pública si se contaba con el permiso del titular del proyecto. Quedó establecido que podía proporcionarse la información completa sobre los proyectos específicos, a las partes que requieran de ella.

El proceso de presentación de solicitudes para el otorgamiento de fondos se realizaba anualmente. Esto permitía a la instancia correspondiente, tener tiempo suficiente para la revisión, seguimiento y evaluación. En general, se contempló que su emisión fuera a principios de año y las subvenciones se daban a conocer dentro de los tres meses posteriores a la fecha límite de recepción.

Los criterios para evaluar las propuestas eran los siguientes:

- Fundamental que cualquier propuesta fuera compatible con los objetivos del Artículo 1 del ACAAN, con el Plan-programa vigente de la CCA y con las categorías definidas en la convocatoria para la presentación de propuestas del FANCA.
- Las propuestas debieron mostrar si los resultados previstos a corto y a largo plazo eran claros y razonables, si los costos administrativos como los gastos generales no eran excesivos y estaban detallados, si el benéfico contaba con la estructura organizativa e institucional necesaria para garantizar el éxito del proyecto.

Cabe mencionar que el FANCA desde su creación en 1995 y hasta 2003 otorgó 196 subvenciones (79 de ellas binacionales o trinacionales) por un total de \$C 69.36 millones y proporcionó, mediante el apalancamiento, una contribución adicional de \$5 millones de otras fuentes. Los proyectos del FANCA financiaron una gran diversidad de actividades, incluidas algunas relacionadas con la biodiversidad, los bienes y servicios verdes, la energía, salud y calidad del aire. El FANCA no fue creado por el ACAAN mismo; fue más bien el Secretariado el que lo propuso en un momento en que tenía fondos superavitarios. Como resultado de los recortes en el presupuesto para 2003, la CCA decidió liquidar el FANCA, pero los proyectos aprobados en 2002 y 2003 continuaron recibiendo apoyo administrativo hasta que completaran sus actividades.

Además del otorgamiento de subvenciones, el FANCA sirvió también como foro para el intercambio de información, mediante la difusión de los proyectos aprobados y ayudando a organizaciones con proyectos similares a ponerse en contacto entre si.

El FANCA cumplió una función importante en desarrollo de capacidad, fomento de la participación de comunidades de base, en particular en México, y en la ampliación de la penetración social de la CCA.

Después de los logros mencionados, el FANCA tuvo que suspender sus operaciones el otoño de 2003, la CCA decidió que ya no sería posible seguirlo financiando en virtud de las reducciones en el presupuesto de la organización.

1.4 Programas y Proyectos de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Las cuatro áreas de trabajo de la CCA, están conformadas de la siguiente manera:

- 1) *Medio Ambiente, Economía y Comercio*: 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.

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 significativo⁴⁴ sea identificado, con el fin de cuantificar en la medida de lo posible donde se aplicarían las respuestas de política ambiental necesarias. Son dos los proyectos establecidos aquí:

- 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.
- 2) *Conservación de la Biodiversidad*: dentro del vínculo establecido entre lo económico, comercial y social, este programa tiene como principal característica, la promoción de la cooperación entre las partes. 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

⁴⁴ Según el Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, Impacto Ambiental Significativo es aquél que resulta de la acción del hombre o de la naturaleza, que provoca alteraciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, obstaculizando la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales.

se establezcan las acciones de conservación en la región (trinacional). Los proyectos son:

- 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).
- 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:
 - 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 redes de áreas protegidas.
 - 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.

⁴⁵ ICAAN: Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte. Empezada por la CCA en 1999, la ICAAN es hoy parte de la agenda de la comunidad para la conservación de las aves de América del Norte. La ICAAN ha logrado completar la fase inicial de establecer las bases institucionales para conservar a todas las aves en todos los hábitats de América del Norte. Desde 2002, la ICAAN emprendió su etapa de campo para constituirse en un vehículo para la conservación integral de las aves. En 2003 la CCA siguió propiciando el establecimiento de asociaciones para la aplicación en sitio, incluido el mejoramiento de la capacidad local para participar en los esfuerzos subcontinentales de conservación.

-
-
- 3) *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.
- 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.
 - 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.
 - 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

⁴⁶ MASQ: Manejo Adecuado de Sustancias Químicas. El proyecto es una iniciativa continua para reducir los riesgos que las sustancias tóxicas representan para la salud humana y el medio ambiente de América del Norte. El proyecto ofrece un foro para: (a) identificar los aspectos prioritarios de la contaminación química de preocupación regional; (b) desarrollar los planes de acción regional de América del Norte (PARAN) para ocuparse de estos asuntos prioritarios; (c) vigilar la aplicación de los PARAN aprobados, y (d) propiciar y fomentar el desarrollo de la capacidad en apoyo de las metas generales del MASQ, con particular atención en la puesta en marcha de los PARAN. Plan Programa y presupuesto de la CCA.

⁴⁷ RETC. El proyecto Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes de América del Norte de la CCA rastrea y publica información sobre las cantidades, las fuentes y el manejo de las sustancias químicas tóxicas de las actividades industriales en América del Norte, incluidos análisis de las tendencias en las emisiones y transferencias de contaminantes desde los primeros días del TLCAN. Cada año la CCA publica el informe “*En Balance*” y su página en Internet que ofrecen una imagen regional única de los contaminantes en América del Norte, con base en los datos disponibles en los sistemas nacionales de los RETC. El proyecto también busca propiciar la colaboración entre los programas RETC nacionales para enriquecer la compatibilidad entre los tres sistemas de registro con vistas a lograr una imagen más precisa de las fuentes y las tendencias en las emisiones y transferencias de contaminantes en el subcontinente. Otro aspecto importante del proyecto lo constituyen los avances en el derecho de la ciudadanía a la información y la participación de los sectores y grupos de interés. En escala mundial, la CCA colabora con otras entidades internacionales (la OCDE, el Foro Intergubernamental sobre Seguridad Química, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas) para intercambiar experiencias y contribuir al desarrollo y el uso de los RETC en todo el mundo.

⁴⁸ Informe “*En Balance*”: En el Informe, la Comisión se propone proporcionar un panorama general de las emisiones y transferencias de contaminantes en América del Norte, permitiendo con ello a la ciudadanía comprender mejor las fuentes y el manejo de la contaminación industrial, de igual forma, brindar información

la reducción de emisión de transferencias de contaminantes en las actividades industriales, son dos de las prioridades de esta área de trabajo.

- d) *Desarrollo de la capacidad para prevenir la contaminación*: su principal labor es la 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.
 - 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.
- 4) *Legislación y Políticas Ambientales*: 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. Las áreas de trabajo son:
- 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.
 - 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.
 - 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.
 - 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,

para ayudar a los gobiernos nacionales, estatales y provinciales, así como a la industria y las comunidades, a detectar prioridades para la reducción de la contaminación.

estatal/provincial y local), para mejorar las medidas preventivas contra la contaminación y el uso de sistemas de administración ambiental.

Los proyectos se llevan a cabo a través de diversos medios, ajustándolos para responder mejor a las circunstancias y necesidades tanto de la CCA como de las partes involucradas.

Una vez delimitados los alcances y el despliegue del proyecto, se puede derivar una variedad de acciones o estrategias. Regularmente, se recurre a pruebas piloto con el fin de evaluar un modelo o una estrategia en determinada localidad. Los resultados aportan modelos, permitiendo a los realizadores mejorar las estrategias, antes de invertir más energía y recursos en iniciativas de mayor escala. Los proyectos también pueden valerse de un equipo de expertos, grupos de trabajo, comités multisectoriales entre otras formas de participación, para cumplir los objetivos en el área del programa.

Asimismo, el desarrollo de la capacidad, es un elemento importante en la estructura del programa de trabajo, ésta puede estar adaptada a las necesidades particulares de uno o más de los países. América del Norte cuenta con gran cantidad de expertos en los tres países, para ser llamados en la definición de los asuntos: aportando conocimientos científicos; ofreciendo soluciones técnicas o elaborando mecanismos institucionales.

1.5 Implementación del ACAAN y funcionamiento de la CCA a 10 años de operación

Es muy importante explicar brevemente como es que ahora la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) cuenta con una nueva estructura, como surge y cuáles son sus nuevas prioridades.

En 2004 se efectuó una revisión integral de la primera década de operaciones de la CCA. Se concluyó que la CCA había alcanzado varios logros notables durante los pasados diez años. Con miras al futuro, ello alienta a la Comisión a centrar de modo más riguroso sus programas en temas de importancia estratégica para los tres países y en los cuales puedan lograrse avances firmes.

El Secretariado de la CCA y las partes del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) han trabajado en una nueva ruta de avance. Para ello, la Comisión reevaluó sus prioridades en la Sesión del Consejo de 2004 en Puebla, los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México se esforzaron en definir la perspectiva de la CCA en el siguiente decenio. La Declaración de Puebla dispone cuatro características importantes:

- 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 ampliar.
- 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 colectivas.
- La CCA produce resultados concretos, se esfuerza por alcanzar logros tangibles en sus tareas de trabajo.
- 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 eficaz e informada en los países.

El programa de cooperación de la Comisión involucra directamente a los países en un

esfuerzo conjunto para contribuir a la protección del medio ambiente de América del Norte. El programa promueve y facilita la cooperación entre las partes y proporciona las herramientas y la información para permitir a la ciudadanía, los gobiernos y la industria proteger mejor el medio ambiente común conforme crece la economía de la región.

Las partes eligieron tres prioridades generales para el programa de cooperación de la CCA en los próximos cinco años, dichas prioridades son:

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

Para avanzar en estas tres prioridades, las Partes adoptaron por metas y objetivos específicos y formularon iniciativas de cooperación a largo plazo para su cumplimiento. Estas iniciativas comprenden un esfuerzo centrado, integrado y coherente para generar resultados visibles y concretos.

Los proyectos individuales del programa de cooperación de la CCA pueden cambiar año con año, pero los objetivos se mantienen para toda la duración del plan estratégico.

1.5.1 Información para la toma de decisiones.

Los responsables de la toma de decisiones en todos los niveles de los tres países requieren de la mejor información para establecer sus objetivos, instrumentar las soluciones y dar seguimiento a la efectividad de sus opciones.

Con el propósito de contribuir en la gestión de las cuestiones transfronterizas, la CCA trabajará para incrementar la comparabilidad, confiabilidad y compatibilidad de la información nacional y subregional. La Comisión ha dado inicio ya al desarrollo y vinculación de bases de datos y redes de información multinacionales en áreas como emisiones de contaminantes, integridad ecológica y relaciones entre comercio y medio ambiente. La CCA continuará este trabajo y desarrollará también normas y metodologías comunes para integrar diversas actividades relacionadas con la información y mecanismos de registro utilizados en América del Norte. La Comisión continuará

garantizando que sus productos informativos tengan sólidas bases científicas y sean de alta calidad. Asimismo, la Comisión aprovechará los esfuerzos nacionales para centrarse en las cuestiones transfronterizas que el Consejo ha identificado como preocupaciones principales.

La meta a largo plazo de la CCA para esta prioridad es apoyar una mejor toma de decisiones mediante la disponibilidad de información sobre los principales retos y oportunidades que enfrenta América del Norte.

Los objetivos en materia de información son:

- Fortalecer la capacidad de los responsables de la toma de decisiones en América del Norte en el conocimiento de los problemas ambientales subcontinentales de preocupación común;
- Establecer un marco de información y conocimientos ambientales para América del Norte;
- Procesar la información necesaria para describir el estado del medio ambiente de América del Norte e identificar las cuestiones y tendencias incipientes; y,
- Hacer que la información ambiental se difunda más ampliamente para facilitar la acción local, nacional y regional.

La CCA buscará el cumplimiento de estos objetivos por medio de diversas iniciativas complementarias:

- El desarrollo de una estrategia sobre sistemas de información que incluya la formulación y aplicación de un marco de aseguramiento de calidad;
- El desarrollo de un Atlas Ambiental de América del Norte en línea que refleje información sobre protección ambiental, conservación, biodiversidad y otros temas a escala subcontinental;
- La continuidad en el resumen de la información de América del Norte sobre emisiones y monitoreo;
- La publicación anual de “En Balance”, el conocido informe de la CCA sobre emisiones y transferencias de contaminantes en América del Norte, con mayor integración y comparación con la información mexicana;

-
-
- La mejoría de la información sobre el monitoreo de las sustancias químicas en el medio ambiente de América del Norte; y,
 - La publicación periódica de informes e indicadores del estado del medio ambiente de América del Norte, con base en el trabajo previo.

Con el tiempo estas iniciativas, tomadas en su conjunto, permitirán a las Partes y a otros sectores tomar decisiones mejor informadas respecto de diversas preocupaciones ambientales de América del Norte, incluidas las especies invasoras, las sustancias tóxicas y la conservación de la vida silvestre.

1.5.2 Desarrollo de capacidades.

Desde sus inicios, la Comisión ha cumplido una función importante en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos, la industria y la sociedad civil para la adecuada toma de decisiones ambientales a través de América del Norte. Ello se ha efectuado mediante iniciativas cuyo propósito primario ha sido fomentar el avance en las preocupaciones compartidas, como el manejo adecuado de las sustancias químicas, la prevención de la contaminación, la conservación de la biodiversidad y la coordinación de los registros de emisiones y transferencias de contaminantes.

Aun así, permanece la necesidad de desarrollar instituciones más firmes e intercambiar el conocimiento ambiental con una gama más amplia de sectores pertinentes. En este sentido, las Partes buscarán:

- Desarrollar enfoques modelo que puedan adaptarse en otros contextos;
- Centrarse en la mejoría del cumplimiento de la legislación ambiental vigente;
- Otorgar importancia a las instituciones, más que a los individuos;
- Ocuparse tanto de cuestiones de conservación como de protección ambiental;
- Trabajar con el sector privado y con las comunidades, además de con el gobierno; e,
- Identificar metas prácticas a corto plazo, pero en el contexto de una perspectiva de largo plazo.

La meta de la CCA, en particular, es fortalecer las capacidades de los tres países para la gestión de la problemática ambiental de preocupación común. Sus objetivos en los

próximos cinco años, con atención prioritaria en México, son cooperar para:

- Fortalecer las capacidades, donde proceda, para mejorar el cumplimiento de la legislación sobre vida silvestre;
- Mejorar el desempeño ambiental del sector privado mediante enfoques modelo de cumplimiento ambiental;
- Fortalecer las capacidades en materia de conservación de especies y hábitats de preocupación común mediante el desarrollo de la capacidad para la planeación, el monitoreo y el manejo, con la participación, el monitoreo y el manejo, con la participación de todos los sectores de interés pertinentes; y,
- Fortalecer las capacidades de las Partes para evaluar y manejar sustancias químicas de preocupación.

Como paso inicial, México formulará una evaluación de sus necesidades de desarrollo de la capacidad para la gestión ambiental, sus prioridades y oportunidades para la cooperación en América del Norte.

La Comisión, por su parte, se orientará al logro de sus objetivos mediante tres iniciativas multianuales en México:

- 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; y,
- Desarrollo de procesos para asegurar la integridad ecológica y fomentar el manejo de ecosistemas y especies.

Aunque estas iniciativas se centran principalmente en México, los beneficios abarcarán a los tres países: una aplicación más efectiva de la legislación mexicana sobre vida silvestre, por ejemplo, ayudará a proteger las especies migratorias que los tres países comparten; por su parte, los proyectos mexicanos de prevención de la contaminación permitirán reducir el riesgo que las sustancias tóxicas representan para los tres países. La iniciativa de prevención de la contaminación hacia una industria limpia de electrónicos involucrará y beneficiará a los tres países.

1.5.3 Comercio y Medio Ambiente.

El fomento de un mejor conocimiento de las relaciones entre comercio y medio ambiente es una de las principales razones de existencia de la CCA. Desde su creación, la Comisión ha formulado metodologías para analizar estas relaciones y ha adquirido experiencia en el área. La Comisión ha contribuido también a generar vínculos positivos entre las metas ambientales y el comercio. Por ejemplo, la ayuda de la CCA a los cultivadores de café en el establecimiento de un mercado de América del Norte para el café de sombra, con lo que se contribuye a conservar el hábitat de especies críticas, es un modelo del aprovechamiento de los mercados para facilitar el desarrollo sustentable y el comercio.

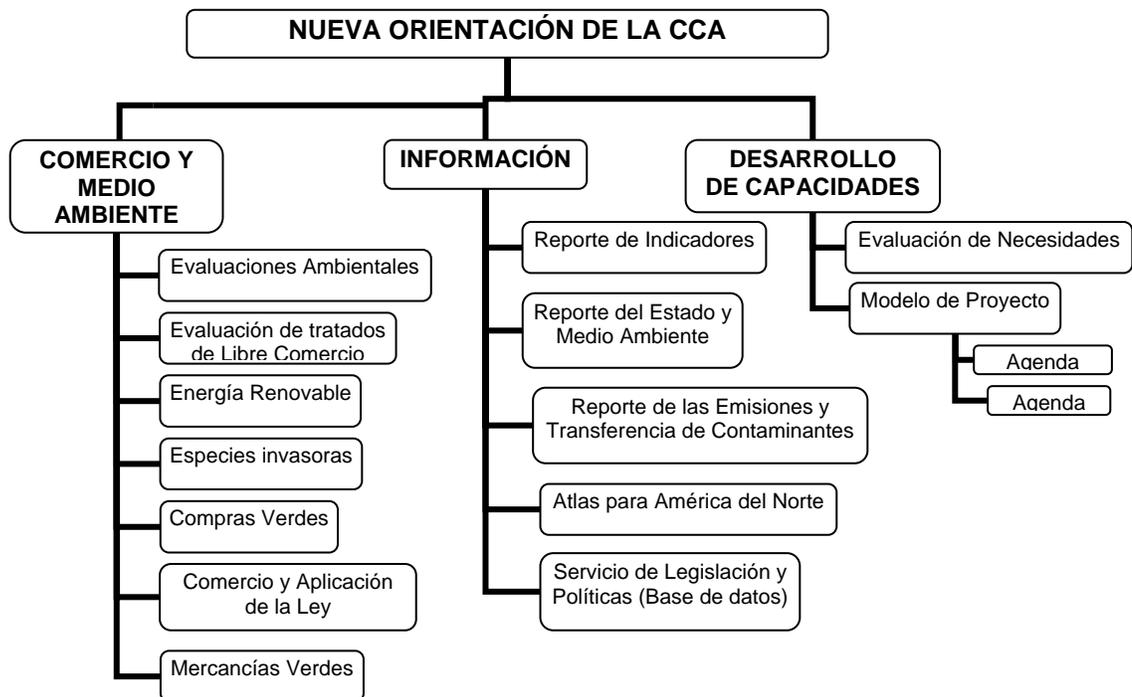
Conforme la economía de América del Norte se integra, continúa siendo necesario prever y abordar las preocupaciones asociadas con el crecimiento del comercio –por ejemplo, la introducción de especies exóticas dañinas-, y también desvincular el crecimiento económico de los impactos negativos en el medio ambiente.

La meta de la Comisión es promover políticas y acciones que deriven en beneficios mutuos para el medio ambiente, el comercio y la economía. Los objetivos son:

- Fortalecer el comercio de América del Norte en productos y servicios verdes, con la perspectiva de mejorar la protección ambiental, promover el uso sustentable de la biodiversidad, eliminar obstáculos al comercio y utilizar enfoques de mercado;
- Aumentar la capacidad de los tres países para identificar y ocuparse de las preocupaciones ambientales relacionadas con el comercio y el medio ambiente, y mejorar la colaboración entre los tres países en éstas áreas;
- Ampliar el conocimiento sobre los vínculos entre comercio y medio ambiente, promoviendo la coherencia política, tanto en el ámbito nacional como en la región de América del Norte; y,
- Mejorar la coordinación regional y nacional, por medio de la colaboración continua de funcionarios de comercio y de medio ambiente.

Para cumplir con estos objetivos la CCA pondrá en práctica las siguientes iniciativas para los próximos cinco años:

- “Continuará documentando los efectos ambientales de la liberalización del comercio en América del Norte; mejorará la capacidad de la CCA y las partes para analizar y comprender los efectos ambientales del TLCAN, y apoyará intercambios informales entre Canadá, Estados Unidos y México, según proceda, sobre metodologías para la realización de revisiones ambientales de los acuerdos comerciales con miras a utilizar tales metodologías para evaluar mejor los efectos ambientales del TLCAN;
- Promoverá el mercado de energía renovable de América del Norte;
- Promoverá mercados de América del Norte para productos y servicios verdes;
- Promoverá y facilitará la capacitación, la ayuda al cumplimiento y la aplicación de la legislación para facilitar y hacer expedito el movimiento de materiales legales al tiempo que se detienen los embarques de materiales ilegales que puedan representar amenazas para la salud humana o el medio ambiente;
- Reducirá el daño ambiental y económico causado por las Especies Exóticas Invasoras (EEI) mediante la formulación de directrices que los tres países puedan utilizar al realizar evaluaciones de riesgo de las rutas tanto de EEI como de especies de alto riesgo, y también a través de otro tipo de cooperación con el propósito de prevenir, detectar y erradicar EEI; y,
- Promoverá un mejor uso de los enfoques de mercado para apoyar la protección ambiental, la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad”.



Ante esto, cada uno de los gobiernos presentó proyectos específicos ante los Ministros de la Comisión para conformar el Plan Operativo 2005 – 2008.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) presentó tres grandes proyectos uno para cada pilar y son los siguientes:

1. Servicio Integral de Información para América del Norte.

El objetivo es formar redes necesarias para la creación de un servicio integral de información de América del Norte sobre:

- Legislación y Política ambiental en los tres países.
- Emergencias ambientales en los tres países.
- Foro de expertos en los tres países en temas de: Biodiversidad, Aire, Agua, residuos Peligrosos, Política y Legislación Ambiental, así como en Emergencias Ambientales; con el objetivo de proporcionar y generar información ambiental útil y oportuna.

Con el fin de mantener la viabilidad a largo plazo y la efectividad en costos de este programa, la CCA trabajará con los sectores gubernamental, educativo y del sector privado que participan en esfuerzos similares en el ámbito nacional con el fin de facilitar los vínculos adecuados a escala de América del Norte. El Secretariado rechazó este proyecto y por lo tanto no será llevado a cabo.

2. Cooperación y Fortalecimiento Institucional para la Gestión Ambiental. Su objetivo es contar con personas facultadas para tomar decisiones, inspectores y agentes encargados de la vigilancia y cumplimiento de la legislación ambiental, mejor entrenados para participar, identificar y abordar las actividades ilegales asociadas con la importación y la exportación de la vida silvestre, para ello es necesario fortalecer la capacidad de las organizaciones gubernamentales ambientales para contar con agentes encargados de la aplicación y desarrollo de los programas ambientales mejor entrenados.

El proyecto se divide en dos componentes:

- Fortalecer la capacitación y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental en materia de Vida Silvestre⁴⁹, y,
- Fortalecer las actividades de capacitación al interior de las organizaciones gubernamentales ambientales⁵⁰.

El proyecto fue aprobado por el Consejo, será liderado por el Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre la Vida Silvestre (NAWEG) y se le destinaron \$C 70,000 dólares canadienses para 2005.

3. Comercio y Aplicación de la Legislación Ambiental. Su objetivo es agilizar y facilitar el comercio entre los tres países a través del desarrollo de estrategias que permitan la efectiva aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental de la región.

Los resultados esperados son:

- Mejorar los sistemas de intercambio de información en América del Norte;
- Directrices para la ejecución de leyes ambientales para funcionarios estatales/provinciales y locales incluyendo Aduanas y otros inspectores de la frontera; y,
- Construcción de Capacidades en los sistemas legales y judiciales para apoyar la ejecución eficaz del cumplimiento y aplicación de la ley ambiental.

Este trabajo se coordinará de manera estrecha entre los miembros representantes del Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación y Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA).

⁴⁹ Desde la creación del NAWEG a la fecha, se han realizado 10 seminarios de capacitación y entrenamiento en la identificación del tráfico ilegal de pieles, aves, corales, flora, así como en temas para el análisis forense en crímenes de la vida silvestre, así como de participación de los organismos no gubernamentales en las actividades de aplicación de la ley en materia de vida silvestre. Las propuestas de seminarios de NAWEG incluidas en el proyecto se interrelacionan con los objetivos estratégicos de la CITES, del Grupo de trabajo en crimen de vida Silvestre de INTERPOL.

⁵⁰ Este componente plantea construir y apoyar las capacidades internas del gobierno mexicano, de modo que las instituciones ambientales a nivel federal y estatal puedan proporcionar por sí mismas el entrenamiento necesario para lograr que su personal sea capaz y competente para poner en ejecución los programas del gobierno que promuevan el cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental.

Ahora el Grupo de Trabajo de Aplicación de la Ley y la PROFEPA seguirán trabajando en las nuevas directrices que, aunque basados en los objetivos del Plan Estratégico del GTA, regirán estos nuevos planes de trabajo, esperando tener buenos resultados como en el pasado.

CAPITULO 2

PROYECTO DEL GRUPO DE TRABAJO DE AMÉRICA DEL NORTE PARA LA COOPERACIÓN SOBRE APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

2.1 Antecedentes

La preocupación por el cumplimiento de leyes, reglamentos del sector ambiental así como por su aplicación, quedó plasmada en el ACAAN firmado por Estados Unidos, Canadá y México. Dicho Acuerdo obliga a utilizar con eficacia las reglas ambientales a través de acciones gubernamentales adecuadas. Estas actividades comprenden desde la inspección e investigación de probables violaciones a las normas, hasta el inicio de procedimientos de ejecución, buscando el uso voluntario de las garantías y la promoción de auditorías del estado ambiental. Los tres Gobiernos tienen la responsabilidad de presentar informes anuales¹ sobre la realización de su trabajo, lo que se incluye en el informe anual de la Comisión.

¹ El Informe de Comisión es, según el artículo 12 del ACAAN:

1. El Secretariado preparará el informe anual de la Comisión conforme a las instrucciones que reciba del Consejo. El Secretariado presentará un proyecto de informe para su revisión por el Consejo. El informe final se hará público.

2. El informe comprenderá:

- (a) las actividades y gastos de la Comisión en el año calendario previo;
- (b) el programa y el presupuesto de la Comisión autorizados para el año calendario siguiente;
- (c) las medidas tomadas por cada una de las Partes en relación con sus obligaciones conforme al ACAAN, incluyendo información sobre las actividades de la Parte para aplicar las leyes ambientales;
- (d) los puntos de vista y la información que sean pertinentes y hayan sido presentados por organizaciones y personas sin vinculación gubernamental, incluso información sumaria sobre las peticiones, así como cualquier otra que el Consejo considere apropiada;
- (e) las recomendaciones sobre cualquier asunto que caiga en el ámbito de este Acuerdo; y
- (f) cualquier otro asunto que el Secretariado incluya por instrucciones del Consejo.

3. El informe abordará periódicamente el estado del medio ambiente en territorio de las Partes.

El primer informe anual de la CCA fue presentado en 1995, e incluye un anexo especial llamado *“Informe sobre aplicación de la legislación ambiental en América del Norte, preparado por el Grupo de Trabajo de América del Norte de Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental (GTA)”*. Dicho informe ofrece una visión general de las políticas, programas, estrategias del reglamento ambiental adoptadas por cada país; describe el marco legal y el constitucional donde sustenta las facultades, funciones, responsabilidades y la ejecución de la administración de la ley. Los siguientes informes anuales proporcionaron información sobre enfoques, actividades en áreas específicas de la adaptación de la ley ambiental, residuos peligrosos, contaminación atmosférica y comercio de la vida silvestre entre otros.

