

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



**EL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA DEL NORTE Y LA
CONDUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL
MARCO VINCULATORIO DEL PROTOCOLO DE KYOTO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA:

LAURA IVONNE CORTÉS MENDOZA

DIRECTOR: DR. JUAN CARLOS VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS



CD. UNIVERSITARIA, DICIEMBRE DE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Extiendo un profundo agradecimiento a la vida por haberme dado una segunda oportunidad.

A mis padres, Marcos Cortés y Cristina Mendoza Guzmán por ser la base de mi crecimiento personal, por su apoyo incondicional durante toda mi vida. Por ser un ejemplo a seguir en cualquier aspecto. A ellos todo mi cariño y gratitud.

A mis hermanas Caro y Esme por su apoyo y cariño, por contar con ellas para todo.

A Isra por su amor, apoyo, comprensión y paciencia.

A todos mis amigos, en especial a Sahel, Rossy, Matty, Carlos Andrés y Julián por su ayuda, apoyo y críticas sin condición. Por estar conmigo en todo momento.

Extiendo un profundo agradecimiento al Dr. Juan Carlos Velázquez Elizarrarás por su dirección, apoyo y críticas que me permitieron sacar adelante esta investigación.

Quiero agradecer también a los profesores Efrén G. Marqués Rueda, Jesús Gutiérrez Castro, Marco Antonio Lopátegui Torres y Andrés Ávila-Akerberg por sus aportaciones y críticas que enriquecieron este trabajo.

A todos los anteriores y quienes, por falta de espacio me es imposible mencionar, expreso mi admiración, reconocimiento y gratitud.

A mi alma máter, la Universidad Nacional Autónoma de México.

ÍNDICE

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN AMÉRICA DEL NORTE Y LA CONDUCCIÓN DE LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL MARCO VINCULATORIO DEL PROTOCOLO DE KYOTO.

INTRODUCCIÓN.....	1
1. EL CAMBIO CLIMÁTICO, LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL PROTOCOLO DE KYOTO.....	7
1.1. Referencias conceptuales.....	8
1.1.1. Medio ambiente.....	8
1.1.2. Cambio climático.....	10
1.1.3. Factores que alteran el medio ambiente y producen el cambio climático.....	12
1.1.4. Desarrollo sostenible.....	15
1.2. Aspectos generales de la regulación internacional del medio ambiente.....	17
1.2.1. Antecedentes.....	18
1.2.2. La regulación internacional ambiental. El Derecho Internacional Ambiental.....	24
1.2.2.1. Fuentes del Derecho Internacional Ambiental.....	25
1.2.2.1.1. Tratados Internacionales.....	26
1.2.2.1.2. Costumbre Internacional.....	29
1.2.2.1.3. Principios Generales del Derecho Internacional.....	31
a) Principio de Derecho a un medio ambiente sano.....	31
b) Principio de Desarrollo Sostenible.....	32
c) Principio de Soberanía.....	32
d) Principio de el que contamina- paga.....	32
e) Principio de cooperación internacional.....	33
f) Principio de precaución.....	33
g) Principio de responsabilidad común pero diferenciada.....	34
1.2.2.1.4. Jurisprudencia y Doctrina.....	35
1.2.2.2. Sujetos del Derecho Internacional Ambiental.....	35

1.3. El protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	37
1.3.1. Objetivos del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.....	39
1.3.2. Mecanismos de flexibilidad.....	40
1.3.1. Mecanismo de Aplicación Conjunta.....	41
1.3.1.1. Comercio de los Derechos de Emisión.....	42
1.3.1.2. Mecanismo de Desarrollo Limpio.....	43
2. POSICIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE FRENTE AL PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO	45
2.1 Posición de México	49
2.1.1 Rasgos básicos de la política gubernamental ambiental.....	52
2.1.1.1. Antecedentes.....	53
2.1.1.2. La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	57
2.1.1.2.1. Las modificaciones a la legislación ambiental para la adecuada administración de los Recursos Naturales.....	58
2.1.1.2.2 La creación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.....	63
2.1.2 El desarrollo humano sustentable ambiental. en la política.....	68
2.2 Posición de Estados Unidos	70
2.2.1. Características generales de la política ambiental estadounidense.....	76
2.2.1.1. Antecedentes.....	76
2.2.1.2 La legislación ambiental general.....	79
a) Ley Nacional de Política Ambiental (National Environmental Policy Act).....	81
b) Ley Federal de Control de de contaminación del Agua (Clean Water Act).....	81
c) Ley de Aire Limpio (Clean Air Act).....	81
d) Ley de Compensación y Responsabilidad Ambiental (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act).....	82
e) Ley Federal de Energía (Energy Policy Act).....	82
2.2.1.3 El papel de la Agencia de Protección Ambiental a partir del rechazo al Protocolo de Kyoto.....	83
2.2.2 Asociación Asia-Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático (AP6).....	85

2.3. Posición de Canadá	88
2.3.1. Características generales de la política ambiental en Canadá.....	91
2.3.1.1. Antecedentes.....	91
2.3.1.2. Legislación ambiental general de Canadá.....	94
2.3.2. Oficina para los Mecanismos de Desarrollo Limpio y Aplicación Conjunta.....	97
3. LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE COMO PROMOTORA DEL CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE A NIVEL REGIONAL	103
3.1. Antecedentes de la cooperación ambiental en América del Norte	105
3.1.1. Cooperación Estados Unidos- Canadá.....	105
3.1.2. Cooperación bilateral. Estados Unidos- México.....	107
3.1.3. Cooperación México- Canadá.....	109
3.1.4. Cooperación trilateral. México- Estados Unidos- Canadá.....	111
3.2. El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte	113
3.2.1. El debate previo al Acuerdo de Cooperación Ambiental.....	114
3.2.2. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).....	116
3.3. La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte como promotora del cuidado del medio ambiente a nivel regional	122
3.3.1. Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte (CCA).....	123
3.3.2. La CCA en el cuidado del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible en América del Norte.....	129
3.3.3. La importancia de la CCA en la toma de decisiones respecto al medio ambiente.....	133
4. LA INSUFICIENCIA DE LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE Y LA NECESIDAD DE SU REENCAUSAMIENTO	143
4.1. El cambio climático en América del Norte	147
4.1.1. La vulnerabilidad de América del Norte frente al cambio climático.....	147
4.1.2. El cambio climático en la agenda trilateral.....	151

4.2. La necesidad de fortalecer la cooperación regional en materia ambiental.....	155
4.2.1. El precio de la debilidad de la cooperación ambiental.....	162
4.2.2. El nuevo reto de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte.....	165
4.3 La nueva postura de América del Norte frente al cambio climático.....	171
4.3.1. Posición de México.....	172
4.3.1.1. Propuesta de Ley General de Cambio Climático.....	176
4.3.1.2. Camino hacía la COP16.....	178
4.3.2. Posición de Estados Unidos.....	179
4.3.2.1. Proyecto de Ley de Energía Limpia y Seguridad.....	182
4.3.2.2. Camino hacia la COP16.....	183
4.4. Postura de Canadá.....	184
4.4.1. Proyecto de Ley sobre Responsabilidad del Cambio Climático.....	187
4.4.2. Camino hacia la COP16.....	187
Conclusiones.....	191
Prospectiva.....	199
Fuentes de consulta.....	203
Anexos.....	217

INTRODUCCIÓN

El Combate a la pobreza, la educación universal, la equidad de género, el combate al VIH-SIDA, son algunos de los objetivos del milenio que se han convertido en temas de la agenda internacional, así como el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, en razón a las secuelas desfavorables que han traído al planeta, y porque si el tema no recibe la atención que demanda, será casi imposible afrontar los primeros mencionados.

El último, cambio climático recibe especial atención porque no sólo afecta el equilibrio ambiental y la pérdida de flora y fauna, también propicia la destrucción de los hábitats naturales provocando impactos negativos en la salud de los seres humanos y la seguridad del país que debe enfrentarlo, además de fenómenos naturales cada vez más severos y frecuentes.

Política y económicamente, también acarrea repercusiones, puesto que al afectar el entorno natural de un Estado, provoca la desaceleración del desarrollo y el crecimiento económico, así como la baja en su comercialización, inestabilidad social, migración, etcétera.

Dicha situación ha llevado a los actores del sistema internacional a tomar medidas paliativas, pensando en que de esa forma podrá eliminarse el problema.

Sin embargo, esta no es ni la única, ni la mejor solución, puesto que para inconveniente de los países, el ser un problema colectivo, lo convierte en internacional y su lucha compete a todo el planeta; y como a nivel internacional todo se maneja, no por medio de la buena voluntad, sino por medio de los regímenes y las Instituciones, es importante hablar de su creación.

Al día de hoy existen dos grandes Tratados, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el cual es considerado histórico por el número de participantes que lo negociaron y controversial por su contenido y la flexibilidad o laxitud –como algunos críticos del Tratado afirman- que presenta.

La controversia dependía, en gran medida, de la posición que adoptara cada país, sobre todo los países potencia, entre ellos EE.UU, ya que dado su poderío internacional era de esperarse que su respuesta causara un “efecto dominó”.

Como sabemos, la respuesta de EE.UU fue negativa y causa de descontento en el escenario internacional porque en ese momento era el país emisor número uno de Gases de Efecto Invernadero (GEI). Afortunadamente su respuesta no tuvo la suficiente fuerza para hacer del Protocolo un fracaso y aunque ocho años después de haber sido negociado (2005), éste entró en vigor.

Sin embargo, el rotundo no que dio aquel país, de ninguna manera significa que el tema se excluya de su agenda nacional porque, como veremos en su momento, sí desarrolla un combate contra el cambio climático, al tiempo que posee una legislación ambiental aceptable que guarda la calidad ambiental de sus fronteras.

De hecho al no querer permitir que su medio ambiente se vea afectado, ha establecido una serie de programas y proyectos tanto con Canadá, como con México referentes a la mejora y estabilidad de la calidad ambiental de la región. En otras palabras, vemos que aquel país está interesado en el tema y sabe que es un problema de todos los niveles, global, regional y nacional; y aunque políticamente su trabajo no sea reconocido, interna y regionalmente ha hecho esfuerzos, quizás no grandes, pero sí considerables.

En este sentido, ha de explicarse que en la región de América del Norte existe la preocupación por la degradación ambiental que ahí existe y por ser una de las regiones que más GEI emite, aún sin tener una población lo suficientemente grande como para emitir tal cantidad de gases, e incluir como integrante a un país en desarrollo –que se supone es incapaz de contaminar igual que un país desarrollado-.

A partir de esto se sostiene la hipótesis de que los países de América del Norte tienen una fuerte necesidad por cooperar de manera trilateral, haciendo a un lado las diferencias políticas, económicas y culturales; e incluso la postura que hayan adoptado frente al régimen internacional del cambio climático y que les podrían impedir establecer un esquema regional de cooperación ambiental bajo el marco vinculatorio del Protocolo de Kyoto.

De esta forma, la presente investigación analiza las causas que impiden que la región amplíe su margen de cooperación y ésta no se desarrolle sólo en términos económicos; en tanto que a la luz de la comunidad internacional, el Acuerdo de Cooperación Ambiental en América del Norte (paralelo al TLCAN) pudiera ser el “ancla” para que por medio del Principio de “Cooperación Internacional”, América del

Norte cumpla con los objetivos del Protocolo de Kyoto, a pesar de que EE.UU no pertenezca a él.

Se parte del supuesto de que los tres países desarrollan medidas y estrategias nacionales para combatir el cambio climático y promover el desarrollo sostenible, lo cual podrían mejorar si el tema se priorizara en la agenda trilateral y se reforzara el esquema de cooperación ambiental para conducir a los tres países a lograr tanto los objetivos del Tratado, como los compromisos vinculantes del Protocolo de Kyoto.

Al mismo tiempo, la investigación pretende hacer un análisis reflexivo de los riesgos y seguridades que la legislación ambiental internacional y el desarrollo de la cooperación ambiental regional implica para los tres países; es decir enfatizar en algo que ha sido poco o nada aceptado, el análisis costo/beneficio, que como se verá no implica un costo exagerado y sí un beneficio nacional e internacional.

De la misma forma, se pretende analizar las posturas asumidas por los países de América del Norte en cuestiones climáticas, las cuales, de acuerdo a la investigación, evitan el fortalecimiento y la orientación de la cooperación ambiental regional para lograr combatir el cambio climático, así como su influencia en el cumplimiento de las obligaciones contraídas en él. Y saber hacia donde se orientan las acciones que emprenden las instituciones nacionales –y aquella regional- dirigidas a cuidar el medio ambiente y combatir el cambio climático.

Para dicho fin, el trabajo se ha dividido en cuatro apartados, el primero explica de manera breve qué es el cambio climático, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, para vislumbrar la interrelación que existe entre el hombre y el entorno que le rodea, así como las acciones antropógenas que han ido deteriorando la calidad ambiental en la vida del ser humano.

Se examina la importancia del medio ambiente en el ámbito internacional y el papel que juega el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas, el cual nació de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y gracias al avance y las aportaciones que el Derecho Internacional Ambiental proporciona.

En este primer capítulo, se abordan temas generales pero que serán clave para entender el resto del trabajo; es decir, se aborda un proceso histórico que ha ayudado a las relaciones internacionales a enfatizar y extender su interés en un tema común y de seguridad humana.

Se dedica especial énfasis en el Protocolo de Kyoto, por que es el primer Tratado que habla de reducciones de GEI específicas –aunque nada satisfactorias para los ambientalistas- y por introducir a los mecanismos de flexibilidad como parte de la Legislación internacional en materia de cambio climático.

El capítulo dos, da a conocer la posición que México, EE.UU y Canadá, tomaron frente al cambio climático y la respuesta que otorgaron al Protocolo de Kyoto a partir de sus políticas ambientales y por supuesto de sus intereses nacionales, y la creación de instituciones enfocadas a dar cumplimiento a lo establecido en dicho Tratado. La Comisión Intersecretarial de Cambio climático en México; la Oficina para los Mecanismos de Desarrollo Limpio y de Aplicación conjunta en Canadá, y el reforzamiento de la Agencia de Protección Ambiental en el caso de EE.UU, porque el hecho de que este último rechazara el Protocolo, no quería decir que no se interesara en el tema.

Así, a partir de la postura de aquellos países se puede deducir entonces hasta qué punto y de qué manera es el cambio climático una cuestión importante en su agenda nacional para posteriormente proyectarla en el ámbito regional y considerarla tema de “seguridad regional”.

Posteriormente, en el capítulo tres se conocerán el funcionamiento y objetivos de la CCA, así como del Tratado que le dio vida; es decir, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del norte, respecto al medio ambiente y el cambio climático.

Asimismo se tratarán algunas razones sobre la creación de la única institución regional que se ocupa de los asuntos medioambientales, es decir la Comisión para Cooperación Ambiental en América del Norte (CCA), en este caso surgirá la duda ¿Qué relación puede haber entre un Tratado Internacional que tiene por objetivo cuidar que las emisiones de GEI no se disparen y que el desarrollo sostenible sea posible, sobretudoo para las economías en transición, y uno que lo único que busca es cuidar que el medio ambiente no sea dañado por la actividad comercial? Hay relación, sin duda alguna y más adelante se argumentará por qué.

Finalmente, en el capítulo cuatro se aborda la necesidad que existe de reencausar las políticas de cooperación ambiental hacia un mismo objetivo, alcanzar el desarrollo sostenible y mitigar los efectos, ya visibles del cambio climático. En este sentido, se hace necesario conocer el lugar que ocupa el medio ambiente tanto en la agenda nacional como trilateral y cuáles han sido, hasta este momento, las consecuencias de

la falta de voluntad en la cooperación ambiental, las cuales se dejan ver con los programas que la CCA establece; es decir, los programas no se desarrollan por prevención, sino como respuesta a algo que ya está sucediendo.

El capítulo pone especial énfasis en el famoso análisis costo/beneficio, el cual señala hasta el cansancio que, probablemente el cambio climático será benéfico para algunas regiones pero sólo con cierto límite al aumento de la temperatura global, lo cual será imposible, lo que hay que hacer entonces es invertir en el combate al cambio climático y, aunado al análisis, cooperar regional e internacionalmente para evitar mayores estragos.

Por el contrario, si las acciones que se emprendan no responden a la realidad internacional, pero en este caso de la región, entonces los tres países tendrán que atenerse a las consecuencias sobre todo económicas y sociales que producirá el cambio climático. Pero para poner en marcha planes a corto, mediano y largo plazo para cooperar de manera trilateral y ser un ejemplo en la acción contra el cambio climático, deben dejar de lado, o saber conjugar los argumentos que presenta cada país para prescindir la cooperación regional, tales como:

- a)** Dotar de tecnología a México
- b)** Fortalecer la relación trilateral
- c)** Tomar decisiones en materia ambiental de forma trilateral

También se hace una pequeña prospectiva, en base a lo que ha sucedido el último año, con el cambio de administración de EE.UU y la postura que cada país tomo en Copenhague, donde lamentablemente no se llegó a un acuerdo satisfactorio y mucho menos vinculante.

Aunque también se observa que hay una nueva postura de los tres países, por las razones que sean, los tres están dirigiendo su mirada hacia la disminución de los GEI, cuestión que deja una puerta abierta para pensar que en algún momento sean capaces de aceptar que la disminución de los GEI será más rápida y benéfica de lo que pueden pensar, si unen sus esfuerzos como la región que conforman.

En suma el presente trabajo aportará una nueva visión a dos temas, el primero, el cambio climático, porque el tema se ha abordado desde diversas perspectivas, que finalmente se reducen a conocer la vulnerabilidad de la biodiversidad frente a los gases de efecto invernadero o las acciones tomadas por ciertos países para evitar que el calentamiento global siga destruyendo su entorno, sin embargo, aquí se pretende dar a conocer de qué manera –económico, político y/ o social- afecta el cambio

climático a una región sumamente importante por sus antecedentes históricos y la divergencia que existe entre los países que la conforman.

El segundo tópico, los estudios sobre América del Norte, pero ya no enfocado a cuestiones comerciales, migratorias o culturales, sino medioambientales. Al ser un análisis profundo sobre la posición que cada país presenta frente al cambio climático y las acciones que emprenden para combatirlo, veremos que en realidad existe la necesidad de reencaminar la cooperación ambiental, así como la postura de los países frente al cambio climático, postura que de seguir en el mismo camino, traerá consecuencias graves y negativas a cada una de sus sociedades y a la calidad del medioambiente que les rodea.

1. EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Hoy en día hablar de cambio climático es referirse a uno de los temas más relevantes en la agenda internacional. Las naciones muestran su preocupación estableciendo leyes y reglamentos para su cuidado y protección; y con el paso del tiempo nacen cada vez más Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de corte ambientalista que reclaman la protección del entorno natural apoyadas de una serie de acciones orientadas a sensibilizar tanto a los gobiernos como a la sociedad civil.

Esta última juega un papel importante por dos razones: el hombre y sus actividades desequilibran el medio ambiente, al tiempo que él y toda la biodiversidad existente en el planeta sufren graves consecuencias.

En la medida en que éste sabe que su calidad de vida y desarrollo, dependen de las condiciones en que su entorno se encuentre, se mantiene informado sobre los aspectos más relevantes del tema, por lo que referirse al cambio climático y al medio ambiente y su cuidado, es ya un tema cotidiano, aunque no conocido a profundidad, es decir el hombre se informa sólo a partir de lo que los medios de comunicación presentan.

De tal suerte, este capítulo pretende dar a conocer los conceptos de medio ambiente, al ser el espacio en donde se desarrolla la vida humana; cambio climático, debido a las consecuencias negativas que trae tanto al medio ambiente como al ser humano y desarrollo sostenible; es decir la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin atentar la de las generaciones futuras.

Se analizará la legislación ambiental internacional o el Derecho Internacional Ambiental como una de las grandes ramas del Derecho Internacional Público, debido a que se constituye, principalmente, gracias a las aportaciones que los instrumentos internacionales, vinculantes o no, han brindado a los principios básicos del Derecho Internacional Ambiental.

Se hará un recuento de los antecedentes del instrumento con mayor relevancia en el tema, Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, cuya importancia radica en ser el esfuerzo global más grande en el aspecto climático. Asimismo se examinará el objetivo substancial de éste y la importancia que tienen los mecanismos de flexibilidad, en tanto que, gracias a éstos fue que el Protocolo tuvo la aceptación necesaria para que hoy en día, diversos países implementen mecanismos y estrategias para contribuir con el propósito del Tratado.

1.1. Referencias conceptuales

Para tener una noción concisa del tema que a continuación se desarrollará, es importante dar a conocer ciertos significados que nos ayudarán a comprender el sentido en el que esta investigación dirigirá su atención. Con el afán único de visualizar la perspectiva de un tema tan sensible, como es el del cambio climático, pero sobre todo, el cambio climático en una de las regiones con más peso comercial y en donde se ubica el país hegemónico del sistema internacional, es decir, América del Norte.