2.1.1 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)

Este Grupo se estableció en 1996 de acuerdo con la Resolución 96-06. Es una red regional integrada tanto por funcionarios federales, estatales como provinciales del ambiente de Canadá, Estados Unidos y México. Desde su creación, en 1995, bajo los auspicios de la CCA, el GTA ha sido un medio para incrementar la cooperación en toda América del Norte en cuanto al manejo y realización de las leyes ambientales. Su mandato es actuar como un foro en el cual se intercambie experiencia, se desarrolle capacidad y se estudien enfoques alternos para la utilización efectiva de la legislación ambiental.

Los objetivos del Grupo son:

- 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,
- Respalda 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.

El Grupo de Trabajo actual incluye a representantes del Programa de Aplicación de la Legislación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente de Canadá, el Ministerio de Medio Ambiente de Québec, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México (PROFEPA), la Oficina para garantizar la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) y la Agencia de Protección Ambiental de California (CAL-EPA)². Esto permite a los involucrados compartir información sobre estrategias de aplicación, experiencia así como conocimientos técnicos. El intercambio de información ha aumentado la capacidad para rastrear movimientos transfronterizos ilegales de sustancias y residuos peligrosos, aplicar leyes contra el comercio de contrabando de especies en peligro de extinción así como de limitar los desplazamientos de sustancias químicas dañinas, tales como los clorofluorocarbonos (CFC's)³ los cuales destruyen la capa de ozono⁴. Esta cooperación regional abarca no sólo la utilización de la legislación ambiental propia de cada nación, sino también de las convenciones del ámbito medioambiental de la ONU⁵.

² CAL-EPA. El término se refiere a la oficina de la EPA en California.

³ CFC's: Clorofluorocarbonos: familia de productos químicos los cuales contienen cloro, flúor y carbono. Se utilizan como refrigerantes, propulsores de aerosoles, disolventes de limpieza así como en la fabricación de espumas. Constituyen una de las principales causas del agotamiento del ozono (El proceso por el cual el ozono estratosférico es destruido por los productos químicos de origen humano, que culmina con una reducción de su concentración).

⁴ Según el glosario de términos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Capa de ozono significa: Una capa de moléculas de ozono finamente dispersas que se encuentran en la estratosfera. La capa de ozono filtra la mayoría de las radiaciones ultravioleta del Sol, impidiendo que lleguen a la Tierra.

⁵ El nombre de "Naciones Unidas", acuñado por el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, se utilizó por primera vez el 1° de enero de 1942, en plena Segunda Guerra Mundial, cuando representantes de 26 naciones aprobaron la "Declaración de las Naciones Unidas", en virtud de la cual sus respectivos gobiernos se comprometían a seguir luchando juntos contra las Potencias del Eje.

Las primeras organizaciones internacionales establecidas por los Estados tenían por objeto cooperar sobre cuestiones específicas. La Unión Internacional de Telecomunicaciones fue fundada en 1865 bajo la denominación de Unión Telegráfica Internacional, y la Unión Postal Universal se creó en 1874. Hoy día son organismos especializados de las Naciones Unidas.

En 1899 se celebró en La Haya la primera Conferencia Internacional de la Paz, con el objeto de elaborar instrumentos que permitieran resolver pacíficamente las crisis, evitar la guerra y codificar normas de conducta en tiempo de guerra. La Conferencia aprobó la Convención para el arreglo de los conflictos internacionales y estableció la Corte Permanente de Arbitraje, que comenzó a operar en 1902.

2.2 Rastreo y Manejo Ambientalmente Adecuado de los Residuos Peligrosos

Uno de los subproductos de la sociedad consumista es la gran cantidad de desechos, cuya eliminación se torna un problema cada día mayor. Muchos residuos son demasiado tóxicos como para liberarse al ambiente, por lo que se deben limitar con métodos seguros o cancelar su producción. Cuando en los rellenos sanitarios municipales se acaba el espacio es difícil encontrar nuevos sitios aceptables. Además, nadie quiere un incinerador cerca de su espacio de trabajo o casa. Las tres erres: “reducir, reutilizar y reciclar”⁶, han sido palabras de uso por algún tiempo, pero los avances en su puesta en ejecución son dispares. Algunas empresas han logrado progresos impresionantes en minimizar sus residuos cuando se ha contado con liderazgo y un apoyo masivo de los empleados.

El precursor de las Naciones Unidas fue la Sociedad de las Naciones, organización concebida en similares circunstancias durante la primera guerra mundial y establecida en 1919, de conformidad con el Tratado de Versalles, "para promover la cooperación internacional y conseguir la paz y la seguridad". La Sociedad de las Naciones cesó su actividad al no haber conseguido evitar la Segunda Guerra Mundial.

En 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, para redactar la Carta de las Naciones Unidas. La Carta fue firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de los 50 países.

Las Naciones Unidas empezaron a existir oficialmente el 24 de octubre de 1945, después de que la Carta fuera ratificada por la mayoría de los signatarios.

Cuando los Estados pasan a ser Miembros de las Naciones Unidas conviene en aceptar las obligaciones de la Carta de las Naciones Unidas, que es un tratado internacional en el cual se establecen los principios fundamentales de las relaciones internacionales. De conformidad con la Carta, las Naciones Unidas tienen cuatro propósitos: mantener la paz y la seguridad internacional; fomentar entre las naciones relaciones de amistad; realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales y la promoción del respeto de los derechos humanos y servir de centro para armonizar los esfuerzos de las naciones.

Las Naciones Unidas no son un gobierno mundial, y tampoco establecen leyes. Sin embargo, la Organización proporciona los medios necesarios para encontrar soluciones a los conflictos internacionales y formular políticas sobre asuntos que nos afectan a todos. En las Naciones Unidas todos los Estados Miembros, grandes o pequeños, ricos o pobres, con diferentes puntos de vista políticos y sistemas sociales, tienen voz y voto en este proceso.

⁶ La denominada ley de las 3R, es una propuesta que popularizó Green Peace, propugna la reducción, la reutilización y el reciclaje de los productos que consumimos.

- Reducir: hay que procurar reducir el volumen de productos que consumimos. Muchas veces adquirimos cosas que no son necesarias. No pensamos que para su fabricación se precisan materias primas que no podemos derrochar como el petróleo o el agua. También hay que tener en cuenta la enorme cantidad de basura que se genera por el exceso de envoltorios en muchas cosas de las que compramos. Hay que reducir:
 - Papel de cocina o pañuelos de papel, Papel aluminio, Bolsas de Plástico, Consumo de energía, Consumo de agua, entre otros
- Reutilizar: Se trata de reutilizar el mayor número posible de objetos con el fin de producir menos basura y gastar la menor cantidad de recursos en fabricar otros nuevos.
 - El papel, Los Juguetes, El vidrio, entre otros
- Reciclar: Consiste en fabricar nuevos productos utilizando materiales obtenidos de otros viejos. Si no es posible reducir el consumo de algo ni reutilizarlo intentar que al menos sea reciclable.
 - Separar los periódicos y revistas, cajas de cartón... y depositálos en los contenedores para su reciclaje, El vidrio, Los envases de plástico, latas o también pueden ser reciclados depositándolos en los contenedores para tal efecto.

Muchos municipios han avanzado en la reducción tanto de residuos como de programas de reciclado, sobre todo en la costa occidental de Estados Unidos y Canadá.

Los residuos Industriales que se producen en América del Norte son más de 227 millones de toneladas, cada año, entre ellos, los desechos de combustibles, corrosivos, factibles de reacción o tóxicos según la Convención de Basilea⁷.

En años recientes el monitoreo de la generación de desechos peligrosos en las instalaciones industriales, se ha vuelto más fácil para los gobiernos, los residentes de las comunidades, las organizaciones ambientales y las asociaciones de comercio. Antes de la aprobación en Estados Unidos de la ley sobre Planeación de Emergencias y el Derecho Comunitario a la Información, de 1986, incluso los equipos de atención de accidentes industriales, con frecuencia, desconocían los tipos y las combinaciones de sustancias químicas con las que se podían enfrentar. Cuando se aplicó por primera vez el Inventario de emisiones Tóxicas, como parte de la legislación, muchas compañías se sorprendieron al saber la cantidad y el tipo de desechos que generaban así como de la forma en la cual se manejaban. Nunca antes habían tomado medidas.

Además, la población de América del Norte está entre los mayores productores de desechos sólidos municipales en el mundo. Por habitante, los ciudadanos de Estados Unidos y Canadá producen más del doble de desperdicios municipales que los mexicanos. Conforme aumenta el volumen de estos desechos, así también crece el problema de su disposición.

Asimismo, en Estados Unidos y Canadá ha disminuido el número de rellenos sanitarios de desechos municipales, en México, donde la mayor parte de los desechos se han depositado tradicionalmente en tiraderos a cielo abierto, se observó un incremento de 16 rellenos sanitarios en 1994 a 46 en 1997⁸. Debido a preocupaciones sobre la contaminación del aire, desde los años ochenta ha disminuido el uso de la incineración

⁷ Convención de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su eliminación. Entró en vigor en mayo de 1992, regula el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos. Se acordó requerir el consentimiento previo informado del destinatario (autorización por medio de la cual el país receptor da su conocimiento para recibir el envío de residuos), establece el derecho de los países para prohibir la importación de residuos a su territorio, da una definición de "tráfico ilegal", enlista las operaciones que podrán considerarse como reciclaje, reuso y recuperación para los efectos del convenio, y da un listado de los materiales a considerar residuos peligrosos.

⁸ EPA, 1993; OCDE, 1995; Resource Integration Systems Ltd., 1996; Sedesol-INE, 1994.

como método de disposición de desechos.

Comienza, por lo tanto, a sentirse el efecto del reciclado y otras formas de reducción de desperdicios, incluidos los sistemas de composta. A comienzos de los noventa, alrededor de 70% de los desechos municipales de América del Norte se depositaban en rellenos, mientras que entre 13 y 21% se reciclaba⁹. En 1992, Estados Unidos recicló 19.45% y Canadá 14.9%; aunque sólo se reciclaron 2.45% de los desechos generados por México en 1994¹⁰, la proporción no es representativa de la cantidad de materiales recolectados y reciclados por trabajadores de los tiraderos a cielo abierto. Por ello, en la octava reunión ordinaria del Consejo de la CCA en 2001, los miembros del Consejo resolvieron comenzar con actividades sobre el manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos, reconociendo las fuertes consecuencias ambientales.

⁹ EC, 1996; OCDE, 1995, Sedesol-INE, 1994.

¹⁰ Sedesol, INE, 1994.

2.3 Cooperación para la Aplicación de la Legislación Ambiental

Este programa ofrece apoyo permanente al GTA, con el fin de examinar asuntos relativos a los retos compartidos de aplicación y cumplimiento de la legislación. Asimismo, se ocupa de cuestiones regionales de América del Norte y aspectos de desarrollo de la capacidad en la materia, además de proporcionar información y análisis de fondo sobre las actividades de aplicación y promoción del cumplimiento de las partes.

La meta del Programa es ocuparse de las prioridades regionales referentes a las obligaciones y compromisos del ACAAN sobre mejoramiento de la aplicación y el cumplimiento de leyes, reglamentos, normas y desempeños ambientales, para promover una mejoría continúa de la legislación y las políticas ambientales. Las iniciativas de dicho programa localizan y dan a conocer las tendencias regionales de la puesta en marcha así como de la aplicación de la ley y las normas ambientales, incluidas las innovaciones en materia normativa, los instrumentos económicos y las iniciativas voluntarias.

Asimismo, el trabajo se divide en tres partes. La primera, Normas y Desempeño ambientales, se centra en los objetivos del ACAAN sobre fortalecer la cooperación regional en el desarrollo como en el mejoramiento de las leyes y reglamentos ambientales. Es una iniciativa elaborada para reforzar el apoyo en el progreso y mejoramiento continuo tanto de requisitos como de normas técnicas ambientales mediante la promoción del intercambio de información.

La segunda iniciativa es la Cooperación para la aplicación de la legislación ambiental, que responde directamente a la obligación de las partes de aplicar de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales. En respuesta al mandato del Consejo de asegurar la cooperación regional en materia de aplicación, el GTA brinda apoyo al foro regional de funcionarios de alto rango encargados de hacer cumplir las leyes; también se ocupa de las necesidades de desarrollo de la capacidad en materia de aplicación y cumplimiento proporcionando información y análisis sobre las actividades de las partes.

La tercera, Política Ambiental, examina las iniciativas de política de vanguardia en campos prioritarios, compartiendo las mejores prácticas entre los sectores público y privado.

El GTA se reúne regularmente desde 1995, y ha proporcionado orientación a la CCA en proyectos como las iniciativas de cumplimiento voluntario; la evaluación de la detección y la aplicación en el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos.

2.3.1 Canadá

El Ministerio de Medio Ambiente de Canadá (Environment Canada (EC)) es el principal responsable del medio ambiente así como de la conservación de la vida silvestre. Se encarga de la aplicación de alrededor de 40 ordenamientos sobre contaminación y vida Silvestre emanados de la Ley Canadiense de Protección Ambiental (CEPA). Dichas leyes abarcan una amplia gama de responsabilidades, desde el monitoreo, el control de sustancias y las acciones que contaminan el medio ambiente, hasta la conservación, protección de la vida silvestre pasando por la aplicación de reglamentos específicos en materia de aire, agua y sustancias tóxicas de acuerdo con las reformas de 1999 a la CEPA y de acuerdo con las disposiciones de prevención de la contaminación de la Ley de Pesca. El EC también lleva un Inventario Nacional de Emisión de Contaminantes (NPRI) para monitorear las fuentes de contaminantes y las cantidades que se emiten en todo el país.

La constitución canadiense¹¹, no menciona el “medio ambiente” como tal. Sin embargo, en la práctica, cada nivel del gobierno cuenta con poderes jurisdiccionales que son relevantes para una administración ambiental eficaz.

La responsabilidad ambiental federal se ha derivado de una serie de poderes relacionados con la pesca, el comercio, los negocios, con la ley judicial y con buen gobierno en pro de la paz y el orden.

Además, el gobierno administra un extenso rango de leyes que se diseñaron para proteger el ambiente o para regular actividades o negocios específicos que contienen disposiciones para la protección ambiental. Algunos ordenamientos, como la CEPA están diseñados para evitar la contaminación de todos los medios, incluyendo el aire, agua y la tierra, en todas las fases del ciclo de vida de los productos, desde su importación o

¹¹ Promulgada como la *British North America Act, 1867*, 30 & 31 Victoria, c.3 (UK), renombrada por el inciso 1 de la Cédula para la *Constitución Act, 1982*, siendo la Cédula B de la *Canada Act, 1982*, c. 11 (UK).

manufactura hasta su desecho final. Algunas leyes protegen los recursos naturales específicos, otros son herramientas de planeación del ecosistema.

La CEPA cubre un abanico de asuntos de jurisdicción federal, con énfasis en contribuir al desarrollo sustentable por medio de la prevención de la contaminación, principalmente mediante la reducción de las emisiones y, en ciertos casos, la eliminación de la presencia de sustancias tóxicas u otras sustancias dañinas del medio ambiente por medio de la cooperación con otros gobiernos y las comunidades indígenas, la educación pública, la investigación e iniciativas voluntarias y reglamentarias. Cada año, el ministerio de Medio Ambiente está obligado a informar al Parlamento sobre la administración de la Ley y su ejecución. La Ley y su administración son objeto de una revisión integral por parte de un comité parlamentario cada cinco años.

También, la CEPA otorga al gobierno federal amplios poderes para proteger a los canadienses y al ambiente natural de todo tipo de contaminación, en particular, la provocada por sustancias tóxicas.

La política de aplicación y cumplimiento de la CEPA establece los principios para una aplicación justa, previsible y consistente de la ley. Al mismo tiempo que informa a todas las partes que comparten la responsabilidad de proteger el ambiente (gobierno, industria, trabajo organizado e individuos) sobre lo que se espera de ellos así como de los funcionarios que promueven tanto el cumplimiento como la aplicación de los reglamentos. Los principios de la política de aplicación y cumplimiento de la CEPA también se emplean para administrar la Ley de Pesca.

Canadá tiene tres territorios y diez provincias, de las cuales Alberta, Manitoba y Québec son signatarias del ACAAN. En términos generales, las provincias y territorios son responsables de la evaluación, autorización y verificación de las actividades industriales en relación con el ambiente, así como del manejo de la vida silvestre en sus territorios.

Según el Programa de Aplicación de la Legislación Ambiental del Ministerio de Ambiente de Canadá, la elaboración y observancia de reglas es una función fundamental de los gobiernos, y son necesarias para la protección del ambiente. El cumplimiento de la legislación es un aspecto del ejercicio del poder y el Ministerio de Ambiente considera que

el desempeño gubernamental en la búsqueda del cumplimiento es un indicador del compromiso de los gobiernos con el ambiente.

La preocupación del Programa es por el riesgo ambiental, el cual resulta de las actividades humanas y del peligro que el riesgo ambiental representa para la salud del ser humano así como para la sustentabilidad medioambiental. A ello, responde el gobierno de Canadá con la aportación de experiencia y conocimientos científicos, la creación de estrategias y normas junto con la ciudadanía, el establecimiento de leyes que protegen o reducen los riesgos de daño al ambiente y a la salud humana. En consecuencia, el cumplimiento es necesario para alcanzar el nivel de conservación y protección ambiental esperado por la legislación y al mismo tiempo junto con la aplicación efectiva son elementos esenciales para atender aspectos ambientales.

Asimismo, los gobiernos comparten la responsabilidad de proteger el ambiente, la vida silvestre y su hábitat. La Constitución canadiense señala que cada nivel de gobierno tiene a su cargo amplias áreas de responsabilidad, algunas de las cuales son compartidas por los gobiernos de acuerdo con la ley, la tradición y convenios negociados. Asimismo, es muy alto el número de acuerdos formales e informales con los cuales se obtiene la cooperación esencial para el enfoque canadiense del manejo de las cuestiones ambientales. Este también es el caso de la aplicación de las leyes ambientales.

A medida que crece el alcance nacional, internacional y mundial de los asuntos ambientales, aumentan la posibilidad del contrabando y su rentabilidad, las dependencias a cargo de las leyes ambientales de muchos países están reconociendo la importancia de la cooperación y la colaboración para establecer prioridades apoyando acciones de aplicación conjuntas. En Canadá, la aplicación efectiva requiere la colaboración no sólo de otras dependencias nacionales, sino también de las de otros países y de dependencias internacionales como la INTERPOL¹².

¹² INTERPOL: La Organización Internacional de Policía Criminal, define sus objetivos en el Artículo 2 de su Estatuto, consistentes en:

"Conseguir y desarrollar, dentro del marco de las leyes de los diferentes países y del respeto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la mas amplia asistencia reciproca de todas las autoridades de policia criminal".

"Establecer y desarrollar todas las instrucciones que puedan contribuir a la prevención y represión de las infracciones de derecho común".

Es responsabilidad del gobierno federal los siguientes campos ambientales: pesca, aves migratorias, áreas protegidas nacionales (como áreas de vida silvestre nacionales y parques nacionales), comercio internacional e interprovincial de materiales (como residuos peligrosos), sustancias agotadoras del ozono, vida silvestre, desarrollo, fabricación, importación, transportación, distribución, almacenamiento, uso de sustancias tóxicas, negociación e instrumentación de acuerdos internacionales. Por su parte, los gobiernos provinciales y territoriales tienen las siguientes responsabilidades: manejo de recursos naturales, conservación de la vida silvestre dentro de sus respectivos límites; atención de contingencias, accidentes, evaluación, autorización y verificación de todas las actividades que pueden afectar el ambiente, como emisiones y residuos peligrosos.

2.3.2 Estados Unidos

Desde 1970, la misión de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) es proteger la salud de los humanos y la del medio ambiente, la EPA ha estado trabajando por un ambiente más limpio, y saludable para el pueblo estadounidense.

Fue reorganizada en 1994, con el fin de consolidar todas las actividades de aplicación y garantía del cumplimiento. Gracias a dicha reorganización surgió la oportunidad de mejorar la eficacia de herramientas de aplicación tradicionales creando nuevos enfoques a los incentivos para su cumplimiento, con el consecuente y considerable mejoramiento del impacto del programa nacional.

También, la EPA trabaja para desarrollar y hacer cumplir regulaciones que implantan leyes ambientales establecidas por el Congreso. La EPA es responsable por investigar y establecer estándares nacionales para una variedad de programas ambientales y delegar a Estados y Tribus las responsabilidades para otorgar permisos, supervisar y hacer cumplir los acatamientos. Donde los estándares nacionales no son cumplidos, la EPA puede permitir sanciones y tomar otras medidas para asistir a los Estados y Tribus a alcanzar los niveles deseados de calidad ambiental.

Asimismo creó un programa de aplicación sólido e intenso el cual obtuvo importantes resultados ambientales. Al mismo tiempo presta apoyo para el cumplimiento a empresas y ofrece incentivos reales para que los infractores se desistan de su incumplimiento. Las

acciones de aplicación concluidas en el año fiscal 1999 logran la reducción de más de 3 millones de toneladas de contaminantes.

Dada la complejidad de sus programas ambientales y el número total de instalaciones objeto de regulación, los programas ambientales de Estados Unidos se basan en la autoridad compartida en acuerdos de cooperación entre el gobierno nacional, y en los gobiernos estatales para elaborar y aplicar las leyes ambientales. En los últimos años una nueva relación entre el gobierno nacional y estatal permite mayor flexibilidad para adaptarse a las prioridades cambiantes y experimentar ideas nuevas. Los estados comparten con el gobierno nacional competencia concurrente en cuestiones del medio ambiente. En el caso de asuntos regulados por la ley nacional, las leyes estatales deben ser compatibles con dicha ley o equivalentes a ella, y no ser menos restrictivas ni proteccionistas. En general, las leyes estatales pueden exceder normas nacionales y regulares en áreas que el gobierno federal no regula, como el manejo de residuos sólidos "municipales" no peligrosos que son reglados por los estados. Varios estados tienen leyes ambientales diferentes o más severas que las federales o han creado programas ambientales innovadores que sirven de modelo a otros estados y hasta el propio gobierno federal. La ley nacional prevalece sobre dichos programas sólo si son incompatibles o menos estrictos que los nacionales. Por el contrario, otros estados han adoptado disposiciones legales que establecen que los requisitos estatales no pueden exceder las normas nacionales.

En años recientes, entre el 40 y el 50% de los presupuestos decretados han brindado apoyo directo a través de subvenciones para programas ambientales en los Estados. Los fondos concesionarios de la EPA a los Estados, instituciones sin fines de lucro y educacionales, respaldan investigaciones de alta calidad que mejoran las bases científicas para decisiones sobre asuntos del medio ambiente y ayudan a la EPA a lograr sus metas.

Los programas actuales y los proyectos de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente (EPA) representan un cambio sustancial en la dirección estratégica del control de la contaminación, en Estados Unidos. De un enfoque tradicional con base en actividades formales y medios específicos de vigilancia, se pasó a un programa equilibrado de colaboración y coerción en el cumplimiento de la ley. Los objetivos son:

lograr el cumplimiento de la ley así como la mejoría del ambiente utilizando toda la gama disponible de herramientas de vigilancia como de cumplimiento; organizar estrategias de aplicación y cumplimiento alrededor de sistemas multimedia, instalaciones completas, sectores industriales, comunidades y ecosistemas; establecer asociaciones constructivas con autoridades estatales, tanto indígenas como locales e incrementar la participación de la sociedad y de los grupos ambientalistas; medir resultados y efectos, no solo el número de las actividades; y mantener un programa central sólido que incluya el monitoreo del cumplimiento integral, inspecciones, sistemas exactos de datos y creación de infraestructura, capacitación a nivel estatal y de las comunidades indígenas. La EPA trabaja para asegurar a todos los grupos el acceso equitativo a la protección ambiental, independientemente de la situación socioeconómica o de minoría.

En total más de 18 dependencias nacionales independientes administran alrededor de 80 reglamentos ambientales diferentes. Cada una de las 50 entidades federativas de Estados Unidos comparte una jurisdicción concurrente con el gobierno federal en cuanto al ambiente. Sin embargo, se trata de una jurisdicción condicional, ya que las leyes y reglamentos estatales no pueden ser menos restrictivos que los federales. En asuntos en los que no existe una ley nacional, la jurisdicción estatal es irrestricta.

Las entidades federativas y las autoridades locales manejan la mayor parte de los asuntos sobre el ambiente en Estados Unidos. La mayoría de los casos los resuelven administrativamente las dependencias estatales o federales mediante cartas de advertencia y notificaciones de infracción, que llevan a arreglos administrativos civiles (órdenes de consentimiento) o, de ser necesario, audiencias administrativas ante un juez nacional o federal. Si bien el Procurador General inicia las acciones de jurisdicción nacional en los tribunales federales, los procuradores estatales o locales (de distrito) pueden entablar acciones ambientales en los tribunales estatales.

En el sistema legal de Estados Unidos la fuente soberana de autoridad en el caso de las leyes ambientales es la Constitución. Ésta garantiza una división de poderes entre las tres divisiones del gobierno: el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo. La Constitución garantiza la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Esta separación de poderes y la relación federal-estatal constituyen el marco de referencia en que la federación y los estados promulgan, instrumentan y aplican las leyes de protección

al ambiente. En este reporte los términos “federal” y “nacional” son intercambiables para referirse al gobierno de Estados Unidos.

2.3.3 México

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap, ahora Semarnat fue creada en diciembre de 1994 mediante decreto. Esto modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se conjuntan las atribuciones federales en materia de protección del ambiente así como de los recursos naturales. La dependencia cuenta con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), para el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia de contaminación industrial, flora y fauna silvestre, ordenamiento ecológico del territorio y recursos forestales.

La PROFEPA es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; su función es estimular y vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental. Nació en Julio de 1992, junto con el Instituto Nacional de Ecología (INE), adscrito entonces a la Secretaría de Desarrollo Social. Ese esquema administrativo, en el cual el INE tiene a su cargo la función normativa, mientras que un órgano autónomo se encarga de la verificación del cumplimiento de las normas, está basado en la idea de que para esta segunda función no se puede ser “juez y parte”.

La PROFEPA, órgano desconcentrado, tiene autonomía administrativa. Para la ejecución de sus funciones sustantivas cuenta con cuatro unidades denominadas Subprocuradurías: Subprocuraduría de Inspección Industrial, Subprocuraduría Jurídica, Subprocuraduría de Auditoría Ambiental y la Subprocuraduría de Recursos Naturales.

En sus primeros tres años de existencia, el ámbito de acción de la PROFEPA comprendía las fuentes de contaminación atmosférica, por residuos peligrosos, por ruido, así como las obras e instalaciones sujetas a evaluación de impacto ambiental, todos ellas de fuero federal. El único ámbito importante de la aplicación de la ley en materia ambiental que no es competencia de la PROFEPA, desde su creación, es el de la contaminación del agua. Desde su inicio, la dependencia inició un programa de inspección a la industria, incrementando por diez el número de visitas a las fuentes de contaminación, forzando a las empresas a corregir en forma significativa las irregularidades en las que incurrieron en

su funcionamiento hasta entonces normal. En esos años se demostró que casi todas las empresas podían cumplir con la legislación ambiental, si existía una institución dispuesta a aplicar las sanciones en caso de incumplimiento.

También la Procuraduría inició promoción de auditorías ambientales voluntarias, por medio de las cuales las empresas que estuviesen dispuestas a corregir todas sus irregularidades e incluso a cumplir parámetros internacionales en aquellos aspectos no cubiertos por las normas mexicanas, contarían con los plazos necesarios concertados para realizar un análisis de sus instalaciones y elaborar un plan de acción con compromisos definidos. La mayoría de los grandes grupos industriales se acogieron a ese programa y muchas de sus instalaciones presentan altos niveles de cumplimiento de la ley.

Asimismo tiene a su cargo vigilar el cumplimiento de leyes, reglamentos derivados de esas leyes y normas oficiales mexicanas; además debe verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en una gran cantidad de concesiones, licencias, autorizaciones y permisos.

Las estrategias desarrolladas por la PROFEPA, están encaminadas a ampliar la cobertura de las acciones de inspección y vigilancia, particularmente en lo que se refiere a los recursos naturales; orientar dichas acciones al cumplimiento de objetivos ambientales definidos de manera explícita, y promover los espacios de participación social que complementen las actividades coercitivas de la autoridad e incrementen la responsabilidad de ésta frente a la sociedad.

Estas estrategias responden a tres principios fundamentales del estado de derecho en materia ambiental: cumplimiento estricto de la normatividad (principio de legalidad), mejoramiento de las condiciones de los ecosistemas (principio de eficiencia ambiental) y ampliación del consenso social en torno a la gestión ambiental (principio de legitimidad).

Además entre los principales retos de la Procuraduría resalta la búsqueda del consenso social en relación con sus actos de aplicación de la ley, aún cuando una parte de la sociedad o algunos actores significativos, piensen distinto sobre lo que debe hacerse. Las estrategias que orientan las acciones de la PROFEPA se dirigen a un mejoramiento objetivo de las condiciones ambientales mediante la aplicación estricta de la ley con el

apoyo ciudadano.

Sin embargo, a fin de elevar los niveles de cumplimiento de la normatividad ambiental, la PROFEPA se ha propuesto ampliar la cobertura de sus acciones, para que la coerción del Estado esté guiada por el propósito de cumplir los objetivos ambientales y de conservación de los recursos naturales plasmados en la normatividad.

Asimismo, la Procuraduría, fomenta la participación social a fin de que la sociedad cumpla de forma espontánea con la legislación ambiental.

Los programas de la PROFEPA identifican las siguientes líneas de trabajo:

- La ampliación de la responsabilidad del poder público frente a la sociedad, en donde el paso más importante se refiere al derecho de toda persona a disponer de la información ambiental en poder del gobierno.
- Creación de espacios para autoridades locales, ciudadanos y organizaciones concurren con la autoridad federal en funciones de vigilancia de los recursos naturales. Al respecto, se establecieron en los estados de la República una serie de comités mixtos de inspección y vigilancia que congregan a los actores sociales locales más importantes para colaborar con las autoridades en actividades de vigilancia pesquera, forestal, así como de flora y fauna silvestres.
- El desarrollo de instrumentos voluntarios que induzcan el cumplimiento de la ley, entre los que destaca la realización de auditorías ambientales.

Los artículos 25, 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³ contienen los principios que fundamentan los procesos legislativos y distribuyen las competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios para el ejercicio de las atribuciones relativas a la aplicación de la normatividad ambiental. De la Constitución se derivan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)¹⁴, las leyes de Aguas nacionales, de Pesca, Forestal y

¹³ La Carta Magna vigente se promulgó el 5 de febrero de 1917, fue formulada para gobernar a todos los mexicanos sin distinción de raza, credo, condición social o política, ya que en ella se dictó la libertad de pensamiento y de creencia.

¹⁴ La LGEEPA: Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y

de Caza, cuyas disposiciones normativas se encargan del control del aprovechamiento de recursos naturales y de la protección del ambiente.

Asimismo, de la LGEEPA se derivan distintos cuerpos normativos reglamentarios que integran el control de materias relativas al impacto ambiental, contaminación atmosférica, residuos peligrosos y su transporte, ruido, contaminación generada por vehículos automotores y contaminación del mar.

La aplicación de la legislación ambiental se estructura por medio de tres ámbitos que establecen las acciones para garantizar el cumplimiento de la ley. Estos ámbitos se desarrollan a través de las responsabilidades administrativas, penales y civiles.

En el área administrativa, el mecanismo utilizado para la aplicación de la ley se ejerce a través de visitas de inspección o verificación que efectúan las autoridades competentes para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en materia ambiental. Las inspecciones se constituyen como actos de autoridad sujetos a las formalidades que para los mismos se establecen tanto en disposiciones constitucionales como en la legislación secundaria. Ahí mismo se determinan las sanciones a imponer en caso de incumplimiento de dichas disposiciones, así como las medidas correctivas y de seguridad que correspondan. La responsabilidad penal se deriva de conductas consideradas delictivas en los diversos cuerpos normativos ambientales. Estas conductas se tipifican tanto en la LGEEPA como en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal de Caza y en la Ley Forestal.

En los últimos años, México ha experimentado un importante fortalecimiento del marco legal e institucional para la protección del ambiente y la preservación de los recursos naturales. En efecto, aunque podemos encontrar antecedentes legislativos referidos a las materias señaladas desde la década de los veinte, es a partir de 1972, con la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, cuando se inicia el proceso tendiente a consolidar la gestión ambiental. Dicho proceso adquiere una dinámica especial a partir de 1988, con la modificación a diversos preceptos

restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable.

constitucionales con el propósito de incorporar al más alto nivel normativo, principios en la materia, así como con la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Entre 1988 y 1993 se expidieron leyes ambientales en todas las entidades federativas, en algunos casos se reglamentaron sus disposiciones a nivel tanto estatal como municipal.

Por otra parte, la organización de la administración pública federal así como local han venido experimentando cambios importantes tendientes a consolidar, en una sola instancia la atención de los principales aspectos que involucran la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

Como se ha señalado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece principios que guían los procesos legislativos y establecen el reparto de facultades entre los gobiernos Federal y local en materia ambiental. Dichos principios son:

El artículo 25, introduce en el sistema jurídico mexicano el principio del desarrollo sustentable, al atribuirle al Estado la rectoría del desarrollo económico nacional con el fin de garantizar que éste sea integral. Se prevé que debe ser planeado, conducido, coordinado y orientado bajo criterios de equidad social, productividad e impulso a las empresas de los sectores social y privado de la economía, siempre sujetándolos a las modalidades que dicte el Interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando en todo momento su conservación y el medio ambiente.

Por otra parte, el artículo 27 de la Constitución, en su párrafo tercero, concede a la Nación el derecho para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Se dictan así, en consecuencia, las medidas necesarias para establecer provisiones adecuadas, usos, reservas, destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de preservar y restaurar el equilibrio ecológico. La Constitución consagra la facultad del poder público de regular los derechos de los particulares sobre los bienes, cuando su ejercicio implique afectación de elementos naturales o daños a la propiedad, que originalmente pertenece a la nación, en perjuicio de la sociedad.

El texto constitucional incorpora en la fracción XXIX-G, del Artículo 73, la participación del gobierno federal, los gobiernos estatales y los municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, para atención de asuntos relacionados con la protección, preservación y la restauración del equilibrio ecológico. Ordenándose la descentralización del ejercicio de las atribuciones ambientales, a efecto de que los gobiernos locales se encarguen de la atención de los asuntos que se originan dentro de sus circunscripciones territoriales. De igual manera, esta disposición constitucional establece la competencia del Congreso Federal para legislar diversas materias específicas que tienen relación con aspectos ambientales, tales como la protección y aprovechamiento de las aguas nacionales, la flora y fauna, así como los bosques, entre otros.

Finalmente, el Artículo 115 de la Constitución, determina las competencias que corresponden al ámbito municipal, estableciendo con exactitud las acciones donde su naturaleza estrictamente local, corresponde realizar a los ayuntamientos. Principalmente estas atribuciones se refieren a materias relacionadas con agua potable, alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, usos de suelo, así como la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, entre otros.

De los preceptos constitucionales anteriormente mencionados, se derivan una serie de cuerpos normativos que regulan materias relacionadas con la protección del ambiente y los recursos naturales, entre los cuales destaca la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el instrumento jurídico que regula de manera global los aspectos relacionados con las citadas materias. No obstante, las leyes de Aguas nacionales, pesca, forestal y de caza, además de contener disposiciones relativas a la exportación y aprovechamiento de recursos naturales, incluyen regulaciones relacionadas con la protección y conservación de los mismos.

La LGEEPA fue publicada en el Diario Oficial de la Federación¹⁵ el 28 de enero de 1988, la ley se estructura en seis títulos donde se concretan las siguientes temáticas: distribución de competencias entre órdenes de gobierno y la política ambiental; protección

¹⁵ DOF: El Diario Oficial de la Federación, subtítulo: Órgano Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, conocido también por sus siglas con el acrónimo DOF, es el periódico, de naturaleza legal, del gobierno federal de México, en el que se difunden las disposiciones oficiales más importantes del Congreso de la Unión; de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; del Poder Ejecutivo que incluye las secretarías de estado y entidades paraestatales; y de las entidades autónomas como son el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

de los recursos naturales; preservación, restauración, mejoramiento del ambiente, así como inspección y vigilancia.

Respecto al primer apartado, se establece la distribución de competencias en materia ambiental entre federación, estados y municipios, así como los principios que rigen la formulación de la política ambiental y sus instrumentos. En cuanto a competencias, la distribución se da en función de tres criterios básicos: materia o naturaleza del objeto a regular, territorio donde la actividad se lleva a cabo y magnitud o gravedad potencial de los efectos ambientales.

Además, en relación con la política ambiental, la ley establece lineamientos que deben atenderse es su elaboración, así como los instrumentos a través de los cuales se ejecutan los objetivos de las políticas establecidas, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el Programa Nacional del Medio Ambiente. Estos instrumentos se refieren a los siguientes aspectos: ordenamiento ecológico del territorio, promoción del desarrollo, regulación ambiental de los asentamientos humanos, evaluación del impacto ambiental, normas oficiales mexicanas, áreas naturales protegidas, investigación, educación ecológica e información y vigilancia.

Asimismo, la información sobre los recursos naturales se realiza a través del establecimiento y la regulación sobre áreas naturales protegidas de criterios para el aprovechamiento racional del agua, los ecosistemas acuáticos, el suelo y los recursos no renovables.

En materia de Áreas Naturales Protegidas (ANP)¹⁶, la ley determina las formalidades de su creación. Para ello, considera la imposición de una modalidad a la propiedad, que se sujeta a protección especial y, por lo tanto, a previsiones específicas sobre su

¹⁶ El instrumento de política ambiental con mayor definición jurídica para la conservación de la biodiversidad son las Áreas Naturales Protegidas. Éstas son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados. Se crean mediante un decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen de acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, su reglamento, el programa de manejo y los programas de ordenamiento ecológico. Están sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo, según categorías establecidas en la Ley.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas administra actualmente 150 áreas naturales de carácter federal que representan más de 17.8 millones de hectáreas.

administración, desarrollo y vigilancia.

La protección, restauración y mejoramiento del ambiente se controla por medio de disposiciones relacionadas con la prevención y control de la contaminación atmosférica, del agua, de los ecosistemas acuáticos, del suelo, así como a través de la regulación sobre actividades que impliquen riesgo, el manejo de materiales, residuos peligrosos, energía nuclear, ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación nuclear.

En materia de inspección y vigilancia, la ley incluye un título sobre medidas de control, de seguridad y sanciones, en donde se establece la facultad de las autoridades para la realización de visitas de inspección, así como las formalidades a las que se deben sujetar dichos actos administrativos. De igual manera, la legislación prevé como sanciones por incurrir en infracciones administrativas la multa, la clausura o el arresto administrativo, contemplando la duplicación de la multa y la clausura definitiva para casos de reincidencia.

De la LGEEPA se derivan distintos cuerpos normativos, donde se tiene como objeto, reglamentar de manera específica sus disposiciones en materia de impacto ambiental, contaminación atmosférica, residuos peligrosos, ruido, contaminación generada por vehículos automotores, contaminación del mar, transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos.

Por otra parte, en cuanto al impacto ambiental, el reglamento, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1988. Ahí se regula la obligación de contar con autorización de la SEMARNAP para la realización de obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones señalados en las normas oficiales mexicanas. Dicha autorización se requiere particularmente, cuando se trata de obras públicas federales, obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carbonatos, industria química, petroquímica, siderúrgica, papelera, azucarera, de bebidas, cementera, automotriz, de generación, transmisión de electricidad, de explotación de sustancias minerales, desarrollos turísticos federales, instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos o radioactivos y aprovechamiento de selvas tropicales o de especies de difícil regeneración.

Dicho reglamento también establece los procedimientos para la Evaluación del Impacto Ambiental; es el mecanismo a través del cual se obtiene la autorización citada en el párrafo que antecede, así como normas relativas a consultas de expedientes por parte de terceros y al registro de prestadores de servicios en materia de impacto ambiental.

Respecto de la prevención y el control de la contaminación de la atmósfera, el Reglamento respectivo fue publicado el 25 de noviembre de 1988. Regula los asuntos relativos a la emisión de contaminantes a la atmósfera generados por fuentes fijas y móviles, estableciendo obligaciones específicas para los responsables y disposiciones relativas a las emisiones provenientes del transporte público federal, ya que la prevención y el control de la contaminación generada por el transporte privado es de competencia local.

Además, las obligaciones a cargo del sector industrial se relacionan con el mandato de contar con una licencia de funcionamiento expedida por la SEMARNAT en la que se identifica el giro industrial a donde pertenece la fuente respectiva, así como sus características y el tipo de emisiones que genera. Asimismo, se establece el requerimiento de emplear equipos y sistemas los cuales puedan controlar dichas emisiones.

De igual manera, ha sido publicado un Reglamento de la Ley en materia de Residuos Peligrosos, vigente desde el 25 de noviembre de 1988. Este instrumento jurídico contiene tres aspectos fundamentales, el primero es el principio denominado “de la cuna a la tumba” donde se establecen principalmente obligaciones para aquellos individuos que generan residuos peligrosos, lo cual los convierte en responsables de los mismos hasta el momento de su disposición final. También se establecen disposiciones precisas respecto del almacenamiento, transporte y confinamiento de los residuos peligrosos.

El segundo principio es en cuanto a materiales y residuos peligrosos, está vigente el reglamento para el transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, en el cual se establecen obligaciones sobre envases, embalaje, condiciones de seguridad, marcado, etiquetado, característica de unidades móviles y capacitación de personal para el transporte de materiales o residuos peligrosos por vías generales de comunicación.

Y por último, el tercer principio es sobre a la contaminación generada por ruido y está vigente desde 1982, el Reglamento para la Protección del Ambiente Contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido. Este ordenamiento conserva su vigencia de años anteriores a la legislación ambiental actual. Sus disposiciones establecen niveles máximos permisibles para la emisión de ruido causado por fuentes fijas y móviles, así como medidas educativas y de orientación en la materia. (Véase el Reglamento en Materia de Auditoría Ambiental).

En el ámbito local, desde 1988 los estados de la República Mexicana iniciaron procesos legislativos a fin de promulgar sus propias leyes ecológicas. A la fecha, las 31 entidades federativas cuentan con una Ley, e incluso la mayoría con reglamentaciones de dichas normas, principalmente en materia de impacto ambiental y contaminación atmosférica. Por su parte, los municipios han incluido en sus bandos de policía y buen gobierno regulaciones sobre aspectos relacionados con la disposición de residuos domésticos, zonas verdes, etcétera.

Respecto a las leyes estatales ambientales, es importante destacar que contienen disposiciones, las cuales son una proyección de las contenidas en la LGEEPA en el ámbito estatal. Las materias donde, en términos generales, han incluido los congresos locales en sus legislaciones, se refieren a la distribución de competencias, educación e información ecológica, aprovechamiento racional de recursos, participación social, contaminación atmosférica, del agua, del suelo, por ruido, lumínica y por olores perjudiciales, así como por residuos sólidos.

La LGEEPA, en su título Sexto, Capítulo I, faculta tanto a autoridades federales como a estatales y municipales, en la esfera de sus respectivas competencias, y a éstas dos últimas conforme a las legislaciones locales, para realizar visitas de inspección, a efecto de verificar el cumplimiento de la ley.

La sanción, primer instrumento de aplicación de la ley, es la consecutiva jurídica de una conducta ilícita, según lo marca la norma para que la conducta prevista se cumpla. En materia ambiental, las sanciones de naturaleza administrativa pueden ser pecuniarias (multas); clausura total, parcial, temporal o definitiva de las fuentes contaminantes, o la pérdida de los productos o subproductos ilícitamente obtenidos o de los instrumentos del

ilícito; también se contempla el arresto administrativo, la suspensión de obras o actividades o la revocación de permisos y autorizaciones.

Un segundo medio del que se vale el Estado para garantizar la aplicación de la ley está en el ámbito penal, en donde se establecen y prohíben conductas que dañan recursos naturales o que producen contaminación y que tienen como consecuencia la imposición de penas.

La responsabilidad civil, tercer instrumento de aplicación de la legislación ambiental, es la obligación de responder por conductas ilícitas o lícitas que causen daño o perjuicio, aunque en estricto sentido no constituyan delitos. Estas conductas pueden ser objeto de juicio a efecto de que se determine la obligación del demandado, de reparar el daño de un proceso penal o en una acción principal directa en los tribunales civiles, iniciada por una persona afectada.

Informes sobre aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental

El informe especial sobre aplicación fue publicado en 2001 y los ejemplares impresos se distribuyeron entre los miembros del GTA, el CCPC, así como en diversas escuelas de derecho de América del Norte, ONG's, consultores, académicos, representantes gubernamentales y grupos ambientales. La versión electrónica de este informe ha estado disponible para consulta en el sitio en Internet de la CCA, www.cec.org/ewg.

El GTA espera publicar informes de este tipo periódicamente de manera que, con el tiempo, se disponga de un panorama más completo de los diferentes aspectos de las actividades de aplicación y promoción del cumplimiento que emprendan en cada uno de los países, así como sobre los retos que enfrentan las dependencias de aplicación en el cumplimiento de sus mandatos.

En el informe de 2001, el GTA decidió centrarse en: 1) promoción del cumplimiento; 2) verificación del cumplimiento (inspección), y 3) medición de los resultados de los programas.

2.4 Sistemas de Administración Ambiental para la Promoción del Cumplimiento y el Desempeño Ambientales

El sector privado ha desarrollado en los últimos años diversos tipos de sistemas de administración ambiental (SAA)¹⁷ con el objeto de identificar y manejar los impactos de las operaciones comerciales e industriales en el ambiente. Estos sistemas sirven para propósitos de manejo interno; sin embargo, cuando son diseñados e instrumentados de tal forma que se aproveche al máximo su potencial, ofrecen oportunidades para mejorar la

¹⁷ SAA: A los Sistemas de Administración Ambiental, se les conoce básicamente de tres maneras ya que el nombre proviene de la traducción al español del concepto Environmental Management Systems donde management se traduce como "administración", "manejo" y "gestión", por tanto:

Sistemas de Administración Ambiental = Sistemas de Manejo Ambiental = Sistemas de Gestión Ambiental

La norma ISO 14001 Environmental Management Systems publicada en 1996 por la International Organization for Standardization da origen a la norma mexicana voluntaria NMX-001-SAA-IMNC:1998 Sistemas de Administración Ambiental que los define como:

"La parte del sistema de administración general que incluye la estructura, actividades de planeación, responsabilidades, prácticas, procedimientos, procesos y recursos para desarrollar, implantar, alcanzar y mantener la política ambiental".

Un sistema de Administración Ambiental es definido como la *Parte del sistema general de gestión que incluye la estructura organizativa, la planificación de las actividades, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos para desarrollar, implantar, llevar a efecto, revisar y mantener al día la política medioambiental.* La gestión medioambiental es, una herramienta de trabajo con la que se controla cualquier aspecto y previene, elimina o minimiza los impactos medioambientales que pudieran producir.

El nacimiento de los sistemas de administración ambiental surge promovido por las necesidades empresariales. Dichas necesidades comienzan con el incumplimiento de la, cada vez mayor, legislación en materia de medio ambiente. Otro de los aspectos que posibilitaron los sistemas de administración ambiental fue la presión social existente por parte de los diferentes organismos técnicos y económicos, y los consumidores.

Las ventajas que una empresa puede obtener mediante la acreditación de un sistema de administración ambiental son: beneficios económicos de la empresa tanto directos como indirectos; el cumplimiento de la legislación ambiental que le afecta lo que implica a su vez la imposibilidad de incurrir en delitos ecológicos, evitando así el pago de multas y sanciones; las posibilidades de marketing que la empresa puede ofrecer de cara a los clientes.

Además de estas ventajas, directas, la implantación de cualquier sistema de gestión lleva consigo beneficios indirectos como:

- Garantía a los consumidores;
- Facilidades en la obtención del crédito;
- Seguros a mejor precio;
- Mejora de marcas y cuotas de mercado;
- Mejora del control del gasto;
- Limitación de los incidentes que implican responsabilidades;
- Prueba de la importancia que se concede a estas actividades;
- Preservación de materias primas y energía;
- Simplificación en la obtención de permisos y autorizaciones;
- Mejora en las relaciones entre industria y poderes públicos.

La ISO 14001 es una disposición perteneciente a la familia de normas internacionales de la serie ISO 14000, mediante la cual se certifica que el Sistema de Administración Ambiental implantado cumple con los requisitos establecidos

protección ambiental tanto en aspectos reglamentados como los que no. Los Gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México están interesados en promover el uso de SAA que no sólo aseguren el cumplimiento de leyes y reglamentos ambientales, sino que también fomenten el deseo de mejorar el desempeño ambiental e ir “más allá del cumplimiento de la legislación”.

Además, un sistema integral de manejo ambiental (SMA) debe mejorar el desempeño general de una organización, incluidos el logro y el mantenimiento del cumplimiento, la reducción significativa de los efectos de las actividades no reguladas y la prevención de la contaminación. En tanto los posibles beneficios ambientales de un SMA van mucho más allá del cumplimiento; un componente esencial de un mejor desempeño es lograr y mantener el cumplimiento de las disposiciones medioambientales estatutarias y regulatorias aplicables.

Asimismo, los elementos de gestión del cumplimiento son aquellos que definen mecanismos específicos para identificar las disposiciones ambientales pertinentes, traduciéndolas en actividades sustentables de cumplimiento en una planta o plantas administradas por una organización. La meta de estos elementos es garantizar la existencia de un sistema eficaz para identificar disposiciones ambientales de cumplimiento previniendo, detectando y corrigiendo posibles violaciones.

De igual forma, para alcanzar el máximo beneficio de los elementos de gestión del cumplimiento, el SMA en que éstos se incorporen, debe aplicar el modelo de mejoramiento continuo de “planear, hacer, verificar y actuar”. Este modelo asegura que los aspectos ambientales se identifican, controlan y monitorean de manera sistemática.

El Sistema Integral de Manejo Ambiental se debe basar en una política documentada y eficazmente comunicada, que incluya el cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables y el compromiso de mejorar, de manera continua, el desempeño ambiental, también debe identificar, interpretar y comunicar todas las disposiciones aplicables – incluidos estatutos, regulaciones, permisos, acuerdos pertinentes y otros requisitos- a todos los empleados afectados, proveedores de servicios y contratistas, así como debe incluir los procedimientos para asegurar que la organización cumpla estos requisitos, debe también especificar procedimientos para identificar cambios en las disposiciones

aplicables e incorporarlos.

Este Sistema establece metas y objetivos específicos para alcanzar y mantener el cumplimiento de las disposiciones ambientales aplicables. Estos objetivos y metas se deben documentar y actualizar cuando surjan cambios en las disposiciones ambientales.

Asimismo, debe asegurar que la organización cuente con personal suficiente, así como de otros recursos, para lograr y mantener el cumplimiento, debe describir, desde la óptica de la organización, cómo se alcanzará y mantendrá el cumplimiento; deberá de identificar, planear y gestionar las operaciones de actividades de la organización, incluido el mantenimiento, a fin de alcanzar y mantener el cumplimiento ambiental.

También debe establecer procedimientos documentados para investigar y corregir con prontitud posibles violaciones ambientales e informar de ellas (en los ámbitos interno y externo). De igual forma debe establecer procedimientos documentados para identificar y responder a todas las posibles emergencias. En caso de incumplimiento, debe garantizar que las acciones correctivas y preventivas adecuadas se pongan en marcha, con prontitud, a fin de evitar la repetición.

Este proyecto surgió de la resolución 97-05 del grupo de Trabajo sobre Aplicación. A través de ésta resolución, el Consejo ordena al grupo de trabajo que revise 1) la relación de la serie ISO 14000 con otros SMA así como los programas gubernamentales para aplicar la legislación, verificar y promover el cumplimiento con las leyes y reglamentos ambientales; 2) las oportunidades para intercambiar información, y desarrollar oportunidades de cooperación relacionadas con el papel y efecto de los SMA en el cumplimiento así como otros aspectos del desempeño ambiental.

Del mismo modo, el Sistema responde a la Resolución del Consejo 00-05, Documento Guía de la CCA *“Hacia un mejor desempeño y cumplimiento ambientales. Diez elementos para un sistema de Administración Ambiental efectivo”*, como una herramienta útil para las organizaciones que buscan poner en práctica un SAA para fortalecer el buen desarrollo de la legislación y el desempeño ambiental.

CAPITULO 3

METAS Y LOGROS ALCANZADOS POR LA PROFEPA DENTRO DEL GRUPO DE TRABAJO DE AMÉRICA DEL NORTE PARA LA COOPERACIÓN SOBRE APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

3.1 Antecedentes

Como ya se ha mencionado, Canadá, Estados Unidos y México firmaron el mayor acuerdo de libre comercio en el mundo: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el mandato del ACAAN permite a la CCA ocuparse de muchos asuntos ambientales en América del Norte. Este Acuerdo destaca por sus disposiciones sobre participación ciudadana, así como por el compromiso de los tres países de informar en el ámbito internacional respecto a la aplicación de su legislación ambiental.

La CCA por su parte, es una institución innovadora, importante que ha contribuido a demostrar que América del Norte es un conjunto de ecosistemas vinculados, y está generando una conciencia ambiental en la región. Asimismo, la CCA ha facilitado una cooperación fluida entre las partes y sus diversos sectores, al ampliar sus relaciones e incrementar el número de sus contactos.

Sin embargo, el Programa de Legislación y Políticas Ambientales se encarga de cumplir tanto las obligaciones como los compromisos del ACAAN en materia de aplicación y el cumplimiento de la ley, reglamentos y normas.

Asimismo, la actividad del Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación

sobre Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA) se centra en gran diversidad de asuntos concernientes a la aplicación y cumplimiento de la legislación en materia de fauna y flora, así como en el control de la contaminación en Canadá, Estados Unidos y México.

Desde 1996 el interés principal del GTA ha sido:

- 1 “Encontrar soluciones a los problemas de aplicación de la legislación ambiental transfronteriza;
- 2 Aumentar la capacidad de los gobiernos para interceptar el transporte ilegal de sustancias que destruyen la capa de ozono de nuestro planeta;
- 3 Colaborar con el Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre vida silvestre (NAWEG)¹ con el fin de reforzar la aplicación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES)² y otras leyes nacionales en materia de vida silvestre;
- 4 Definir problemas de rastreo y cumplimiento relacionados con el transporte transfronterizo de residuos peligrosos;
 - Promover el uso de Sistemas de Administración Ambiental (SAA) los cuáles estimulen a los usuarios a mejorar su desempeño ambiental y avanzar más allá del cumplimiento; y,
 - Facilitar el diálogo intergubernamental y la discusión pública sobre el desarrollo y uso de indicadores para evaluar las gestiones de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental”³.

Asimismo, las gestiones del GTA para solucionar los problemas asociados con la aplicación de la legislación ambiental, han recibido muchas aportaciones de organizaciones no gubernamentales, empresas e instituciones académicas.