1.1.1. Medio ambiente

Ambiente, medio ambiente, espacio vital, etcétera, son términos que escuchamos, leemos, e incluso usamos cotidianamente en los ámbitos: académico, político, social, cultural, etcétera; términos que se diferencian por ciertos elementos en su definición pero, que en última instancia, resultan ser sinónimos. Ante tal situación, surge la duda ¿cuál sería una definición acertada de medio ambiente?

Para dar respuesta, es importante aclarar que la percepción de medio ambiente “proviene del latín *ambiens-tis* y es el prefijo latino *amb* (alrededor, entorno) el que da el carácter principal a la palabra.”¹ En referencia a esto, conviene señalar ciertas definiciones de medio ambiente: “El medio ambiente es el conjunto de todas las partes naturales que componen un territorio: animales, plantas, suelo, montañas, valles, agua y aire.”² “La expresión medio ambiente nos remite a un conjunto de elementos del medio natural: fauna, vegetación, suelo, clima, agua, etc. [...]”³

De igual forma, el medio ambiente, de acuerdo a “Mariano Seoáñez Calvo [...] puede ser considerado como un conjunto de agentes y factores físicos, químicos y biológicos y de factores sociales que en un momento determinado pueden tener efectos diversos indirectos sobre los seres vivos o sobre las actividades humanas.”⁴

¹ ARIAS, Medina, Natividad de los Ángeles, *La protección del medio ambiente en la guerra del Golfo Pérsico*, tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2004, Pp. 10.

² LLORENS, Benito, José F., *Medio ambiente. Problemas y soluciones*, Aclaraban ediciones, España, 1999, Pp. 7.

³ HEDÁIS, Rocha, Jorge, *Medio Ambiente* en Laura Baca Olamendi (comp.) *Léxico de la Política*, FCE, México, 2004, Pp. 407.

⁴ Citado en ROMERO, Juárez, Edith, *El derecho ambiental internacional y la atmósfera: el caso específico del cambio climático y el protocolo de Kyoto*, tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 2007, Pp. 8.

Vemos que todas las definiciones muestran características similares para definir al medio ambiente, así que con base en esto y para efectos de la presente investigación, se entenderá que el medio ambiente es el conjunto de elementos y situaciones que rodean el entorno de los seres vivos e inertes, así como su relación entre ellos.

El interés por su calidad y degradación deriva de que, sobretodo en los tiempos de la Revolución Industrial, los países, con el fin de alcanzar el máximo desarrollo, empezaron a explotar los recursos naturales y causar daños medioambientales de forma irracional. Esto sumado al alto índice de deforestación, provocó que uno de los gases naturales altamente contaminantes, o sea, el dióxido de carbono (CO₂) incrementará sus emisiones de manera exponencial, acumulándose poco a poco en la atmósfera, creando así un efecto invernadero artificial, y por ende el cambio climático más acelerado.

El estudio del medio ambiente se institucionalizó en la década de los sesenta cuando se crearon organismos mundiales y regionales encargados de velar por la protección de los ecosistemas y participar en la búsqueda de nuevas formas de explotación de los recursos naturales, cobró vital importancia debido a la problemática notoria que estaba trayendo al planeta, y que para ese momento ya se reflejaba en el cambio de las condiciones climáticas (aumento y disminución exorbitantes en las temperaturas, sequías, inundaciones, etc.).⁵

En la década de los ochenta y noventa surgió el ambientalismo que es un movimiento político y social, cuyo fin es mejorar las relaciones entre los humanos y el medio ambiente. Este movimiento elevó aún más la importancia del tema y la relación económica-política que ostenta.⁶

Durante la década de los años noventa la mayor preocupación giró en torno a los estragos que las acciones antropógenas –las desarrolladas por el hombre- estaban ocasionando en la estabilidad climática del planeta, e irónicamente el avance tecnológico –desarrollado por el hombre- y la ampliación de los canales de comunicación, la forma de obtener conocimiento ambiental fue más fácil, así que quizás por esto la sociedad internacional hizo hincapié en el tema y empezó a concienciar sobre el tema.

⁵ OLMEDO Muñoz, Mónica, “Sobre perspectivas y nociones para el estudio del desarrollo, medio ambiente y la sustentabilidad”. Conocimientos ambientales, clase 10 de marzo, 2010.

⁶ *Ibidem*

Aún así, todavía hay países que, sin ser culpables, continúan deteriorando el entorno en el que vivimos, y no precisamente por la falta de percepción o por la ambición de seguir incrementando su desarrollo, sino por el simple hecho de ser países en desarrollo o países pobres. Esto implica que al no tener un nivel de desarrollo considerable, aquellos países son incapaces de crear tecnología que ayude a resarcir el daño ecológico que desde tiempos remotos se ha venido generando.

Ante tal situación, una de las grandes medidas que se han tomado a nivel internacional, es la exigencia de cuidar y proteger el medio ambiente; sin embargo, argumentan las economías en transición: la oportunidad para crecer como los países adelantados ¿ahora se ve restringida? O peor ¿nunca podrá alcanzarse? No, en realidad no se trata de eso, sino de que cada país vele por combatir el cambio climático y lograr el desarrollo sostenible nacional, y mediante la cooperación internacional, se haga de manera regional y global. Así podríamos hablar de que el cambio climático artificial está siendo combatido.

1.1.2. Cambio climático.

La connotación que se le asigna al cambio climático, se encuentra fuertemente ligada a la de medio ambiente y efectivamente, ambos términos tiene una relación sumamente estrecha porque para que los seres vivos disfruten de su entorno, es necesario contar con las condiciones climáticas necesarias para su desarrollo. La diferencia es que el medio ambiente hace referencia al entorno en que se desarrollan los seres vivos e inertes, y el cambio climático obedece a las variaciones existentes en el clima.

Diariamente escuchamos que el clima está sufriendo una serie de alteraciones que producen fenómenos como las temperaturas extremas, las inundaciones, las sequías, los incendios, etcétera; y que se deteriora la calidad del medio ambiente. Por ejemplo, recordemos que en 1997 el fenómeno del Niño causó severos daños y pérdidas humanas en el Caribe y EE.UU, además de afectar la economía e infraestructura de México, especialmente en Chiapas, donde miles de personas perdieron sus viviendas y sus medios de sustento.

En 2003, en Europa, hubo una ola de calor que terminó con la vida de, por lo menos, “15 000 personas debido a las altas temperaturas”⁷, dicho suceso ocurrió nuevamente en 2005, pero ahora con mayor prevención por parte de los gobiernos de los países europeos.

Entonces, el cambio climático es, de acuerdo a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), “un cambio antropogénico, es decir originado por las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de las actividades humanas”⁸

Esta definición aunque emanada de la Secretaría, resulta ser vaga, así que expresemos una definición un poco más compleja pero al igual que la anterior, sumamente acertada, explica que

“la prolongada permanencia de los GEI [Gases de Efecto Invernadero] en la atmósfera hace que las emisiones tengan un efecto acumulativo. Esto, combinado con el retardo con que las temperaturas del sistema climático se acoplan a las nuevas concentraciones de los GEI, hace que los mayores efectos de las emisiones de GEI se sientan después de varias décadas. En cierta forma, la manifestación de este proceso se parece a la de las enfermedades de desarrollo lento y solapado, que cuando se hacen notorias resultan difíciles de controlar.”⁹

Ambas definiciones coinciden en el desequilibrio en la conducta del clima producido, en parte por causas naturales pero, en mayor medida, por las actividades humanas, que responden con el incremento de las emisiones de los GEI. En breve, la explicación del fenómeno.

El dióxido de carbono, el metano, el óxido nitroso y el agua, entre otros, son componentes naturales de la atmósfera terrestre, y reciben mayor atención por la capacidad que tienen de absorber la radiación solar que ingresa a la tierra, de la cual, la mayor parte es reflejada en la superficie terrestre.

En otras palabras, las nubes y la propia atmósfera absorben y emiten energía en forma de radiación, la cual se refleja en la superficie terrestre y queda atrapada en la atmósfera produciendo el efecto invernadero.¹⁰

“El agua, el dióxido de carbono, el metano el oxido nitroso son componentes naturales de la atmósfera. Estos gases tienen la propiedad de absorber parte de la radiación que sale por la ventana de radiación (por donde se escapa energía de la superficie terrestre al espacio exterior). De modo que, cuando su concentración aumenta, la radiación saliente al espacio exterior es menor y, por lo tanto, la

⁷ s/a, “Ola de calor en Europa”, Deutsche Welle, Internacional, 28 de junio de 2005, [en línea] dirección URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1631873,00.html>, [consulta 18 de octubre de 2009]

⁸ s/a, “¿qué es el cambio climático?”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, política ambiental, cambio climático, 8 de septiembre de 2009, [en línea] dirección URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Pages/cambioclimatico.aspx, [consulta 26 de abril de 2010]

⁹ BARROS, Vicente, *El cambio climático global*, 2ª edición, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2005, Pp. 12.

¹⁰ *Ibidem*

temperatura que adquiere el planeta es más alta. Por esta razón se los llama “gases de efecto invernadero” (GEI)”

Lo anterior podría dar a entender entonces que el cambio climático y el calentamiento global son un fenómeno natural y sí, en parte lo es. De hecho hasta los años noventa se seguía creyendo que el calentamiento global no era precisamente un suceso provocado por la actividad humana, sino debido a la posición de la tierra en su órbita, por ejemplo, curiosamente se decía que había por lo menos, tres factores que afectaban el clima en la tierra, el primero se refería a los cambios en la órbita terrestre alrededor del sol, cuya consecuencia era que la tierra girara más lejos o más cerca al sol.

La segunda teoría respondía a la posición terrestre, o inclinación del eje, lo que afectaba directamente al clima porque la recepción de los rayos del sol y la perpendicularidad con la que entraban a la tierra, eran un factor importante para conocer si el clima sería más frío o más caliente. Y un tercer supuesto exponía que la variación en la órbita producía periodos glaciales que ocurrían cuando la tierra estaba más lejos del sol.

Sin embargo, gracias a la multidisciplina que estudia el fenómeno del calentamiento global podemos acertar en que éste, si bien sí es un suceso natural, no es un factor determinante en el calentamiento global acelerado, pues aunque los hechos anteriormente mencionados son ciertos, el periodo en el que ocurren oscila de entre miles a millones de años, así que aquella posibilidad queda sumamente descartada, por el contrario se sabe que la actividad humana sí es un factor determinante en las consecuencias que el cambio climático trae consigo.

1.1.3. Factores que alteran el medio ambiente y producen el cambio climático.

La posibilidad de que los cambios en la órbita terrestre afecten la cantidad de energía solar que entra a la tierra y el aumento o disminución de la temperatura terrestre, es real. Gracias a este suceso, existe una variación climática, pero no de una importancia extraordinaria, de hecho la consecuencia más importante que se puede presentar son los equinoccios.

Los fenómenos naturales como las explosiones volcánicas, que generan una descompensación en los compuestos de la atmósfera, son también un fenómeno natural que altera la variación climática, pero no de manera significativa. En este caso

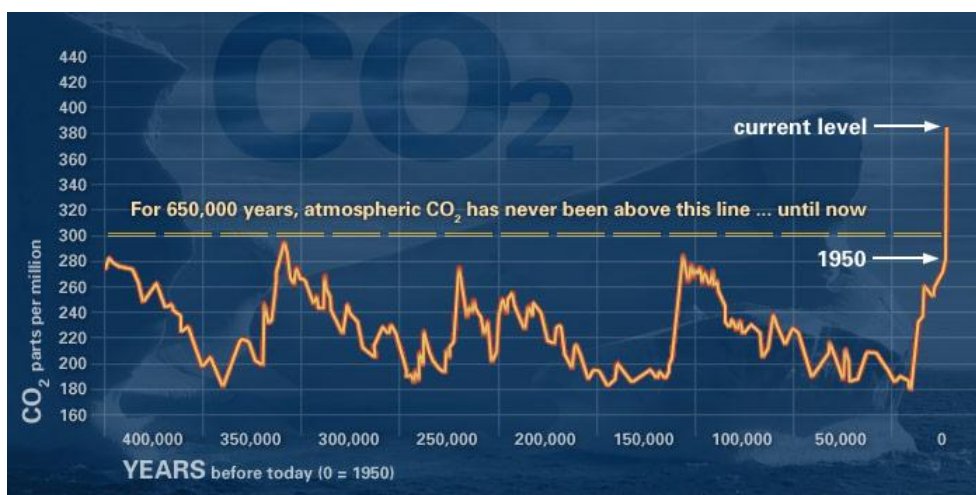
los gases emitidos por las erupciones volcánicas son dañinos para el hombre, pero para el medio ambiente son dañinas sólo cuando “las grandes erupciones [...] alcanzan a inyectar material en la estratosfera.”¹¹

Aun cuando los fenómenos naturales causan cierta desestabilización en el clima, no se presentan desequilibrios de mayor envergadura puesto que su frecuencia es escasa. Por otro lado, existe un generador que altera el clima, es frecuente y progresivo, es decir, las actividades humanas que producen el aumento en la emisión de los gases de efecto invernadero.

“La modernización de las formas de vida y el aumento creciente de satisfactores sociales, ha implicado el incremento acelerado de la industrialización, tala inmoderada de bosques, el uso de combustibles fósiles y un desordenado consumo de bienes y servicios, lo cual como consecuencia lógica tiene graves repercusiones en el medio ambiente [...]”¹²

Entonces, el desequilibrio climático al que se expone el planeta se genera principalmente por la emisión masiva de los GEI, siendo el dióxido de carbono el gas más emitido y por ende el más dañino.

Aumento de las emisiones de CO₂



Este gráfico, basado en la comparación de muestras de la atmósfera contenida en los núcleos de hielo y más recientemente en medidas directas, proporciona evidencia de que el CO₂ atmosférico ha incrementado desde la Revolución Industrial. Traducción propia con datos de la NASA's Jet Propulsion Laboratory.

. Éste se produce por la combinación del carbono y la combustión de los hidrocarburos, que son energéticos provenientes de los combustibles fósiles: carbón, petróleo, gas natural, etc., y que generan alrededor del 80% de la energía primaria que el hombre utiliza.

¹¹ *Ibíd.*, Pp. 41

¹² Sánchez Gómez, Narciso, *Temas Selectos de Derecho Ambiental*, Porrúa, México 2008, Pp. 191.

Irónicamente, mucho del trastorno ambiental que percibimos es causado por el desarrollo tecnológico, que a su vez ha permitido un aumento en la producción alimentaria, al tiempo que trata de reducir cierto tipo de emisiones de gases provenientes de sus actividades; sin embargo, para lograr esto se llevan a cabo medidas que afectan tanto la salud del ser humano como al medio ambiente, por ejemplo: la agricultura.

“La agricultura moderna, basada en fertilizantes químicos, ha arruinado los suelos y, al propiciar el monocultivo, se ha hecho extremadamente vulnerable a las plagas [...]”¹³ entonces, sucede que los fertilizantes químicos favorecen a la emisión de óxido nítrico en la atmósfera, lo cual resulta bastante peligroso para el medio ambiente, hecho que no en todos los países es visto desde la misma perspectiva, por ejemplo Japón y EE.UU que en lugar de evitar su uso lo promueven.

La deforestación. En un principio, y para dar espacio a la agricultura o a la ganadería era importante y se podría decir que hasta permitido. Sin embargo y al pasar de los años ésta se ha vuelto una práctica cada vez más constante y difícil de remediar porque se puede decir que sí es necesaria, a causa de la explosión demográfica que se vive en el mundo –sobre todo en los países en desarrollo- pero innecesaria, porque la escasez de árboles evita que el proceso de captura de carbono se desarrolle de manera correcta y así la emisión de dióxido de carbono sea más constante.

En este sentido, se traduce que los GEI y toda materia que degrade la calidad del medio ambiente, se califica como “contaminante” nombre que recibe “cualquier elemento, sustancia, energía u organismo que en cantidad suficiente en el lugar inadecuado y en el momento inoportuno es capaz de provocar, en forma directa o indirecta, mediata o inmediata, efectos no benéficos al hombre o a sus recursos.”¹⁴

Los contaminantes son producidos tanto por sistemas naturales como artificiales. Sin embargo, en los ecosistemas naturales, la naturaleza lleva a cabo procesos cíclicos, haciendo buen uso de sus contaminantes, mientras que en los ecosistemas artificiales –creados por el hombre para desarrollar sus actividades agrícolas e industriales- los contaminantes producidos se acumulan amenazando la integridad de todos los seres vivos que lo rodean.

¹³ LEZAMA, José Luis, *El medio ambiente hoy. Temas cruciales del debate* contemporáneo, el Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 2001, Pp.126.

¹⁴ MÁRQUEZ, Mayaudón, Enrique, *El medio ambiente*, FCE, México, 1973, Pp. 56.

Las diversas formas de contaminación incluyen los desechos nucleares, la emisión de gases que causan la lluvia ácida y el calentamiento global, así como los clorofluorocarbonos (CFC) que dañan la capa de ozono, los suelos, etcétera.

1.1.4. Desarrollo sostenible.

Desde sus orígenes, el hombre ha tenido el afán de satisfacer sus necesidades alterando al medio ambiente a su conveniencia e hizo de la explotación de los recursos naturales una necesidad para su supervivencia; por lo que poner en marcha acciones ecocidas¹⁵ han sido parte de su naturaleza, lo que nunca pensó fue que en algún momento los recursos de los que él se beneficiaba, las futuras generaciones no podrían siquiera conocerlos. En este contexto se visualiza el desarrollo sustentable, o sostenible.

Sobre el término existe cierto debate. Hay quienes expresan que ambas “sustentable” o “sostenible” llevan por significado lo mismo, y que el debate yace en la mala traducción del término en inglés *sustainability*.

Otros autores simplemente aseguran que “sustentable” es la palabra más utilizada en Latinoamérica pero que en realidad ambos términos están institucionalizados, lo cual es cierto porque ambos términos se pueden encontrar en los discursos institucionales.

Pese a dichos argumentos, existen razones válidas que arguyen la utilización de un término o el otro. Primero, sustentabilidad “refiere al equilibrio entre los planos económico, ecológico y social, conformando esto un requisito indispensable para la consecución de su objetivo”¹⁶ pero ese equilibrio se logrará a partir del mantenimiento estático, en este caso, de los elementos de la naturaleza; es decir, mantener los recursos naturales.

Ahora bien, ni la economía, ni la sociedad y mucho menos el ámbito ecológico son estáticos. Partimos de aquí para afirmar entonces que el término “desarrollo sostenible” es el adecuado porque “No se trata de mantener intacta la naturaleza sino de controlar en términos aceptables lo que se ha calificado por J.L. Serrano Moreno como interiorización de la entropía, desarrollo sostenible o regulación integral de la

¹⁵ ecocidio significa la destrucción de nuestra tierra. Toda conducta que cambia las situaciones ideales de nuestro medio ambiente, es una manifestación de impulsos ecocídicos. Cfr. CESARMAN, Fernando; *Ecocidio. Estudio psicoanalítico de la destrucción del medio ambiente*, editorial Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1976, Pp. 12.

¹⁶ PEREZ Bustamante, Laura, *Los derechos de la sustentabilidad. Desarrollo, consumo y ambiente*, COLIHUE, Argentina 2007, Pp. 112.

producción, el consumo, la emisión y el vaciado de los recursos fundamentales.”¹⁷ Prolongar, dar continuidad a los recursos naturales para satisfacción de las presentes y futuras generaciones.

Aunado a esto, vemos que hoy en día el desarrollo sustentable se complementa con el desarrollo humano como condición, lo cual hace referirse al primero más que a un crecimiento económico, a un crecimiento social y cultural.

Entonces, de acuerdo a los argumentos dados y para efectos de este trabajo, el término que utilizaremos será desarrollo sostenible, es decir, concebir la posibilidad de continuar creciendo, prolongando la vida de los recursos naturales, y que mejor si se hace sin alterar el medio ambiente.

El desarrollo sostenible encuentra sus orígenes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (1972), llevada a cabo en Estocolmo, Suecia; con el objetivo fundamental de dar a conocer los derechos del hombre a vivir en un ambiente sano, en su documento denominado “Declaración de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano” mejor conocida como “Declaración de Estocolmo”, se estableció la necesidad de proteger el entorno del ser humano con el fin de que su gozo no sea exclusivo de las generación presentes, también de las futuras, lo cual puede lograrse tomando en cuenta tres elementos claves, la cooperación entre los países, el establecimiento de leyes y reglas adecuadas a nivel nacional y la participación de la sociedad civil.