¹ NAWEG: El Grupo de trabajo de América del Norte para la aplicación y cumplimiento de la legislación de la vida silvestre, se creó en 1994, cuando representantes de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México, del Servicio Canadiense de Vida Silvestre y del United Status Fish and Wildlife Service, acordaron formalizar su intercambio de información sobre vida silvestre.

² CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre. Entró en vigor el 1 de julio de 1975 y cuenta con 160 países miembros, cuyo objetivo es prohibir el comercio internacional de especies amenazadas mediante su inclusión en una lista aprobada, reglamentar y vigilar continuamente el comercio de otras que pueden llegar a estarlo, en nuestro país entró en vigor hasta 1991.

³ www.cec.org/ewg

Al respecto, el GTA elaboró, en 2003-2004 un Plan Estratégico, basándose en la resolución del Consejo 96-06. El objetivo del Plan es proyectar una visión para los próximos cinco años, para orientar el proceso de toma de decisiones, encauzar recursos humanos y financieros, así como a coordinar las actividades con grupos de interés gubernamentales y no gubernamentales frente a los desafíos en materia de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.

A principios de 2004, la Comisión para la Cooperación Ambiental publicó en su página Web, el Plan Estratégico, con el fin de que la ciudadanía hiciera llegar sus comentarios, ésta iniciativa fue solicitada por el Consejo de la CCA, en el comunicado de la X Sesión Ordinaria de 2003.

“Los objetivos del Plan estratégico del GTA⁴ son:

1. Apoyar y hacer contribuciones en temas de aplicación y cumplimiento de la legislación en materia de manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos, las sustancias agotadoras del ozono y otras sustancias reguladas.
2. Establecer sólidos vínculos y sinergias con grupos de trabajo y programas pertinentes dentro de la CCA para promover la aplicación y el cumplimiento efectivos de las leyes y reglamentos ambientales de cada una de las Partes.
3. Reconocer y apoyar el uso de incentivos y otros mecanismos flexibles y voluntarios que complementen las actividades del GTA.
4. Mantener estrecho contacto con otras entidades y programas internacionales ambientales como el Smart Border Accord⁵ de Canadá y el programa ambiental Frontera 2012⁶ de México y Estados Unidos, la Red Internacional para el

⁴ www.cec.org/files/PDF/LAWPOLICY/Draft-EWG-Strategic-Plan-29-May-2003_es.pdf.

⁵ Smart Border Accord: El 12 de diciembre de 2001, Canadá y Estados Unidos firmaron la “Declaración de la Frontera Inteligente”. La declaración perfiló un Plan de Acción de 30 puntos, basado en cuatro pilares, que asegura la colaboración en curso sobre identificación y dirección de riesgos acelerando el flujo legítimo de la gente y bienes a través de la frontera de Canadá y Estados Unidos.

El último informe de esta Declaración confirma que ambos países están sobre la realización de artículos de Plan de Acción y en una mejora estable en la eficacia y seguridad de la frontera compartida.

⁶ Programa Frontera 2012: El Acuerdo de Cooperación para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Región Fronteriza de 1983 (Acuerdo de La Paz), firmado en La Paz Baja California Sur, México, es la base legal del Programa Frontera 2012. Este acuerdo faculta a las autoridades ambientales federales en México y en los Estados Unidos para llevar a cabo iniciativas de cooperación y se ejecuta a través de programas binacionales multianuales. La SEMARNAT y la EPA fungen como Coordinadores Nacionales en estos programas. El Programa de la Frontera Norte busca promover y consolidar una gestión ambiental integral en los niveles regionales y binacional en colaboración con autoridades ambientales

-
- Cumplimiento y la Aplicación Ambientales (INECE)⁷, la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas⁸, con el fin de compartir información y obtener un apalancamiento más eficiente de los escasos recursos.
5. Identificar las lagunas dentro de los sistemas legales y judiciales que permitan utilizar las fronteras como escudos o actúan como barreras a la aplicación efectiva de la legislación ambiental transfronteriza.
 6. Desarrollar capacidades internas que respalden y apliquen las distintas herramientas con que se cuenta para la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
 7. Promover la transparencia de las actividades del GTA.
 8. Apoyar la tarea del NAWEG en lo que respecta a la protección y conservación de flora, vida silvestre y hábitats.
 9. Respalda la elaboración de sistemas de administración ambiental y demás herramientas apropiadas para cumplir con el mandato de prioridades regionales del GTA.
 10. Fomentar la cooperación e intercambio de experiencias en lo relativo a procedimientos federales de inspección a fin de promover la aplicación y cumplimiento ambientales.
 11. Fortalecer la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en toda la región con fines de seguridad nacional.

municipales, estatales, y federales de México y Estados Unidos e instituciones binacionales para afianzar la sustentabilidad como modelo de desarrollo en la región.

⁷ INECE: Red Internacional para el Cumplimiento y Ejecución de las Normas Ambientales contribuye al ambiente limpio y saludable, el uso sostenible de los recursos naturales, y la protección de la integridad del ecosistema mediante actividades que promueven el cumplimiento efectivo y la ejecución de las leyes ambientales.

⁸ OMA: Organización Mundial de Aduanas: El Consejo de Cooperación Aduanera nace el 15 de diciembre de 1950 en Bruselas, Bélgica. Aún cuando este Consejo se creó originalmente para resolver problemas europeos, pronto se vio que las cuestiones que abordaba y resolvía eran realmente mundiales. Por ello, a partir de 1956 el organismo extendió su acción a todo el mundo contando actualmente con 150 países miembros. Los idiomas oficiales son el inglés y el francés.

En junio de 1994, el Consejo decidió adoptar un nombre informal para el desarrollo de sus trabajos, con el cual podría ser más fácil identificar su papel, posición y propósito; por consiguiente, a partir del 3 de octubre de 1994, el organismo es conocido como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), sin que por ello se modifique la convención creadora del Consejo de Cooperación Aduanera, que permanece como su nombre oficial.

El papel de la OMA es indispensable para el desarrollo armónico e integral de las aduanas en sus procesos de simplificación, armonización y automatización a nivel mundial.

Teniendo en consideración que uno de los principales objetivos de la OMA es alcanzar la armonización de los procedimientos aduaneros, se ha dado a la tarea de crear y promover convenios aduaneros en diferentes materias técnicas.

En septiembre de 1987, México manifestó a la OMA su deseo de adherirse al Convenio que la crea y el 8 de febrero de 1988 depositó en la Secretaría General de la CCA el instrumento de adhesión firmado por el Presidente de la República el 10 de diciembre de 1987; el Decreto correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1988.

-
12. Desarrollar capacidades en análisis de inteligencia y detección e identificación de actividades transfronterizas ilegales.
 13. Identificar y fomentar el uso de los sistemas de información existentes para que las Partes lleven a cabo una mejor aplicación y cumplimiento de la legislación.
 14. Identificar medidas de éxito e indicadores apropiados para su aplicación en actividades de plan de trabajo”.

La información que a continuación se incluye, corresponde a los trabajos realizados por PROFEPA , en el marco del Programa de legislación y políticas ambientales dentro del GTA sobre los respectivos grupos de trabajo.

3.2 Rastreo y Manejo Ambientalmente Adecuado de los Residuos Peligrosos

En la Novena Sesión Ordinaria del Consejo en 2002, se dispuso continuar con el desarrollo de un enfoque subcontinental para el manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos, proseguir con el proyecto de rastrear el movimiento de éstos entre Canadá y Estados Unidos por medio de un sistema electrónico de notificación, conduciendo un estudio de factibilidad para el rastreo electrónico de los movimientos de residuos peligrosos entre México y Estados Unidos, particularmente al desarrollo de la capacidad en México, comenzando con una lista de sustancias prioritarias así como también basarse en la Resolución 03-08⁹, todo ello junto con la participación activa de los expertos gubernamentales en cuestiones de desechos peligrosos de cada uno de los tres países. Por ello la CCA inició un proyecto de enfoque regional para América del Norte sobre “Manejo ambientalmente adecuado de los desechos peligrosos”.

En la etapa inicial de su desarrollo, el proyecto tuvo dos componentes: Primero, se analizaron en términos generales los requerimientos legales para el manejo adecuado de los desechos peligrosos en Canadá, Estados Unidos y México; Segundo, se enfocó al movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos, en particular a la información necesaria para su exportación e importación.

Para la primera etapa, el grupo elaboró unos términos de referencia con los que se preparó el informe. Las áreas de enfoque para este análisis incluyen: a) el actual flujo de desechos peligrosos entre los tres países; b) la aplicación de normas de manejo ambientalmente adecuado en el movimiento nacional y transfronterizo de este tipo de materiales; y, c) la comparación de los requerimientos legales para el manejo de desechos peligrosos en cada uno de los países. Para esta etapa, se concluyó un primer borrador del informe. Los pasos adicionales a emprender en esta actividad incluyen la elaboración de recomendaciones para mejorar la instrumentación nacional de las normas sobre manejo ambientalmente adecuado, identificar áreas prioritarias para un análisis comparativo más específico e identificar elementos que puedan resultar de utilidad en un enfoque de América del Norte del manejo ambientalmente adecuado.

⁹ Resolución 03-08. Fomento del Rastreo y manejo ambientalmente adecuado de residuos peligrosos destinados a su disposición final, así como de materiales y residuos peligrosos reciclables destinados a operaciones de recuperación y reciclaje.

Para la segunda etapa el equipo de tarea estudió la forma de unirse a un esfuerzo en marcha entre Estados Unidos y Canadá para documentar y diagnosticar los procesos de monitoreo del movimiento de desechos peligrosos en su frontera. La intención de la CCA al sumarse al proyecto, fue la de desarrollar los componentes México-Estados Unidos y México-Canadá.

Al respecto, la CCA concluyó un informe preliminar “Reporte sobre la detección de embarques transfronterizos de Residuos Peligrosos” que resume las condiciones y requisitos en cinco campos principales: 1) flujo actual de residuos peligrosos y reciclables entre los países afectados; 2) aplicación de normas de MAA para los movimientos Transfronterizos así como para el manejo interno de los residuos peligrosos; 3) comparaciones de los requisitos reglamentarios para el manejo de residuos peligrosos y reciclables en los tres países; 4) comparación de los requisitos de transporte aplicables a los movimientos transfronterizos e internos, como lo marcan los países afectados; y, 5) revisiones de las normas actuales.

El objetivo del resultado final de esta primera etapa del proyecto fue un escrito con información sobre los requerimientos legales, las operaciones, procedimientos y procesos, así como con los actuales sistemas de monitoreo, tanto en la importación como en la exportación de desechos peligrosos. El documento puede usarse como herramienta estratégica para ayudar a mejorar los actuales sistemas de monitoreo y para apoyar recomendaciones con el fin de promover la adopción de un proceso electrónico de monitoreo comparable en toda la región.

Las metas para el 2003 del proyecto radicaron en fomentar el manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos en América del Norte así como mejorar la supervisión del cumplimiento en los movimientos transfronterizos de los residuos entre los países del TLCAN.

El proyecto tuvo 3 acciones principales: una dedicada al MAA de los residuos peligrosos mediante el análisis de las principales políticas y regulaciones; la segunda se centró en la detección de los embarques transfronterizos de desechos peligrosos, y la tercera se basó en la creación de una versión de un Diccionario Trinacional de Códigos de Residuos en CD, creando una interfase por internet con el fin de equiparar los códigos de los tres

países y que estará en el portal de la CCA.

Además, los esfuerzos de la CCA relacionados al rastreo de movimientos de residuos peligrosos comenzaron en 1997, cuando el GTA empezó a preparar un documento relacionado con supervisar los embarques transfronterizos de residuos peligrosos así como la utilización de los reglamentos sobre estos últimos en la época del TLCAN. Entre los resultados del documento¹⁰ figuran los sistemas de rastreo en papel donde no se permite el seguimiento de los residuos. Asimismo, demuestra que la cantidad, la calidad y la oportunidad de esos sistemas de rastreo eran diferentes para apoyar las actividades de aplicación. Aprovechando los hallazgos del informe y en respuesta al mandato del Consejo de 2002, la CCA elaboró un documento¹¹ que se ocupa de la evaluación de los requisitos relacionados con la información y los sistemas relativos tanto a la importación como a la exportación de residuos peligrosos e identificar opciones para automatizar y perfeccionar esos procesos.

También, el texto final, denominado “El cruce de la Frontera: oportunidades para mejorar el rastreo de embarques Transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte”, es un documento en el cual el Secretariado se basó en el trabajo del Logistic Management Institute (LMI)¹²; Quienes prepararon este informe con datos proporcionados por funcionarios gubernamentales encargados de residuos peligrosos a través del Equipo de Tarea sobre Residuos Peligrosos de la CCA. Este informe es una versión preliminar, de modo que la CCA estuvo recibiendo comentarios del sector industrial, organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y la ciudadanía, sobre la manera en cómo mejorar el rastreo de embarques Transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte.

Debido a que el manejo inadecuado de los residuos peligrosos supone un riesgo para la

¹⁰ Reporte sobre la detección de embarques transfronterizos de Residuos Peligrosos.

¹¹ Informe Preliminar sobre Rastreo de Residuos Peligrosos “*El cruce de la frontera. Oportunidades para mejorar el rastreo de embarques transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte*”. El documento reúne información sobre los procesos de rastreo en América del Norte y ofrece un bosquejo general para su mejoramiento. El Secretariado realizó este informe en respuesta a una solicitud del Consejo en el sentido de llevar a cabo un proyecto piloto para el monitoreo de los movimientos de residuos entre Canadá y Estados Unidos mediante un sistema de notificación electrónica, así como conducir un estudio de factibilidad para un proyecto piloto sobre monitoreo electrónico de los movimientos de residuos peligrosos entre México y Estados Unidos, con atención específica en el desarrollo de la capacidad en México y comenzando con una lista de sustancias prioritarias.

¹² LMI: Logistic Management Institute: Instituto de Investigación, Organización no Gubernamental, el cuál tiene como fin asegurar el servicio imparcial al apoyo del gobierno.

salud y el ambiente para minimizar dichos riesgos, las empresas deben seguir procedimientos de informe, embarque y registro establecidos, a estos procedimientos los rige la reglamentación de cada país y los acuerdos internacionales específicos celebrados entre los tres firmantes del TLCAN. El informe preliminar ahonda en los procedimientos del informe actual concernientes a los embarques transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte; analiza las limitaciones de los procesos actuales con base documental en papel y presenta algunas oportunidades para simplificar estos procesos a través de informes electrónicos.

Al respecto, la CCA organizó dos talleres con representantes de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México para discutir las limitaciones que enfrentan los procesos actuales en las categorías de seguridad fronteriza, manejo ambientalmente adecuado y cargas administrativas. Las limitaciones que se mencionan a continuación parten de las observaciones de estos talleres y del informe de la CCA de 1999: “Detección de los Embarques Transfronterizos de desechos peligrosos y aplicación de la legislación respectiva en América del Norte”.

- “La seguridad fronteriza es irregular y deficiente.
 - Los inspectores de aduanas de cada país revisan sólo un reducido porcentaje de los embarques de residuos peligrosos;
 - Las comunicaciones entre las dependencias ambientales de las aduanas no se realizan en tiempo real, lo que dificulta la identificación rutinaria de empresas infractoras y la aplicación de la legislación ambiental en la frontera;
 - En ninguno de los tres países existe un sistema integrado que comparta electrónicamente datos sobre los procesos de aprobación de embarques con los procesos de inspección fronterizos, por consiguiente, los inspectores aduanales de la frontera carecen de los medios automáticos para identificar la documentación adecuada sobre residuos peligrosos que se exige a cada embarque;
 - Las dependencias ambientales y de aduanas utilizan sistemas de clasificación diferentes (número de identificación de residuo y código homologado de tarifas arancelarias, respectivamente) para rastrear los embarques de residuos peligrosos, lo cual dificulta a las dependencias de gobierno la congruencia en los informes sobre cantidades y tipos de residuos peligrosos que atraviesan las fronteras.
 - Se dispone de datos limitados para fomentar el manejo ambientalmente adecuado

-
- de los embarques Transfronterizos de residuos peligrosos.
- Las prácticas actuales de intercambio de datos de gobierno a gobierno limitan la capacidad de cualquier dependencia gubernamental para rastrear los residuos peligrosos desde el lugar de generación hasta su destino final cuando se generan en un país y su disposición se lleva a cabo en otro;
 - Cada gobierno requiere manifiestos para los movimientos de residuos sólo dentro de sus fronteras y únicamente Canadá, cuenta con un sistema que enlaza la información de los manifiestos con las notificaciones sobre importaciones y exportaciones.
- Las dependencias gubernamentales responsables de regular y aplicar la legislación sobre embarques transfronterizos pueden experimentar cargas administrativas y costos innecesarios.
 - El personal debe insertar manualmente los datos y procesar las formas en papel que le proporcionan las empresas y otros gobiernos. Debido a las cargas de registro, Canadá, Estados Unidos y México presentan un rezago en la inserción de datos para los sistemas de rastreo de importaciones y exportaciones de residuos peligrosos;
 - El personal debe seguir distintos procedimientos de informe de gobierno a gobierno para los embarques entre Estados Unidos y Canadá y entre México y Estados Unidos;
 - El gobierno federal de Estados Unidos y los gobiernos de los estados, mantienen múltiples y redundantes sistemas de manejo de datos para rastrear embarques transfronterizos de residuos peligrosos.
 - La comunidad regulada puede experimentar cargas y costos administrativos innecesarios.
 - Cada país requiere formas impresas de notificación y manifiesto distintas, aunque parecidas, para un embarque transfronterizo de residuos peligrosos, lo que resulta en una inserción y registro de datos por duplicado;
 - Las compañías de transporte reportan demoras en la espera de aprobación de las formas¹³.

¹³ Comisión para la Cooperación Ambiental. El cruce de la frontera. Oportunidades para mejorar el rastreo de embarques transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte.

Estos asuntos son resultado del ineficiente intercambio de información, de los rezagos en el procesamiento, de la incompatibilidad de los actuales sistemas de información y de la limitada integración de los procedimientos gubernamentales de las dependencias ambientales y de aduanas.

Además, la elaboración del proceso ideal para rastrear los embarques transfronterizos de residuos peligrosos, debe considerar el objetivo del TLCAN de promover el comercio libre y seguro entre sus socios, los requisitos establecidos por la reglamentación ambiental de cada país respecto del manejo de tales residuos desde el lugar de origen hasta su destino final, así como el objetivo planteado por las dependencias aduanales de la región para lograr que el paso del comercio internacional por las fronteras de los tres países, sea íntegro, homologado y oportuno. En consecuencia, el principio que rige dicho proceso es el siguiente:

El rastreo de embarques transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte se basará en un intercambio electrónico de información oportuno que se traducirá en una mayor observancia y seguridad en el área de la frontera, minimizando la carga administrativa y los costos tanto para las dependencias gubernamentales como para el sector privado.

El informe presenta un concepto de cómo los tres gobiernos pueden utilizar los datos electrónicos para alcanzar este modelo. El concepto, basado en cada una de las iniciativas nacionales de los países, centra su atención en el desarrollo de procedimientos estándar para la elaboración de informes electrónicos entre los tres países, en lugar de crear un solo sistema trinacional de rastreo de residuos peligrosos. La base fundamental de este concepto radica en que los tres países establezcan procedimientos análogos para el intercambio electrónico de datos sobre notificaciones y manifiestos. Este concepto depende del desarrollo de una confluencia trinacional de información en lo que se refiere a las clasificaciones de residuos peligrosos de cada país, los avisos de intención de importación y exportación y los manifiestos de residuos peligrosos. La forma de alcanzar tal objetivo es:

- “Estableciendo horarios específicos para el cruce de residuos con códigos tarifarios determinados y restringirlos a puertos de entrada precisos;

-
- Identificando normas y prácticas de excelencia (es decir, formato de datos, protocolos de intercambio, protocolos de seguridad, etc.) para compartir la información por medios electrónicos entre cada una de las dependencias nacionales de medio ambiente y aduana;
 - Instituir el verdadero rastreo desde el origen hasta el destino final de embarques transfronterizos de residuos peligrosos mediante el intercambio de información selecta de los manifiestos;
 - Establecer procedimientos comunes para que los generadores proporcionen un certificado de destrucción o reciclaje, aún cuando el residuo peligroso se envíe a una instalación extranjera¹⁴;
 - Establecer procedimientos comunes para rastrear embarques transfronterizos de residuos peligrosos exentos si están regulados como peligrosos en alguna de las naciones firmantes del TLCAN;
 - Identificar las carencias en materia de desarrollo de la capacidad del personal mexicano responsable del rastreo de embarques transfronterizos de residuos peligrosos;
 - Considerar la elaboración de una forma de declaración trinacional para los embarques transfronterizos de residuos exentos, la cual se convierte en un importante apoyo para los esfuerzos en materia de rastreo;
 - Establecer procedimientos comunes para informar de gobierno a gobierno sobre los embarques transfronterizos de residuos peligrosos;
 - Actualizar la confluencia trinacional de datos sobre los códigos de residuos peligrosos aplicados por cada nación y poner dicha información a disposición de las dependencias gubernamentales;
 - Llevar a cabo un proyecto piloto para el intercambio electrónico de informes de gobierno a gobierno;
 - Organizar una serie de reuniones para presentar el informe preliminar y recibir los comentarios de la industria y la ciudadanía; y,
 - Crear una confluencia trinacional de datos sobre los códigos de residuos peligrosos que aplica cada país y poner dicha información a disposición del sector privado”¹⁵.

¹⁴ Este procedimiento complementarí los requisitos vigentes en la esfera nacional y facilitarí el rastreo entre el lugar de origen y el destino final de los embarques transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte.

¹⁵ Op. Cit. P. 76

3.2.1 Sustancias Agotadoras de la de la Capa de Ozono (SAO)

En los años 1920 y 1930 se comenzó el uso masivo de sustancias químicas. En los años 1950, muchas sustancias que resultaban de mucha utilidad terminaban siendo dañinas para la capa de ozono. Debido a que toma mucho tiempo para que estas sustancias lleguen a la capa de ozono, apenas estamos viendo muchos de sus efectos. La capa de ozono es vital para la vida en la superficie del planeta, actúa como filtro y previene que la radiación ultravioleta nociva (UV-B) llegue a la Tierra. Por lo tanto, si el agotamiento de las moléculas de ozono es más rápido que la producción natural de nuevas moléculas para reemplazarlas, se produce lo que se conoce como déficit de ozono. La pérdida de la capa de ozono lleva a la reducción de su capacidad protectora y a una mayor exposición a la radiación UV-B.

En éste Protocolo se identifica un número de SAO, el cual controla la producción y el uso de las mismas. El poder destructivo de estas sustancias es enorme, ya que se mezclan con las moléculas de ozono en una reacción fotoquímica en cadena. Una vez que una molécula de ozono ha sido destruida, la SAO está disponible para destruir otras más.

Asimismo, la duración de la vida destructiva de una SAO puede extenderse entre los 100 y 400 años, dependiendo del tipo que se trate. Por consiguiente, una molécula de SAO puede destruir cientos de miles de moléculas de ozono. Las SAO's tienen el potencial de reaccionar con las moléculas de ozono de la estratósfera.

Al respecto, en la mayoría de los países en desarrollo, el sector más grande que aún sigue empleando SAO es el de mantenimiento de equipos de refrigeración y aire acondicionado. Ahí los CFC principalmente, se emplean como refrigerantes en los circuitos de enfriamiento, también como agentes espumantes en la fabricación de espumas, solventes de limpieza en la industria de la electrónica, propulsores en los productos en aerosol, esterilizantes, agentes para combatir el fuego, fumigantes para controlar pestes y enfermedades así como materias primas.

El desarrollo de la capacidad para la detección de la contaminación se centro en el taller

de capacitación sobre tráfico ilegal de sustancias agotadoras del ozono (SAO)¹⁶ de noviembre de 2002. El evento fue muy exitoso asistieron los representantes de los tres gobiernos. El GTA, logró reunir a participantes de las agencias aduanales de los tres países, a funcionarios de PROFEPA, al ministerio de Medio Ambiente de Canadá, al departamento de justicia de EU y a la EPA. En dicho taller se contó, además, con la participación de representantes del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)¹⁷, la ONG “Environmental Investigation Agency (EIA)¹⁸”, las empresas DuPont¹⁹ México y Quimobásicos²⁰. Varios de los participantes recibieron entrenamiento en áreas teóricas y prácticas sobre aspectos de las SAO. Entre ellos: a) mayor conciencia sobre las implicaciones ambientales y de salud acerca del adelgazamiento de la capa de ozono; b) el protocolo de Montreal²¹ y su aplicación en el marco regulatorio de los tres

¹⁶ A las sustancias químicas sintéticas que destruyen la capa de ozono, como los halocarbonos, por lo general se les denomina Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO). Las más comunes son los clorofluorocarbonos, de muchos usos. Los CFC son una amenaza para la capa de ozono por su uso tan común así como por su enorme potencial para agotar dicha capa.

¹⁷ PNUMA: El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, es uno de los organismos de ejecución del Fondo Multilateral. El PNUMA fue creado en 1972, como resultado de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente. Su función principal es dirigir y alentar asociaciones para proteger el medio ambiente, permitiendo que naciones y pueblos mejoren la calidad de su vida sin por ello comprometer el de las generaciones futuras.

¹⁸ EIA: Environmental Investigation Agency: La Agencia de Investigación Ambiental es una organización independiente dedicada a la investigación y exposición de delitos ambientales en el mundo entero.

El EIA ha causado directamente cambios en las legislaciones ambientales y en la política de los gobiernos, salvando las vidas de millones de animales raros en peligro de extinción y poniendo un alto a los efectos devastadores de los crímenes ambientales.

Se estableció en 1984, el EIA es una empresa no lucrativa con oficinas en Londres y en Washington. Depende de donaciones de la gente, el apoyo de los miembros, de fundaciones de beneficencia, etc.

¹⁹ DuPont. La compañía número uno a nivel mundial en ofrecer soluciones basadas en la ciencia, cuenta con más de 75 años en el mercado mexicano. Se estableció en el poblado de Dinamita, Durango, en 1925. Ésta fue la primera inversión hecha por DuPont fuera de Estados Unidos.

DuPont está en vías de convertirse en una empresa de “desarrollo sustentable”, es decir, aquella que genera cada vez mayor valor para sus grupos de interés y la sociedad, al tiempo que reduce su impacto ambiental.

²⁰ Quimobásicos. S.A. de C.V. nació en el año de 1961, en la Cd. De Monterrey, Nuevo León. Gracias a la visión a largo plazo de los ejecutivos del grupo Cydsa, quienes se unieron posteriormente con AlliedSignal Inc con el fin de crear una alianza estratégica para la fabricación en México de gases refrigerantes fluorocarbonados bajo la marca Genetron.

Actualmente, cuenta con la línea más extensa de gases refrigerantes sustitutos de los CFC's, amigables con la capa de ozono.

²¹ Protocolo de Montreal relativo a Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono. Entró en vigor el 1 de enero de 1989. El acuerdo original obligaba a las partes a congelar las emisiones de CFC (y halón) en los niveles de 1986, así como de reducir su producción y uso hasta eliminarlas por completo en el año 2000. A consecuencia de las enmiendas al acuerdo, las fechas límite para la eliminación total de estas sustancias se redujeron en 1994-1996. Las enmiendas también agregaron otras sustancias agotadoras del ozono a la lista de sustancias controladas por el Protocolo. Canadá y Estados Unidos fueron obligados, en su calidad de países no incluidos en el artículo 5, a eliminar para 1996 la producción y consumo de CFC para usos no esenciales. A fin de cumplir con sus obligaciones, en 1990 Canadá aprobó diversas normas en materia de SAO, en éstas se

países; c) experiencias de aplicación en Estados Unidos y Canadá; d) rutas y métodos del tráfico ilegal de SAO; e) identificación de contenedores de SAO, y f) análisis de casos prácticos.