Si bien este último punto no se expresa *per se*, se da a entender al establecer la declaración, en su principio 24 que “toda persona actuando individual o colectivamente”¹⁸ tiene la responsabilidad de proteger y realizar acciones que contribuyan a mejorar la calidad del medio ambiente. De tal suerte el desarrollo sostenible empieza a figurar como uno de los derechos fundamentales del ser humano. Sin embargo, no es sino hasta la década de los ochenta, cuando el término se explica a profundidad y se habla sobre la correlación existente entre el desarrollo y la economía.

En 1983 se creó la Comisión Mundial del Medio Ambiente Humano, la cual tuvo como tarea principal elaborar un informe en donde se diera a conocer la relación entre economía y desarrollo, así como la necesidad de crear esfuerzos comunes para lograr

¹⁷ *Ibíd.* Pp. 115.

¹⁸ Principio 24 de la *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972.

un desarrollo sostenible. El Informe denominado “Nuestro Futuro Común” es mejor conocido como Informe Brundtland.¹⁹ Y de acuerdo a éste, el desarrollo sostenible es:

“el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. [Y] Encierra en sí dos conceptos fundamentales:
El concepto de <necesidades>, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante;
La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social entre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.”²⁰

Es decir, las generaciones presentes pueden realizar cualquier actividad y hacer uso de los recursos naturales presentes en su territorio, pero de manera racional; esto es, tomando en cuenta cierto tipo de medidas o acciones que les encaminen a preservar el entorno que habitan con el fin de salvaguardar aquellos territorios a largo plazo para ser aprovechadas por las próximas generaciones.

1.2. Aspectos generales de la regulación internacional del medio ambiente

Durante mucho tiempo, el efecto invernadero natural ha mantenido el clima de la tierra a una temperatura relativamente estable. Los gases de efecto invernadero suspendían el calor del sol cerca de la superficie de la tierra, ayudando así, a la evaporación del agua y la formación de nubes, las cuales devolvían el agua a la tierra.

Lamentablemente, hoy en día este proceso natural ha sido modificado y en consecuencia la calidad de vida del ser humano y del medio ambiente, razón por la cual las pláticas relativas al medio ambiente y su calidad, aumentaron en número, surgiendo así el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Protocolo de Kyoto) el cual, a pesar de las discrepancias que se presentaron durante su proceso de firma y ratificación, es considerado uno de los más grandes logros de los países en su conjunto y el único instrumento internacional que trata de poner freno a la aceleración del calentamiento global, combatir el cambio climático y proteger el medio ambiente.

¹⁹ debido a que era Gro Harlem Brundtland, quién presidía la comisión en ese momento.

²⁰ Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, Pp. 67.

1.2.1. Antecedentes.

Aunque los documentos considerados antecedentes directos de la legislación ambiental, de acuerdo a su contenido y contribución al Derecho Internacional, en específico al Derecho Internacional Ambiental, son la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Declaración de Río sobre Medio Ambiente que enfatiza y concreta lo establecido en Estocolmo, y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, documento emanado de la misma cumbre que la Declaración de Río, y que le da vida al Protocolo de Kyoto, existen otros documentos que han contribuido a enriquecer la legislación ambiental internacional.

Nos referimos por ejemplo al Convenio Sobre la Diversidad Biológica, Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología del convenio sobre la Diversidad Biológica, Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente; Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza a Larga Distancia, declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, los objetivos del Milenio, la declaración de Nairobi, entre otros.²¹

Es decir, existe una serie de documentos, declaraciones y conferencias que, al considerarse complementos indirectos de la legislación ambiental, pero sobretodo de lo respectivo al cambio climático, merecen ser mencionadas.

Como primer dato se cuenta con la publicación del libro “Silent Spring” (la primavera silenciosa) de Rachel L. Carson (1962), donde dio a conocer la afectación de los agentes químicos en el medio ambiente, Carson puso especial énfasis en los pesticidas, en especial el DDT (diclorodifeniltricloroetano), y el daño catastrófico de éstos en el medio ambiente y su eventual repercusión en el ser humano.

El Informe del Club de Roma, denominado “los límites del crecimiento”, dirigido por Donella Meadows, Jorgen Randers y Dennis Meadows, aseveraba que el mundo vivía en una crisis demográfica, la cual, eventualmente se convertiría en una crisis medioambiental, puesto que la población crecía aceleradamente, es decir de manera exponencial, mientras el medio ambiente creaba recursos de forma aritmética –y de

²¹ Para obtener información más detallada, véase LÓPEZ Sela, Pedro Luis, *Derecho Ambiental*, IURE, México, 2006, Pp. 45-84.

hecho no los crea, son recursos que ahí están, se explotan pero no todos son renovables-, produciendo así, la degradación de los recursos naturales y, a su vez, la incapacidad de satisfacer a las futuras generaciones; este informe fue también conocido como el Informe Meadows y fue publicado en 1972.²²

El Manifiesto para la supervivencia (1972). Destacó la peligrosidad que viviría el hombre si no se tomaban medidas preventivas que invitaran a los gobiernos a no mostrar indiferencia ante la situación ambiental, y paralelamente, a poner en marcha planes estratégicos para “sobrevivir” a las adversidades que traería la degradación ambiental.

En 1968 Sverker Astron, embajador de Suecia, logró que la preocupación ambiental fuera incluida en los temas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) logrando la aceptación del tema “ambiente humano”.

De esta forma, “durante el XXIII periodo de sesiones, la Asamblea General, mediante la Resolución N° 2398 del 3 de diciembre de 1968, convocó para el año de 1972 a la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* [...]”²³ la cual, tuvo como Secretario General a Maurice F. Strong, quien fuera un delegado canadiense, cuyos esfuerzos posibilitaron la realización de la Conferencia.

Tanto en ésta como en la Declaración de Estocolmo, se hizo un llamado a la sociedad internacional a enfocar su atención en la aplicación de la cooperación internacional, independientemente de los intereses económicos, políticos o sociales que tuviera cada nación.

Al mismo tiempo se creó el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) en el XXVII período de la Asamblea General, el 15 de septiembre de 1972 con la resolución 2997, para evaluar la calidad del medio ambiente y conocer de los temas que requerían de cooperación internacional, así como crear un vínculo directo entre los sectores científicos, económicos y políticos que tomaran decisiones acertadas para de crear una sólida legislación ambiental internacional.

En 1979 se desarrolló la Primer Conferencia Mundial sobre el Clima, la cual, por un lado “llamó a una cooperación internacional para explorar el posible curso futuro del clima global y para tomar estas nuevas interpretaciones en cuenta en los planes para

²² DESAI, Vandana y POTTER, Robert B., *The Companion to Development Studies*, London University Press, Great Britain, 2002, Pp. 275

²³ FOY, Pierre, [et. al] *Derecho Internacional Ambiental*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios ambientales Fondo Editorial, Perú, 2009, Pp. 241.

el futuro desarrollo de la sociedad humana,²⁴ y por el otro creó el Programa Mundial sobre el Clima, con el objetivo de impulsar la investigación y el desarrollo tecnológico para comprender de manera más amplia los procesos climáticos, al tiempo que invitaba a utilizar la información concurrente para conocer y mejorar la planificación económica y social.

En 1980, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el World Wildlife Fund (WWF), en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) dieron a conocer la Estrategia Mundial para la Conservación, documento en el que se hizo un llamado internacional para reformular la estrategia de desarrollo eliminando la inequidad para lograr una economía internacional más dinámica y estable acelerando el proceso de crecimiento económico, sobretodo en los países pobres.

A diez años de la Conferencia de Estocolmo, se decidió hacer una evaluación sobre lo establecido en su declaración, y se dio a conocer la Declaración de Nairobi, la cual “[...] pid[ió] solemnemente a los gobiernos y a los pueblos que consolid[aran] los progresos, aunque expres[ó] su profunda preocupación por el estado actual del medio ambiente mundial y reconoc[ió] la necesidad urgente de intensificar los esfuerzos a nivel mundial, regional y nacional, para protegerlo y mejorarlo.”²⁵

En el mismo año, mediante la resolución 37/7, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Carta Mundial de la Naturaleza, para promover conciencia de la relación entre la vida del ser humano y los recursos naturales que el medio ambiente producía para crear un equilibrio entre ambos y respetar la naturaleza, así como la vida del ser humano.

En 1983, con a la resolución 38/161, la Asamblea General conformó la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y Desarrollo, creada con el afán de obtener información sobre la problemática mundial del medio ambiente hasta el año 2000. Cuatro años más tarde (1987) la Comisión, encabezada por la Doctora Gro Harlem Brundtland, dio a conocer el Informe denominado “Nuestro Futuro Común”, un

²⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change, “16 Years of Scientific Assessment on Support of the Climate Convention”, WMO and UNEP, December 2004, [en línea] dirección URL: <http://www.ipcc.ch/pdf/10th-anniversary/anniversary-brochure.pdf>, [Consulta 28 de abril de 2009]

²⁵ S/a, “Declaración de Nairobi, sobre el estado del medio ambiente dividido mundialmente”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, [en línea] dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/356/31.pdf>, (consulta 13 de diciembre de 2009)

controversial documento que mostraba la relación directa entre el medio ambiente, economía y política, llamando a los países a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, refiriéndose así al término “desarrollo sostenible”.

En el mismo año, nació el Protocolo de Montreal relativo a Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono con el objetivo de proteger la capa de ozono mediante el control de producción de las sustancias que la degradan.

Y en 1988 en Toronto, Canadá, se celebró la Conferencia de Toronto sobre Cambios en la Atmósfera, ésta fue la primer reunión donde científicos y políticos discutieron sobre las medidas a tomar para combatir el cambio climático. Y los países industrializados se comprometieron a reducir voluntariamente las emisiones de Carbono (CO₂) un 20% para el año 2005, lo que se conoció como el "Objetivo Toronto".

De forma paralela, la Asamblea General emitió la resolución 43/53, por medio de la cual se creó el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), conformado, en primera instancia, por 300 de los mejores científicos del mundo a los que se les encargó revisar e informar sobre los últimos acontecimientos científicos, impactos y soluciones al cambio climático, así como su eventual repercusión en la esfera socioeconómica del sistema internacional.

Para el año de 1990 en Sundsvall, Suecia, se hizo público el Primer Informe de Evaluación del IPCC, destacando la necesidad de reducir las emisiones de CO₂ en un 60 u 80% para estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en el ambiente. El Informe impactó tanto que la Organización de Naciones Unidas (ONU) reaccionó con la preparación de la Convención Marco sobre Cambio Climático.

En la Sede de la ONU, Nueva York, se dictó la Resolución 45/212²⁶ y un año después, en el mismo lugar, finalizaron las negociaciones planteadas en la resolución,

²⁶ 21 de diciembre de 1990, Protección del Clima Mundial para las Generaciones Presentes y Futuras. Se conforma el Comité Negociador del Convenio Marco sobre Cambio Climático de la ONU, bajo los auspicios de la Asamblea General, con el mandato de desarrollar estas negociaciones y el objeto de llegar a la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992. Ver Asamblea General, “RESOLUCIONES APROBADAS POR LA ASAMBLEA GENERAL DURANTE SU CUADRAGÉSIMO QUINTO PERÍODO DE SESIONES”, Organización de Naciones Unidas, A/RES/45/212, 21 de diciembre de 1990, [en línea] dirección URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/573/75/IMG/NR057375.pdf?OpenElement> [Consulta 26 de abril de 2009]

estableciendo que “Los países industrializados se comprometían a reducir sus emisiones de CO₂ a los niveles de 1990 para el año 2000”²⁷

1992 fue uno de los años más importantes en cuestión climática. Se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, mejor conocida como Cumbre para la Tierra, en Río de Janeiro, Brasil, en ésta se aprobaron: la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río), el Programa 21 (o Agenda 21), denominado así precisamente por los retos de la sociedad internacional para el siglo XXI, aunque nació como documento no vinculatorio, es un plan de acción mundial profundo que considera todos los aspectos que necesitan absoluta atención para lograr el desarrollo sostenible, y establece que para lograrlo, los Estados deben considerar:

- “(a) El desarrollo adicional del **derecho internacional sobre desarrollo [sustentable]** prestando especial atención al delicado equilibrio entre los intereses ambientales y de desarrollo;
- (b) La necesidad de clarificar y fortalecer la relación entre los instrumentos internacionales existentes o entre los acuerdos en el campo del medio ambiente, y los acuerdos relevantes en materia social y económica, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en vías de desarrollo;
- (c) A nivel global, la importancia esencial de la participación y contribución de todos los países, incluyendo los países en vías de desarrollo, en la relación de tratados en el campo del **derecho internacional sobre el desarrollo [sustentable]**.
- (d) A los países en vías de desarrollo se les deberá prestar asistencia técnica en sus intentos por mejorar sus capacidades legislativas nacionales en el campo del derecho ambiental.”²⁸

Otros documentos que se aprobaron fueron: la Convención sobre Biodiversidad Biológica para Proteger las Diversidades de Especies Animales y Vegetales – aprobada por consenso-, la Declaración sobre Principios Forestales,²⁹

Y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que establece la necesidad de promover y reforzar la cooperación internacional en materia climática, considerando las necesidades de las generaciones presentes y futuras, con el objetivo de equilibrar las emisiones de GEI en un tiempo determinado a fin de que, gradualmente, los ecosistemas logran adaptarse al cambio climático.

²⁷ S/a, “Breve historia del Protocolo de Kyoto”, Si al Cumplimiento del Protocolo de Kyoto, , Qué es el cambio climático, Greenpeace, [en línea] dirección URL: <http://archivo.greenpeace.org/Clima/historia-kioto.htm> [Consulta 26 de abril de 2009]

²⁸ ZAPATA, Lugo, José Vicente, *Desarrollo sostenible*, ediciones librería del Profesional, Colombia, 1997, pp. 89.

²⁹ Nació como documento no vinculante porque Malasia, Indonesia e India principalmente –cuyo uso del suelo era excesivo y por ende la deforestación también-, no permitieron fijar un marco internacional para proteger a los bosques y que fuera dependiente de las políticas nacionales. Para un conocimiento más amplio sobre dichos tratados véase *Ibidem*.

Esta conferencia merece especial atención porque para ese momento la incertidumbre sobre el cambio climático y su eventual repercusión en los ámbitos: económico, político y social; es decir, en la supervivencia del hombre en la tierra, comenzaba a ser menor.

Viéndolo desde un punto extremista, la Conferencia tenía que desarrollarse aunque algunos países no estuvieran de acuerdo porque las llamadas de alerta por parte de los científicos y los ambientalistas eran bastante preocupantes, y porque el tópico era un verdadero reto para la sociedad internacional tal y como se planteó en la agenda 21.

En el año de 1994 la Alianza de los Pequeños Estados Insulares³⁰ intentó introducir un protocolo pidiendo a los países industrializados reducir sus emisiones de CO₂ en un 20% sobre los niveles de 1990 para el año 2005 –lo cual no era ni es de esperarse porque éstos son los países más afectados por el cambio climático y la destrucción de su entorno natural-.

Al siguiente año, se llevó a cabo la Cumbre de Berlín sobre Clima (COP1), donde se llegó a la conclusión de que los acuerdos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático eran demasiado laxos para conseguir el objetivo de proteger al planeta del fenómeno climático, particularmente si no decía nada de periodos posteriores al 2000, así “El mandato final –conocido como el “mandato de Berlín”- acordado en la Cumbre establece que los países industrializados deberán reducirlas, pero no especifica ni cuándo ni cuánto.”³¹

En 1996, en Ginebra, Suiza, se celebró la Segunda Reunión de las Partes (COP2). EE.UU anunció que quería que los compromisos del Protocolo que se pretendía establecer, fueran legalmente vinculantes, al tiempo que introdujo por primera vez el concepto de comercio de emisiones, lo cual es realmente irónico –o risible si es que es necesario dar adjetivos- porque a final de cuentas no aceptó el regimen pero su propuesta sí quedó plasmada en el documento final de Kyoto.

³⁰ A esta pertenecen 43 Estados y observadores de regiones de todo el mundo: África, el Caribe, Mediterráneo, Pacífico, etcétera, ya que éstos son más vulnerables a los efectos del Cambio Climático, ver S/a, “The Alliance”, Alliance of Small Island States, 2007, [en línea] dirección URL: <http://www.sidsnet.org/aosis/> [Consulta 26 de abril de 2009].

³¹ CASADEVALL, Gemma, “Concluye con un rotundo fracaso la cumbre sobre el cambio climático”, Sociedad, El Mundo, Sábado, 8 de abril de 1995. AÑO VII NUMERO, dirección URL: <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1995/04/08/sociedad/35309.html> [Consulta 26 de abril de 2009]

El siguiente año, se llevaron a cabo tres reuniones antes de llegar a Kyoto, la primera se realizó en Bélgica, ahí los ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea, (UE) acordaron un objetivo de reducción de 15% para el año 2010. Dicha propuesta generó una gran actividad diplomática y fue atacado duramente por EE.UU y Japón, cuyas posiciones no eran compatibles y desfavorecían al cambio climático. La segunda reunión se llevó a cabo en la sede de la ONU en Nueva York para revisar el progreso de los compromisos hechos en 1992, en una sesión especial.³²

La tercera se desarrolló en Alemania, ahí EE.UU anunció su posición de lograr una estabilización de sus emisiones de GEI sobre los niveles de 1990 para el 2010 y una reducción de 5% para el 2015.

Y finalmente en diciembre de 1997, se firmó el Protocolo de Kyoto. EE.UU lo aprobó, hecho que causó gran controversia porque su postura, que era la más importante, resultó ser positiva, o por lo menos eso demostró cuando lo firmó. Sin embargo, la expectativa cambió una vez que los miembros de la Conferencia de las Partes visualizaron que en el discurso EE.UU podía promover la cooperación internacional, pero en la práctica no fue capaz de ratificar el documento y de hecho, declaró “muerto” al Protocolo.

Esto muestra que mejorar una legislación ambiental que cuanta con amplias contribuciones pero no todas obligatorias, hacen del Derecho Internacional Ambiental un tema controversial; razón por la que se duda de su autonomía, la cual, desde nuestro punto de vista, sí existe porque tiene un objeto de estudio definido, incluye los problemas ambientales e identifica un método para su solución. Además porque cuenta con principios generales propios y lo establecido en ellos, y en varios instrumentos internacionales, aunque no son vinculantes, se han vuelto parte de una práctica seguida por los Estados, es decir, costumbre internacional.

1.2.2. La regulación internacional ambiental. El Derecho Internacional Ambiental.

Para hacer alusión a la Legislación Internacional Ambiental, en específico al Derecho Internacional Ambiental (DIA), es conveniente conocer una definición acertada sobre el Derecho Internacional Público (DIP), principalmente porque es de éste de donde deriva el Derecho que esta investigación privilegia.

³² S/a, “Breve historia del Protocolo de Kyoto”, Si al Cumplimiento del Protocolo de Kyoto, , Qué es el cambio climático, Greenpeace, [en línea] dirección URL: <http://archivo.greenpeace.org/Clima/historia-kioto.htm> [Consulta 26 de abril de 2009]

Recordemos que “el Derecho Internacional Público es el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales”³³; es decir, el DIP es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actuación de los sujetos del Derecho Internacional.

En este aspecto, hemos de mencionar que los Estados son el sujeto primordial de las relaciones internacionales, pero desde que la intervención de nuevos actores en el ámbito internacional se hace cada vez más importante se menciona a las organizaciones internacionales, iglesias, empresas transnacionales, como nuevos sujetos del Derecho Internacional y a las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil como sujetos atípicos.

Se entiende que las relaciones internacionales son estudiadas, de manera estrictamente jurídica por este Derecho, cuyas fuentes se establecen en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, éstas son:

- a) Las Convenciones Internacionales o Tratados Internacionales que son acuerdos internacionales celebrados por dos o más estados y regido por el Derecho Internacional.
- b) La costumbre internacional. Es decir, una práctica reconocida como parte del Derecho.
- c) Los principios generales del Derecho. Enunciados que expresan las conductas a seguir frente a otras normas del orden jurídico. Tomando en cuenta que no son los mismos para ambos Derechos.
- d) La jurisprudencia y la doctrina –consideradas fuentes auxiliares. Es decir, el criterio y las decisiones tomadas en la Corte Internacional de Justicia por una parte, y por la otra, la doctrina se entiende como la interpretación de los juristas para conocer el alcance de las normas jurídicas internacionales, en este caso.

1.2.2.1. Fuentes del Derecho Internacional Ambiental.

Por ser una rama del DIP, el Derecho Internacional Ambiental, definido como “el conjunto de principios y normas jurídicas que tienen por objeto la preservación, conservación y mejoramiento del ambiente dentro y fuera de los límites territoriales de

³³ SEARA, Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, vigésima segunda edición, Ed. Porrúa, México 2005, Pp. 33.

los Estados,”³⁴ recurre también al artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia para expresar sus fuentes, las cuales se asemejan a las del Derecho Internacional Público, a excepción de sus Principios Generales, ya que por enfocarse a un tema más específico, divergen de los Principios Generales de aquel Derecho.

1.2.2.1.1. Tratados Internacionales.

En el caso de los Tratados Internacionales de corte ambientalista, es necesario señalar que éstos cuentan con una particularidad muy notoria y es que, en realidad, ambos cuentan con características propias que les definen y reflejan el nivel de vinculación real que ostentan. La siguiente tabla muestra éstas particularidades:

TRATADOS GLOBALES	TRATADOS REGIONALES
Más flexibles.	Menos flexibles.
Menos Efectivos.	Más efectivos.
Establecen medidas abstractas para alcanzar el objetivo final.	Existen medidas concretas para realizar el objetivo del Tratado.
Dentro de los Tratados globales más completos se establece un órgano supervisor para analizar en qué medida se cumple con lo establecido en el instrumento; sin embargo, no se establecen sanciones.	Los Estados parte supervisan que lo establecido en el instrumento se respete y se cumpla o de lo contrario existen sanciones.
Hay solución de controversias, pero en los tratados globales es difícil establecer una sanción real, así que las resoluciones son, casi siempre, por medios diplomáticos.	Existe la figura de solución de controversias y en la mayoría de los casos, las sanciones responden a intereses económicos.

Elaboración propia con datos de Soberanes Fernández, José Luis.

En este sentido, se visualiza que en el caso de un tratado global, no conviene a la sociedad internacional, inclusive al mismo tratado, tener un grado alto de rigidez porque de ser así, no habría país que quisiera firmarlo, fue el caso del Protocolo de Kyoto, que al hacerlo tan flexible pudo no haber sido ratificado por EE.UU, pero incluso Canadá y Australia, quienes le habían dado la espalda, terminaron por hacerlo.

Por su parte, los Tratados regionales son más efectivos, establecen medidas más concretas para alcanzar su objetivo y tienen más peso que los globales, precisamente por el número de Estados contratantes a los que hay que inspeccionar, y ante quienes hay que rendir cuentas; por ejemplo, un caso muy particular es el del Acuerdo de Cooperación Ambiental de America del Norte, los países a inspeccionar o rendir

³⁴ SOBERANES Fernández José Luis, *Ibid.*, Pp. 4.

cuentas son sólo tres, y en jerarquía dos suelen estar casi al mismo nivel; es decir, EE.UU y Canadá –el tercer país contratante es México-.

En este caso, si ocurre una situación desfavorable para alguno de los tres países y quisieran deslindarse de cualquier culpa, estar bajo constante inspección implica que haya un mecanismo de solución de controversias cuyo proceder es el siguiente:

Cuando uno de los tres países Canadá, México o EE.UU nota que existe una omisión persistente en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de cualquiera de los otros dos países, pueden pedir por escrito una consulta en relación al hecho, y la Parte inculpada a su vez hará todo lo posible por demostrar que no hay tal omisión y tratará de llegar a un acuerdo.

De no hacerlo así, el texto del Tratado expone que una controversia buscará ser resuelta gracias a la mediación del Consejo, así éste podrá recurrir a los buenos oficios, la conciliación, o formulación de recomendaciones a fin de resolver el debate. De no llegar, nuevamente a un arreglo, el procedimiento continuará hasta la conformación de un Panel Arbitral ante el cual la Parte demandada tendrá como mínimo una oportunidad de presentarse en una audiencia ante él, al tiempo que recibirá alegatos y replicas de las partes en controversia.

Una vez desarrollado el procedimiento, el panel dará a conocer sus conclusiones en donde determinará si hubo o no una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte demandada. En caso de que la determinación sea positiva, se aconsejará a ésta que lleve a cabo una serie de medidas y acciones para corregir el hecho, posteriormente el Panel se encargará de revisar que dichas acciones sean eficaces y de no ser así se sancionará con una “contribución monetaria.”

El ejemplo es más que claro, evidentemente en este tratado es más por una cuestión económica que ambiental que se establecen este tipo de medidas; sin embargo, el Tratado, por sí mismo y de acuerdo a su objetivo y aplicación tiene un corte ambientalista que es respetado por los tres países.

En cuanto a los tratados globales se refiere, tomaremos como ejemplo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en donde las partes a revisar y ante quien hay que rendir cuentas son más de cien.

Establece la Convención que en caso de que exista una controversia entre dos o más partes se procederá a resolverla mediante cualquier medio pacífico de solución de controversias, incluyendo la negociación, de no lograr una solución, la discusión

será sometida ante la Corte Internacional de Justicia o incluso al arbitraje de conformidad a los procedimientos que la Conferencia de las Partes establezca. Así cualquiera de las Partes podrá hacer la petición de creación de una comisión de conciliación siendo el resultado final una recomendación que será admitida por las partes de buena fe.

El hecho de que se hable de la “buena fe” de las Partes implica que la controversia deberá ser resuelta; sin embargo, no establece que suceda de no aceptar la recomendación que se emita puesto que no señala sanciones de ningún tipo. Así que podemos decir que efectivamente, no existe un mecanismo de solución de controversias sólido y capaz de ser jurisdiccional.

Además

“Como se ha visto a lo largo de la historia en los diferentes instrumentos internacionales referentes a la protección del medio ambiente, existe un rechazo de los Estados parte al sometimiento obligatorio *ipso facto* a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para resolver una controversia, pues la sentencia emitida tendría carácter vinculante y su incumplimiento daría lugar a la responsabilidad internacional.”³⁵

Citemos otro ejemplo, el Protocolo de Kyoto y el respeto a sus disposiciones. El mecanismo de control del cumplimiento, surgido de la cumbre de Marrakech, con carácter “jurisdiccional”. El mecanismo se caracteriza por ser de control multilateral – por medio de la COP-, de control continuo –que no es nada más que un flujo continuo de intercambio de información y cooperación- y en caso de incumplimiento, las medidas aplicables van desde asistencia hasta verdaderas sanciones *strictus sensus*.

Para imponer una sanción, primero se hace una declaración de incumplimiento, seguido la preparación de un plan que analice las causas del incumplimiento e indique las medidas a tomar para remediarla –el Estado debe informar al grupo de control-; por último, la suspensión de los mecanismos de flexibilidad. En este aspecto es importante señalar que “cuanto más atractivo sea el mecanismo, más se temerá la exclusión y, por tanto, mayor será la presión que ejerza el sector privado [en su gobierno para que no irrumpa el Protocolo y se quede dentro del sistema]”³⁶

³⁵ ANGLÉS Hernández, Marisol, “Hacia la Consolidación del Protocolo de Kioto y el control de los gases de efecto invernadero” [en línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional Vol. II, 2002, Pp. 231- 245, dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/estrev/derint/cont/2/cmt/cmt7.htm> [consulta 5 de enero de 2010].

³⁶ REMIRO Brotóns, Antonio y FERNANDEZ Egea, Rosa Maria (eds), *El cambio climático en el derecho internacional y comunitario*, Fundación BBVA, Pp. 73.

“La decisión del grupo de control de cumplimiento será definitiva si 45 días después no se ha presentado ninguna apelación en su contra”³⁷ lo que podría considerarse una decisión jurisdiccional más que una solución de controversias por medios diplomáticos, pero ¿en realidad obliga? Es decir, no se sabe con claridad si las disposiciones de los Acuerdos Bonn- Marrakech son en realidad vinculantes porque aún no se ha aceptado una enmienda en el Protocolo; sin embargo, al ser considerado por la mayoría de los Estados y sí en realidad el sector privado es capaz de intervenir, e influir en las acciones del Estado al que pertenece, en automático el Estado se “somete” a las prácticas de los mecanismos de flexibilidad. Viéndolo así, entonces esto se ha vuelto parte de una costumbre y; por consiguiente es obligatorio de *facto*.

El hecho es que como ni se acepta la enmienda, ni se acepta que el grupo sea ya obligatorio, la situación es realmente confusa y deja abierta la posibilidad a los Estados de acatar o no, las ordenes del grupo de control del cumplimiento. Bajo este argumento podemos decir que sí existe un mecanismo de solución de controversias, pero si su situación de jurisdicción no está bien definida aún ¿cómo sanciona?

Tampoco decimos que el Protocolo no funcione, o que los mecanismos de flexibilidad no sirvan. El Protocolo funciona porque conviene a los Estados sea cual sea su Status internacional, ya sea para continuar creciendo económicamente, o para “abonar” por contaminar.

1.2.2.1.2. Costumbre Internacional.

El surgimiento de normas, resultado de la práctica constante de los Estados es un aspecto a analizar muy interesante y se toma el caso *Trail Smelter* como un ejemplo preciso. Así que explicaremos en breve el caso y la importancia que tiene éste para el la Costumbre Internacional.

Dentro de la región de la Columbia Británica, Canadá, existe un lugar denominado “Trail” donde tiene su fuente el río Columbia, éste recorre su camino a lado de una fundición –que en principio era norteamericana- donde se trabaja con grandes cantidades de Zinc y Plomo. En 1896 la fundición fue adquirida por una empresa canadiense y a partir de ese momento, la extensión de la empresa fue cada vez mayor y por lo tanto la fundición de Plomo y Zinc se hizo con mayor frecuencia.³⁸

³⁷ *Ibíd.*, Pp. 78.

³⁸ Véase SOBERANES, Fernández, José Luis, *Ibíd.*

El hecho produjo un aumento en la emisión de gases de dióxido de azufre y en consecuencia, daños a los granjeros que habitaban el Estado de Washington. La compañía tuvo que pagar indemnización por daños a los granjeros de EE.UU, pero como los daños eran cada vez mayores, el cónsul general de EE.UU en Ottawa notificó el problema de forma oficial al gobierno de Canadá y sugirió remitir el problema a la “Comisión Internacional Conjunta, a fin de llevar a cabo un investigación y presentar un informe, de conformidad con el artículo IX de la Convención entre EE.UU y Gran Bretaña de fecha 11 de enero de 1909”³⁹

El arbitraje solucionó que Canadá debía pagar una indemnización por 350, 000 dólares por todos los daños ocasionados hasta 1932, y poner en marcha una serie de medidas para reducir los gases emitidos por la industria; sin embargo, el gobierno de EE.UU concluyó que esto no era suficiente y que los cultivos de las granjas seguían afectándose de manera preocupante. La Comisión volvió a revisar el caso estableciendo que finalmente, debido a los estudios científicos con los que se contaba, el movimiento del aire y la corriente del río sí llevaban residuos del dióxido de azufre producidos en la fundición, así que hubo entonces violación de la soberanía, motivo por el cual había de pagarse una indemnización de 78, 000 dólares.⁴⁰

Es precisamente el ejemplo de “violación de la soberanía” el que merece primordial atención en este caso, porque no existía como un principio, por el contrario gracia a esto y porque la “violación de la soberanía” ha sido retomada en casi todos las Declaraciones emanadas de Conferencias o Cumbres de medio ambiente y el respeto a la soberanía de los Estados, se ha vuelto una costumbre internacional.

El hecho de que sea una práctica constante es lo que más resalta porque, precisamente, la costumbre internacional se refiere a una práctica constante y generalmente aceptada por los Estados como parte del Derecho. De acuerdo a Seara Vázquez, “no es suficiente que los Estados en una ocasión determinada hayan observado una determinada [sic] conducta, se requiere también que esta conducta tenga cierta estabilidad, que se manifiesta por la repetición de los actos que de otra forma carecerían de valor.”⁴¹

³⁹ GÓMEZ-ROBLEDO, Verduzco Alonso, “Responsabilidad Internacional por daños transfronterizos”, [en línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992, Pp. 33, dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/951/4.pdf>. [consulta 3 de enero de 2010]

⁴⁰ SOBERANES Fernández, José Luis, *Ibidem*

⁴¹ SEARA Vázquez, Modesto, *Ibid.*, Pp. 75.

Ahora bien, encontramos dos aspectos característicos, el primero, es la generalidad; es decir, la costumbre no se trata de que algunos Estados actúen de cierta forma y los demás no lo haga, lo rechacen o lo impugnen; por el contrario, es necesario que todos o la gran mayoría de ellos acepten la práctica y la sigan. Segundo, flexibilidad, porque al “no ser fuente escrita, carece de rigidez; y puede evolucionar con la realidad, adaptándose a las nuevas situaciones”⁴²

1.2.2.1.3. Principios generales del Derecho Internacional Ambiental.

Si bien, los principios generales del Derecho Internacional Ambiental no cuentan con el suficiente peso para combatir los estragos ocasionados al ambiente porque no forman parte de una práctica seguida por todos los Estados. Son reiterativos en la mayoría de los distintos sistemas jurídicos existentes en el sistema internacional, por lo tanto enriquecen y amplían la legislación ambiental actual.

Conviene recordar que los principios generales del Derecho Internacional Ambiental se gestaron en la Declaración de Estocolmo, razón por la que lo establecido ahí ha sido confirmado y ampliado en los diversos instrumentos internacionales referentes al tema, y al mismo tiempo en legislaciones ambientales internas como la de México, EE.UU y Canadá.

Debido a la diversidad de opiniones sobre cuántos y cuáles son los verdaderos principios del Derecho Internacional Ambiental, así como cuáles son sólo un complemento o simplemente encajan en alguno de ellos, en el presente trabajo se establecerán los citados en repetidas ocasiones por diversos juristas expertos en el tema, así como los establecidos en los diversos instrumentos internacionales enfocados en la materia; de esta forma tenemos que los principios generales del Derecho Internacional Ambiental son los siguientes.

a) Principio de Derecho a un medio ambiente sano.

Proclamado en el principio 1 de Declaración de Estocolmo, establece que todo ser humano tiene derecho al disfrute de un medio ambiente que le permita gozar de una calidad de vida capaz de satisfacer sus necesidades, y posteriormente las de las generaciones futuras; por consiguiente no sólo se establece el derecho de gozar de un ambiente saludable sino la obligación de conservarlo así para dicho fin.

⁴² *Ibíd.*, Pp. 77.

b) Principio de Desarrollo Sostenible.

Internacionalmente, se reconoce al desarrollo sostenible como un derecho y un principio general del Derecho Internacional Ambiental desde su reconocimiento en la Declaración de Estocolmo, su posterior definición en el Informe Brundtland y su aceptación como derecho en la Declaración de Río. Establece esta Declaración que no sólo existen derechos, también obligaciones pues, nuevamente se plasma aquí que dicho desarrollo se alcanzará mediante la cooperación internacional, la creación efectiva de leyes nacionales y la cooperación de la sociedad civil, como actores del sistema internacional.

Este principio es un desafío para los países desarrollados porque a pesar de contar con tecnologías suficientes, el afán que tienen por acrecentar su economía los lleva a seguir deteriorando el ambiente. Y para los países en desarrollo, por el escaso o nulo acceso que tienen a las tecnologías, por lo tanto la posibilidad de salvaguardar el medio ambiente y combatir el cambio climático, se califica como escasa.

c) Principio de Soberanía.

Reconoce este principio que todos los Estados tienen el derecho de explotar sus propios recursos naturales, de acuerdo a su legislación ambiental y la capacidad económica y tecnológica con la que cuenten. También expresa las obligaciones a las que los Estados deben someterse, bajo el supuesto de que al explotar sus recursos naturales, éstos pueden dañar ciertas áreas que no se encuentran bajo su jurisdicción pro lo que es necesario que cada uno adopte medidas nacionales para reducir riesgos y comprometerse a pagar la debida indemnización tanto a las personas como a los Estados en los que cause daño, de lo contrario, ese Estado caería en responsabilidad internacional. El Principio de Soberanía queda establecido en la Declaración de Estocolmo en su principio 21 y en la Declaración de Río, en su principio 2 y 13.

d) Principio de quien contamina, paga.

Ligado al anterior y establecido en el Principio 16 de la Declaración de Río, “[...] el que contamina debe, EN PRINCIPIO_[sic], cargar con los costos de la contaminación [...]”⁴³ Éste, asevera que cuando un Estado contamina fuera de los límites de su jurisdicción

⁴³ Principio 16 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

debe hacerse cargo de los costos que dicha contaminación ocasione, de lo contrario, las sanciones pueden ser, de acuerdo a los instrumentos y a los países que vinculen, económicas, porque esto es considerado por el Derecho Internacional Ambiental, una violación a sus normas.

e) Principio de cooperación internacional.

Dada la creciente interdependencia entre los Estados, es evidente que se requiere de un alto compromiso de cooperación en materia ambiental con la finalidad única de unir esfuerzos para combatir el cambio climático y salvaguardar al medio ambiente, por medio de la realización de normas internacionales que actúen con fuerza suficiente para hacer respetar el derecho al desarrollo sostenible en todas y cada una de las regiones del planeta, independientemente de su nivel de desarrollo.

Así, por medio de la creación de leyes, internas e internacionales efectivas, capaces de salvaguardar y resarcir los daños ya causados en el medio ambiente, así como mejorar la calidad ambiental, los Estados deben actuar, de buena fe, en cooperar tanto de forma regional como internacional para lograr los objetivos que se encuentran plasmados en los principales instrumentos medioambientales.

Asimismo, el principio 22 y 24 de la Declaración de Estocolmo y el Principio 27 de la Declaración de Río, señalan la necesidad de cooperar y ser solidarios, en el ámbito local, regional e internacional, para salvaguardar al planeta y alcanzar el desarrollo sostenible; y para lograr esto es necesario, en primera instancia, que además de perfeccionar un esquema efectivo de cooperación ambiental, los Estados cooperen en un punto crucial para lograr este desarrollo, es decir, en la erradicación de la pobreza.

f) Principio de precaución.

Junto con el Principio de Prevención, señala dos aspectos, primero, insiste en la creación de leyes nacionales que contengan un enfoque preventivo⁴⁴ que todos los Estados tienen la obligación de evitar llevar a cabo actividades que dañen el medio ambiente y de ser así, afrontar la responsabilidad a la que se han encaminado, y de cualquier forma, señala el principio 15 de la Declaración de Río, todos los Estados deben aplicar este criterio (precaución) en razón de sus posibilidades.

⁴⁴ Véase MAES, Franc, “Los Principios de Derecho Ambiental, su naturaleza y sus relaciones con el Derecho Internacional Marítimo. Un cambio para los legisladores nacionales” [en línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Pp. 202, dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/7/art/art5.pdf> [consulta 23 de noviembre de 2009].

Señala este principio que el no tener las evidencias científicas que los Estados exigen para prever futuros desastres, no es un pretexto para no ponerlo en práctica y continuar degradando la calidad del medio ambiente.

Los Estados deben obligarse también a supervisar y reportar con periodicidad la calidad de su medio ambiente, así como hacer de la explotación de los recursos naturales, una actividad equitativa.

Precaución y Prevención son dos principios entrelazados que se enfocan en evitar la extinción de la flora y la fauna en peligro de extinción, proteger el medio ambiente, y evitar su gradual degradación, pensando en la frase “es mejor prevenir que reparar los daños”.

g) Principio de responsabilidad común pero diferenciada.

Se entiende por responsabilidad común pero diferenciada a la capacidad que tienen los países de proteger o resarcir los daños ocasionados al medio ambiente, de acuerdo a sus posibilidades, mediante la creación de programas y medidas nacionales para mejorar la calidad medioambiental; es decir, este principio considera si los países son desarrollados o en vías de desarrollo.

Hacer la distinción entre los países adelantados y los menos, pareciera ser una más para enfatizar las desigualdades que hay entre ellos; sin embargo, en este caso su status se toma en cuenta porque un país desarrollado no causará el mismo daño medioambiental que un país en vías de desarrollo, la capacidad de degradación debido a su nivel de desarrollo económico y tecnológico, no es la misma. Por ejemplo, un país X de África, o inclusive de Centroamérica o América del Sur nunca igualara sus emisiones de GEI o su destrucción ambiental con la de los países del Norte (EE.UU, Japón, Canadá, Francia, Alemania, etc.) y la capacidad o disponibilidad que tiene para crear las medidas pertinentes para frenar el daño, aunque quieran es deficiente o nula; por lo que éstas se harán de acuerdo a sus “capacidades y disponibilidad.”

De acuerdo al principio 11 de la Declaración de Estocolmo, todos los países deben dirigir sus políticas ambientales hacia un mismo objetivo “proteger y conservar el medio ambiente”. En el mismo sentido, el principio 13 de la Declaración de Río, establece que los Estados deben obligarse a crear una legislación nacional efectiva en cuanto a la responsabilidad e indemnización se refiere a los daños ambientales que

puedan causar, al tiempo que deben cooperar para ampliar y fortalecer la legislación ambiental internacional existente.