Por otra parte, para el segundo taller se mencionó que el Convenio de Viena²² celebrado bajo el auspicio del PNUMA en 1985, fue el primer intento para proveer un marco de trabajo para las actividades cooperativas relacionadas con la protección de la capa de ozono.

Asimismo, aún cuando diversos ordenamientos se han ocupado de controlar la importancia de sustancias agotadoras de la capa de ozono durante más de dos décadas, México aprobó en 1996, su primer ordenamiento específico en materia de SAO, las Reglas de Procedimiento para la Obtención de Autorizaciones de Importación de Mercancías Sujetas a Regulación por parte de las Dependencias que Integran la Cicloplafest²³. Este reglamento obliga a obtener autorizaciones de importación como medio para controlar las importaciones de SAO a México, permitiendo a nuestro gobierno controlar las importaciones y la producción de estas sustancias.

Además de las reglas específicas de la Cicloplafest, la Norma Oficial NOM-125-ECOL-2000 sobre Protección ambiental de las sustancias agotadoras de la capa de ozono: eliminación y especificaciones, está en espera la aprobación de autoridades mexicanas. Este nuevo ordenamiento complementa los ya vigentes, pues contiene una serie de prohibiciones en ciertos sectores, requiere otros tipos de permisos de importación y agrega otros mecanismos que permiten al gobierno controlar toda la cadena de uso.

En México, el único fabricante autorizado de Clorofluocarbono (CFC) es la empresa

establecieron un estricto sistema de otorgamiento de permisos para la producción e importación de SAO controladas.

²² El Convenio de Viena: En 1985, las naciones acordaron en Viena adoptar "las medidas apropiadas [...] para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono"; así nació el Convenio para la Protección de la Capa de Ozono.

El objetivo fundamental del Convenio era alentar la investigación y la cooperación general entre los países, así como el intercambio de información. Aun así llevó cuatro años prepararlo y acordarlo. Veinte naciones lo firmaron en Viena, pero la mayoría no tuvo prisa por ratificarlo. En el Convenio se prevén protocolos futuros y se especifican los procedimientos de enmienda y solución de controversias.

²³ Cicloplafest, Comisión intersecretarial del gobierno mexicano creada en 1987 para controlar el proceso y uso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

Quimobásicos S.A de C.V. Esta compañía ha realizado conferencias para los técnicos y los usuarios con el fin de dar a conocer el Protocolo de Montreal, así como los efectos de los CFC's. Se instaló con apoyo del Banco Mundial una planta para el reproceso de los CFC's en México, con el fin de evitar su emisión a la atmósfera. Los únicos que pueden importar CFC's a nuestro país con la previa autorización de la unidad de protección al ozono del Instituto Nacional de Ecología (INE)²⁴ son Quimobásicos y DuPont.

La diferencia entre los precios de mayoreo de los CFC en los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo ha sido uno de los principales motivos del comercio ilegal de dichas sustancias. Los precios tan altos de los CFC en Estados Unidos han hecho de este país uno de los principales destinos de los CFC del mercado negro.

México, Estados Unidos y Canadá han tomado medidas para detener el comercio ilegal de sustancias agotadoras de la capa de ozono. En 1996, el Departamento de Justicia, la EPA y el Servicio de Aduanas de Estados Unidos, firmaron un Memorando de Entendimiento para el intercambio de información sobre el comercio de SAO. Las tres naciones han mejorado su capacidad para identificar tales embarques, mediante la impartición de talleres de capacitación a funcionarios aduanales para el reconocimiento de SAO ilegales.

En el mencionado taller se expusieron diferentes nombres, etiquetas y códigos de las sustancias que agotan la capa de ozono y en particular de los CFC, para que los funcionarios de aduana y en específico las Aduanas de México, sepan identificarlos.

Asimismo, explicaron que existe un sistema armonizado²⁵ el cual es fundamental para la vigilancia y prevención del tráfico ilícito de SAO. Bajo este sistema, los países pueden supervisar el movimiento de SAO estableciendo códigos al nivel nacional e internacional.

La OMA ha introducido subpartidas en esta nomenclatura que se usan a nivel internacional (6 dígitos) para identificar ciertas SAO. La OMA está analizando la

²⁴ INE. Instituto Nacional de Ecología. organismo público líder en la investigación ambiental aplicada, que desarrolla y promueve proyectos de cooperación científica que contribuyen efectivamente a resolver los grandes problemas ambientales de México, y que apoyan la conservación y restauración del medio ambiente en todo el país.

²⁵ Sistema Armonizado: Instrumento único de identificación de mercancías, responde a las necesidades de todos los sectores que intervienen en el comercio internacional.

posibilidad de identificar mezclas y productos/equipos que contienen sustancias que agotan la capa de ozono bajo el Sistema Armonizado, permitiendo de esa manera que los oficiales de Aduana puedan clasificar el rango completo de SAO y de equipos los cuáles funcionan a base de SAO de acuerdo con sus tarifas aduaneras nacionales a base del Sistema Armonizado.

Desafortunadamente, no hay normas internacionales que requieran un sistema uniforme para los nombres, las etiquetas o los envases de SAO, de productos que contengan SAO, ni equipos que utilicen o contengan SAO. Por lo tanto, los oficiales de aduanas deben familiarizarse con muchos identificadores o etiquetas.

Actualmente, existe un documento llamado "Perspectiva de Norte América en Comercio Ilegal de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono", preparado por el GTA en el marco de la CCA.

No existieron acuerdos derivados de las reuniones del taller, el evento se basó en el ámbito de las capacitaciones y del intercambio de información de Estados Unidos y Canadá hacia México. Asimismo, el objetivo de los talleres era el de crear conciencia entre los inspectores de las aduanas mediante la fomentación del interés y aprendiendo de los errores. De esta forma, la CCA daba cumplimiento a la meta que el GTA se impuso sobre capacitación.

De esta forma, la CCA daba cumplimiento a la meta que el GTA se impuso sobre capacitación.

Es sabido que aduanas de México y el Departamento de Justicia de Estados Unidos han continuado con las capacitaciones y el intercambio de información creando grupos de trabajo en nuestro país y enviándolos a Estados Unidos, todo esto fuera del marco de la CCA.

3.3 Cooperación para la Aplicación de la Legislación Ambiental

La meta y el objetivo de este proyecto es mejorar la eficacia de las actividades compartidas de aplicación y cumplimiento ambientales en América del Norte e incrementar el conocimiento de la ciudadanía sobre los asuntos de aplicación ambiental de la zona.

El programa contribuye a mejorar el cumplimiento ambiental en América del Norte al ayudar a determinar áreas de preocupación común, desarrollar vínculos entre dependencias y organizaciones de aplicación, formular y poner en práctica iniciativas de desarrollo de la capacidad e informar sobre las actividades y los asuntos relacionados con la aplicación y el cumplimiento.

Los resultados incluyen:

- Analizar los mecanismos conocidos de comercio y rastreo de contaminantes orgánicos persistentes (COP's)²⁶ y mercurio, para determinar posibles cuestiones de

²⁶ COP's: Contaminantes Orgánicos Persistentes. Son sustancias químicas tóxicas, persistentes y bioacumulables en los organismos, causando efectos diversos en la salud humana y en el ambiente. Estas sustancias se transportan a grandes distancias y se han dispersado por todo el mundo. La comunidad internacional tiene ahora que tomar acciones globales urgentes para eliminarlos.

Son contaminantes porque en muy bajas concentraciones afectan gravemente la salud de los seres humanos, animales y el ambiente.

Son persistentes porque permanecen mucho tiempo en el ambiente, incluso decenas de años, resistiendo la degradación por el sol, su degradación química y la degradación por otros microorganismos.

Son bioacumulables porque se acumulan en los tejidos grasos de los organismos. Se biomagnifican, es decir, aumentan su concentración en cientos o hasta millones de veces a medida que van subiendo en las cadenas alimenticias.

Se dispersan ampliamente en el medio ambiente, a través del viento, ríos y corrientes marinas, trasladándose a todas partes del planeta. Se han encontrado en el agua, suelo, sedimentos, animales y personas, incluso en el Ártico y en lugares muy alejados de donde originalmente fueron liberados.

Los problemas con los COPs han motivado su prohibición y restricción en muchos países y en acciones internacionales. El PNUMA, ha llamado a establecer un convenio internacional obligatorio sobre 12 COPs de manera prioritaria, que además defina los criterios para añadir nuevas sustancias y establezca mecanismos de apoyo a los países en desarrollo:

Compuestos:

- Plaguicidas organoclorados: DDT, aldrín, dieldrin, endrín, clordano, heptacloro, toxafeno y mirex.
- Productos industriales: los policlorobifenilos (PCB, usados como aceites de transmisión eléctrica) y el hexaclorobenceno (HCB) que también es plaguicida.
- Contaminantes no deseados resultado del uso industrial de productos clorados: dioxinas y furanos.

Daños:

- Contaminan los alimentos especialmente los productos lácteos y la carne.
- Pasan al feto a través de la placenta y se excretan en la leche materna; amenazando el derecho de las mujeres de proteger su salud reproductiva y la salud de las futuras generaciones.

cumplimiento asociadas con la venta de estas sustancias.

- Identificar temas importantes relacionados con la venta ilegal, el tráfico de plantas y vida silvestre protegidas en América del Norte así como de ayudar a los funcionarios e identificar cuestiones de aplicación y cumplimiento asociadas con este comercio.
- Ayudar a asegurar que las fronteras de los países del TLCAN no se usen como escudo para evitar responsabilidad por parte de una compañía o entidad en otro país.

Este proyecto se deriva de las obligaciones que estipula el artículo 5²⁷ del ACAAN para

-
- Producen efectos crónicos como el cáncer y malformaciones en animales y seres humanos.
 - Contaminan el suelo, atmósfera, agua, flora y fauna silvestre.
 - En los animales los COPs producen: disminuye la reproducción y por lo tanto, del tamaño de la población, funcionamiento anormal de la tiroides y otros desarreglos del sistema hormonal, feminización de los machos y masculinización de las hembras, anomalías del comportamiento, tumores, cáncer y malformaciones congénitas.
 - En humanos los COPs pueden producir: cáncer y tumores en múltiples sitios, desarreglos neuro-conductuales incluyendo problemas de aprendizaje, reducción del rendimiento y cambios en el temperamento, cambios en el sistema inmunológico y neurológico, problemas reproductivos y desórdenes ligados al sexo, período de lactancia en las madres, enfermedades como la endometriosis (desorden ginecológico, crónico y doloroso, en el que los tejidos del útero crecen fuera del útero), el aumento de la incidencia de la diabetes y otras.

²⁷ Artículo 5 del ACAAN: Medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales

1. Con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al Artículo 37, tales como:
 - a. Nombrar y capacitar inspectores;
 - b. Vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones, inclusive mediante visitas de inspección in situ;
 - c. Tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento;
 - d. Difundir públicamente información sobre incumplimiento;
 - e. Emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes;
 - f. Promover las auditorías ambientales;
 - g. Requerir registros e informes;
 - h. Proveer o alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje;
 - i. Utilizar licencias, permisos y autorizaciones;
 - j. Iniciar, de manera oportuna, procedimientos judiciales, cuasijudiciales, o administrativos para procurar las sanciones o las soluciones adecuadas en caso de violación de sus leyes y reglamentos ambientales;
 - k. Establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas, o
 - l. Expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.
2. Cada una de las Partes garantizará la disponibilidad, conforme a su derecho, de procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos para aplicar sus leyes y reglamentos ambientales, con el fin de sancionar o reparar las violaciones a éstos.
3. Según proceda, las sanciones y recursos previstos contra las violaciones a las leyes y reglamentos ambientales de una Parte, deberán:
 - a. Tomar en cuenta la naturaleza y gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico que obtenga de ella el infractor, la situación económica de éste y otros factores pertinentes; y

que las partes apliquen con eficacia y su legislación, así como el mandato del Consejo estipulado en el artículo 10(14)²⁸ del Acuerdo sobre la promoción de la cooperación técnica para tal fin. El trabajo en cooperación sobre aspectos de aplicación regulatoria se realiza con la colaboración y orientación del GTA. Este Grupo también incluye, entre sus miembros, al NAWEG, red regional encargados de ese aspecto.

El programa encaja en los objetivos generales del ACAAN de fomentar la transparencia y la participación ciudadana en el desarrollo de las leyes, reglamentos y políticas ambientales. La información es condición esencial para una participación ciudadana significativa y, en tal sentido, los informes del GTA ayudan a las partes a cumplir sus compromisos de fomentar la educación en materia de legislación ambiental – en este caso, la aplicación de las partes -. El programa responde a la obligación del artículo 5 de emitir boletines u otros informes periódicos sobre los procedimientos de aplicación y está también atado al compromiso de la Agenda común para la Acción²⁹ de intercambiar información sobre normas, aplicación, cumplimiento y desempeño ambiental.

Los esfuerzos de desarrollo de la capacidad abarcan tanto la aplicación en materia de vida silvestre como la detección y el control de la contaminación.

El desarrollo de la capacidad en relación con la aplicación en materia de vida silvestre se lleva a cabo en colaboración con el NAWEG.

-
- b. Incluir convenios de cumplimiento, multas, encarcelamiento, medidas precautorias, clausura de instalaciones y el costo de detener y limpiar la contaminación.

²⁸ Artículo 10(4) del ACAAN: El Consejo alentará:

- a. La aplicación efectiva por cada una de las Partes de sus leyes y reglamentos ambientales;
- b. El cumplimiento de dichas leyes y reglamentos; y
- c. La cooperación técnica entre las Partes.

²⁹ Agenda para la acción, el Artículo 11(6) estipula que el Director Ejecutivo deberá presentar al Consejo, para su aprobación, el programa y presupuesto anual de la Comisión. Esta es una importante función administrativa. Su importancia es sustancial dado que el programa se relaciona directamente con lo que la CCA puede lograr; con esta función se enriquece la CCA, en la medida en que el Secretariado puede presentar al Consejo nuevas iniciativas e información en su propuesta de programa anual, lo cuál puede contribuir al avance de la agenda de la Comisión. Al mismo tiempo, la aprobación por parte del Consejo no constituye una mera formalidad, sino una importante función de este órgano rector a la cual debe presentarse la debida atención. Se da una relación en la que el secretariado asesora al Consejo en torno a un programa de trabajo adecuado, y desempeña las tareas administrativas requeridas par los propósitos del programa y presupuesto; pero las propuestas del Secretariado no son obligatorias para el Consejo, y éste es en última instancia el que debe asumir la responsabilidad del plan anual.

3.3.1 Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre la Vida Silvestre (NAWEG)

El Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (NAWEG) representa un esfuerzo de cooperación. Creado en 1995, cuando representantes de la PROFEPA, del Servicio canadiense de Vida Silvestre y del United State Fish and Wildlife Service, acordaron formalizar su intercambio de información sobre vida silvestre, éste grupo lo integran funcionarios de alto rango de los tres países.

Asimismo, el GTA se convierte en afiliado del NAWEG en Noviembre de 1996 para incrementar la cooperación y comunicación regional en temas sobre la aplicación de la legislación de la vida silvestre.

Además, el NAWEG es reconocido como el contacto en materia de aplicación de la legislación en el Comité Trilateral México/Estados Unidos/Canadá para la conservación y manejo de la vida silvestre y sus ecosistemas (Comité Trilateral)³⁰ y actúa también como representante de América del Norte en materia de Aplicación de la Legislación en INTERPOL.

El trabajo de este grupo cambió su enfoque sobre entrenamiento en materia de CITES a cuestiones de participación ciudadana en 2001. Originalmente planeado para el otoño de 2001, el NAWEG organizó un foro sobre la participación ciudadana en las actividades de aplicación en materia de vida silvestre. Los principales objetivos de la conferencia fueron: identificar diferentes vías para la participación de toda la población; explorar las diferencias en aplicación en materia de vida silvestre en los tres países; generar apoyo ciudadano para las actividades de aplicación, y desarrollar recomendaciones para la

³⁰ En 1996, las agencias de conservación de vida silvestre de EE.UU., México y Canadá firmaron un *Memorandum de Entendimiento*, estableciendo así el Comité Trilateral para la Conservación y Manejo de Vida Silvestre y Ecosistemas. Este acuerdo unió por primera vez a las 3 naciones de Norteamérica, consolidando un esfuerzo continental para la conservación y el manejo de la vida silvestre y de los ecosistemas. El Comité Trilateral facilita y promueve la cooperación y la coordinación entre las agencias de vida silvestre de los tres países a través de proyectos y programas para la conservación y manejo de vida silvestre, plantas, diversidad biológica y ecosistemas de interés mutuo. El Comité Trilateral también facilita las oportunidades de colaboración con otras entidades asociadas e interesadas.

formación de alianzas entre las dependencias y la ciudadanía. Los participantes de las organizaciones no gubernamentales (ONG), el sector académico y el sector privado de las tres naciones se organizaron en grupos de discusión para desarrollar recomendaciones al grupo.

Desde 1995 la CCA ha dado apoyo para todo tipo de reuniones y comunicaciones entre los miembros del GTA, el NAWEG y sus respectivos equipos de tarea. Las redes han generado una serie de equipos de tarea adicionales que iniciaron labores de cooperación en asuntos de preocupación regional prioritaria; entre otros, los residuos peligrosos transfronterizos, los SAA y otros modelos de cumplimiento voluntario, así como en el acatamiento de la CITES.

Para 2002, el NAWEG llevó a cabo una conferencia trinacional sobre la búsqueda de mejores mecanismos para la participación ciudadana en las actividades de aplicación sobre vida silvestre. Una de las metas de la conferencia fue elaborar recomendaciones para formar asociaciones entre las dependencias y la ciudadanía.

Asimismo, en el área de desarrollo de la capacidad, el programa, con la guía del GTA y el NAWEG, se ha concentrado en las siguientes áreas.

- “Seguimiento y aplicación de la CITES. Desde 1995 se han impartido cinco programas regionales de capacitación a funcionarios encargados de la aplicación de las leyes en áreas críticas del comercio de especies en peligro de extinción.
- Zoología forense. En 1997, en cooperación con el NAWEG, el Laboratorio Nacional Forense de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos y la Universidad Nacional Autónoma de México, la CCA patrocinó un seminario sobre técnicas forenses en donde participaron funcionarios de los tres países encargados de la aplicación de la legislación y expertos en técnicas forenses, técnicas de identificación por medio del ADN, investigación en la escena del crimen, aspectos de necropsia, identificación de especies y asuntos relacionados con el comercio con fines medicinales. El NAWEG, con financiamiento de la CCA, elaboró un directorio de expertos forenses de América del Norte el cual ayuda a racionalizar y compartir mejor las experiencias en esta área entre las partes.
- Intercambios de capacitación sobre vida silvestre. De 1998 a 2000, la CCA apoyó los

intercambios de capacitación. Mediante estas iniciativas conjuntas se ofreció financiamiento para la participación de funcionarios encargados de la aplicación de las leyes sobre la vida silvestre en los programas mutuos de entrenamiento para fomentar el intercambio de información y técnicas de entrenamiento entre las dependencias. Asimismo, dio apoyo a las reuniones del Equipo de Tarea para la Inspección, del NAWEG, con miras a elaborar un programa de largo plazo, para la capacitación de inspectores”³¹.

Después, el NAWEG se reunió con el Comité Trilateral, como resultado de la reunión, se elaboró la estrategia de largo plazo, el que establece la dirección y los alcances del NAWEG en los próximos 5 años. Éste refleja los retos y las oportunidades presentados por el mandato sancionado por las partes, las expectativas de los miembros y del público y por último, el aumento de la complejidad con relación a los asuntos y actividades de la aplicación de la ley sobre la vida silvestre.

Asimismo el NAWEG, sirve como herramienta para guiar la toma de decisiones, enfocadas a los recursos humanos y financieros así como a la coordinación de actividades con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en la conservación de la vida silvestre.

Entre los retos a desarrollar del NAWEG se encuentran los dirigentes de la aplicación de la ley, quienes deben elegir donde y como utilizar los recursos disponibles, asegurarse de que las actividades internacionales apoyen las nacionales, mejorar la comunicación entre los funcionarios, incrementar la conciencia sobre asuntos de seguridad, entre otros.

El mandato se basa en el uso de estructuras operativas y administrativas, de esta forma el NAWEG contribuye a incrementar la capacidad regional de la aplicación de las leyes nacionales e instrumentar las obligaciones internacionales sobre la vida silvestre, particularmente lo referente a la CITES.

La misión y visión del NAWEG es contribuir a la conservación de la vida silvestre y los ecosistemas, con un enfoque de identificación y eliminación o control de actividades ilegales. Sus estrategias están propuestas para orientar los asuntos más urgentes y

³¹ www.cec.org/naweg

ubicar sus actividades para dirigir temas prioritarios comunes en la conservación de la vida silvestre. El grupo se enfoca a la realización de seminarios de capacitación para el beneficio de funcionarios de aduanas y de vida silvestre en los tres países, a fin de mejorar la aplicación de la CITES en América del Norte.

A raíz de esto, en 2003, el NAWEG realizó un seminario sobre el uso e intercambio de servicios de inteligencia en la aplicación de la legislación sobre vida silvestre.

El objetivo general del seminario fue demostrar el propósito, valor y ventajas de contar con sistemas de inteligencia integrados para la aplicación de la ley en materia de vida silvestre así como lograr acuerdos de cooperación e intercambio de información entre los países participantes.

La mecánica instrumentada en el seminario fue el de homogeneizar términos y conceptos empleados en trabajo de inteligencia, desarrollar paneles de discusión, talleres y estudios de caso, para finalmente determinar las necesidades y requerimientos entre los países participantes para el funcionamiento de sistemas de inteligencia coordinados.

Asimismo, México participó con exposiciones en las cuales se resaltó que la PROFEPA no es una agencia de seguridad pública, sino un órgano administrativo encargado de vigilar el cumplimiento de la ley ambiental en nuestro país, así como promover y ejecutar los mecanismos de cumplimiento voluntario de la normatividad ambiental (Auditoría Ambiental) en nuestro país; y que no cuenta con facultades ni con presupuesto específico para realizar acciones de inteligencia y de seguridad pública, a pesar del uso cotidiano de información.

3.3.2 Aplicación Transfronteriza de la Legislación Ambiental

La aplicación de la legislación ambiental transfronteriza ha cobrado gran importancia dado el número de factores que intervienen (ambiente y economía interdependientes, así como fronteras, atmósfera y cuencas de agua compartidas). De acuerdo a tales normas, es necesario garantizar una equidad para no otorgar demasiadas ventajas a personas físicas o morales quienes desean sacar provecho económico al “tomar atajos” legales.

Por ello, en 2001, el GTA identificó la necesidad de un desarrollo de capacidades en asuntos asociados con la aplicación transfronteriza³² de la legislación ambiental. Derivado de lo anterior, el grupo junto con la CCA llevó a cabo el primer Taller de Aplicación de la Legislación Ambiental Transfronteriza, en 2003. Éste, tuvo como objetivo proveer a funcionarios de las tres naciones y los representantes de la sociedad civil (ONG de investigación, bufetes de abogados privados, entre otros) una oportunidad para fomentar la conciencia sobre la asistencia legal mutua enfocada en materia penal, civil y administrativa, así como identificar las lagunas en los sistemas legales que puedan impedir la cooperación legal transfronteriza y las oportunidades para incrementar la coordinación y cooperación transfronteriza, por medio del intercambio de información.

En el mencionado taller se abordó la labor realizada por el Departamento de Justicia de Estados Unidos. Abogados de la División del Ambiente y los Recursos Naturales, quienes son responsables de procesar los asuntos en materia de legislación ambiental en nombre del gobierno federal, de Estados Unidos, la responsabilidad de la investigación y procesamiento de una causa judicial recae en distintas dependencias³³

Una de las muchas conclusiones del taller fue la importancia de mejorar el apoyo transfronterizo en dicho contexto y, alcanzar una mejor comprensión de las disposiciones legales para la liberación de información a funcionarios ambientales extranjeros.

Al respecto, Estados Unidos planteó la necesidad de establecer una cooperación entre fronteras, argumentando que en la actualidad es imposible hablar de aplicación efectiva de la ley en un país sin considerar los aspectos transfronterizos en un marco carente de esfuerzos coordinados. Indicó que la cooperación en la aplicación de la ley depende de otros instrumentos formales, tales como los Acuerdos Ejecutivos, así como de otros muchos enfoques informales que son tan válidos y eficientes como los mecanismos establecidos en un tratado.

³² Aplicación transfronteriza: Se entiende como la aplicación de la legislación ambiental en un país, que puede necesitar la ayuda de otro país, ya sea en la forma de cooperación legal mutua o intercambio voluntario de información o ayuda. La cooperación transfronteriza en la aplicación es necesaria para asegurar que una empresa de uno de los países del TLCAN no evada los requerimientos ambientales en otro país del Tratado al utilizar la frontera como un escudo contra la responsabilidad legal.

³³ La investigación corre a cargo del FBI, mientras que la interposición de una acción judicial la realiza el Departamento de Justicia.

Los Tratados de Ayuda Legal Recíproca en Asuntos Penales (*Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Treaties*), también conocidos como MLAT³⁴ [Tratados Bilaterales de Asistencia Mutua], establecen una autoridad central en cada país. Estas autoridades son, en Canadá, el Ministerio de Justicia de Canadá; en México, la Procuraduría General de la República (PGR)³⁵, y en Estados Unidos, el Departamento de Justicia. Al trabajar a través de autoridades centrales, los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación se evitan los lentos canales diplomáticos así como el proceso de las rogatorias o exhortos internacionales. Estos tratados establecen mecanismos para tramitar diversas diligencias, entre otras, citaciones, notificaciones, emplazamientos, investigaciones y embargos; así como la obtención, emisión de información y pruebas. Asimismo incluyen disposiciones respecto del contenido y presentación de solicitudes de ayuda legal, protección de la confidencialidad así como resolución negativa de una solicitud de ayuda. En términos de cooperación, las dos ventajas principales de los MLAT se refieren a que poseen fuerza de ley y son canales más rápidos que los mecanismos formales alternativos. Con relación a los tratados de extradición, se indicó que su propósito es permitir la extradición de los individuos con el fin de enfrentar las acciones judiciales o condenas correspondientes. Su aplicación se limita a las investigaciones y sentencias penales.

PROFEPA concentra sus esfuerzos en asuntos ambientales por la urgencia de frenar la degradación de la riqueza natural del país. En este aspecto, el gobierno federal ha establecido una serie de directrices para la administración del desarrollo sustentable. La PGR (Código Penal, título.25) es el órgano encargado de investigar delitos del orden federal. Esta institución comprende tres oficinas que se especializan en delitos de tipo ambiental. La cooperación legal internacional en asuntos penales es una de las herramientas más importantes con que cuenta el Estado para combatir el delito en sus

³⁴ Los MLAT, o Tratados Bilaterales de Asistencia Mutua son tratados de cooperación bilateral para testimonios o declaraciones, entrega de documentos, transferencia voluntaria de personas en custodia, localización e identificación de personas, cateos y aseguramientos, intercambio de información, pruebas y otras actividades congruentes con los objetivos de los tratados. Los MLTA fueron concebidos para ayudar a los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación a reunir los fundamentos jurídicos de un asunto que hubiese sido imposible sin la cooperación transfronteriza.

La firma de dichos tratados de ninguna forma limita la soberanía de un estado para impedir, investigar o interponer alguna acción judicial por delitos que se cometan dentro de su territorio.