Como vemos éstos son los Principios del Derecho Internacional Ambiental mayormente reconocidos por la doctrina, sin embargo, hay otros que no debemos dejar de tomar en cuenta, tal como lo señala el Dr. Juan Carlos Velázquez Elizarrarás, dichos principios son: el Principio de la Regulación Jurídica Integral que se enfoca en la preocupación, tanto nacional como internacional, de regular todo lo relacionado con el medio ambiente y de ésta forma, prevenir posteriores daños medioambientales.

El Principio de Introducción de la variable ambiental en la toma de decisiones, que parte del supuesto de que el medio ambiente y el cambio climático, al ser temas de la agenda internacional, merecen tomar partido en las negociaciones internacionales en donde no es la opinión de los Estados la que resulta ser más efectiva, contrariamente para hacer de esa opinión un factor positivo es necesario incluir en el cabildeo la participación de las Organizaciones no Gubernamentales, las empresas transnacionales, o los miembros de la sociedad civil, como actores del sistema internacional que son.

1.2.2.1.4. Jurisprudencia y Doctrina.

En este caso no son sólo las resoluciones que pueda emitir la Corte Internacional de Justicia, las que se consideran parte de la jurisprudencia, sino también las emitidas por otros tribunales, por ejemplo el tribunal europeo, “ya que constituyen un punto de partida en la revelación de la existencia de una norma consuetudinaria.”⁴⁵

Por su parte, los informes dados a conocer por organismos internacionales, incluso por grupos científicos o los sectores académicos expertos en la materia, son de gran ayuda para crear nuevas normas jurídicas internacionales.

1.2.2.2. Sujetos del Derecho Internacional Ambiental.

Anteriormente se expuso que el Derecho Internacional Ambiental encuentra su base en el Derecho Internacional Público. La lógica indica entonces, que los principios del derecho internacional ambiental, no diferencian con los del DIP, así vemos que los principales actores de éste derecho son:

⁴⁵ SOBERANES, Fernández, José Luis, *Ibíd.* Pp. 15.

- a) El Estado. Al ser el principal sujeto de las relaciones internacionales, se convierte en el actor primordial en el Derecho Internacional Ambiental porque de él depende la actuación activa en el escenario internacional relativo al medio ambiente, en este caso, podría señalarse a las Conferencias de las Partes como tal.
- b) Organizaciones Intergubernamentales. Las OIG's juegan un papel importante en el tema medioambiental porque actúan como órganos coordinadores y sancionadores de faltas a los Tratados, por ejemplo, pensemos en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); aunque no es una OIG como tal porque a pesar de que coordina la actuación en actividades medioambientales de otros órganos de la ONU, no impone autoridad; sin embargo, es lo más similar a una Institucional internacional para el medio ambiente y sea cual sea su *modus operandi* lo importante es que ésta, con ayuda de otras instituciones que no se relacionan directamente con el medio ambiente pero que se interesan en él (UNESCO, OCDE, FMI, etc.), han sido un factor determinante en el cabildeo internacional para lograr el desarrollo sostenible.⁴⁶

Ahora bien, contamos con nuevos actores, que de no ser porque influyen más en la actuación de los Estado que en las relaciones internacionales, podrían ser considerados sujetos. Sin embargo como tienen un amplio campo de actuación e influencia, los mencionaremos como sujetos “atípicos” del Derecho Internacional Ambiental, éstos son:

- a) Organizaciones No Gubernamentales (ONG's). Gracias a ellas, el movimiento ambientalista tiene cada vez más peso y muchas veces los Estados actúan, más que por convicción, por las presiones que éstas ejercen en ellos. (por ejemplo: GREENPEACE, WWF, FRIENDS OF THE EARTH, etc.)
- b) Sociedad Civil. La sociedad civil es reconocida por el Derecho Internacional Ambiental como sujeto clave para su desarrollo pues, precisamente como lo citan las Declaraciones de Estocolmo y Río, la actuación de la sociedad civil en

⁴⁶ OLMEDO Muñoz, Mónica, “Medio Ambiente y Organización Internacional”. El PNUMA, clase 19 de mayo, 2010.

los temas relativos al medio ambiente debe ser activa⁴⁷ y, agregamos, determinante.

1.3. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

El 10 de diciembre de 1997 en la Ciudad de Kyoto, Japón, se desarrolló la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático (COP3), con el compromiso formal de los países participantes de reducir sus emisiones de GEI en 5.2% para el año 2012 –dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O)-, teniendo como base el año 1990, y el año 1995 para los hidrofluorocarbonos (HFCS), los perfluorocarbonos (PFCS) y el hexafluoruro de azufre (SF₆), ya que en 1990 prácticamente no se producían. De esta forma,

“Cada país signatario [tenía] sus propias metas. Las naciones de la Unión Europea [debían] disminuir las emisiones en un 8%, mientras que Japón [debía] hacerlo en un 5%. En cambio, a algunos países con bajas emisiones se les [autorizo] a incrementarlas.”⁴⁸

Históricamente, la conferencia es considerada un logro ya que su desarrollo se llevó a cabo entre ánimos pesimistas debido a las divergencias que se presentaban en las reuniones preparatorias, e incluso en la misma conferencia. Los países se dividieron en dos grupos, los 15 que en ese entonces conformaba la Unión Europea, Japón, EE.UU, Suiza, Canadá, Australia, Noruega y Nueva Zelanda. Mientras que el segundo grupo, obviamente mayoría, se conformaba por 132 países, considerados en vías de desarrollo, entre los que destacaban China, que ahora es el mayor emisor de GEI, y los países que conformaban la Alianza de Pequeños Estados Insulares.⁴⁹

El rumbo de la cumbre era incierto porque se rodeaba de pesimismo por parte de los Estados, así como de los ambientalistas y de la mayoría de las, alrededor de 10, 000.

⁴⁷ Véase FRANCISKOVIC Ingunza, Millitza, “Perspectivas del Derecho Ambiental Internacional. Aspectos críticos”, [en línea] Universidad de San Martín de Porres, Perú, s/f, dirección URL: [http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/Perspectivas del Derecho Ambiental Internacional.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/Perspectivas_del_Derecho_Ambiental_Internacional.pdf), [Consulta: 12 de junio de 2010].

⁴⁸ S/a, *Las Claves de Kioto*, (http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/science/newsid_3703000/3703744.stm) ciencia, BBC, Reino Unido, jueves 30 de septiembre de 2004, [fecha de consulta 26 de abril de 2009]. Los países con posibilidades de aumentarlas fueron Suecia y Noruega, dados los bajos niveles de GEI que presentaban en ese momento.

⁴⁹ Cfr. RIVERA, Alicia, *El cambio climático: el calentamiento de la Tierra*, Temas de debate, España 2000, Pp. 123- 124.

Era necesario llegar a resultados favorables y no sólo a más declaraciones externando buenas intenciones, ya que mitigarlo era urgente. Delegados, científicos, expertos y líderes, actuaban a contrarreloj.

Finalmente se llegó a un acuerdo y,

“los 154 países firmantes del Convenio se [comprometieron] a elaborar periódicamente inventarios nacionales de emisiones, a formular programas nacionales de mitigación, a establecer las correspondientes medidas de limitación de efluentes y a proporcionar financiación adicional a los países pobres para que [pudieran] aplicar el convenio.”⁵⁰

Y aún así, el Protocolo resultaba ser hasta cierto punto, decepcionante porque la disminución de 5.2% en la emisión de GEI no era nada comparado con el 50% que los científicos consideraban conveniente. Así se visualizó la situación no sólo por los ambientalistas sino por la comunidad internacional en general, incluso en la sociedad civil esperaba más que sólo un 5% en reducción porque como se dijo anteriormente, es ella la más perjudicada por este fenómeno y al mismo tiempo porque suponían que sus voces se verían reflejadas por sus líderes, cuestión que no sucedió.

La decepción que causó el acuerdo se hizo aún más evidente cuando al año siguiente, a los dos años siguientes, tres años siguientes, el Protocolo seguía sin entrar en vigor, pues para esto esperaba por lo menos 55 ratificaciones, siendo la más importante, evidentemente la de EE.UU.

Recordemos, el país firmó el Protocolo y el hecho fue alentador, principalmente porque su posición sería la causante de un efecto domino, fuera éste positivo o negativo. Sin embargo, la decepción invadió a la sociedad internacional al ver que EE. UU nunca le ratificó, es más decidió abandonarlo.

Lo interesante aquí es entonces que en 2005 el Protocolo entró en vigor- claro 8 años después de su firma- muy a pesar de la postura estadounidense que cayó en una contradicción porque por una parte en su agenda, además del narcotráfico, ponía como prioridad al medio ambiente.

Por la otra, su discurso político tenía cierto corte ambientalista, pero al no ratificar el instrumento, el discurso se quedó en palabras, además como no había nada que lo obligara y continuó incrementado sus emisiones de GEI, anteponiendo el paradigma de que el desarrollo y la mejora ambiental van de la mano, además recalcó una y otra vez la injusticia con la que el Protocolo entraba en vigor porque países como China e

⁵⁰ LUDEVID Anglada, Manuel, *El cambio global en el medio ambiente. Introducción a sus causas humanas*, Alfaomega Grupo Editor, Barcelona, España 1997, Pp. 310.

India no tenían los mismos compromisos cuando, a pesar de ser economías en transición, sus emisiones eran casi las mismas que las de aquel país.

Bueno resultó ser que haya entrado en vigor como Tratado vinculante, lo malo fue que los mecanismos de flexibilidad ayudan pero aún así resultan beneficiar más a los países desarrollados que a los países en desarrollo; lo cual será explicado en su momento. Además hablar de la disminución de emisión de GEI en 5.2% no era lo que se esperaba.

1.3.1. Objetivos del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Si bien el Protocolo de Kyoto señala como objetivo principal el de promover el desarrollo sostenible; implícitamente, expone que es un objetivo también, estabilizar las emisiones de GEI, condición para lograr el primero. Si bien la disminución de los gases es una tarea asignada a todos los países, el principio de responsabilidad común pero diferenciada expresa que dicho objetivo, tendrá que ser alcanzado principalmente por los países incluidos en el Anexo B del Protocolo⁵¹ en el período que abarca del año 2008 al año 2010.

El artículo 2 del Protocolo plantea que para lograr la eventual reducción de los GEI, cada una de las partes del anexo B deberá elaborar planes nacionales, y poner en marcha medidas, para fomentar la eficacia energética, haciendo uso de nuevas formas de energía alternativa o renovable, mismas que deberán promover, ejemplo: mejorar los sumidero y depósitos de gases de efecto invernadero no controlados.

Dicho artículo destaca dos puntos importantes

“[el] vi) fomento de reformas apropiadas en los sectores pertinentes con el fin de promover unas políticas y medidas que limiten o reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal; [...] b) Cooperará con otras Partes del anexo I para fomentar la eficacia individual y global de las políticas y medidas que se adopten [...]”⁵²

⁵¹ Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria*, Canadá, Comunidad Europea (hoy Unión Europea), Croacia*, Dinamarca, Eslovaquia*, Eslovenia*, España (hoy miembro de la Unión Europea), Estados Unidos de América, Estonia*, Federación de Rusia*, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría*, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia*, Liechtenstein, Lituania*, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia*, Portugal, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa*, Rumania, Suecia, Suiza, Ucrania* (los países con asterisco son considerados economías en transición).

⁵² Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático, (<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>) Kyoto, Japón, 1998, Artículo 2.

* Considerados en el Protocolo como países en vías de desarrollo.

El artículo es claro, el Protocolo no es ni será obstáculo para continuar cumpliendo con el Protocolo de Montreal, de hecho más que un obstáculo, es que no debe tomarse como “pretexto” para hacer creer que ya se está trabajando en la disminución de ciertos gases. Además para cumplir cabalmente con el objetivo primero del Protocolo de Kyoto, es necesario poner en práctica el principio de cooperación Internacional.

Para cumplir con el objetivo de promover el desarrollo sostenible, de acuerdo al artículo 3 del Protocolo, los países del Anexo B y las economías en transición se comprometieron a reducir sus GEI en por lo menos 5% respecto de los niveles de 1990 en el período comprendido entre 2008- 2012, de forma tal que las repercusiones ambientales, sociales y económicas del cambio climático, sean mínimas.

Los objetivos del Tratado evidencian la necesidad de cumplir con tres principios básicos. Número uno, el principio de precaución, porque el Protocolo pide la ejecución de medidas aunque el problema todavía no se avizore. Seguido encontramos el principio de responsabilidad común pero diferenciada, con el fundamento de que todos los países han contribuido, en mayor o menor medida, al cambio climático; esto es, a los países considerados en desarrollo no se les puede pedir que disminuyan sus emisiones de GEI en igualdad con lo que se le pide a los países desarrollados. Además como los países desarrollados tienen una deuda histórica, así como la capacidad tecnológica y financiera, con ánimo de cooperar, deben ayudar a los países en desarrollo a disminuir o estabilizar sus emisiones.

Y el tercer principio es el de cooperación internacional. Establece el Protocolo que nada de lo que se pretende desarrollar podrá ser sin la cooperación. Este principio en particular, es sumamente importante puesto que emprender una labor tan ardua como la que se ha venido planteando desde 1990 y hasta Kyoto, requiere de algún tipo de ayuda; en este caso la asistencia parte de los mecanismos de flexibilidad.

1.3.2. Mecanismos de flexibilidad.

Los mecanismos de flexibilidad son el complemento ideal para que los países del Anexo B ejecuten las medidas necesarias para cumplir con lo dispuesto en el Protocolo. A decir verdad, los mecanismos de flexibilidad fueron creados para favorecer a los países industrializados, cuestión que era de esperarse puesto que dada la urgencia de mitigar el cambio climático y el temor a la postura que éstos pudieran

tomar, la cual, a su vez podría causar un efecto dominó, haciendo del Protocolo un rotundo fracaso, surgió la necesidad de favorecerlos. Entonces

“el Protocolo de Kioto contempla, como contrapartida a los países desarrollados, tres instrumentos que flexibilizan su cumplimiento: la ejecución conjunta [mecanismo de aplicación conjunta], la compraventa de emisiones [comercio de los derechos de emisiones], y el mecanismo para el desarrollo limpio. Los dos primeros funcionan entre los Estados parte del anexo B, y el tercero entre esas partes y aquellas que por ser países en vías de desarrollo no tienen compromisos cuantificados.”⁵³

Veamos en que consiste cada mecanismo.

1.3.2.1. Mecanismo de aplicación conjunta.

Significa que un país del Anexo B llevará a cabo proyectos o incrementará la absorción por los sumideros y depósitos de GEI con el fin de cumplir su obligación de reducción.

Parece fácil, pero en realidad, para ponerlo en marcha, el artículo 6 del Protocolo de Kyoto, establece una serie de medidas que deberán tomarse en cuenta para la aplicación de dicho mecanismo, en realidad de los tres mecanismos, éstas son:

- a) Todo proyecto de ese tipo deberá ser aprobado por las partes participantes;
- b) Todo Proyecto de ese tipo permitirá una reducción de las emisiones por las fuentes, o un incremento en la absorción por los sumideros, que sea adicional a cualquier otra reducción y otro incremento que se produciría de no realizar el proyecto [...]
- c) La parte interesada no podrá adquirir ninguna unidad de reducción de emisiones si no ha dado cumplimiento a sus obligaciones dimanantes de los artículos 5 y 7; y
- d) La adquisición de unidades de reducción de emisiones será suplementaria a las medidas nacionales adoptadas a los efectos de cumplir los compromisos contraídos en virtud del artículo 3.”⁵⁴

Dos cosas se deducen de éste:

1. El Mecanismo de Aplicación Conjunta será llevado a cabo por países desarrollados, y será aprobado por ellos y para ellos;
2. El país X que invierte en el país Y (que también es desarrollado) obtendrá certificados para reducir emisiones a un precio menor del que le hubiera costado en su círculo nacional, y el país Y, además de recibir inversión, obtendrá también tecnología, de esta forma el país receptor descontará las unidades de reducción de emisiones del proyecto, las cuales adquirirá el país inversionista y así cumplirá con su obligación.

⁵³ ANGLÉS Hernández, Marisol, *Ibidem*.

⁵⁴ Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio Climático, (<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>) Kyoto, Japón, 1998, Artículo 6 párrafo 1.

En resumen, “Este [mecanismo] permite a una parte del protocolo exceder el volumen de emisiones que se le ha asignado a través del otorgamiento de "unidades de reducción de emisiones", si financia las mismas en el territorio de otra parte.”⁵⁵

En América del Norte existe la posibilidad de desarrollar este método de disminución de carbono, sin embargo, no es una realidad entre gobiernos, aunque sí se hace entre particulares y sólo de manera bilateral “Con la aprobación de la planta eolétrica de San Juanico como proyecto de AC en 1999, México obtuvo su primer proyecto de AC del sector eléctrico registrado ante la iniciativa sobre Aplicación conjunta de EU.”⁵⁶

1.3.2.2. Comercio de los Derechos de Emisión.

De acuerdo a los artículos 3 y 17 del Protocolo de Kyoto en el Comercio de los Derechos de Emisión podrán participar tanto países desarrollados como los países en desarrollo incluidos en el Anexo B.

Este mecanismo se refiere a que aquellos países que reduzcan sus emisiones por debajo de los niveles establecidos, tendrán la posibilidad de vender sus “derechos de emisión” a los países excedentes de éstas, o que por cualquier motivo, no pueden lograr su disminución. Esto es, un país vende sus emisiones a otro, o a una empresa de éste, quién a su vez, se hace acreedor de las emisiones para seguir cumpliendo con su obligación de acuerdo a lo establecido en el Protocolo de manera tal que no repercuta en el ámbito económico, social o ambiental de aquel país. Aunque también puede darse el caso de que los países desarrollados vuelvan a distribuirse las emisiones para cumplir con sus objetivos.

Algo importante que se menciona en el Protocolo es que cuando se trabaja en conjunto con una Organización de integración económica y ésta no es parte del Protocolo o sus miembros no son parte de éste, entonces las modificaciones que se hagan en la Organización no incidirán en él, y la reducción de emisiones tendrá que hacerse por ellos mismos. Por el contrario, cuando la Organización es parte del Protocolo y también todos sus Estados miembros, entonces la responsable de la reducción de emisiones es la Organización.

⁵⁵ Citado en ANGLÉS Hernández, Marisol, *Ibidem*.

⁵⁶ Para conocer más sobre el mercado de emisiones de carbono del país véase Comisión para Cooperación Ambiental, *México y el incipiente mercado de emisiones de carbono. Oportunidades de inversión para pequeñas y medianas empresas en la agenda sobre cambio climático mundial*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, 115pp.

Por su parte en América del Norte existe el Chicago Climate Exchange (CCX). Lanzado en 2003, es el primer y único sistema de comercio de emisiones voluntario de América del Norte, con proyectos de compensación en todo el mundo. Las reducciones logradas a través de CCX. Las reducciones que se logran son las únicas realizadas en América del Norte a través de un régimen de cumplimiento jurídico, independiente, y verificado por terceros (Autoridad de Regulación de la Industria Financiera FINRA, anteriormente NASD)⁵⁷

1.3.2.3. Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Se establece en el artículo 12 del Protocolo e instituye que un mecanismo de desarrollo limpio será implementado ya no pensando sólo en los países del Anexo B, sino en aquellos países no incluidos en aquél; es decir, los países en desarrollo, a los cuales, mediante transferencias tecnológicas, se les ayudará a dar cumplimiento a la Convención y al mismo tiempo los países desarrollados cumplirán con sus compromisos de limitación y reducción de emisiones.

Importa aclarar el hecho de que el párrafo tres del Protocolo de Kyoto establece que en este mecanismo puede darse la participación de empresas para hacer la transferencia tecnológica, siempre y cuando ésta se encuentre bajo la responsabilidad del Estado al que pertenece dicha empresa.

El mecanismo consta de realizar transferencia de tecnología limpia, para reducir las emisiones de GEI. De esta forma la disminución de la contaminación emanada de la inversión se demostrará en un certificado que el país o la compañía –del país que recibe la transferencia- podrá intercambiar por derechos de emisión en su país de origen o en otro de los países en los que opere –si es que hablamos de empresas- en el caso de país a país es más fácil. País A –recibe la transferencia- país B recibe el certificado. El artículo 12 menciona que este mecanismo estará bajo la autoridad y dirección de la Conferencia y la supervisión de la junta ejecutiva.

Entonces se entiende que el país desarrollado usará las Reducciones Certificadas de Emisiones (CER's) para lograr la limitación y reducción de emisiones, así como el menor costo de inversión; mientras la economía en transición logrará un desarrollo sostenible y el beneficio de la transferencia tecnológica.

⁵⁷ Universidad Austral de Chile, “Economía del Carbono” [en línea] Bosques Procarbono UACH, Chile, 2008, dirección URL: http://www.uach.cl/procarbono/economia_del_carbono.html [Consulta 19 de octubre, 2010] y Chicago Climate Exchange, United States, 2010, dirección URL: <http://www.chicagoclimatex.com/>, [consulta 19 de octubre, 2010].

Este mecanismo es el más “práctico” para todos los países, en especial para éstos de América del Norte ¿Por qué? Resulta que la mayoría de los programas que establece la región⁵⁸, por medio de la CCA, incluyen la transferencia de tecnología, sin embargo, a juicio propio podemos decir que no se dota de tecnología equitativamente; es decir, ya que entre EE.UU y Canadá existe un lazo más estrecho y un desarrollo similar, son capaces de compartir y explotar la tecnología que se transfieren.

Pero en el caso de México, es distinto. Aquellos dos países pueden dotarlo de la tecnología suficiente o necesaria para su desarrollo y su mejora ambiental pero de nada sirve cuando la infraestructura del país no concuerda con la tecnología que se le transfiere.

Aún así aceptemos el “éxito” que ha tenido el mecanismo tanto en México como en la región, beneficiando en mayor medida al mismo país. Y se ha hecho no por la evidente necesidad de cooperar; sino por la conveniencia de hacerlo; lo cual a lo largo del trabajo será un tema discutido, sustentado y explicado.

Ahora bien, una vez conociendo la sustancia de los mecanismos de flexibilidad, podemos entender porqué se dice que el Protocolo es más benéfico para los países industrializados que para las economías en transición. Y se hace sumamente importante recordar que estos mecanismos no son el único instrumento que los países deben utilizar con el fin de reducir sus emisiones, puesto que a nivel nacional deben implementar medidas que no afecten al Protocolo y éste a su vez, tampoco las afectará; es decir, se habla de complementariedad entre el Protocolo y los instrumentos nacionales.

Como se dijo anteriormente, el Protocolo aunque es vinculatorio parece que realmente no obliga a ningún Estado, el Tratado no siempre se cumplen, caso de Canadá⁵⁹ y el mecanismo de sanción no es en realidad coercitivo.

Respecto al cumplimiento y la postura que se tomó por parte de los países, en especial México, EE.UU y Canadá, por ser los que incumben a esta investigación, a continuación se amplía el tema.

⁵⁸ Para conocer sobre los proyectos que implementa la CCA véase la lista de proyectos por tema en la página de la Comisión: <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=751&SiteNodeID=622> [consulta 19 de octubre de 2010]

2. POSICION DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA DEL NORTE FRENTE AL PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO.

La posición internacional frente a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992) fue bastante favorable en tanto que las propuestas que presentaron los países de la Unión Europea, Japón, e incluso EE.UU eran alentadoras porque daban a conocer los porcentajes en los que cada país podría comprometerse.

Sin embargo, el caso no fue el mismo en 1997, cuando se estaba negociando el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas. Éste no fue acogido como se hubiera esperado. La tendencia negativa, principalmente de EE.UU, hizo que por lo menos dos países que habían afirmado sí comprometerse, no lo hicieran; es decir, Australia y Canadá.

EE.UU pugnaba porque economías en transición, o sea, China, India, México y Brasil, se sumaran a los mismos esfuerzos que los países desarrollados, debido a que, a pesar de ser economías en transición, emitían una gran cantidad de GEI. Y Australia argumentó que si el mayor emisor de GEI no se comprometía, economías con menor porcentaje de emisión no tenían porque hacerlo, porque si el discurso de EE.UU resultaba ser cierto, su economía se vería en extremo dañada.

Para fortuna del Tratado, y de los Estados a favor, durante la administración de Bill Clinton, EE.UU firmó el Protocolo, planteando que EE.UU debía posicionarse a la cabeza de la búsqueda del desarrollo sostenible y considerar políticas ambientales promotoras de la protección ambiental mediante la mejora de su tecnología.

La administración tuvo sus motivos “políticos” para firmar el protocolo; sin embargo, nada tuvo un peso de tal magnitud para ratificarlo, por lo menos no, en la administración Clinton. Lejos de pensar que fue un motivo, político, económico o social, o como haya sido, el hecho es que se hizo notorio que si bien, el medio ambiente era una prioridad en la agenda política de esa administración, no sería con la ayuda del Protocolo que se diera respuesta a los diversos problemas ambientales, o por lo menos no en ese momento, quizás más adelante. Lo cierto fue que nacionalmente si empezó a generarse cierta polémica sobre el medio ambiente, sus mitos y verdades, etcétera.

Cuando George Walker Bush llegó a la presidencia en el año 2001, sucedieron dos cosas: su agenda ya no consideraba al cambio climático como un tema prioritario; y posterior al ataque de las torres gemelas dejó claro que la política nacional e internacional del país se centraría en la Guerra contra el Terrorismo.

La postura de la administración Bush, no fue más que el reflejo del unilateralismo con el que a partir de 2001 actuaría en el escenario internacional. Aunque claro que no iba a dejar a la opinión pública internacional insatisfecha; es decir, aseguró que se haría todo lo posible para que en su país se desarrollaran programas y leyes para proteger y mejorar el medio ambiente.

Dejó claro que si las economías emergentes no se comprometían, no podían contar con él para debatir sobre el tema; pero que nacionalmente la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés) se encargaría de poner en marcha una serie de políticas encaminadas a proteger el medio ambiente.

En este sentido y como respuesta al Protocolo de Kyoto, junto con Australia, EE.UU promovió la Asociación Asia- Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático, la cual dejaba en manos del sector privado lo referente a la disminución de los GEI; pero que a final de cuentas y a pesar de su propuesta innovadora, tampoco fue la panacea para combatir el fenómeno.

En Canadá por su parte, más que admitir los argumentos de EE.UU, la negativa se debía a que no podía llegar a un acuerdo entre las provincias y la federación cuyas posiciones respecto a la firma del Protocolo, eran divergentes.

En un primer momento el Protocolo vio un rechazo total por parte de este país; sin embargo, debido a las fuertes críticas que se suscitaron en la opinión pública, la cual tiene una fuerte incidencia en la elaboración de políticas y leyes ambientales de ese país y a la necesidad del Primer Ministro Jean Chrétien de no alejar a su país del multilateralismo que le caracterizaba, en diciembre de 2002 Canadá ratificó el Protocolo.

A pesar de la gran divergencia que existía –y aún existe- sobre la aceptación del Protocolo en las provincias, Canadá se convirtió en uno de los países con mayor incidencia en el cumplimiento del Protocolo –por lo menos hasta el término de la administración de Chrétien y todavía en el período de Paul Martin- y para darle cumplimiento, se creó la Oficina para los Mecanismo de Desarrollo Limpio y de Aplicación Conjunta, así como el Plan de Acción 2000, el cual será explicado más

adelante; sin embargo, el cambio de administración en Canadá resultó en la parálisis de la mayoría de los programas y la renuncia implícita al Protocolo de Kyoto.

En lo que respecta a México, ha de mencionarse que su posición se relaciona —en gran medida— a su participación constante en los eventos que ocurren en el escenario internacional, la gran cantidad de Tratados Internacionales⁶⁰ que ha firmado en diversas materias, y porque es un país que pone en práctica el principio de cooperación internacional.

A diferencia de Canadá y EE. UU, desde la Cumbre de Río, México mostró satisfacción por llegar a un acuerdo vinculatorio respetando el principio de responsabilidad común pero diferenciadas.

Bien es cierto que México presentó una serie de fuertes negociaciones desde 1992 y reformó su legislación ambiental con base a las necesidades medioambientales tanto del país, como del planeta, pero sabía que el hecho de obtener membresía en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), le obligaría a formar parte de los países del Anexo B, lo cual resultaría ser un inconveniente, porque amén de lo que la membresía representara, el país continuaba en condiciones de subdesarrollo y obviamente no podía cumplir con obligaciones iguales a las de los demás países miembros. Afortunadamente el Protocolo no consideró a México como país desarrollado, así que no fue incluido en la lista de los países del Anexo B.

Aún así la posición que el país habría de tomar, debía quedar clara, razón por la que en 1997 surgió el Comité Intersecretarial de Cambio Climático, el cual se creó con el fin de discutir sobre la postura que México habría de tomar frente al nuevo régimen internacional.⁶¹ Tras un largo debate interno, en 1993 México decidió firmar el Protocolo y en el año 2000 ratificarlo.

⁶⁰ Sobre los Tratados Internacionales que ha firmado México véase el archivo de Tratados de Relaciones exteriores o www.ordenjuridico.gob.mx y LÓPEZ- Ayllón, Sergio” Tratados Internacionales. Se Ubican Jerárquicamente Por Encima De Las Leyes Y En Un Segundo Plano Respecto De La Constitución Federal (Amparo En Revisión 1475/98)”, [en línea] Cuestiones constitucionales en Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Biblioteca Jurídica Virtual, s/f, dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm#P29> en donde se explica el problema que la firma del gran número de Tratados Internacionales sha causado en el sistema jurídico interno. Respecto al respeto al principio de cooperación internacional.

⁶¹ En un principio el Comité era sólo un grupo *ad hoc* que el profesor Gay García —hoy director del Programa de Investigación en Cambio Climático de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)— para coordinar el diálogo interministerial sobre el cambio climático, y preparar la posición de México en el avance las Conferencias de las Partes (COP) véase PULVER Simone, “Climate Politics in México in a North American perspectiva” [en línea] Watson Institute for International Studies, June 19, 2006, dirección URL:

Para concretar los compromisos adquiridos, el 25 de abril de 2005 México creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, la cuál depende de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), organismo que se encarga de dirigir la política ambiental del país, mediante lo establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

Así, el presente capítulo pretende resaltar la incidencia de la administración en curso, en la postura que adoptó cada país frente al Protocolo de Kyoto, y ver cómo en la medida en que la administración cambia, la política ambiental de cada país da un giro inesperado, favoreciendo más a la industria o al medio ambiente y la sociedad, enfocándose a lograr el desarrollo sostenible.

Conoceremos la postura que los países tomaron frente al Protocolo y el fenómeno a debatir, así como las acciones que realizan para darle o no cumplimiento al Tratado, y el peso que su legislación tiene sobre la protección ambiental para visualizar la importancia real del medio ambiente y el cambio climático en cada país, porque hemos de enfatizar que una cosa es que hayan ratificado y se rijan por medio del Tratado para disminuir sus GEI, otra muy distinta que lo cumplan, que lo cumplan sin ratificarlo, o que no lo cumplan.

Analizar este aspecto es interesante porque no sólo refleja el interés o la necesidad de cumplir –o no- con el Protocolo, el peso de cada legislación ambiental, o bien cumplir con el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para proteger la calidad del medio ambiente de la región y no degradar su biodiversidad para continuar con prácticas comerciales favorables a su economía.

En el caso de México, lo que merece vital atención es la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, un poco de su contenido y el número de reformas que ha sufrido porque, de acuerdo al momento histórico- político en que se hicieron, habla de la orientación política nacional y exterior, en materia ambiental.

De EE.UU es indispensable conocer un poco sobre la que puede considerarse la Ley que dirige su política ambiental (Ley Nacional de Política Ambiental, 1969), así como el contenido de algunas de las leyes más importantes de ese país, las cuales serán revisada de manera general.

En el caso de Canadá es interesante ver de qué forma se regula la legislación ambiental y porqué de ésa manera, para que posteriormente se reconozca si la

[http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Paper%20Pulver%20\[revised\]1.pdf](http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Paper%20Pulver%20[revised]1.pdf) [Consulta 28 de octubre de 2010].

creación de la Oficinal para los Mecanismos de Desarrollo Limpio y de Aplicación Conjunta, resulta ser benéfica o no y porqué.

Finalmente, lo que también pretende este capítulo es empezar a divisar las diferencias existentes en el cuidado del medio ambiente de cada país para que en un momento determinado se responda a la pregunta ¿porqué a pesar de tener un medio ambiente común, los países de América del Norte no ceden en esquematizar una cooperación ambiental de forma trilateral si la Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte –implícitamente- los obliga a regular su legislación ambiental en torno a la de EE.UU, que en términos teóricos es la que mejor funciona? La pregunta no será contestada en este capítulo, pero lo que aquí se plantea es una herramienta útil para acertar en su respuesta.

2.1. Posición de México.

La posición de México frente al Protocolo de Kyoto se debe, a dos circunstancias. La primera gira en torno a la diplomacia mexicana, ya que a través de los años, México se ha caracterizado por apearse a los Principios Generales del Derecho Internacional y sobretodo a lo referente a la cooperación internacional, no obstante los deslices diplomáticos que ha tenido el país en los últimos dos sexenios y cierta afinidad del país con EE.UU.

En segundo lugar, su posición geográfica. México está rodeado de agua, lo que quiere decir que en el momento en que el cambio climático antropogénico empiece a surtir graves efectos, de acuerdo al IPCC, los niveles del mar ascenderán a un nivel superior a los 30 centímetros⁶², provocando esto una migración interna y por lo tanto repercusiones en el sistema económico, no sólo por el posible aumento en la tasa de desempleo, sino por la mala infraestructura con la que cuenta el país y la escasa o nula aplicación de políticas ambientales capaces de combatir el cambio climático.

Desde 1992, en la Cumbre de Río, México mostró gran inclinación por llegar a un acuerdo vinculatorio para todos los países y participó activamente en las reuniones preliminares a Kyoto, sin embargo, el hecho de obtener su membrecía en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), le costó tomar distancia de

⁶² URIARTE Cantolla, Antón, “Historia del clima de la tierra” [en línea], Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, España 306 pp. Dirección URL: <http://homepage.mac.com/uriarte/subidamar.html> [consulta 19 de octubre de 2010].

aquellas porque al formar parte del “Club de los Ricos” era necesario que considerará su posible adhesión a los países del Anexo 1 de la Convención.

El problema era grave, porque tuviera o no membresía seguía siendo un país en desarrollo y formar parte de los países del Anexo 1 le costaría comprometerse cuantitativamente con el Protocolo, así como invertir en tecnologías para disminuir los GEI, y eso no era imposible, pero sí muy difícil para él. Es decir, los gobiernos no han tenido siquiera la capacidad de poner un alto a la crisis alimentaria que existe en el país, así que ¿Cómo podría invertir en la lucha contra el cambio climático, si no era capaz de invertir en beneficios sociales?

Pero el ingreso de México a la OCDE no representó mayor inconveniente porque el país fue considerado en el Protocolo, economía en desarrollo, entonces se comprometía sólo cualitativamente.

Pero se presentaron otros problemas, la posición negativa de EE. UU y el debate en torno a las responsabilidades comunes pero diferenciadas; por dichas razones se creó el Consejo Intersecretarial de Cambio Climático con el objetivo de analizar la postura que el país debía tomar frente al nuevo régimen internacional en materia ambiental.

México, no estaba dispuesto a adoptar compromisos que paralizaran su desarrollo, así que reclamando ese derecho y argumentando que los países desarrollados eran los que más debían comprometerse a resolver el problema, se mostraba reticente a aceptar el acuerdo.

Pero finalmente, dejando de lado la postura de su vecino, el Consejo evaluó que debía tomar una postura positiva; así que México “[...] firmó y ratificó *La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto*, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1993 y el 24 de noviembre de 2000 [respectivamente]”⁶³ siempre y cuando ningún compromiso representará el estancamiento de su desarrollo económico- social.

No obstante

“En el 2000, México produjo aproximadamente 1.5 por ciento del volumen global de emisiones de gases de efecto invernadero, un nivel equiparable al de Francia. Este hecho lo coloca en la decimocuarta posición en la lista de los grandes emisores –encabezada por Estados Unidos con 20.6 por ciento del total mundial– y detrás de otros países en vías avanzadas de desarrollo, como China, la India, Corea del Sur y Brasil. Con respecto a las emisiones per cápita, México ocupa el

⁶³ LANDEROS Martínez, Martha Gabriela, *El Protocolo de Kyoto como respuesta al cambio climático. Análisis de las posturas adoptadas por la comunidad internacional*, Tesis, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México 2008, Pp. 102.

puesto 76 en la clasificación mundial, con 5.2 toneladas anuales, un poco por encima de las 4.5 toneladas anuales del ciudadano global promedio [...] Entre 1990 y 2002, las emisiones de México aumentaron aproximadamente treinta por ciento, sobre todo debido al crecimiento económico y poblacional, ya que en la década de 1990 el número de habitantes se incrementó de 84 a más de 98 millones.”⁶⁴

Al ratificar el Protocolo, automáticamente México se comprometió –aunque de manera cualitativa- a disminuir sus emisiones de GEI, entonces tenía sólo ocho años para que la situación en la que estaba el país cuando firmó el Protocolo cambiara.

En este sentido figura la nueva reestructuración en la legislación ambiental, que no tuvo otra razón que satisfacer el interés nacional de la administración Fox. Es decir, de acuerdo a la estrategia nacional de dicha administración, México necesitaba reposicionarse en el escenario internacional y una de las formas en las que podía hacerlo era aceptando los compromisos del Protocolo, poniéndolos en práctica mediante la ejecución de nuevas acciones y la creación de nuevas instituciones dirigidas a darle cumplimiento al Tratado.

Modificar su legislación sería un plus a favor del Protocolo, pero en realidad, es de suponerse que mejorar la legislación ambiental, ayudaba al cumplimiento del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el cual entró en vigor desde 1994 como acuerdo paralelo al Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN). Así, dos cosas sucederían, la primera es que Fox podía pretender “su gran interés” en el fenómeno internacional, pero en realidad la mejora de la legislación, representaría no caer en controversia y ganarse una sanción económica- comercial⁶⁵ a nivel regional.

Además las estadísticas negativas relativas a la cantidad de emisiones de GEI de México fueron un factor determinante para modificar la legislación, considerar la creación de la Comisión Intersecretarial del Cambio Climático (CICC) y aprovechar beneficios que el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) le otorgaban al país.

⁶⁴ ROSENZWEIG Lorenzo Pasquel y RATTINGER Michael, “México y el cambio climático” (en línea) Letras Libres, Junio 2007, dirección URL: (<http://www.letraslibres.com/index.php?art=12134>) [consulta 27 de enero de 2010].

⁶⁵ Con todo y las modificaciones a la legislación, la CCA recibe continuamente denuncias por el incumplimiento de la legislación ambiental del país, pero irónicamente el comercio ha crecido, simplemente en 2008, de acuerdo a la Embajada de EE.UU, el comercio entre ambos países llegó a 385 mil millones de dólares –más de mil millones de dólares al día. Véase Embajada de Estados Unidos en México, “México-Estados Unidos de un vistazo. Comercio bilateral”, [en línea] Embajada de Estados Unidos, Comercio, octubre 2009, dirección URL: http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance_trade.pdf, [consulta 8 de febrero de 2010].

Hubo algunas reformas, a nuestro parecer, no muy sustanciosas y en 2005, en atención a la entrada en vigor del Protocolo, México creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, a partir de ahí la política gubernamental se ha orientado a cumplir –aunque sea de manera ficticia- con el Protocolo de Kyoto.

2.1.1. Rasgos básicos de la política gubernamental ambiental.

Si bien la legislación ambiental del país es considerada una de las mejores, en comparación con la de los países de América Latina, no implica que sea la mejor, porque a pesar de ser buena parece que no se respeta, lo que se traduce en una gran ventaja para las empresas que están en el país porque prácticamente son libres de explotar los recursos naturales provocando molestias, desventajas, etc., en la población en general.

A partir de la reforma de 1996, la legislación establece que es labor tanto del Estado como de las Entidades federativas, incluso de las empresas y la sociedad, poner en práctica los lineamientos de la legislación ambiental para lograr el desarrollo sostenible y la conservación de la biodiversidad, así como la mejora de la calidad ambiental; pero si se habla de que las empresas no cumplen con este artículo ¿cómo argumentar que el país se desarrolla sin poner en riesgo la calidad ambiental? ¿A qué se debe? A los intereses políticos; es decir, es muy claro que, como en México no hay continuidad gubernamental, con cada cambio de administración que hay, cambian las políticas públicas y todo, o parece ser que todo, se queda a medias.⁶⁶

Por eso es importante hacer un breve recuento de los momentos en los que la política ambiental ha tenido mayor peso, ¿a qué obedece, ha funcionado?, y por supuesto conocer un poco de la Legislación Ambiental, su objetivo, la manera en que se relaciona con el cumplimiento de las metas adquiridas en el escenario internacional, etcétera. Claro, no sin antes considerar un recuento de ella, para saber porqué se creó.

⁶⁶ ROSAS, María Cristina, “Seguridad ambiental y seguridad nacional”, ponencia presentada en las séptimas mesas de análisis *Contingencias ambientales y su impacto en la sociedad internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Sala Fernando Benítez”, miércoles 14 de abril de 2010.