³⁵ PGR: Procuraduría General de la República es una Institución ubicada en el ámbito del poder Ejecutivo Federal, a cargo de un Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación.

Es la encargada del despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, su Reglamento y otros ordenamientos, le encomiendan al Procurador General de la República y al Ministerio Público de la Federación.

distintas formas. Con instrumentos legales, como la extradición y la ayuda legal, es posible presentar ante tribunales a aquellos individuos que evaden la acción judicial escondiéndose en otro país. Asimismo, la cooperación internacional resulta de gran utilidad para recabar pruebas que de otra manera no se pueden conseguir. Estos mecanismos de cooperación se han formalizado legalmente en acuerdos bilaterales y multilaterales entre México, Canadá y Estados Unidos.

Asimismo, México ha firmado tratados de extradición³⁶ y MLAT tanto con Canadá como con Estados Unidos. Nuestro país da cumplimiento a estos tratados a través de la Dirección General de Asuntos Legales Internacionales de la PGR, a la que reportan las oficinas regionales establecidas en Estados Unidos para facilitar la instrumentación de los tratados.

Aunque existen mecanismos formales de cooperación, todavía falta por desarrollar aspectos importantes de ayuda legal bilateral, como la confiscación de bienes relacionados con actividades ilegales y la ejecución de sentencias judiciales en las que se impone el pago de una multa u otro tipo de sanción penal pecuniaria.

En Canadá, para la implementación de los tratados de cooperación internacional (MLAT y de extradición) es importante considerar la legislación nacional; es a través de esa conjunción como un tratado pasa a formar parte de la ley de la nación. Las piezas clave de la legislación en este caso son la Ley de Asistencia Jurídica Recíproca en Asuntos Penales y la Ley de Extradición Internacional. La Constitución Canadiense hace referencia a estos asuntos, especialmente en algunas secciones de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades.

Por lo tanto, los tratados constituyen un medio adecuado para garantizar el respeto a la

³⁶ México firmó, el 29 de febrero de 1981, un tratado de extradición con Estados Unidos y otro con Canadá el 21 de octubre de 1990, estos tratados se aplican en los casos de personas contra quienes ya se tramita alguna diligencia o a los que se ha dictado auto de formal prisión. A pesar de las directrices que guían el trámite de extradición, establecidas conforme a los tratados, la diligencia habrá de acatar la legislación local. Los individuos son sujetos de extradición cuando su conducta intencional constituye un delito en ambos países y los hace merecedores de una sanción de más de un año de prisión; por último, el crimen debió haberse cometido dentro del territorio del país que solicita la extradición. la mayor parte de los delitos de tipo ambiental cumplen con estos requisitos. En el caso del tratado con Estados Unidos, existe un anexo a éste en el cuál se enumera una serie de delitos donde puede contemplarse la extradición. Asimismo, los casos en donde se pretenda la extradición para que el individuo cumpla con la sentencia dictada por un tribunal, el tratado aplicará cuando al infractor le queden todavía más de seis meses por cumplir.

soberanía de cada país, ya que cuentan con mecanismos definidos, aceptados por los países, por medio de los cuales un estado soberano interpone una solicitud formal de asistencia ante otro estado soberano.

Las diferencias entre los sistemas legales de las tres naciones, junto con la división de poderes entre las jurisdicciones federal y estatal o provincial, aumentan la complejidad de abordar los asuntos transfronterizos en materia civil y administrativa; asimismo los subgrupos encargados de la aplicación de la legislación de Estados Unidos y México a lo largo de la frontera han devenido en un mecanismo exitoso en esa materia.

En Canadá existen varias leyes que se aplican al intercambio y protección de información, incluida la comercial y gubernamental de carácter confidencial; tales como la Ley de Acceso a la Información, la Ley sobre Privacía, la Ley Canadiense de Protección Ambiental de 1999 (CEPA) y la Carta Canadiense de Derechos y Libertades. La Ley de Acceso a la Información prevé un procedimiento mediante el cual el individuo puede presentar una solicitud de acceso a información gubernamental. El gobierno puede revelar la información que le fue solicitada, a menos que la información en cuestión esté clasificada dentro de las exenciones delimitadas en la ley. Una de estas exenciones se refiere a la información obtenida de manera confidencial. La CEPA s. 316(1)d) prevé la revelación de información confidencial *“al amparo de un acuerdo o convenio entre el gobierno de Canadá y el gobierno de un estado extranjero o una organización internacional, donde el gobierno u organización se compromete a conservar la confidencialidad de dicha información”*.

En cambio, en México, el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta ley, que entró en vigor el 11 de junio de 2003, contempla el acceso a la información pública en poder de instituciones federales de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial, pero también se aplica a otras instituciones. Asimismo, establece el marco en términos de acceso a la información y establece la obligación de diferentes autoridades a difundir toda la información, con algunas excepciones referentes a información clasificada como reservada³⁷ y confidencial³⁸.

³⁷ Existen dos clases de información reservada. La primera incluye información comercial de caracteres confidenciales y secretos comerciales, expedientes de averiguaciones previas y expedientes sujetos a una

Sin embargo, en México, los instrumentos que regulan el acceso a la información son la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Código Federal de Procedimientos Penales³⁹, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley de la Propiedad Industrial, así como los tratados internacionales.

Al respecto, la LGEEPA contempla sus propias estipulaciones y excepciones referentes al acceso a la información. Por ejemplo, según ella, las autoridades tienen la facultad de resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información cuando ésta se relaciona con algún proceso judicial, alguna vigilancia o inspección en trámite.

Al amparo de la LGEEPA, la única información que puede divulgarse en el contexto de auditorías ambientales es el informe sobre cumplimiento (resumen ejecutivo). A excepción de la PGR — cuando tenga motivos para sospechar que se ha cometido un delito — ninguna persona tiene derecho al acceso a la información referente a una auditoría ambiental.

Para la implementación de la ley sobre acceso a la información, se han creado una serie de estructuras administrativas para el manejo de las solicitudes, así como una unidad de enlace para coordinar el trabajo de las distintas unidades de la PROFEPA.

Además, en el taller de Aplicación de la Legislación Ambiental Transfronteriza se acordó que existe la necesidad de identificar las lagunas en la cooperación para la aplicación de la legislación ambiental así como de la necesidad de mejorar los sistemas nacionales en cada uno de los países con el fin de obtener mejores resultados. Es necesario también, inscribir a otras organizaciones intergubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, que puedan contribuir en materia de aplicación de la legislación ambiental transfronteriza.

investigación judicial o procedimiento administrativo en espera de resolución. La segunda clase está relacionada con la seguridad nacional, es decir, información que pudiera comprometer las relaciones internacionales de México y representar una amenaza para la nación.

³⁸ Se clasifica dentro de la información confidencial: datos personales —por ejemplo, información personal sobre un acusado. La información personal y la información comercial de carácter confidencial no pueden divulgarse sin el consentimiento del individuo o la compañía en cuestión.

³⁹ El Código Federal de Procedimientos Penales establece que durante alguna averiguación previa, sólo el acusado, su familia o el abogado del mismo puede consultar la información relacionada con el asunto.

Se exhortó, en dicho taller, a las tres naciones a retomar las negociaciones con miras a alcanzar cuanto antes un acuerdo. Para lograr este objetivo es necesario sostener los esfuerzos realizados entre los tres países para implementar acciones y programas que ayuden a crear un régimen de cooperación efectivo del otro lado de nuestras fronteras.

Asimismo, PROFEPA llegó a la conclusión de identificar una serie de acciones para el futuro con el fin de mejorar la aplicación de la legislación ambiental transfronteriza; por ejemplo, mejores y más frecuentes programas de capacitación para los funcionarios encargados de la aplicación de la legislación transfronteriza; la publicación de sanciones en contra de infractores que atenten contra el ambiente transfronterizo como mecanismo de disuasión, y la realización de un esfuerzo especial para mejorar los recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la aplicación de la legislación para la protección del ambiente entre fronteras y se propuso el desarrollo de mecanismos más efectivos para tener acceso a la información a través de las fronteras, en el interés de la aplicación de la legislación ambiental.

3.4 Sistemas de Administración Ambiental para la promoción del cumplimiento y el desempeño ambiental

Según la resolución del Consejo 97-05 sobre la Cooperación en el futuro con respecto a los Sistemas de Manejo Ambiental declara que:

“Los gobiernos deben conservar el papel primario en el establecimiento de estándares ambientales, en la verificación y fomento del cumplimiento de las leyes y reglamentos. Los programas gubernamentales efectivos para aplicar las leyes y reglamentos ambientales son esenciales para asegurar la protección de la salud pública y el medio ambiente. Los programas e iniciativas de cumplimiento voluntario desarrollados por los gobiernos pueden complementar la efectiva aplicación de las leyes y reglamentos ambientales; fomentar la confianza mutua entre las entidades normadas y el gobierno, y facilitar el logro de las metas comunes de protección ambiental.

Los esfuerzos voluntarios privados, tales como la adopción de los Sistemas de Manejo Ambiental (SMA) basados en el Estándar de Certificación 14001 de la Organización Internacional de Normalización (ISO 14001), también pueden promover el mejoramiento del cumplimiento ambiental, así como el manejo y el desempeño ambientalmente racionales. La adopción de un SMA basado en el ISO 14001 no representa o garantiza el cumplimiento con los requerimientos legales y, de ninguna manera, impedirá que los gobiernos lleven a cabo las acciones para el cumplimiento de la legislación cuando se consideren convenientes”.

A lo largo de los últimos años el sector privado ha desarrollado diversos sistemas de administración ambiental con el objeto de identificar y manejar los impactos de las operaciones comerciales e industriales en el ambiente. Estos sistemas sirven para propósitos de manejo interno. Sin embargo, cuando son diseñados e instrumentados de tal forma que se aproveche al máximo su potencia, ofrecen oportunidades para mejorar la protección ambiental, tanto en aspectos reglamentados como no reglamentados en promover el uso de SAA que no sólo aseguren y mantengan el cumplimiento de leyes y reglamentos ambientales sino que también fomenten el deseo de mejorar su desempeño ambiental.

Por ello en la séptima Sesión Ordinaria del Consejo de la CCA, los ministros avalaron la guía *Mejoramiento del desempeño y el cumplimiento ambientales: 10 elementos de los sistemas de administración ambiental (SAA) eficientes*, que constituye una muestra de que los tres países colaboraron para ayudar a las organizaciones a perfeccionar su capacidad de cumplimiento, mejorar su desempeño ambiental e ir más allá del cumplimiento. Este documento representa la primera ocasión en que los gobiernos de América del Norte expresan, sus puntos de vista sobre la forma en que los sistemas de administración ambiental voluntarios, diseñados para efectos de una gestión nacional, pueden también servir a dos metas de política pública más amplias: a) asegurar el cumplimiento y b) mejorar el desempeño ambiental en áreas reguladas y no reguladas.

La LGEEPA contempla en su artículo 38 como Instrumentos de la Política Ambiental, a la autorregulación y las Auditorías Ambientales, los cuáles son mecanismos legalmente aprobados para apoyar y reconocer esfuerzos voluntarios que las personas físicas o morales llevan a cabo, a fin de lograr el cumplimiento de la legislación ambiental e inclusive ir más allá de lo establecido en ella.

Asimismo, la PROFEPA es la encargada de certificar y reconocer las iniciativas voluntarias al respecto. A partir de 1992, la Procuraduría instrumentó el Programa Nacional de Auditoría Ambiental, como una iniciativa de apoyo a las empresas, (principalmente de alto riesgo) que adoptaban planes voluntarios para alcanzar el cumplimiento de la legislación. En 1997, inició la expedición de certificados de Industria Limpia, a las empresas que concluyeron los planes de acción y obras comprometidas para la remediación y subsanado las deficiencias detectadas durante la auditoría.

Por lo tanto, la Procuraduría, en el marco de la nueva Administración Pública Federal (2000), detectó la necesidad de realizar cambios al Programa Nacional de Auditoría Ambiental (PNAA), de manera que se ampliara a los sectores de los servicios, el comercio, aprovechamiento de recursos naturales y entidades municipales, prestando especial atención a medianas y pequeñas empresas.

Además, estos cambios promovidos por la PROFEPA quedaron reflejados en la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con base en él se crearon las Direcciones Generales de Planeación y

Coordinación de Auditoría, de Operación y Control de Auditorías y de Auditoría del Riesgo Ambiental y Prevención de Accidentes, adscritas a la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, otorgándoseles atribuciones de diversos aspectos relativos a auditoría ambiental. Por otra parte, a partir de las experiencias del programa se inició la elaboración de una guía de autoevaluación y la actualización de los términos de referencia para la realización de auditorías ambientales; las cuales, una vez analizadas por organizaciones de productores, de profesionales, organismos no gubernamentales e instituciones académicas, se ha empezado a implementar a partir de noviembre de 2001.

Asimismo, el conjunto de iniciativas de cambios al PNAA, fueron incorporadas al Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006, que la Procuraduría presentó y asumió ante las autoridades del Gobierno Federal y la opinión pública; en este programa se detallaron los compromisos en materia de auditoría ambiental en un Capítulo denominado *“Instrumentos y Mecanismos Voluntarios para el Cumplimiento de la Normatividad Ambiental”*.

Al respecto, durante el mismo año, se apoyaron los diez elementos que difunde la CCA y que son compatibles con los modelos de administración ambiental vigentes, para que sus usuarios los tomen en consideración como elementos que ayudan a mejorar el cumplimiento de la legislación ambiental y su desempeño vaya más allá de dicho cumplimiento en aspectos de reglamentos y no reglamentados. Dichos elementos son: política ambiental; requisitos ambientales, acuerdos voluntarios, objetivos, metas, estructura, responsabilidad, recursos, control operativo, acciones correctivas, preventivas y procedimientos de emergencia; capacitación, sensibilización, competencia, planeación, toma de decisiones de la organización, control de documentos, mejoramiento y evaluación continua.

Al efectuar estos cambios al PNAA, además se atienden recomendaciones de la CCA contenidas en los elementos arriba citados, ya que quedaron transformados en una estrategia de apoyo y reconocimiento para las empresas que llevan a cabo acciones de manera voluntaria, hacia la protección del ambiente. Por lo tanto, el concepto de auditoría ahora se entiende como una herramienta que, por una parte, facilita el cumplimiento de la legislación ambiental y la reducción del riesgo ambiental, concepto éste último, que debe incluir impactos al ambiente y percepción social del riesgo; y, por la otra, como una

herramienta que allana y hace factible el camino hacia esquemas de calidad, excelencia y mejora continua del desempeño ambiental de las empresas productivas o de servicios de que se trate.

La PROFEPA trabajó en el diseño de la Guía de Auto evaluación, dirigida a todas las organizaciones que deseen autoevaluarse para conocer cual es el estado de sus instalaciones en cuanto a sus obligaciones legales en materia ambiental, así como en tres reconocimientos:

- “Certificado de Cumplimiento Ambiental: Se otorga a las organizaciones que no llevan a cabo procesos industriales y que hayan concluido con todas las actividades del plan de acción derivadas de una auditoría ambiental realizada por un auditor ambiental acreditado y aprobado.
- Certificado como Industria Limpia: Se otorga a aquellas organizaciones del sector empresarial que hayan concluido con todas las actividades del plan de acción derivadas de una auditoría ambiental realizada por un auditor ambiental acreditado y aprobado
- Premio de Excelencia Ambiental: este nivel es para las organizaciones productivas que además de contar con el Certificado de Cumplimiento Ambiental ó de Industria Limpia, han implantado y utilizan un sistema de administración ambiental fácilmente detectable, que les permite medir su mejora continua no sólo en el proceso sino también en sus servicios y productos, a través de índices de ecoeficiencia e indicadores de riesgo social, facilitándoles operar con calidad, empezar a hacer de la prevención y la reingeniería una práctica común en sus procesos de planeación y manifiestan el compromiso de combinar en su operación lo ambiental, seguridad, salud y calidad”.

También se trabajó en proyectos de diseño de logotipos, donde se proyecta que con los certificados se otorgue a las organizaciones certificadas un logotipo que utilicen en sus procesos publicitarios, de empaques y embalajes y convertirlos en un emblema capaz de influir en los consumidores, para que éstos adopten la decisión de adquirir productos que provengan de procesos ambientalmente sustentables.

En cuanto al acreditamiento de auditores ambientales, se instaló bajo la tutela y mando de

la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. (EMA) ⁴⁰ el “Subcomité de Evaluación de Unidades de Verificación en materia de Auditoría Ambiental”, que está integrado por personal técnico de la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C., técnicos calificados, representantes de sectores productivos, usuario de los servicios, consumidores y académicos, así como por la PROFEPA.

Para los ya citados procesos de certificación, se trabajó con la EMA en la definición de reglas y mecanismos que permitan contar con auditores ambientales acreditados por la entidad y aprobados por la Procuraduría, la resultante Convocatoria para la Acreditación como Unidades de Verificación para la Realización de Auditorías Ambientales, es difundida públicamente.

Dentro del proceso de auditoría ambiental fue incorporado el concepto de riesgo ambiental, enfatizando la percepción social del riesgo, para conocer la valoración que sobre el mismo tienen las comunidades aledañas a las organizaciones auditadas, a fin de dimensionar sus preocupaciones y atender sus demandas de información, participación y cooperación en aspectos de prevención y atención en caso de accidentes.

Otro concepto que se incorporó es el relativo a los indicadores de desempeño ambiental, que se constituyen en aquellas cifras que denoten la situación que guarda una instalación o proceso productivo en cuanto al cumplimiento de la normatividad ambiental y parámetros ambientales internacionales; asimismo, el concepto de índice de desempeño ambiental para indicar la evolución del comportamiento en términos de protección ambiental.

Esta incorporación incluye su generación sistemática en el marco de los trabajos de auditoría ambiental dentro del PNAA. Ello con la finalidad de que con estos instrumentos se pueda contar con elementos de contabilidad ambiental precisa, para medir de manera clara la forma y el método que refleje el mejoramiento del desempeño ambiental de las empresas que se incluyan en el PNAA.

⁴⁰ EMA: La Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. es la primera entidad de gestión privada en nuestro país, que tiene como objetivo acreditar a los organismos de la evaluación de la conformidad (laboratorios de prueba, laboratorios de calibración, organismos de certificación y unidades de verificación u organismos de inspección). su creación se impulsó al detectar los retos que nos presenta el intercambio de productos, bienes y servicios en el mundo globalizado; para dotar a la industria y comercio de herramientas para competir equitativamente, e insertarnos ampliamente al comercio internacional.

Para asegurar la transparencia en todas las etapas del PNAA y apoyar la ciudadanía del mismo, se trabajó en el diseño del Consejo Consultivo del Programa, así como de los Comités de Arbitraje en Materia de Auditoría Ambiental; de Evaluación del Riesgo Ambiental y de Ética del PNAA. En estas instancias concurren representantes de organizaciones de los sectores público, social y privado, así como de organismos no gubernamentales, en cuyo marco pueden opinar con voz y voto respecto a todos los asuntos programáticos y operacionales del Programa.

Conclusiones

La CCA siempre ha sido y deberá seguir siendo una institución promotora de participación pública en la toma de decisiones ambientales a nivel trinacional y fomentadora, al mismo tiempo, de una mejor observancia y aplicación efectiva de la legislación ambiental en cada uno de los territorios de las partes.

Es una institución que en su momento, fue pionera y que siempre ha buscado su independencia en los gobiernos y su objetividad en los trabajos. Es una de las pocas herramientas internacionales con las que la sociedad puede contar para sacar a la luz pública, casos de falta de aplicación efectiva de la ley ambiental en casos concretos en los que las autoridades locales al actuar no hacen que el marco legal ambiental se cumpla como se debe. Esto también la hace una institución importante para que tanto los gobiernos como la ciudadanía aborden sus problemas ambientales, pero su desempeño debería evaluar desde dentro, de los diferentes cuerpos que la componen.

Me parece que la CCA tiene un punto débil desde la perspectiva civil y no gubernamental mexicana: su carácter meramente recomendatorio y no resolutivo. Las recomendaciones y consejos no son un mecanismo efectivo de presión sobre el gobierno y autoridades ambientales de nuestro país.

De la misma forma, creo que el desempeño del Consejo no ha sido el mejor, ya que no se ha interesado, ni comprometido, con el quehacer de la Comisión, no ha sido capaz de establecer de manera clara las prioridades de acción, ni tampoco una agenda que permita elaborar un buen programa de trabajo. No ha existido consistencia en las decisiones ya que en muchas ocasiones se ha reunido para enfocar el programa de trabajo y reducir el número de proyectos para darles mayor relevancia. El tiempo que dedican los Ministros al trabajo de la Comisión me parece que es muy poco y se sigue manteniendo la visión de que la CCA es una institución que nace a partir de una serie de demandas de las principales ONG's y no como una prioridad para establecer una institución que se ocupe del cuidado del ambiente de la región y que apoye en la toma de decisiones para el establecimiento de políticas y normas. El Consejo debiera dedicarle la importancia y el tiempo suficiente a la Comisión, no sólo México podría obtener grandes beneficios, sino que muchísimos temas ambientales internacionales podrían atraerse y resolverse dentro

de este foro, atrayendo de manera automática a diversas instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

Por otra parte, el CCPC ha tenido diversos rangos de desempeño. Hace un número importante de recomendaciones que pocas veces son consideradas por el Consejo. Probablemente, el hecho de que la participación de sus miembros es voluntaria y son designados por los propios gobiernos, hace que el nivel de involucramiento sea muy limitado y en ocasiones, se le ve como un mecanismo que tiende a agotarse. El nivel de convocatoria del CCPC es muy escaso en Estados Unidos y se puede decir que en Canadá apenas despierta interés, quizá en el caso de México la convocatoria es aceptable tanto en el número de participantes como en la calidad técnica y/o nivel de conocimiento de la problemática ambiental.

Asimismo, el CCPC a mi punto de vista debería ser tomado más en cuenta por el Consejo por un lado, y por el otro debiera tener un poco mas de injerencia en los temas y no quedarse en la sola recomendación, es decir, debiera existir un integrante del CCPC en cada grupo de trabajo quien fuera el encargado no sólo de presenciar las actividades de su grupo, sino también el encargado de transmitirle al público en general los trabajos realizados.

El Secretariado cuenta con personal muy bien capacitado y con un compromiso con sus funciones bastante aceptable. Uno de los grandes problemas es que los gobiernos ven al Secretariado actuando contra de sus intereses y que actúa como ONG y no como Secretariado.

La CCA puede atribuirse logros destacados, siendo tal vez el más importante la creación de una comunidad ambiental trilateral de América del Norte que reúne a los gobiernos y la ciudadanía. De manera más puntual, la CCA ha:

- Coordinado acciones trilaterales con el fin de abordar problemas ambientales de preocupación común (por ejemplo, los contaminantes orgánicos persistentes o las amenazas a la biodiversidad);
- Fomentado la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana (por ejemplo, las reuniones ministeriales ambientales públicas, su programa de trabajo y el

-
- proceso de peticiones ciudadanas);
- Auspiciado el desarrollo de capacidades de gestión de la problemática ambiental en México en varias áreas importantes (por ejemplo, la prevención de la contaminación, sustancias químicas tóxicas, inventarios de emisión de contaminantes);
 - Recopilación de información ambiental para ponerla a disposición pública; y,
 - Constituido un foro neutral para el análisis de asuntos importantes y la discusión de las posibles estrategias para abordarlos (por ejemplo, las relaciones entre medio ambiente y comercio, los mercados de electricidad y el maíz modificado genéticamente).

Es difícil pensar en el futuro de la Comisión. Sin embargo el panorama en el largo plazo puede no ser muy positivo si se considera una decreciente capacidad financiera que limitan tanto su capacidad operativa como el impacto de sus acciones. La CCA recibe cada año tres millones de dólares por parte de cada país miembro del tratado, nueve millones en total. El gobierno mexicano tuvo la intención en 2005 de reducir su contribución a 1.2 millones de dólares y esto podría representar la liquidación de esta instancia ambiental ya que es un convenio en el que las partes deben de participar económicamente de la misma manera¹. Me parece absurdo y sin sentido ya que el gobierno de México ha sido beneficiado con la existencia de la CCA.

Me he percatado de diversos errores de la Comisión: el exceso de la burocracia, enormes gastos de administración y falta de comunicación entre el Secretariado y las entidades gubernamentales encargadas de los grupos de trabajo en particular la cooperación y coordinación entre Semarnat y la Oficina de enlace de la CCA en México.

Otro error es la inadecuada definición de prioridades gubernamentales ante la CCA, ya que las decisiones más relevantes son tomadas por el Comité permanente que está formado por oficiales de bajo nivel. Cabe destacar que los representantes en algunas ocasiones, muestran un desconocimiento total de la manera que funciona un organismo internacional.

Los grupos de trabajo se establecieron para garantizar que las actividades del trabajo de la CCA respondiera a las prioridades de cada uno de los países y que el Secretariado

¹ El artículo 43 del ACAAN establece que ninguna parte está obligada a pagar más que las otras.

contara con un grupo de expertos de gran capacidad técnica y científica para guiar la implantación del programa de trabajo, así como para asesorar a los gobiernos en la definición de las prioridades durante la preparación de los programas de trabajo del Secretariado. Los grupos de trabajo, en su mayoría son muy efectivos cuando se definen con claridad sus responsabilidades. Generalmente participan funcionarios gubernamentales, y expertos en temas particulares, lo cual facilita la cooperación, la coordinación y el trabajo entre los gobiernos y los especialistas de los 3 países.

El GTA ha llevado a cabo muchos proyectos desde su creación, en los que se incluyen documentos, talleres, capacitaciones, publicaciones, etc, en los cuáles, por supuesto, la PROFEPA ha tenido mucha injerencia por tratarse de un grupo liderado exclusivamente por esta dependencia en el caso de México.

El GTA ha sido un medio perfecto para dar a conocer las deficiencias perfectas que al menos México tiene en materia de Aplicación de la ley, si bien es cierto que la CCA ha ayudado con capacitaciones, talleres, documentos impresos, etc, también es cierto que la PROFEPA no trabaja en iniciativas de leyes o normas oficiales mexicanas, sino que es Semarnat quien lo hace. Debería buscarse el vínculo para que la información llegue a la parte normativa de la SEMARNAT y poder comenzar a trabajar desde el núcleo del grupo en estas iniciativas de ley.

Creo que el GTA ha tenido muchos aciertos en la definición de sus proyectos pero lo que también es cierto es la falta de presupuesto para llevar a cabo las ideas que muchas veces sólo se quedan en el aire por falta del mismo.

Aun así, me parece que este grupo de trabajo desempeña un importante papel como generador de información ambiental en materia de normas ambientales y cumplimiento de la legislación en América del Norte, la no generación de informes anuales o simple seguimiento a los acuerdos sobre logros o proyectos, a mi punto de vista, ha sido y es, uno de los puntos débiles del GTA, ya que al no realizarlos me pareciera, no sentir compromiso y obligación por su parte para cumplir.

Si el GTA realizara un informe anual o simple seguimiento detallado de sus actividades, se tendría:

-
- Mayor información al respecto
 - Mejora continua
 - Mejores funcionarios
 - Retos a desarrollar
 - Nuevos proyectos o ideas
 - Antecedentes de lo realizado.
 - Logros y resultados tangibles.

Con todo lo anterior, es recomendable que la GTA busque la forma de tener un sistema de gestión, con la intención de organizar y mejorar su funcionamiento. Esto le obligaría a tener metas que cumplir, a informar, a medir su desempeño, a reducir burocracia y a administrar mejor los recursos entre otras cosas.

Lista de Acrónimos

ACAAN:	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.
ANP:	Áreas Naturales Protegidas.
CAL-EPA:	Agencia de Protección Ambiental de California.
CBD:	Convenio de la Diversidad Biológica.
CCA:	Comisión para la Cooperación Ambiental.
CCG:	Comité Consultivo General.
CCN:	Comité Consultivo Nacional.
CCPC:	Comité Consultivo Público Conjunto.
CEPA:	Ley Canadiense de Protección Ambiental.
CFC:	Clorofluorocarbono.
CGP:	Comité General Permanente.
CITES:	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres.
CMCC:	Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
COP'S:	Contaminantes Orgánicos Persistentes.
EC:	Environment Canada.
EIA:	Environmental Investigation Agency.
EMA:	Entidad Mexicana de Acreditación.
EPA:	Environment Protection Agency.
FANCA:	Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental.
GTA:	Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental.
ICAAN:	Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte.

INE:	Instituto Nacional de Ecología.
INECE:	Red Internacional para el Cumplimiento y Ejecución de las normas ambientales.
INTERPOL:	Organización Internacional de Policía Criminal.
ISO:	Organización Internacional de Normalización.
LGEEPA:	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
LMI:	Logistic Management Institute.
MAA:	Manejo Ambientalmente Adecuado.
MASQ:	Manejo Adecuado de Sustancias Químicas.
MLAT:	Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Treaties.
NAWEG:	Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre la Aplicación de la Legislación Nacional.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OMA:	Organización Mundial de Aduanas.
OMC:	Organización Mundial de Comercio.
ONG:	Organización No Gubernamental.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
PNAA:	Programa Nacional de Auditoría Ambiental.
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PROFEPA:	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
RETC:	Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes de América del Norte.
SAA:	Sistemas de Administración Ambiental.
SAO:	Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.
SEMARNAT:	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
UE:	Unión Europea.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

ACAAN: Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Establece el mantenimiento y cumplimiento del derecho ambiental nacional incrementando la participación pública en el proceso de iniciativa de una ley, y garantizar el proceso de cumplimiento, en las disputas derivadas de las pautas persistentes de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y crea mecanismos para la colaboración entre las partes; así mismo, las sanciones comerciales podrían ser usadas para hacer cumplir las disposiciones en circunstancias limitadas.

AMBIENTALISTA: Persona o agrupación civil preocupados por el medio ambiente.

AMBIENTE: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

ANP: Área Natural Protegida: Son las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley.

APLICACIÓN TRANSFRONTERIZA: Se entiende como la aplicación de la legislación ambiental en un país, que puede necesitar la ayuda de otro país, ya sea en la forma de cooperación legal mutua o intercambio voluntario de información o ayuda. La cooperación transfronteriza en la aplicación es necesaria para asegurar que una empresa de uno de los países del TLCAN no evada los requerimientos ambientales en otro país del Tratado al utilizar la frontera como un escudo contra la responsabilidad legal.

APLICACIÓN: Se refiere al uso de instrumentos legales para atender y hacer efectivo el cumplimiento de los requisitos ambientales y, en algunos casos, determinar responsabilidad o sanciones por daños al público o al ambiente como resultado de actividades contaminantes. En ocasiones, para simplificar, se ha usado “aplicación de las leyes ambientales”, en sustitución de “programas de cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental”. En este último término se engloba todo el rango de enfoques:

inspecciones y otras formas de monitoreo (por ejemplo, la búsqueda de información necesaria para determinar el grado de cumplimiento e identificar violaciones); sanciones legales derivadas de la violación de la ley, actividades de promoción y apoyo al cumplimiento de la ley, tales como asistencia técnica o subsidios. En algunos casos, tal vez sea preferible hablar de “programas de cumplimiento y aplicación de la ley” para asegurar que éste significado más amplio quede claro.

APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS: La Asamblea General, establecida en 1945 en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, es el principal órgano de deliberación de las Naciones Unidas y constituye un foro de debates multilaterales sobre toda la gama de cuestiones de importancia internacional que abarca la Carta. La Asamblea está integrada por todos los Miembros de las Naciones Unidas y celebra un período ordinario de sesiones cada año, de septiembre a diciembre, o durante más tiempo si es necesario.

AUDITORIA AMBIENTAL: Es un proceso de verificación y revisión exhaustiva para definir planes de acción acordados entre la autoridad y el empresario, enfocados a garantizar su cumplimiento en forma permanente. A través de la misma se busca incentivar la decisión empresarial para proteger el medio ambiente en forma integral más allá de la legislación y obtener una certificación por ello.

BIODIVERSIDAD: La variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos así como los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.

BIOTECNOLOGÍA: Toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.

CAL-EPA: Agencia de Protección al Ambiente de California: El término Cal-Epa se utiliza para referir a la oficina de la EPA en California. Su misión es restaurar, proteger y realzar el ambiente, para asegurar salud pública, calidad ambiental y vitalidad económica.

CAPA DE OZONO: Una capa de moléculas de ozono finamente dispersas que se encuentran en la estratosfera. La capa de ozono filtra la mayoría de las radiaciones ultravioleta del Sol, impidiendo que lleguen a la Tierra.

CCA: Comisión para la Cooperación Ambiental: Se preocupa de los asuntos del medio ambiente en la región de América del Norte, contribuye a prevenir posibles conflictos ambientales que pudieran producirse como resultado de la relación comercial y promueve la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

CCG: Comités Consultivos Gubernamentales: Las organizaciones y los gobiernos dependen de la buena asesoría de una gama de fuentes para actuar con eficacia y visión, así lo reconocieron los signatarios del TLC al prever en el ACAAN el establecimiento de organismos de consulta.

En términos del artículo 18 del ACAAN, los CCG están integrados por representantes en cada país de los gobiernos federal, estatal o provincial, para ofrecer asesoría sobre la aplicación y el desarrollo del Acuerdo. Los integrantes del CCG estadounidense proceden de las esferas gubernamentales estatales, locales y tribales.

CCN: Comité Consultivo Nacional: Las organizaciones y los gobiernos dependen de la buena asesoría de una gama de fuentes para actuar con eficacia y visión, así lo reconocieron los signatarios del TLC al prever en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) el establecimiento de organismos de consulta.

En términos del artículo 17 del ACAAN, los CCN están integrados por ciudadanos de cada país -incluidos representantes de organismos no gubernamentales- que asesoran a sus respectivos gobiernos en relación con la aplicación y mejoría del Acuerdo.

CCPC: Comité Consultivo Público Conjunto: El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) está integrado por quince miembros, cinco de cada uno de los tres países

(Canadá, México y Estados Unidos), nombrados por sus respectivos gobiernos. Sus miembros se rigen con independencia y su responsabilidad es ofrecer al Consejo - integrado por los ministros de Medio Ambiente de cada país- recomendaciones sobre asuntos en el ámbito del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). El presidente del CCPC se elige por un año siguiendo una rotación de entre los miembros de cada país.

CDB: Acuerdo de la Diversidad Biológica. Es el primer acuerdo mundial integral que aborda todos los aspectos de la diversidad biológica: recursos genéticos, especies y ecosistemas, mismos que se expresan en sus tres objetivos:

- 1 La conservación de la diversidad biológica;
- 2 El uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica;
- 3 El reparto justo y equitativo en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

CEPA: Ley Canadiense de Protección Ambiental: La CEPA cubre un abanico de asuntos de jurisdicción federal, con énfasis en contribuir al desarrollo sustentable por medio de la prevención de la contaminación, principalmente mediante la reducción de las emisiones y, en ciertos casos, la eliminación de la presencia de sustancias tóxicas u otras sustancias dañinas del medio ambiente por medio de la cooperación con otros gobiernos y las comunidades indígenas, la educación pública, la investigación e iniciativas voluntarias y reglamentarias.

CFC: Cloroflorocarbono: familia de productos químicos los cuales contienen cloro, flúor y carbono. Se utilizan como refrigerantes, propulsores de aerosoles, disolventes de limpieza así como en la fabricación de espumas. Constituyen una de las principales causas del agotamiento del ozono.

CGP: Comité General Permanente: Se aprueba por la Resolución del Consejo No. 95-1 el establecimiento de un Comité General Permanente compuesto por representantes de cada una de las Partes con el fin de asegurar una comunicación regular entre el Secretariado y las Partes sobre todos los aspectos de la aplicación del Acuerdo. Los representantes de las Partes en el Comité General Permanente serán los primeros puntos

de contacto de sus respectivos gobiernos ante el Secretariado en lo concerniente a la aplicación del Acuerdo y asegurarán en forma oportuna el seguimiento de la información y /o acciones exigidas por el Secretariado. El Comité General Permanente se comunicará en forma regular con el Director Ejecutivo o con un representante designado del Secretariado, personalmente o por conferencia telefónica, para asegurar un intercambio regular de información y opiniones.

CICOPLAFEST: Comisión intersecretarial del gobierno mexicano creada en 1987 para controlar el proceso y uso de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

CITES: Convención Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres: Entró en vigor el 1 de julio de 1975 y cuenta con 160 países miembros, cuyo objetivo es prohibir el comercio internacional de especies amenazadas mediante su inclusión en una lista aprobada, reglamentar y vigilar continuamente el comercio de otras que pueden llegar a estarlo, en nuestro país entró en vigor hasta 1991.

CMCC: Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático: Se aprobó en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y lo firmaron 186 países, incluidos Estados Unidos y la Comunidad Europea, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro entre los días 3 y 14 de junio de 1992. El Convenio está dirigido básicamente a los países desarrollados y a los que se encuentran en transición hacia una economía de mercado y que son responsables de la mayoría de las emisiones de gases que provocan el efecto invernadero.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: Cuando las Naciones Unidas establecieron la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1983, era evidente que la protección del medio ambiente iba a convertirse en una cuestión de supervivencia para todos. La Comisión presidida por Gro Harlem Brundtland (Noruega) llegó a la conclusión de que para satisfacer "las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" la protección del medio ambiente y el crecimiento económico **habrían** de abordarse como una sola cuestión. De resultas del Informe Brundtland, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). La Conferencia, conocida como Cumbre para

la Tierra, se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Fue un momento decisivo en las negociaciones internacionales sobre las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo. Los objetivos fundamentales de la Cumbre eran lograr un equilibrio justo entre las necesidades económicas, sociales y ambientales de las generaciones presentes y de las generaciones futuras y sentar las bases para una asociación mundial entre los países desarrollados y los países en desarrollo, así como entre los gobiernos y los sectores de la sociedad civil, sobre la base de la comprensión de las necesidades y los intereses comunes.

COMISION: Las partes establecen la Comisión para la Cooperación Ambiental, la Comisión está integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto.

COMITÉ TRILATERAL PARA LA CONSERVACIÓN Y MANEJO DE VIDA SILVESTRE Y ECOSISTEMAS: En 1996, las agencias de conservación de vida silvestre de Estados Unidos, México y Canadá firmaron un *Memorandum de Entendimiento*, estableciendo así éste acuerdo, el cual unió por primera vez a las 3 naciones de Norteamérica, consolidando un esfuerzo continental para la conservación y el manejo de la vida silvestre y de los ecosistemas. El Comité Trilateral facilita y promueve la cooperación y la coordinación entre las agencias de vida silvestre de los tres países a través de proyectos y programas para la conservación y manejo de vida silvestre, plantas, diversidad biológica y ecosistemas de interés mutuo. El Comité Trilateral también facilita las oportunidades de colaboración con otras entidades asociadas e interesadas.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO HUMANO: Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de Junio de 1972, y atenta a la necesidad de un criterio y unos principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio humano.

CONSEJO: Integrado por los ministros de medio ambiente de los tres países, es el órgano gobernante de la CCA, es responsable del establecimiento de la orientación general de la CCA y de garantizar que el ACAAN cumpla sus objetivos.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: Se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, fue formulada para gobernar a todos los mexicanos sin distinción de raza, credo, condición social o política, ya que en ella se dictó la libertad de pensamiento y de creencia.

CONTAMINACIÓN: Esta establecida como: la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico.

CONTAMINANTE: Toda materia o energía en cualesquiera de sus estados físicos y formas, que al incorporarse o actuar en la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, altere o modifique su composición y condición natural.

CONTROL: Inspección, vigilancia y aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento.

CONVENIO DE BASILEA: Convenio de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su eliminación. Este Convenio, que entró en vigor en mayo de 1992, regula el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos. Dada la creciente crisis por la exportación de estos residuos desde los países generadores hacia terceras partes, se acordó entre otros puntos requerir el consentimiento previo informado del destinatario (autorización por medio de la cual el país receptor da su consentimiento para recibir el envío de residuos), establece el derecho de los países para prohibir la importación de residuos a su territorio, da una definición de "tráfico ilegal", enlista las operaciones que pueden considerarse como reciclaje, reuso y recuperación para los efectos del convenio, y da un listado de los materiales a considerar residuos peligrosos.

CONVENIO DE ROTERDAM: Sobre el Procedimiento de consentimiento previo fundamentado aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. El Convenio establece de manera obligatoria un procedimiento de notificación previo al intercambio comercial de plaguicidas y productos químicos peligrosos, conocido por su acrónimo en inglés como el mecanismo PIC. (Procedimiento de Consentimiento Previo Informado). Este Convenio permite a México estar informado para decidir si permiten o no la importación o la condicionan sobre productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos y formulaciones de plaguicidas extremadamente

peligrosas. Hasta ahora no ha sido ratificado.

CONVENIO DE VIENA PARA LA PROTECCIÓN DE LA CAPACIDAD DE OZONO:

Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. En 1981 el Consejo de Administración estableció un grupo de trabajo para preparar un convenio marco mundial para la protección de la capa de ozono. Su objetivo era lograr un tratado general para hacer frente al agotamiento de la capa de ozono. Primeramente, un tratado general resuelto en principio para abordar un problema; posteriormente las Partes se dispusieron a llevar a cabo la tarea más difícil de convenir protocolos en los que se establecieran controles específicos. Acordado finalmente en Viena en 1985.

CONVENIO SOBRE CONTAMINANTES ORGANICOS PERSISTENTES: Aprobado en 2001 en respuesta a una necesidad urgente de una acción mundial sobre los “COP” (productos químicos “que son persistentes, se bioacumulan en tejidos grasos y se biomagnifican a través de la cadena alimenticia).

COP’S: Contaminantes Orgánicos Persistentes: Son sustancias químicas tóxicas, persistentes y bioacumulables en los organismos, causando efectos diversos en la salud humana y en el ambiente. Estas sustancias se transportan a grandes distancias y se han dispersado por todo el mundo. La comunidad internacional tiene ahora que tomar acciones globales urgentes para eliminarlos.

CRITERIOS ECOLÓGICOS: Los lineamientos obligatorios contenidos en la LGEEPA, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tienen el carácter de instrumentos de la política ambiental.

CUMPLIMIENTO: Es un estado en el cual los requisitos ambientales se cumplen y se mantienen. La administración ambiental, dirigida a resolver problemas de cumplimiento voluntario hasta enfoques regulatorios tradicionales; de enfoques económicos a esquemas de obligación en los cuales individuos o grupos responden por las consecuencias de sus acciones, o la combinación de varios de estos enfoques. El cumplimiento es una preocupación particular sólo cuando los requerimientos son parte de un esquema administrativo con metas ambientales, ya sea por medio de enfoques

regulatorios tradicionales o requisitos de carácter económico, tales como el pago de derechos.

DECLARACIÓN RIO + 5: Esta Declaración fue adoptada por los gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992. Con el objetivo de establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, sectores clave de las sociedades y las personas, procurando alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial.

DESARROLLO SUSTENTABLE: Es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico o social que tiende a mejorar la calidad de vida además de la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

DESEQUILIBRIO ECOLÓGICO: La alteración de las relaciones de interdependencia entre los elementos naturales que conforman el ambiente, que afecta negativamente la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

DOF: Diario Oficial de la Federación: Es el periódico, de naturaleza legal, del gobierno federal de México, en el que se difunden las disposiciones oficiales más importantes del Congreso de la Unión; de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; del Poder Ejecutivo que incluye las secretarías de estado y entidades paraestatales; y de las entidades autónomas como son el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otras.

DUPONT: La compañía número uno a nivel mundial en ofrecer soluciones basadas en la ciencia, cuenta con más de 75 años en el mercado mexicano. Se estableció en el poblado de Dinamita, Durango, en 1925. Ésta fue la primera inversión hecha por DuPont fuera de Estados Unidos.

DuPont está en vías de convertirse en una empresa don “desarrollo sustentable”, es decir, aquella que genera cada vez mayor valor para sus grupos de interés y la sociedad, al tiempo que reduce su impacto ambiental.

EC: Environment Canada: Es la Oficina de Medio Ambiente de Canadá, principal responsable de la protección del medio ambiente así como de la conservación de la vida silvestre. Así mismo, se encarga de la aplicación de alrededor de 40 ordenamientos sobre contaminación y vida silvestre emanados de la Ley Canadiense de Protección Ambiental (CEPA).

ECOLOGIA: se ocupa del estudio científico de las interrelaciones entre los organismos y sus ambientes, y por tanto de los factores físicos y biológicos que influyen en estas relaciones y son influidos por ellas. Pero las relaciones entre los organismos y sus ambientes no son sino el resultado de la selección natural, de lo cual se desprende que todos los fenómenos ecológicos tienen una explicación evolutiva.

ECOSISTEMA: La unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados.

EFEECTO DRAGON: Una periodización de la crisis permite identificar que de julio de 1997 a octubre de ese año tuvo lugar la fase primera del efecto dragón, la cual aquejó especialmente a los nuevos tigres asiáticos, comenzando por la economía tailandesa; la segunda fase estuvo marcada –hacia finales de ese año- por el derrumbe sudcoreano; en cambio los primeros cinco meses de 1998 estuvieron signados por la crisis de la economía indonesia y los estira y-afloja en torno a la propuesta de instalar un Consejo Monetario; en una siguiente cuarta etapa, a partir de mayo de 1998, la crisis llega de lleno a la economía líder en la región, Japón, llevando a ésta a una situación recesiva nunca antes vista desde el fin de la segunda guerra mundial.

A raíz del mismo la percepción general que se tenía sobre el “modelo asiático” se ha transformado profundamente. De considerarlo modelo de desarrollo alternativo al “esquema neoliberal” vigente en Europa y particularmente en América Latina, hoy día se pasa a adjudicar la crisis del capitalismo asiático a los recientes procesos de “apertura financiera neoliberal”.

EFFECTO SAMBA: Para enfrentar la crisis financiera mundial de 1997, los ataques especulativos y el déficit de las finanzas públicas, el gobierno brasileño lanzó un programa de saneamiento fiscal.

Sin embargo, la demora en las reformas aumentó la desconfianza de los inversionistas, lo que obligó a mantener altas tasas de interés que agravaron la fragilidad del sistema financiero que desde 1997 registraba una fuerte caída de los préstamos al sector privado y un aumento en la cartera morosa.

Mientras tanto, al interior del Banco Central se discutía la convivencia de mantener la banda de flotación cambiaria o devaluar, el seis de enero de 1999 el estado Minas Gerais, el segundo más grande del país, declaró la moratoria de noventa días para el pago de sus compromisos de deuda.

El Gobierno se había comprometido con el FMI a mantener la política monetaria del país a cambio de una ayuda de 41.500 millones de dólares.

Esto acrecentó entre los inversionistas el temor de que tal situación se repitiera en los demás estados. El golpe fulminante lo dio el gobernador de Río Grande Do Sul el 11 de enero al expresar la incapacidad para cumplir con el pago de su cuota por un monto de 47.5 millones de dólares.

Este hecho espantó a los inversionistas y tras las grandes retiradas de capital la devaluación se hizo inminente; además, porque las reservas internacionales ya estaban llegando a un punto crítico.

EFFECTO TEQUILA: Se le llama a la crisis económica de México en 1994-1995 de repercusiones mundiales. Esta crisis fue provocada por la devaluación del peso durante los primeros días de la presidencia de Ernesto Zedillo. A unas semanas del inicio del proceso de devaluación de la moneda mexicana, el entonces presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, solicitó al Congreso de su país la autorización de una línea de crédito por \$50 mil millones de dólares para el gobierno mexicano que le permitieran garantizar a sus acreedores el cumplimiento cabal de sus compromisos financieros denominados en dólares.

EFFECTO VODKA: Disloco al mercado mexicano, afectado ya por problemas internos como la discusión del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), y a las 10:55 horas prácticamente se hundió al llegar a un mínimo de tres mil 10.63 unidades, que representaron un retroceso de 7.43 por ciento. Las autoridades hacendarias calificaron de “Jueves negro” internacional todo lo ocurrido en los mercados.

Y en este marco, el rublo y la bolsa de Moscú volvieron a desplomarse, obligando a las autoridades monetarias rusas a suspender las cotizaciones, mientras en las calles de Moscú el nerviosismo cundía ante el cierre de las oficinas de cambio y la imposibilidad de encontrar dólares.

EIA: Environmental Investigation Agency: Es una organización independiente dedicada a la investigación y exposición de delitos ambientales en el mundo entero.

El EIA ha causado directamente cambios en las legislaciones ambientales y en la política de los gobiernos, salvando las vidas de millones de animales raros en peligro de extinción y poniendo un alto a los efectos devastadores de los crímenes ambientales. Se estableció en 1984.

ELEMENTO NATURAL: Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado sin la inducción del hombre.

EMA: Entidad Mexicana de Acreditación: Es la primera entidad de gestión privada en nuestro país, que tiene como objetivo acreditar a los organismos de la evaluación de la conformidad (laboratorios de prueba, laboratorios de calibración, organismos de certificación y unidades de verificación u organismos de inspección). Su creación se impulsó al detectar los retos que nos presenta el intercambio de productos, bienes y servicios en el mundo globalizado; para dotar a la industria y comercio de herramientas para competir equitativamente, e insertarnos ampliamente al comercio internacional.

EMERGENCIA ECOLÓGICA: Situación derivada de actividades humanas o fenómenos naturales que al afectar severamente a sus elementos, pone en peligro a uno o varios ecosistemas.

ENFOQUE DE MERCADO: se refiere al impulso de innovaciones y al desarrollo de soluciones creativas que atiendan los objetivos ambientales compartidos a las metas económico-sociales de los tres países.

EPA: Agencia de Protección al Medio Ambiente de Estados Unidos: Fue reorganizada en 1994, con el fin de consolidar todas las actividades de aplicación y garantía del cumplimiento. Gracias a dicha reorganización surgió la oportunidad de mejorar la eficacia de herramientas de aplicación tradicionales creando nuevos enfoques a los incentivos para el cumplimiento, con el consecuente y considerable mejoramiento del impacto del programa nacional.

EQUILIBRIO ECOLÓGICO: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL: El marco jurídico relativo a la evaluación del impacto ambiental (EIA) en México está en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), y en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.

FANCA: Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental: En 1995 la CCA creó el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) con el propósito de financiar, en Canadá, México y Estados Unidos, proyectos comunitarios que promuevan las metas y objetivos de la Comisión.

FAUNA SILVESTRE: Las especies animales que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo sus poblaciones menores que se encuentran bajo control del hombre, así como los animales domésticos que por abandono se tornen salvajes y por ello sean susceptibles de captura y apropiación.

FLORA SILVESTRE: Se entiende como: las especies vegetales así como los hongos, que subsisten sujetas a los procesos de selección natural y que se desarrollan libremente, incluyendo las poblaciones o especímenes de estas especies que se encuentran bajo control del hombre.

FRONTERA 2012: El Acuerdo de Cooperación para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Región Fronteriza de 1983 (Acuerdo de La Paz), firmado en La Paz Baja California Sur, México, es la base legal del Programa Frontera 2012. Este acuerdo faculta a las autoridades ambientales federales en México y en los Estados Unidos para llevar a cabo iniciativas de cooperación y se ejecuta a través de programas binacionales multianuales. La SEMARNAT y la EPA fungen como Coordinadores Nacionales en estos programas. El Programa de la Frontera Norte busca promover y consolidar una gestión ambiental integral en los niveles regionales y binacional en colaboración con autoridades ambientales municipales, estatales, y federales de México y Estados Unidos e instituciones binacionales para afianzar la sustentabilidad como modelo de desarrollo en la región.

La Real Academia de las Lengua define globalización como "la tendencia de los mercados y las empresas a extenderse alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales".

GTA: Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental: Es una red regional integrada tanto por funcionarios Federales, Estatales como Provinciales del medio ambiente de Canadá, Estados Unidos y México. Desde su creación en 1995 bajo los auspicios de la CCA, el GTA ha sido un medio para incrementar la cooperación en toda América del Norte en cuanto al manejo y realización de las leyes ambientales. Su mandato es actuar como un foro en el cual se intercambie experiencia, se desarrolle capacidad y se estudien enfoques alternos para la utilización efectiva de la legislación ambiental.

ICAAN: Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte: Es parte de la agenda de la comunidad para la conservación de las aves de América del Norte. La ICAAN ha logrado completar la fase inicial de establecer las bases institucionales para conservar a todas las aves en todos los hábitats de América del Norte

IMPACTO AMBIENTAL SIGNIFICATIVO: Es aquél que resulta de la acción del hombre o de la naturaleza, que provoca alteraciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, obstaculizando la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales.

IMPACTO AMBIENTAL: Se entiende como una modificación del ambiente ocasionada por la acción del hombre o de la naturaleza.

INE: Instituto Nacional de Ecología: Un organismo público líder en la investigación ambiental aplicada, que desarrolla y promueve proyectos de cooperación científica que contribuyen efectivamente a resolver los grandes problemas ambientales de México, y que apoyan la conservación y restauración del medio ambiente en todo el país.

INECE: La Red Internacional para el Cumplimiento y Ejecución de las Normas Ambientales: Contribuye al ambiente limpio y saludable, el uso sostenible de los recursos naturales, y la protección de la integridad del ecosistema mediante actividades que promueven el cumplimiento efectivo y la ejecución de las leyes ambientales.

INFORMACIÓN CONFIDENCIAL: Son todos aquellos datos personales —por ejemplo, información personal sobre un acusado. La información personal y la información comercial de carácter confidencial no pueden divulgarse sin el consentimiento del individuo o la compañía en cuestión.

INFORMACIÓN RESERVADA: Existen dos tipos de información reservada, la primera incluye información comercial de caracteres confidenciales y secretos comerciales, expedientes de averiguaciones previas y expedientes sujetos a una investigación judicial o procedimiento administrativo en espera de resolución. La segunda clase está relacionada con la seguridad nacional, es decir, información que pudiera comprometer las relaciones internacionales de México y representar una amenaza para la nación.

ISO: Organización Internacional de Normalización: Es un organismo no gubernamental, cuyo objetivo primordial es promover el desarrollo de la normalización así como las actividades relacionadas en el mundo, con la finalidad de facilitar el intercambio internacional tanto de bienes como de servicios. Además, promueve el desarrollo y la cooperación en la esfera de las actividades intelectuales, científicas y económicas, el resultado de los trabajos de la ISO se refleja finalmente en acuerdos globales, los cuáles se publican como normas internacionales. La Organización Internacional de Normalización, cuyo Secretariado Central se encuentra en Ginebra, Suiza actualmente se integra por 130 países representados a través de su entidad normalizadora más

importante. México es considerado uno de sus fundadores, a través de la DGN. Inició su participación oficial desde el 23 de febrero de 1947. La ISO cuenta con órganos políticos, atendidos, en su gran mayoría, directamente por la DGN. En cambio, la labor técnica de creación de las normas se delega en Comités Técnicos, que a su vez pueden integrar varios Subcomités, en los que es posible participar, ha fin de hacer valer el interés nacional en el ámbito de la Organización.