2.1.1.1. Antecedentes.

De acuerdo a la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) el primer antecedente que se tiene sobre legislación ambiental nacional data de los años cuarenta, precisamente porque la nueva política económica, es decir el modelo de sustitución de importaciones, acarreó consecuencias tanto positivas como negativas, por un lado trajo consigo el alza de la tasa de empleo y el estímulo de la inversión extranjera en los ramos manufacturero y de comercio, así como “el milagro mexicano”, es decir la recuperación de la economía del país.

Pero por el otro, se observó un crecimiento demográfico acelerado, así como un aumento en la urbanización e industrialización, fenómenos que, eventualmente, ocasionaron una mayor degradación ambiental. Es decir

“El desarrollo de la legislación ambiental y de las estructuras de gestión responsables, sucede en paralelo con la metropolización de las ciudades, la distribución anárquica de los espacios de producción, la intervención creciente del Estado en la economía nacional y la ampliación explosiva del aparato gubernamental”⁶⁷

Dicha razón justificó el nacimiento de la ley de Conservación de Suelo y Agua para regular, conservar y promover el uso de los suelos y de las aguas destinadas a actividades agropecuarias. Sin embargo, lejos de tener un verdadero propósito de conservación del ambiente, realmente la ley se promulgó con una intención de acelerar el proceso de desarrollo económico del país y no fue sino hasta 1971, que se promulgó una nueva ley relativa al medio ambiente.⁶⁸

1971 era la fecha próxima a la celebración de la Conferencia de Estocolmo, y el tema medioambiente humano ya empezaba a hacer ruido, además debido al acelerado proceso económico-industrial que estaba viviendo el país, en aquel momento era necesario que controlara los niveles de contaminación emitidos principalmente por las industrias y que perjudicaban a la salud de la población.

Con base en esto, se creó la “la Subsecretaría de Protección al Ambiente, adscrita a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, [dando vida a] la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental”⁶⁹.

Once años después, en 1982 se expidió la Ley Federal de Protección al Ambiente, administrada por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), con una

⁶⁷ GIL Corrales, Miguel Ángel, *Gestión y Política Ambiental*, en *La situación ambiental en México*, notas seleccionadas para el taller de gestión ambiental, Instituto Nacional de Ecología, 1999, Pp. 3.

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ S/a, “Marco Regulatorio e Institucional”, [en línea] Instituto Nacional de Ecología, 15 de noviembre de 2007, dirección URL: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/5/marcoregu.html>, [consulta 1 de febrero de 2010]

perspectiva medioambiental más amplia, y motivada por los acontecimientos y la aceptación internacional de la Conferencia de Estocolmo.

La agenda internacional empezaba a abrir espacio para la inserción de nuevos temas como el medio ambiente y el desarrollo sostenible, por lo tanto, ahora los Estados tenían la obligación de insertar los temas en su agenda nacional para legislar o ampliar la legislación ya existente en la materia.

Pese a que la calidad ambiental en el escenario internacional ya era un tema relevante en el ámbito ecológico, en México, se ligaba más a los problemas de salubridad de la población, más que de degradación ambiental porque en ese momento, década de los ochenta, plena expansión económica, entrada del liberalismo, etcétera. Esbozar una política ambiental con estrategias dirigidas a conservar el medio ambiente y alentar el desarrollo sostenible, no era precisamente la idea del gobierno mexicano ya que sus prioridades y las de otros países con economías en transición se orientaban en un sentido estrictamente de desarrollo económico.⁷⁰

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, pro primera vez se desligó al medio ambiente de los problemas de salubridad. Su Plan Nacional de Desarrollo fue el primero en tomar en cuenta la interrelación que existe entre el medio ambiente y el desarrollo económico y social del país.

Luego entonces, se deduce, que a partir de ese momento, la política ambiental mexicana dirigió su rumbo en miras de preservar la calidad ambiental del país y en 1987 se le dio al congreso la facultad de expedir leyes de cooperación en las esferas federal, estatal y municipal, con el fin de proteger el medio ambiente.⁷¹

Vemos que no fue casualidad porque si en la línea del tiempo, nos asomamos a los acontecimientos internacional, fue precisamente en este año cuando se dio a conocer el informe Brundtland, el cual precisaba que para obtener el desarrollo sostenible, era necesario orientar la política nacional mediante la concatenación de los factores económico, político, social y ambiental.

⁷⁰ Véase S/a, “Historia del INE”, [en línea], Instituto Nacional de Ecología, 15 de noviembre de 2007, dirección URL: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/260/historia.html>, [consulta 1 de febrero de 2010].

⁷¹ Al efecto se reforman los artículos 27, en el que se señala que el Estado está obligado a establecer las medidas que sean necesaria para mantener un equilibrio ecológico; y el artículo 73 que facultó al congreso para legislar en materia ambiental.

De esta forma, en 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la cual, hasta nuestros días, es la que se encarga de definir los principios de la política ambiental⁷² mexicana, para

- 1) Proteger las áreas naturales,
- 2) Prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera, suelo, agua y
- 3) Controlar los residuos peligrosos.

Dicha ley fue dirigida y aplicada por la entonces Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología.

Posteriormente, en 1992 se reformó Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), desapareció la SEDUE, y se creó la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) para ocuparse de ejecutar algunas de las atribuciones ambientales propias de la SEDUE. También desapareció la Subsecretaria de Ecología y se instituyeron, como órganos desconcentrados, el Instituto Nacional de Ecología (INE) para crear normas y establecer políticas ambientales, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) para vigilar el cumplimiento de las normas y leyes en materia ambiental.

Ahora bien, el verdadero giro en la política ambiental, se dio en 1994 cuando se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) para frenar las tendencias del deterioro medioambiental y promover el desarrollo económico y social del país con un criterio de sustentabilidad. Y a partir de ese momento, el INE se integró a la SEMARNAP como un órgano desconcentrado, realizando una labor en conjunto con la PROFEPA.

“Mientras el INE realiza las funciones administrativas y normativas derivadas de la política y de la gestión ambiental, la PROFEPA realiza las funciones de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad y de las resoluciones derivadas de los actos de autoridad del INE y de otras instancias administrativas de la Semarnap, como es el caso de la Comisión Nacional del Agua y de las Subsecretarías de Pesca y de Recursos Naturales.”⁷³

Cierto es que gracias al cúmulo de cambios que hubo en la Administración Pública Federal se reformó estructuralmente la política ambiental del país; pero también influyeron dos sucesos a saber, la Conferencia de Río y el cabildeo para la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con America del Norte (TLCAN).

⁷² Art. 1 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente.

⁷³ S/a, “Historia del INE”, *Ibidem*

A partir de esto suponemos que el segundo fue el que más peso tuvo porque como se dijo en su momento, vincularse y cumplir con un tratado internacional que incluía a más de 100 países y que sea refería a las cuestiones ambientales, tenía poca probabilidad de concertarse, además de acuerdo al momento político-económico en el que el país vivía era conveniente.⁷⁴

Por otra parte, la evidencia que mostraban las políticas económicas de corte neoliberal que caracterizaron la administración de Salinas y para dar continuidad a ese proceso era necesario que México entrara de lleno a la práctica del libre comercio, por lo que concertar un Tratado comercial con EE.UU era la mejor opción que podía tomar.

Así en 1996 nuevamente se reformó la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). La reforma mostró ser un gran avance del Estado en materia ambiental, especialmente porque antes de la reforma “la principal debilidad que arrastraba la política ambiental era la ausencia de reglas “objetivas” para la actuación gubernamental, en el marco de una opinión pública que reclamaba crecientemente acciones para detener el deterioro ambiental.”⁷⁵

En la reforma se incluyó en sus artículos 157 a 159 BIS 6, la participación social, reafirmando y cumpliendo con lo establecido en el Principio 10 de la Declaración de Río, es decir el derecho a la participación y a la información ambiental y al contenido el ACAAN, sobre todo en lo referente a la participación del Comité Consultivo Público Conjunto de la CCA, cuya función se dará a conocer más adelante. Ahora

“La diferencia entre la LGEEPA y las otras leyes [Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental y Ley Federal de Protección al Ambiente] consiste [...] en el hecho de que [...] no se limita a regular el tema de la contaminación ambiental, sino que dedica la mayor parte de sus reglas a tratar los temas de la protección del ambiente en su conjunto y de la protección de los recursos naturales, constituyéndose así en el primer ordenamiento jurídico que regula integralmente la protección del ambiente en el país”⁷⁶

⁷⁴ Para conocer de la política nacional y exterior de los periodos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo véase DELGADO de Cantú, Gloria M, *Avance democrático y problemas en el marco de la globalización (1988-2000)*, en su libro *Historia de México. Legado histórico y pasado reciente*, Person Educación, México 2004, Pp.487-528. Y sobre la influencia de los ambientalistas en las negociaciones previas al TLCAN y las implicaciones ambientales véase JANECKI, Gabrielle, *Comercio Internacional y Medio Ambiente. La discusión actual*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1995, 112 pp. Y Texas International Law Journal, *The Environmental Implications of the North American Free Trade Agreement*, en Texas International Law Journal, V. 28 Number 3, University of Texas, United States, 1993, Pp. 589-619.

⁷⁵ MICHELI, Jordy, *Política ambiental en México y su dimensión regional*, en El Colegio de Sonora, Región y Sociedad, Vol. XIV, No. 23, 2002, Pp. 140.

⁷⁶ BRAÑEZ, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 2000, Pp. 114.

Y esa es precisamente la característica que le hace ser considerada una legislación completamente integral; sin embargo, eso no quiere decir que también sea respetada o que a todas las administraciones interese por igual, hecho que se refleja en las reformas que ha tenido, por ejemplo; o en las críticas de los medios de comunicación que argumentan la poca o nula actuación de las autoridades ambientales respecto al cuidado del medio ambiente.

A propósito de las autoridades ambientales, es importante mencionar que en el año 2000, una vez más cambió la estructura en la LOAPF, y SEMARNAP pasó a ser la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), podría decirse que nuevamente hubo una reorientación de la política ambiental del país. El discurso político se volvió “verde”, nuevamente se reformó la LGEEPA, se creó una nueva institución ambiental: la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, como respuesta al Protocolo de Kyoto, etcétera.

Ahora bien, las reformas a la LGEEPA y la inclusión de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) a la estructura de la SEMARNAT representan un gran cambio en la política ambiental del país, que en la práctica pareciera no ser tan innovador, pero como sí es importante, se ha de mencionar lo esencia de cada asunto. En el caso de la LGEEPA, lejos de hacer un análisis profundo de su contenido, o de cada uno de sus artículos, resulta enriquecedor analizar el sentido en el que ésta se dirige, a partir de las reformas posteriores a 2000, año en el que México ratificó el Protocolo de Kyoto porque como se dijo en su momento, el cambio de administración va directamente relacionado con la importancia que ésta le da al tema medioambiental. Y en el caso de la CICC es indispensable saber cuál es su estructura, el sentido en el que se orienta y si responde a los fines para los que se creó.

2.1.1.2. La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

En la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) se desglosan los lineamientos que el Estado, y los actores competentes en materia ambiental deben seguir, a fin de lograr el desarrollo sostenible y la correcta explotación de los Recursos Naturales.

Es necesario señalar que desde su promulgación, la ley ha tenido como objetivos principales:

- I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente; [...]"⁷⁷

En consecuencia se deduce que el empleo adecuado de la legislación en las políticas ambientales, devendrá en el éxito del desarrollo humano sustentable, principio rector del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007- 2012.

2.1.1.2.1. Las modificaciones a la legislación ambiental para la adecuada administración de los Recursos Naturales.

A pesar de la claridad de los objetivos en la legislación, en la práctica podemos ver que su aplicación resulta ser totalmente diferente. No hay una congruencia entre lo que se establece en la ley y lo que se pone en marcha, entre lo que se reforma constantemente y las acciones que se realizan, por ejemplo, a pesar de las diversas modificaciones a la legislación y la expedición en 2003 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para aprovechar, impulsar y controlar el uso de los recursos forestales; en el Sexenio de Vicente Fox se perdieron tres millones seiscientas mil hectáreas de selvas y bosques, a pesar de que fueron consideradas "de seguridad nacional", además de acuerdo a un informe presentado por Greenpeace

"El presupuesto destinado al sector forestal durante este sexenio es de apenas 0.11 por ciento del presupuesto federal, es decir, mil 975 millones de pesos para 56 millones de hectáreas de bosques y selvas del país. De ese recurso, 53 por ciento se destina a reforestación, combate a incendios y plantaciones comerciales, que no han detenido la deforestación. Mientras, la promoción del manejo forestal sustentable y el apoyo a comunidades recibe apenas 17 por ciento de esos recursos."⁷⁸

Respecto a la explotación forestal, la ley señala que la Federación se reserva ciertas atribuciones (proyectos de obras hidráulicas, vías de comunicación, oleoductos, etc.), las cuales serán realizadas sólo por ella con el propósito, en principio de no perder soberanía sobre sus recursos naturales, y de no degradar el medio ambiente, aunque realmente es casi como decir que sólo el Estado puede hacerlo, pero con un fin justificado; es decir, con responsabilidad y de acuerdo a la legislación y el Plan Nacional de Desarrollo "siempre en la búsqueda del desarrollo sostenible."

⁷⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, Última reforma publicada 16 de mayo de 2008, art. 1.

⁷⁸ S/a, Fox llega al final de su sexenio con el medio ambiente en alerta roja [en línea], Greenpeace en centro de prensa Greenpeace, 31 de agosto de 2006 (<http://www.greenpeace.org/mexico/press/releases/fox-llega-al-final-de-su-sexen>) [fecha de consulta 7 de febrero de 2010].

Las administraciones estatales y municipales juegan un papel muy importante, porque también a ellas les compete lo relativo a la explotación de los recursos naturales que le pertenecen a circunscripción mediante acuerdos de cooperación. Así, estos colaborarán en cuestiones como:

- a) La administración de las áreas naturales protegidas (por la Federación)
- b) El control de residuos amenazadores (de baja peligrosidad)
- c) Evaluación del impacto industrial (obras y proyectos que deterioren la calidad del medio ambiente)

Al respecto de este último y los proyectos permitidos para el Distrito Federal, los Estados y municipios; en 2005 se volvió a reformar la Ley estableciendo que para tal desarrollo, los anteriores deberán obtener de manera previa una “autorización” en materia ambiental que será expedida por la SEMARNAT; para tal efecto se dividió al territorio en:

- a) Zonas Núcleo. En donde sólo pueden ejecutarse actividades de preservación de los ecosistemas, investigación científica y educación ambiental, es decir los ecosistemas deberán preservarse a mediano y largo plazo.
- b) Zonas de Amortiguamiento. Para orientar a las actividades de aprovechamiento que ahí se realizan, hacia el desarrollo sustentable. (Anexo 1).

Considerando lo que explícitamente establece la ley y en razón de que la mayoría de las administraciones permite la deforestación, a pesar de los análisis de impacto ambiental que sí realiza la PROFEPA y que resultan no ser benéficos para el entorno natural, la duda que entonces surge es ¿en qué sentido plantea la legislación al desarrollo sostenible? ¿Cómo han ayudado y por qué las reformas?

Aquí lo que es palpable es la contradicción entre lo que manifiesta la legislación y hoy en día, el plan nacional de desarrollo y el compromiso que la actual administración tiene con el medio ambiente.⁷⁹ En el discurso se señala que la prioridad es el desarrollo sostenible desde una perspectiva social más que económica, pero las circunstancias muestran que dada la condición, aún de “transición”, del país, en realidad lo que se busca es el desarrollo económico.

⁷⁹ Para concordar o no con dicha reflexión es necesario revisar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 y los objetivos de la Administración del actual presidente.

Segunda contradicción, si estamos viendo que el gobierno no ha sido capaz, o no ha querido buscar, el desarrollo sostenible por medio de acciones que no sean la explotación de los recursos naturales, es ilógico que restrinja actividades para no degradar el medio ambiente, pero que él si las haga; es decir, a final de cuentas, la degradación ambiental resulta ser la misma so lo hace el gobierno que si lo hiciera un particular. Pero el asunto se refiere a que es absurdo que la legislación restrinja la realización de acciones ecocidas si el país no ha encontrado otra alternativa para crecer, si de lo que vive es, en gran parte, de la explotación de sus recursos naturales.

Además sonaría extraño o absurdo decir que un país que depende del petróleo y de la explotación de sus recursos naturales porque no es capaz, o no ha tenido la voluntad de buscar otras alternativas para contribuir con su crecimiento económico, tenga una legislación ambiental rígida y que contribuya al beneficio social.

Hasta aquí, es claro que la legislación y sus múltiples modificaciones consideraban a los recursos naturales como un medio para nutrirse a largo plazo, no como uno que se debe mantener a futuro, cuando en realidad, hoy en día hablar de “sostenibilidad” ya no implica necesariamente no tocar los recursos naturales, sino conjugar esa idea, mantener los recursos naturales para nutrirse a futuro.

Ahora bien, con la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto vienen nuevas reformas, que tampoco fueron tan sustanciales y de hecho no cambio ni el objetivo ni la definición “sustentabilidad” –porque así se maneja en el contenido- de la legislación. En realidad la mayoría de las reformas, a partir del año 2000 y con la entrada en vigor del Tratado se hicieron en el sexenio de Vicente Fox, a razón de su estrategia internacional, la cual se enfocó a renovar la actividad del país en foros multilaterales y a través de ella, consolidarse como un puente entre las naciones.

Ahora ya no fue la contradicción, sino la incongruencia entre la realidad internacional y la del país. Ciertamente es que con la aceptación del Protocolo, en México se desarrollaron proyectos para conservar y mejorar el medio ambiente, pero ¿en qué medida ayudó esto a la población? ¿Cuál fue el cambio de la cultura poblacional respecto al medio ambiente? O ¿hasta qué punto se cumplió el compromiso si los reportes de las ONG's afirman la poca o nula capacidad del gobierno para cumplir el Protocolo y los Tratados Internacionales en materia medioambiental?

La pregunta se presta para toparnos con opiniones encontradas. Nuestro punto de vista es que si bien las reformas realizadas a partir de 2000 y hasta el término de la administración Fox, atendieron a la solicitud del Protocolo de Kyoto de complementarlo

con una legislación ambiental sólida y capaz de promover el desarrollo sostenible; no parecen ofrecer nada nuevo, tienen cantidad, no calidad. Nunca hablan de sanciones por ecocidio por ejemplo, que las hay, pero ¿se aplican? En resumen, las reformas no fueron la panacea para contribuir con la mejora de la calidad ambiental y el combate contra el cambio climático. Entonces el problema no es de legislación sino de aplicación.

Ahora bien, respecto a la actual administración, Felipe Calderón Hinojosa tomó el poder en 2006, y al siguiente año la LGEEPA ya había sufrido tres modificaciones, las cuales para el punto de vista de quien no conoce o conoce poco del tema representarían un gran avance, porque en la mayoría de los casos, la sociedad no se entera siquiera cuantas reformas hay, en qué aspecto, porqué, etcétera, es mucho decir que sabe que se ha reformado.

Sin embargo, el punto de vista de un ambientalista, un estudios del tema, etcétera, en realidad, las reformas no representan nada, sobretodo porque se hicieron más de forma que de fondo, por ejemplo, se modificaron una o dos líneas aclarando que en las zonas núcleo está prohibido extraer tierra de los montes⁸⁰ cuando la lógica dicta que si en las zonas núcleo sólo se puede hacer investigación científica y educación ambiental, y que además es de preservación; obviamente no se pueden extraer elementos de esa zona.

Y esto es sólo por representar un ejemplo de las otras dos reformas que se le hicieron porque al saber que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007- 2012 de esta administración tenía como objetivo lograr el “desarrollo humano sustentable” más de uno pudo haber pensado que las reformas a la LGEEPA iban en el mismo sentido y no fue así, veamos.

De manera implícita, el PND indicaba que lograr el objetivo implicaría aumentar capital a las dependencias encaminadas a cuidar y conservar el medio ambiente; sin embargo, el presupuesto que se aprobó ese año para la SEMARNAT fue de 29, 006, 275,388 pesos, mientras que para la Defensa Nacional fue de 32, 200, 896,500⁸¹; es

⁸⁰ Ver DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, [en línea] Cámara de Diputados, junio 2007, dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa/LGEEPA_ref11_19jun07.pdf [consulta 13 de junio de 2010].

⁸¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, [en línea] México, 2007, dirección URL: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/index.html> [consulta 14 de junio de 2010].

decir, desde ese momento se visualizó la estrategia del gobierno, la cual no era precisamente lograr el desarrollo humano sustentable.