"Conseguir y desarrollar, dentro del marco de las leyes de los diferentes países y del respeto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la mas amplia asistencia reciproca de todas las autoridades de policia criminal".

"Establecer y desarrollar todas las instrucciones que puedan contribuir a la prevención y represión de las infracciones de derecho común".

LEGISLACIÓN AMBIENTAL: Cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descargo, o emisión de contaminantes ambientales; el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas.

LGEEPA: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente: Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable.

LMI: Logistic Management Institute: Instituto de Investigación, Organización no Gubernamental, el cual tiene como fin asegurar el servicio imparcial al apoyo del gobierno.

MANIFESTACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.

MASQ: Manejo Adecuado de Sustancias Químicas: Es una iniciativa continua para reducir los riesgos que las sustancias tóxicas representan para la salud humana y el medio ambiente de América del Norte.

MATERIAL GENÉTICO: Todo material de origen vegetal, animal, microbiano o de otro tipo, que contenga unidades funcionales de herencia.

MATERIAL PELIGROSO: Los elementos, sustancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos; que independientemente de su estado físico, represente un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas.

MEDIO AMBIENTE: Conjunto de elementos naturales, artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia como el desarrollo de los seres humanos, además de organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

MLAT: Tratados Bilaterales de Asistencia Mutua: Son tratados de cooperación bilateral para testimonios o declaraciones, entrega de documentos, transferencia voluntaria de personas en custodia, localización e identificación de personas, cateos y aseguramientos, intercambio de información, pruebas y otras actividades congruentes con los objetivos de los tratados.

NAWEG: Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación en materia de Vida Silvestre: El Grupo de trabajo de América del Norte para la aplicación y cumplimiento de la legislación de la vida silvestre, se creó en 1994, cuando representantes de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente de México, del Servicio Canadiense de Vida Silvestre y del United Status Fish and Wildlife Service, acordaron formalizar su intercambio de información sobre vida silvestre.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: Es una organización internacional intergubernamental que reúne a los países más industrializados de economía de mercado. En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y armonizar políticas con el objetivo de maximizar su crecimiento económico, coadyuvar a su desarrollo y al de los países no miembros.

Como parte de la estrategia de comunicación de la OCDE, el Centro de la OCDE en México se estableció en enero de 1996 con el fin de incrementar la visibilidad del trabajo en México y América Latina. Lo anterior se logra a través del contacto con los medios de comunicación, las ventas y la distribución de las publicaciones de la OCDE, además de una estrecha relación con la sociedad civil, el sector empresarial y la academia. El Centro también promueve el acercamiento de los gobiernos federales y locales, así como el Congreso a los diferentes estudios que la OCDE elabora, los cuales pueden ser de mucha utilidad para la realización y el diseño de políticas.

OMA: Organización Mundial de Aduanas: El Consejo de Cooperación Aduanera nace el 15 de diciembre de 1950 en Bruselas, Bélgica. Aún cuando este Consejo se creó originalmente para resolver problemas europeos, pronto se vio que las cuestiones que abordaba y resolvía eran realmente mundiales. Por ello, a partir de 1956 el organismo extendió su acción a todo el mundo contando actualmente con 150 países miembros.

OMC: Organización Mundial de Comercio: Es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos. El objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades.

ONG: Organismo No Gubernamental: Se refiere a cualquier organización o asociación científica, profesional, o comercial no lucrativa o de interés público, que no esté afiliada a ningún gobierno ni bajo su dirección.

ONU: Organización de las Naciones Unidas: Las Naciones Unidas no son un gobierno

mundial, y tampoco establecen leyes. Sin embargo, la Organización proporciona los medios necesarios para encontrar soluciones a los conflictos internacionales y formular políticas sobre asuntos que nos afectan a todos.

ORDENAMIENTO ECOLÓGICO: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

ORGANIZACIÓN SIN VINCULACIÓN GUBERNAMENTAL: significa cualquier organización o asociación científica, profesional, de negocios, no lucrativa o de interés público, u otra organización o asociación que no sea parte del gobierno ni esté bajo su dirección.

PAUTA PERSISTENTE: Significa un curso de acción o de omisiones sostenido y recurrente posterior a la fecha de entrada en vigor del ACAAN.

PETICIÓN CIUDADANA: es una afirmación documentada de que una de las Partes del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“Acuerdo”), está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

PLAN-PROGRAMA: Establece el plan de trabajo para el trienio, continuando con la aplicación del ACAAN. El programa es reflejo de la visión del Consejo para ahondar la cooperación con el doble objetivo de buscar la sustentabilidad ambiental en los mercados abiertos y proteger el medio ambiente de América del Norte.

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente: Es uno de los organismos de ejecución del Fondo Multilateral. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente fue creado en 1972, como resultado de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente. La función principal del PNUMA es dirigir y alentar asociaciones para proteger el medio ambiente, permitiendo que naciones y pueblos mejoren la calidad de su vida sin por ello comprometer el de las generaciones futuras.

PRESERVACIÓN: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitats naturales.

PREVENCIÓN: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente.

PROFEPA: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, su función es la de estimular y vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental.

PROTECCIÓN: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro.

PROTOCOLO DE MONTREAL: Entró en vigor el 1 de enero de 1989. El acuerdo original obligaba a las partes a congelar las emisiones de CFC (y halón) en los niveles de 1986, así como de reducir su producción y uso hasta eliminarlas por completo en el año 2000. A consecuencia de las enmiendas al acuerdo, las fechas límite para la eliminación total de estas sustancias se redujeron en 1994-1996. Las enmiendas también agregaron otras sustancias agotadoras del ozono a la lista de sustancias controladas por el Protocolo. Canadá y Estados Unidos fueron obligados, en su calidad de países no incluidos en el artículo 5, a eliminar para 1996 la producción y consumo de CFC para usos no esenciales. A fin de cumplir con sus obligaciones, en 1990 Canadá aprobó diversas normas en materia de SAO, en éstas se establecieron un estricto sistema de otorgamiento de permisos para la producción e importación de SAO controladas.

PROVINCIA: Significa una provincia de Canadá, e incluye el territorio del Yukón y los territorios del Noroeste y sus sucesores.

QUIMOBÁSICOS: Nació en el año de 1961, en la Cd. De Monterrey, Nuevo León. Gracias a la visión a largo plazo de los ejecutivos del grupo Cydsa, quienes se unieron posteriormente con AlliedSignal Inc. Para crear una alianza estratégica para la fabricación en México de gases refrigerantes fluorocarbonados 11, 12 y 22 bajo la marca Genetron.

Actualmente Quimobásicos, cuenta con la línea más extensa de gases refrigerantes sustitutos de los CFC's, amigables con la capa superior de ozono, asó como una red de distribuidores que cubren más de 150 puntos de venta a lo largo de toda la República Mexicana.

RECURSO NATURAL: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre.

RECURSOS BIOLÓGICOS: Los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro componente biótico de los ecosistemas con valor o utilidad real o potencial para el ser humano.

RECURSOS GENÉTICOS: El material genético de valor real o potencial.

REGIÓN ECOLÓGICA: La unidad del territorio nacional que comparte características ecológicas comunes.

REPRESENTANTES ALTERNOS: El artículo 9 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), estipula que cada ministro del medio ambiente puede designar a una persona para que realice las labores de consejero en nombre de su gobierno. A estos sustitutos se les denomina por costumbre Representantes Alternos y tienen plenas facultades en lo relativo a los asuntos competencia del Consejo para asegurar la instrumentación del ACAAN, incluida la aprobación del plan-programa de la CCA.

RESIDUO: Cualquier material generado en los procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, control o tratamiento cuya calidad no permita usarlo nuevamente en el proceso que lo generó.

RESIDUOS PELIGROSOS: todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente.

RESTAURACIÓN: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y

restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.

RETC: Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en América del Norte: El proyecto Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes de América del Norte de la CCA rastrea y publica información sobre las cantidades, las fuentes y el manejo de las sustancias químicas tóxicas de las actividades industriales en América del Norte, incluidos análisis de las tendencias en las emisiones y transferencias de contaminantes desde los primeros días del TLCAN.

SAA/SMA: Sistemas de Administración Ambiental o Sistemas de Manejo Ambiental: Se les conoce básicamente de tres maneras ya que el nombre proviene de la traducción al español del concepto Environmental Management Systems donde management se traduce como "administración", "manejo" y "gestión", por tanto: Sistemas de Administración Ambiental = Sistemas de Manejo Ambiental = Sistemas de Gestión Ambiental.

La norma ISO 14001 Environmental Management Systems publicada en 1996 por la International Organization for Standardization da origen a la norma mexicana voluntaria NMX-001-SAA-IMNC:1998 Sistemas de Administración Ambiental que los define como:

"La parte del sistema de administración general que incluye la estructura, actividades de planeación, responsabilidades, prácticas, procedimientos, procesos y recursos para desarrollar, implantar, alcanzar y mantener la política ambiental".

SAO: Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono: Se les llama así a las sustancias químicas sintéticas que destruyen la capa de ozono, como los halocarbonos. Las más comunes son los clorofluorocarbonos (CFC), de muchos usos. Los CFC son una amenaza para la capa de ozono por su uso tan común así como por su enorme potencial para agotar dicha capa.

SECRETARIADO: Es presidido por un director ejecutivo designado por el Consejo, cumple dos funciones principales: brindar apoyo al trabajo del Consejo y administrar el proceso de peticiones sobre asuntos de aplicación de la ley (Art. 14 y 15 del ACAAN).

Además, en términos del artículo 13, el Secretariado puede preparar informes para el Consejo sobre cualquier asunto en el ámbito del programa anual de trabajo o, salvo en los casos en que se oponga el Consejo, sobre cualquier asunto ambiental relacionado con las funciones de cooperación del ACAAN.

SEMARNAT: Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Es la dependencia de gobierno que tiene como propósito fundamental, constituir una política de Estado de protección ambiental, que revierta las tendencias del deterioro ecológico y sienta las bases para un desarrollo sustentable en el país.

SISTEMA ARMONIZADO: Instrumento único de identificación de mercancías, responde a las necesidades de todos los sectores que intervienen en el comercio internacional.

SMART BORDER ACCORD: El 12 de diciembre de 2001, Canadá y Estados Unidos firmaron la “Declaración de la Frontera Inteligente”. La declaración perfiló un Plan de Acción de 30 puntos, basado en cuatro pilares, que asegura la colaboración en curso sobre identificación y dirección de riesgos acelerando el flujo legítimo de la gente y bienes a través de la frontera de Canadá y Estados Unidos.

SUBVENCIONES: Concesión de dinero efectuada a una entidad o individuo por el Estado, ayuntamiento, etc., para fomentar una obra o un servicio de interés público (subsidio).

SUSTANCIAS QUIMICAS PELIGROSAS: Es todo aquel producto o mezcla, que pueda ser un riesgo dañino razonable a la salud humana o al ambiente.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Es un acuerdo en el cual se establecen lineamientos generales sobre el comercio entre los países firmantes. Además, se definen reglas claras en temas que son de importancia como la inversión y el comercio de bienes.

TRATADOS DE EXTRADICIÓN: México firmó, el 29 de febrero de 1981, un tratado de extradición con Estados Unidos y otro con Canadá el 21 de octubre de 1990, estos tratados se aplican en los casos de personas contra quienes ya se tramita alguna

diligencia o a los que se ha dictado auto de formal prisión. A pesar de las directrices que guían el trámite de extradición, establecidas conforme a los tratados, la diligencia habrá de acatar la legislación local. Los individuos son sujetos de extradición cuando su conducta intencional constituye un delito en ambos países y los hace merecedores de una sanción de más de un año de prisión; por último, el crimen debió haberse cometido dentro del territorio del país que solicita la extradición. La mayor parte de los delitos de tipo ambiental cumplen con estos requisitos. En el caso del tratado con Estados Unidos, existe un anexo a éste en el cual se enumera una serie de delitos donde puede contemplarse la extradición. Asimismo, los casos en donde se pretenda la extradición para que el individuo cumpla con la sentencia dictada por un tribunal, el tratado aplicará cuando al infractor le queden todavía más de seis meses por cumplir.

UE: Unión Europea: Conjunto de países europeos democráticos, comprometidos a trabajar juntos en aras de la paz y la prosperidad. Sus Estados miembros han creado instituciones comunes en las que delegan parte de su soberanía, con el fin de poder tomar democráticamente decisiones sobre asuntos específicos de interés común, a escala europea. Esta unión de soberanías también se denomina "integración europea", la UE.

Las raíces históricas de la UE se remontan a la Segunda Guerra Mundial. La idea de la integración europea se concibió para evitar que volvieran a producirse matanzas y destrucciones. Su creación fue propuesta por primera vez por el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, en un discurso el 9 de mayo de 1950. Esta fecha, el "cumpleaños" de la actual UE, se celebra anualmente como el día de Europa.

VOCACIÓN NATURAL: Condiciones que presenta un ecosistema para sostener una o varias actividades sin que se produzcan desequilibrios ecológico.

Fuentes

1. Anderson, Ferry. NAFTA and the Environment. Studies on the Economic Future of North America. Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco 1993, 108 pp.
2. Comisión para la Cooperación Ambiental. Agenda de América del Norte para la Acción 2003 – 2005. Plan programa trienal de la CCA. Montreal, Canadá. 2002, 117p.
3. Comisión para la Cooperación Ambiental. Agenda de América del Norte para la Acción 2001-2003. Impreso en Canadá. 2000, 135 p.
4. Comisión para la Cooperación Ambiental. Declaración Ministerial de la CCA. Duodécima Sesión Ordinaria del Consejo de la CCA. Québec, Canadá, 2005, 2 p.
5. Comisión para la Cooperación Ambiental. Demanda de Educación y Capacitación ambiental en México. Un estudio de la Comisión para la Cooperación Ambiental sobre el desarrollo de la capacidad para la gestión ambiental. Cowansville Québec, Canada: Les éditions Yvon Blais inc. 1997, 39 p.
6. Comisión para la Cooperación Ambiental. Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte. Cowansville Québec, Canada: Les éditions Yvon Blais inc. 1998, 232 p.
7. Comisión para la Cooperación Ambiental. Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte. (Volúmen 4) Cowansville Québec, Canada: Les éditions Yvon Blais inc. 2000, 348 p.
8. Comisión para la Cooperación Ambiental. Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte. Cowansville Québec, Canada: Les éditions Yvon Blais inc. 1999, 228 p.
9. Comisión para la Cooperación Ambiental. Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte. (2da, ed.) Cowansville Québec, Canada: Les éditions Yvon Blais inc. 2002, 295 p.

-
10. Comisión para la Cooperación Ambiental. Detección de los Embarques Transfronterizos de desechos peligrosos y aplicación respectiva en América del Norte. Evaluación de necesidades. Montreal, Canadá. 1999, 57 p.
 11. Comisión para la Cooperación Ambiental. Diez Años de Cooperación Ambiental en América del Norte. Informe del Comité de revisión y evaluación del decenio al Consejo de la CCA. Montreal, Canadá. 2004, 81 p.
 12. Comisión para la Cooperación Ambiental. Documento Guía–Hacia un mejor desempeño y cumplimiento ambiental. Diez elementos para un Sistema de Administración Ambiental efectivo. 2000, 12 p.
 13. Comisión para la Cooperación Ambiental. El mosaico de América del Norte. Informe del Estado del Medio Ambiente. Ottawa, Canadá. 2001, 100 p.
 14. Comisión para la Cooperación Ambiental. Grupo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre. www.cec.org/naweg
 15. Comisión para la Cooperación ambiental. Grupo de Trabajo de América del Norte de Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental. www.cec.org/ewg
 16. Comisión para la Cooperación Ambiental. Hacia el Futuro. Plan Estratégico de la CCA 2005-2010. Montreal, Canadá. 2005, 19 p.
 17. Comisión para la Cooperación Ambiental. Indicadores de la aplicación efectiva de la Legislación Ambiental Impreso en Canadá. 1999, 332 p.
 18. Comisión para la Cooperación Ambiental. Indicadores de la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Memoria de un diálogo en América del Norte. Montreal, Canadá. 1999, 332 p.
 19. Comisión para la Cooperación Ambiental. Informe anual, Anexo II Cowansville Québec, Canada: Les éditions Yvon Blais inc. 1995, 72 p.

-
20. Comisión para la Cooperación Ambiental. Informe anual. Cowansville Québec, Canada: Les éditions Yvon Blais inc. 1995, 48 p.
21. Comisión para la Cooperación Ambiental. Informe del Director Ejecutivo. Informe al 27 de mayo de 2004 para su presentación ante la Undécima Sesión Ordinaria del Consejo de la CCA. Puebla, México. 2004. 26 p.
22. Comisión para la Cooperación Ambiental. Informe especial sobre actividades de aplicación. 2001, 123 p.
23. Comisión para la Cooperación Ambiental. Informe especial sobre actividades de aplicación. Montreal, Canadá. 2001, 123 p.
24. Comisión para la Cooperación Ambiental. Los hechos en claro. Guía para la presentación de peticiones ciudadanas según los artículos 14 y 15 del ACAAN. Montreal, Canadá. 2000, 70 p.
25. Comisión para la Cooperación Ambiental. Medidas voluntarias para asegurar el cumplimiento ambiental: Recopilación y Análisis de iniciativas en América del Norte. 1998, 196 p.
26. Comisión Sur, Desafío para el Sur. México, D.F. Fondo de cultura Económica, 1991
27. Gaitan, Manuel. La condicionalidad del Fondo: Evolución de sus principios y prácticas. Washington: Fondo Monetario Internacional. 1984, Serie No. 38-5.
28. Glender, Alberto y Victor Lichtinger. (Compiladores) La Diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, México 1994, 432 pp. (Sección de Obras de Política y derecho)
29. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Delitos Ambientales. 1997, 244 p.

-
30. México, Estados Unidos y Canadá. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. 1993. 36 p.
 31. México, Estados Unidos y Canadá. Tratado de Libre Comercio de América del Norte 1994.
 32. ONU. La Cooperación en un contexto incierto. Prioridades para la acción internacional y Sur-Sur. Nueva York, Naciones Unidas, 1982.
 33. Ohiorhenuan, John F.E. The south in an era of globalization. EN: Cooperation South (New York): 2, 1998.
 34. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2001-2006. 2001, 124 p.
 35. Protocolo de Kioto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Kioto. 8 de diciembre de 1997.
 36. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Montreal. 1987
 37. Panaiotov, Todor. Ecología, medio ambiente y desarrollo. Mx. Gernika. 1994 217 p.
 38. Taladrad, Raúl. Intervención del Viceministro del MINVEX en el Evento Especial sobre Cooperación para el Desarrollo. Ginebra, MINVEX, 2000
 39. Turekian, K. La situación ambiental en América Latina: algunos estudios de caso. 1991, pp. 579.
 40. Vázquez Yañes, Carlos. La destrucción de la naturaleza, Ed. 1996, Mx.
 41. Vega Cánoras, Gustavo (Coordinador). Liberación Económica y Libre Comercio en América del Norte. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México 1993, 478 pp.

-
42. Márquez Mayaudon, Enrique. El medio ambiente, Mx. FCE, 1973 100 p.
 43. Turri, Eugenio. Sociedad y Ambiente. Madrid: Villamar. 1997 84 p.
 44. Comisión para la Cooperación Ambiental. Informe Anual. 1996, 102 p.
 45. Warner, T. Contaminación causas y efectos, Gernika, 1996, pp. 423.

ANEXO 1

Toronto, 2 de agosto de 1996

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO No. 96-06

Para establecer el Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental

REAFIRMANDO los siguientes objetivos del Artículo 1 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN): fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, y mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;

RECONOCIENDO la obligación de las Partes según el Artículo 5 del ACAAN, de aplicar con eficacia sus leyes y reglamentos ambientales respectivos, con el objetivo común de lograr altos niveles de protección y cumplimiento ambiental;

TOMANDO EN CONSIDERACIÓN la obligación del Consejo, de conformidad con el Artículo 10(4) del ACAAN, de alentar en cada una de las Partes la aplicación eficaz de sus leyes y reglamentos ambientales, estimular el cumplimiento de esas leyes y reglamentos, y promover la cooperación técnica entre las Partes;

RECONOCIENDO las iniciativas que han puesto en práctica las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación en cada una de las Partes para participar en las iniciativas de cooperación para la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental;

DE CONFORMIDAD con la obligación que se estipula en el Artículo 12 del ACAAN de preparar y publicar un informe público anual de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), que incluya acciones que haya tomado cada Parte, en relación con sus obligaciones según el ACAAN e información sobre las actividades de aplicación de la legislación ambiental de la Parte.

TOMANDO EN CUENTA los objetivos y propósitos del Memorandum de Entendimiento en el que se establece el Comité Trilateral para la Conservación y Manejo de la Vida Silvestre y Ecosistemas entre el Canadian Wildlife Service, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) y el U.S. Fish and Wildlife Service firmado en Oaxaca el 10 de abril de 1996 y observando el reconocimiento de las autoridades encargadas de la aplicación de la legislación de la fauna silvestre en ese Comité;

CONSISTENTE CON el Artículo 9(5)(a) del ACAAN que permite al Consejo establecer y asignar responsabilidades a los grupos de trabajo o grupos de expertos;

EL CONSEJO:

ESTABLECE el Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental, cuya composición incluirá a los funcionarios de nivel superior del área de aplicación de la legislación ambiental, designados por las Partes para que operen bajo los siguientes términos de referencia aprobados:

1. Tomar medidas para fortalecer la cooperación entre las Partes en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
2. Fortalecer la cooperación entre las dependencias encargadas de aplicar la legislación ambiental, reconociendo los retos comunes en materia de vigilancia y cumplimiento de la legislación.
3. Facilitar y apoyar las iniciativas de cooperación para la aplicación y cumplimiento de la legislación.
4. Intercambiar información y experiencias con enfoques alternativos para la aplicación y cumplimiento de la legislación.
5. Facilitar las oportunidades de capacitación entre las tres Partes.

6. Preparar en nombre de las Partes el informe sobre obligaciones y actividades de aplicación de la legislación ambiental para el informe anual de la CCA.

7. Recomendar a la CCA las prioridades del programa, relacionadas con la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.

8. Establecer o reconocer a cualquier subgrupo, grupo de estudio o grupo de expertos necesarios para llevar a cabo este mandato en forma consistente con el Programa y presupuesto anual, tal como fue aprobado por el Consejo.

SE ENCARGARÁ de proporcionar apoyo directo a aquellas iniciativas y actividades del Grupo de Trabajo de América del Norte para la Cooperación sobre la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental, aprobadas en el Programa y presupuesto anual de la CCA, incluyendo gastos de viaje y relacionados para sus miembros respectivos, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

APROBADO POR EL CONSEJO:

(firma) Carol M. Browner

Carol M. Browner
Gobierno de los Estados Unidos de América

(firma) Julia Carabias

Julia Carabias
Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

(firma) Sergio Marchi

Sergio Marchi
Gobierno de Canadá

ANEXO 2

BORRADOR DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL GTA DE LA CCA

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

29 de mayo de 2003

Antecedentes

El Grupo de Trabajo de América del Norte de Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental (GTA) fue creado en 1996 por la Resolución de Consejo 96-06 con el objeto de “fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, y mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales”. El Consejo reconoció la obligación de las Partes en lo que se refiere a “aplicar con eficacia sus leyes y reglamentos ambientales respectivos, con el objetivo común de lograr altos niveles de protección y cumplimiento ambiental”.

El Grupo de Trabajo opera dentro de la estructura del programa Legislación y Políticas Ambientales de la Comisión para la Cooperación Ambiental.

Misión

El GTA está formado por representantes de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, que trabajan conjuntamente para alcanzar la protección del medio ambiente en América del Norte, a través del buen gobierno, el estado de derecho y el desarrollo de la capacidad, reconociendo la soberanía de cada una de las Partes.

Visión

Durante los próximos cinco años, el GTA se abocará a orientar el proceso de toma de decisiones, encauzar recursos humanos y financieros y coordinar actividades con grupos

de interés gubernamentales y no gubernamentales frente a los desafíos en materia de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.

En términos de la Resolución de Consejo 96-06, el GTA opera según los términos de referencia acordados para:

1. Tomar medidas para fortalecer la cooperación entre las Partes en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
2. Fortalecer la cooperación entre las dependencias encargadas de aplicar la legislación ambiental, reconociendo los retos comunes en materia de vigilancia y cumplimiento de la legislación.
3. Facilitar y apoyar las iniciativas de cooperación para la aplicación y cumplimiento de la legislación.
4. Intercambiar información y experiencias con enfoques alternativos para la aplicación y cumplimiento de la legislación.
5. Facilitar las oportunidades de capacitación entre las tres Partes.
6. Preparar en nombre de las Partes el informe sobre obligaciones y actividades de aplicación de la legislación ambiental para el informe anual de la CCA.
7. Recomendar a la CCA las prioridades del programa, relacionadas con la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
8. Establecer o reconocer a cualquier subgrupo, grupo de estudio o grupo de expertos necesarios para llevar a cabo este mandato en forma consistente con el Programa y presupuesto anual, tal como fue aprobado por el Consejo.

Objetivos estratégicos del GTA

Para llevar a cabo la misión y visión del GTA, se proponen las siguientes estrategias:

-
1. Apoyar y hacer contribuciones en temas de aplicación y cumplimiento de la legislación en materia de manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos, las sustancias agotadoras del ozono y otras sustancias reguladas.
 2. Establecer sólidos vínculos y sinergias con grupos de trabajo y programas pertinentes dentro de la CCA para promover la aplicación y el cumplimiento efectivos de las leyes y reglamentos ambientales de cada una de las Partes.
 3. Reconocer y apoyar el uso de incentivos y otros mecanismos flexibles y voluntarios que complementen las actividades del GTA.
 4. Mantener estrecho contacto con otras entidades y programas internacionales ambientales, como el Smart Border Accord de Canadá y el programa ambiental Frontera 2012 de México y Estados Unidos, la Red Internacional para el Cumplimiento y la Aplicación Ambientales (INECE, por sus siglas en inglés), la Interpol y la Organización Mundial de Aduanas, con el fin de compartir información y obtener un apalancamiento más eficiente de los escasos recursos.
 5. Identificar las lagunas dentro de los sistemas legales y judiciales que permiten utilizar las fronteras como escudos o actúan como barreras a la aplicación efectiva de la legislación ambiental transfronteriza.
 6. Desarrollar capacidades internas que respalden y apliquen las distintas herramientas con que se cuenta para la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
 7. Promover la transparencia de las actividades del GTA.
 8. Apoyar la tarea del Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre la Vida Silvestre (NAWEG) en lo que respecta a la protección y conservación de flora, vida silvestre y hábitats.
 9. Respalda la elaboración de sistemas de administración ambiental y demás herramientas apropiadas para cumplir con el mandato de prioridades regionales del GTA.

-
10. Fomentar la cooperación e intercambio de experiencias en lo relativo a procedimientos federales de inspección a fin de promover la aplicación y cumplimiento ambientales.
 11. Fortalecer la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en toda la región con fines de seguridad nacional.
 12. Desarrollar capacidades en análisis de inteligencia y detección e identificación de actividades transfronterizas ilegales.
 13. Identificar y fomentar el uso de los sistemas de información existentes para que las Partes lleven a cabo una mejor aplicación y cumplimiento de la legislación.
 14. Identificar medidas de éxito e indicadores apropiados para su aplicación en actividades de plan de trabajo.

ANEXO 3

UBICACIÓN DE LA PROFEPA EN EL MARCO DEL TLCAN ANTES DE LA DECLARACIÓN DE PUEBLA



ANEXO 4

UBICACIÓN DE LA PROFEPA EN EL MARCO DEL TLCAN DESPUES DE LA DECLARACIÓN DE PUEBLA