Y un cambio no existe; es decir, aun cuando en 2009 si se le aumentó el presupuesto a SEMARNAT (47, 226. 2 millones de pesos), “para 2010 tiene una reducción de 15 por ciento, quedando en 40, 485. 9 millones de pesos.”⁸² Pregunta, después de cuatro años, ¿se ha logrado el objetivo?

Sea cual sea la respuesta, un avance real no hay, ni en lo relativo a SEMARNAT ni en la LGEEPA. En la actual administración ha habido por lo menos seis reformas, las cuales, no resultan muy significativas. Las últimas, de los años 2008 y 2010, sólo señalan el procedimiento que se debe realizar para certificar predios de manera voluntaria, y la primera de 2010 menciona lo que se considera un recurso genético.⁸³

La segunda habla de la explotación sustentable de los recursos naturales, aclarando la importancia que tiene la SEMARNAT para desarrollar esta actividad y la participación de la Secretaría de Economía para regular o restringir importaciones o exportaciones de especies nativas o exóticas –entendiendo que son éstas las que están en peligro de extinción y las que más cuidado deben recibir-.

De acuerdo a lo anterior, a nuestro parecer lo que se necesita es que la legislación y los órganos encargados de su aplicación dirijan su rumbo hacia un mismo destino, y no actuar de manera indistinta, aislada e inoperante, sino de manera cooperativa, porque de nada sirve una legislación con excesivas modificaciones, si las que ya tiene no se cumplen en su totalidad o realmente no se cumplen o ¿de qué sirven Instituciones ambiental, que en su mayoría realizan un buen trabajo, si no tienen un objetivo en común, o no realizan acciones en paralelo, en vez de hacerlo cada quién por su lado?

⁸² S/a, “Medio Ambiente en el Proyecto de Presupuesto de la Federación 2010”, [en línea], Prensa, Centro de Documentación, Greenpeace, noviembre 2009, dirección URL: <http://www.greenpeace.org/raw/content/mexico/prensa/reports/presupuesto.pdf>, [consulta 7 de febrero de 2010].

⁸³ Todo material genético, con valor real o potencial que provenga de origen vegetal, animal, microbiano, o de cualquier otro tipo y que contenga unidades funcionales de la herencia, existentes en el territorio nacional y en las zonas donde la nación ejerce soberanía y jurisdicción. H. Cámara de Diputados, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, [en línea] abril 1, 2010, dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa/LGEEPA_ref14_01abr10.pdf [Consulta 16 de junio de 2010].

Es decir

“Las políticas orientadas a resolver los problemas ambientales urbanos necesitan ser integrales. En el caso de varios países, entre ellos México, las responsabilidades se ven distribuidas en diferentes Secretarías que actúan aisladamente.”⁸⁴

Bajo esta idea y claro, con el objetivo de cumplir el Protocolo de Kyoto, se creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático que, como se verá a continuación, desempeña un papel importante en lo referente al cambio climático.

2.1.1.2.2. La creación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

Bajo el entendido de que el calentamiento global ya estaba originando graves modificaciones a los ecosistemas naturales, y las constantes disputas entre

“Los países del Norte [quienes argumentaban] que los problemas medioambientales [podrían] ser restaurados mediante la aplicación de tecnología. [Y] En contraste, los gobiernos del Sur [que] enfatizaban la necesidad de reformas estructurales reales para cambiar la economía internacional, los cuales [recaían] directamente en los efectos de la deuda, programas de ajuste estructural, etcétera”⁸⁵

Y que finamente eso repercutía en los trastornos medioambientales, en 1992 se firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), México la ratificó al año siguiente y desde 1995 se llevaron a cabo acciones concretas por parte del país para cumplir con dicho Tratado, por ejemplo: el Comité Intersecretarial de Cambio Climático formuló la primera Estrategia Nacional de Acción Climática como instrumento de política pública para que México continuara desarrollándose económicamente de manera sostenible. Posteriormente ese Comité se convertiría en la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.

En 2004 gracias a la ratificación del Protocolo de Kyoto, la agenda internacional y a la estrategia de política exterior de México sobre reposicionarse en el escenario internacional, se creó el Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y Captura de Gases de efecto Invernadero, el cual se integraría a la estructura de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, creada en abril de 2005, con el propósito de

⁸⁴ VÁZQUEZ Wong, Elyyn, *La acción internacional de México en materia de medio ambiente: el caso del cambio climático 1992- 1997*, tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2000, Pp. 137.

⁸⁵ DESAI, Vandana y POTTER, Robert B., *The Companion to Development Studies*, London University Press, Great Britain, 2002, Pp. 273.

“[...] coordinar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relativas a la formulación e instrumentación de políticas nacionales para la prevención y mitigación de emisiones de GEI, la adaptación a los efectos adversos del cambio climático y, en general, para promover el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) y demás instrumentos derivados de ella, particularmente el Protocolo de Kyoto”⁸⁶

La tarea de la CICC es:

- a)** Esbozar políticas y estrategias nacionales en relación con el cambio climático, las cuales en un momento determinado serán sometidas al Ejecutivo, para que sea él quien considere imponerlas o anularlas.

En este sentido, a nuestro parecer la función de la CICC se ve debilitada y diverge del objetivo por el que se creó, puesto que al ser el mecanismo que revisa los avances y retrasos del cumplimiento del Protocolo de Kyoto no tendría porque someter sus políticas y estrategias a consideración del Ejecutivo, en tanto que dicha figura siempre velará por los intereses y no por las necesidades del país. Aunque, hasta cierto punto se entiende porque es la figura del Ejecutivo quien se encarga, de acuerdo al artículo 89 de la Constitución, de dirigir la política interna y exterior del país.

- b)** Fungir como autoridad nacional en relación al cumplimiento con las obligaciones de la CMNUCC.

Bajo el entendido de que la LGEEPA regula el impacto ambiental que diversos proyectos económicos, sociales e incluso culturales, pueden ocasionar; la Comisión se encargará de velar no sólo porque se cumpla la legislación, sino también la CMNUCC y evidentemente, el Protocolo de Kyoto, para que aquellos proyectos se realicen con una baja o nula emisión de GEI. Y en el caso del MDL, se encargará de evaluar la viabilidad (en aspectos sostenibles) de su puesta en marcha.

- c)** Determinar la posición que México tomara en las Conferencias, Foros y Reuniones a nivel internacional, en materia de Cambio Climático, entre otras.

El tema medioambiental se ha tornado tan importante como cualquier otro que ocupe espacio en la agenda internacional, por eso es importante que primero se genere un debate interno y objetivo sobre las ventajas y desventajas que pudiera

⁸⁶ Citado en LANDEROS Martinez, Martha Gabriela *Op. Cit.*, Pp. 103.

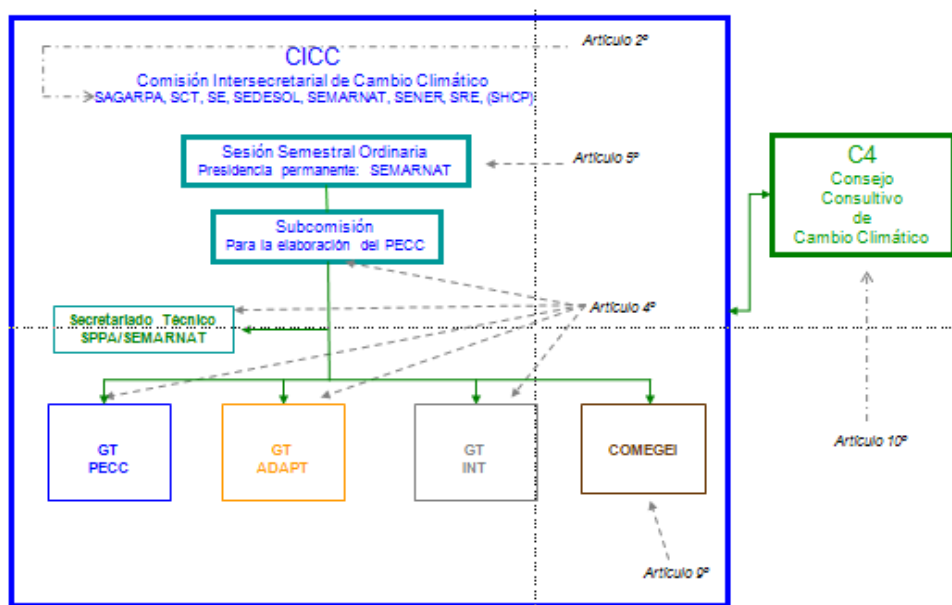
haber en los instrumentos internacionales en la materia, entonces emitir una postura.

Ahora bien, es importante mencionar la estructura de la CICC para saber cuáles son los parámetros que se consideran para la elaboración de estrategias y a que niveles se toman las decisiones.

La Comisión se encuentra integrada por la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación(SAGARPA), Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaria de Economía (SE), Secretaria de Energía y Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE).

Dichas secretarías, juegan un papel importante aquí porque el cambio climático y la degradación ambiental involucran la creación de nuevas y mejores formas de explotar los recursos naturales, así como el derecho que ostenta el ser humano de vivir en un medio ambiente sano. El impacto económico de dichas políticas y estrategias, y por supuesto, la reacción internacional del país frente a las cuestiones climáticas y medioambientales.

Estructura de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático



Fuente: Secretaría de medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

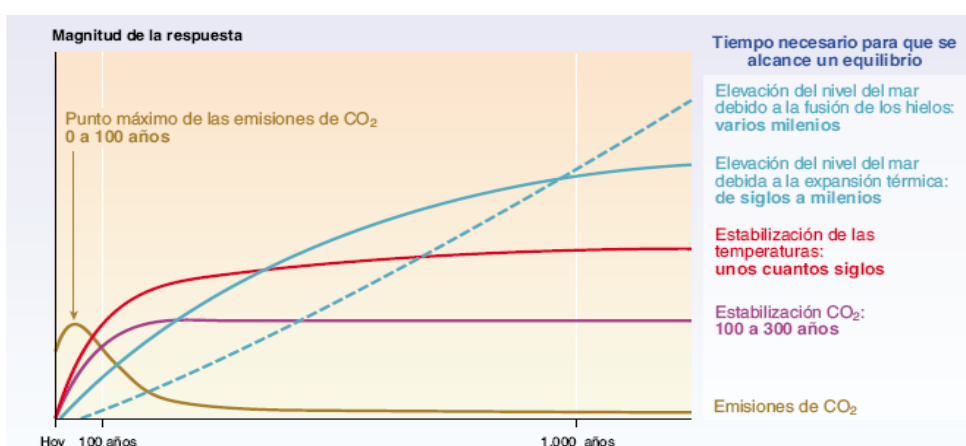
Presidida por el titular de la SEMARNAT, hoy en día Juan Rafael Elvira Quesada, cuenta con un Secretariado Técnico que está a cargo de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT, la cual se encarga de elaborar los informes que los grupos de trabajo presentan. Éstos son los siguientes.

El primero se conoce como Grupo de Trabajo para el Programa Especial del Cambio Climático (GT-PECC), su tarea es reunir la información climática del país y sus repercusiones en diversas áreas, económica, política y/ o social para hacer los Reportes Públicos Anuales de Acción Climática de la Comisión, es coordinado por la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental de la SEMARNAT. Fue el encargado de formular “Hacia una Estrategia Nacional de Acción Climática” y la “Estrategia Nacional de Acción Climática 2007”.

El primer documento es un informe de vulnerabilidad sobretodo económico y social, que el país presenta frente a los fenómenos que desata el cambio climático. Establece que es urgente la producción de información científica como requerimiento básico para que la sociedad esté altamente enterada de las repercusiones que el cambio climático acarrea y en segundo, que lejos de llevar a cabo acciones reparadoras, se desarrollen acciones preventivas.

Para tal motivo, el informe propone que dentro del Plan Nacional de Desarrollo se consideren las vulnerabilidades tanto de la sociedad como del propio país para que a partir de él, las nuevas políticas ambientales se dirijan a un solo objetivo, combatir el cambio climático. Y uno de los grandes argumentos es que en su informe, presenta una tabla que asegura que mitigar el cambio climático no será sencillo y mucho menos en un tiempo previsible.⁸⁷

Tiempos de las concentraciones de CO₂, las temperaturas y el nivel del mar



Cuando se logre reducir las emisiones de CO₂ al punto que se establezcan las concentraciones atmosféricas, la temperatura de la atmósfera en la superficie terrestre continuará incrementándose lentamente durante más de un siglo. La expansión térmica de los océanos continuará incluso mucho después, y la fusión de las capas terrestres de hielo seguirá contribuyendo, durante muchos siglos, a la elevación del nivel del mar. Fuente: SEMARNAT

⁸⁷ Uno de los grandes argumentos es que en su informe, presenta una tabla que asegura que mitigar el cambio climático no será sencillo y mucho menos en un tiempo previsible. Ver Anexo 4.

La Estrategia Nacional de Cambio Climático, propone que una vez que se cuenta con cierta información científica sobre las repercusiones que el cambio climático genera, la presente administración ponga en marcha estrategias que ayuden a mitigar el problema.

En resumen este grupo de Trabajo se encarga de recopilar la información necesaria para hacer las evaluaciones pertinentes en materia de cambio climático y posteriormente se esbocen tanto políticas como proyectos que mitiguen el calentamiento global.

El segundo grupo tiene su origen en el Comité Mexicano para Proyectos de Reducción de Emisiones y de Captura de Gases de Efecto Invernadero (COMEGEI), lo que es el antecedente directo de la CICC, y empieza sus operaciones en 2004, dicho grupo se encarga de:

“promover, difundir y evaluar proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio [...] Así como de la expedición de las Cartas de aprobación para hacer constar la participación voluntaria de los involucrados en el proyecto del MDL y su contribución al desarrollo sustentable de México.”⁸⁸

El Grupo de Trabajo sobre Negociaciones Internacionales, tercero en la estructura de la CICC, se encarga de apoyar la gestión intersecretarial de las posturas de México en foros y conferencias internacionales, especialmente en las conferencias anuales de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Está coordinado por la SRE a través de su Dirección General para Temas Globales.

Finalmente se encuentra al grupo de Trabajo sobre Adaptación para proponer a la CICC políticas y estrategias de adaptación, como su nombre lo afirma, es coordinado por el INE y además de contar con la presencia de las Secretarías antes mencionadas, se encuentra en éste la Secretaría de Salud (SS), la Secretaría de Turismo (SECTUR) Secretaría de Gobernación (SEGOB), Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) con el objetivo de que sean ellas las que aporten información relevante sobre el impacto de las políticas económicas y sociales a los efectos adversos del calentamiento global.⁸⁹

Posteriormente se encuentra el Consejo Consultivo que funge como un órgano permanente de consulta compuesto por especialistas de los sectores privado, académico y social. Da seguimiento a los trabajos que realiza la Comisión con el fin de

⁸⁸ LANDEROS Martínez, Martha Gabriela, *Ibidem*.

⁸⁹ Sobre la estructura y función de la CICC véase Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2005.

evaluar su desempeño y dar recomendaciones para fortalecer las acciones de la Comisión.⁹⁰

Podemos visualizar que la CICC es un gran apoyo para los trabajos de investigación y evaluación de la SEMARNAT. Aunque por un lado deja mucho que desear porque finalmente sólo se encarga de elaborar reportes que deben ser revisados y debatidos entre ellos para obtener la elaboración de políticas o estrategias nacionales que posteriormente serán entregadas a la SEMARNAT y sometidas al voto de calidad de ejecutivo, cuando en realidad lo que se necesita es sí hacer los reportes, pero también poner en práctica las decisiones que se toman lejos de preocuparse por el voto del ejecutivo, porque las evaluaciones son para prevenir riesgos y si las conclusiones que se dictan no son tomadas en cuenta por la Administración ¿cuál es el sentido de que la CICC exista?

Su presencia pareciera un poco absurda, porque recordemos que si bien la CICC se estableció en gran medida por la demanda del IPCC de elaborar reportes de contabilidad de emisiones de GEI, los reportes son tarea de la SEMARNAT junto el INE, la Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable (CESPEDES), el soporte técnico del Instituto Mundial de Recursos (WRI) y del Consejo Mundial Empresarial para el Desarrollo Sustentable, World Business Council for Sustainable Development, (WBCSD).

Sin embargo, su establecimiento ayuda, particularmente en esta administración porque uno de sus puntos focales gira en torno a la premisa de que si se logra combatir el cambio climático, se logrará una mayor estabilidad económica y social en el país logrando lo que denomina el desarrollo humano sustentable.

2.1.2. El desarrollo humano sustentable en la política ambiental.

La nueva administración tiene como estrategia realizar acciones cooperativas a nivel nacional en el ámbito económico, político, social y cultural, mediante la implantación del Plan Nacional de Desarrollo cuyo objetivo es el Desarrollo Humano Sustentable, y con la plena consciencia de que el cambio climático afecta al país y a la salud de la población de manera consistente.

⁹⁰ *Ibidem*

Y de manera indirecta se planteó la pregunta: la estrategia nacional de desarrollo ¿busca alcanzar el desarrollo sostenible en el ámbito económico, medioambiental, o ambos?

De acuerdo a la Estrategia Nacional de Acción Climática (ENAC), México tiene la oportunidad de disminuir sus emisiones de GEI mediante la puesta en marcha de dos dinámicas en específico, el uso de energía y vegetación y uso de suelo.

La primera con el objetivo de que la generación de energía sea limpia, sustentable, competitiva y eficiente con la cooperación de diversos sectores tales como PEMEX y el suministro eléctrico centralizado a las plataformas petroleras, con CFE en transmisión y distribución de electricidad, con el sector industrial para aprovechar el potencial de la industria cementera, siderúrgica, azucarera, etc.⁹¹

En vegetación y uso de suelo se presenta la oportunidad de ayudar a reducir los gases de efecto invernadero en tanto que al considerar ciertas áreas naturales “de prioridad nacional” se conservaran gran cantidad de bosques, selvas y pastizales, produciendo, de manera eventual, la reducción de la deforestación y en consecuencia una disminución en la emisión de GEI provenientes de dicha actividad.

Se visualiza que la estrategia dicta lo que parece ser una buena idea; sin embargo, habría que considerar las acciones que realiza el gobierno para cumplir el objetivo de la ENAC; es decir, si el país buscara el verdadero equilibrio ecológico-económico-poblacional, como lo da a entender durante la ENAC, el PND y demás, primero, la legislación tendría reformas integrales, de fondo, no de forma, y segundo, ésta se cumpliría.

En este sentido, vemos que, de acuerdo a los documentos antes mencionados y el contenido de la ENAC, la administración de Felipe Calderón está interesada en el tema aunque no parezca estar dentro de sus prioridades.

Vemos también que las medidas que se establecen para combatir el problema sólo crean soluciones a corto plazo; es decir, de “reparación” no “precaución” ya sea porque la población mexicana no está al tanto de lo que sucede en el ámbito legislativo o porque los programas, proyectos y leyes no son respetados cien por ciento.

⁹¹ Pare tener conocimiento profundo sobre la ENAC y los sectores que ayudarían a la eficiencia energética véase la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2007 o bien su resumen ejecutivo.

La nueva política ambiental dirigida lograr el desarrollo humano sustentable, se contradice con la actuación del gobierno y probablemente se deba a que

“La situación de México frente al cambio climático no es sencilla y tampoco es fácil de interpretar. Por una lado, como productor y exportador del petróleo, es evidente que puede quedar perjudicado por la regulación internacional de las emisiones y, por el otro, como país que se ubica en la franja tropical es también muy vulnerable ante los efectos del cambio climático; es más los daños ya empiezan a observarse [...]”⁹²

Sin embargo, parece no haber alternativa, el Estado debe actuar, no sólo mostrar interés en el problema, trabajar, combatirlo e invertir en él es la solución.

2.2. Posición de Estados Unidos.

Resulta controversial y hasta cierto punto irónico, el hecho de que el principal emisor de GEI⁹³ y mayor consumidor de recursos naturales haya tomado una posición negativa frente al reto que representaba la firma y ratificación el Protocolo de Kyoto, a pesar de que en 1992, firmó y ratificó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

De hecho, en 1993 el entonces presidente de los Estados Unidos de América (EE.UU), William Jefferson Clinton (Bill Clinton), expresaba que su país “debía *encabezar la conservación del medio ambiente mundial* [por lo tanto la política ambiental del país en ese momento, era] *promover el desarrollo sustentable y la protección ambiental global*”⁹⁴

En la COP3 se estableció que EE.UU tenía que reducir sus emisiones en 7%, y Clinton sí se comprometió y de hecho firmó el Protocolo en 1998, pero las reacciones de protesta no se hicieron esperar, el rechazo de republicanos y algunos demócratas fue instantáneo, incluso John Kerry quien ahora está en una fuerte campaña por hacer que la ley de Cambio Climático pase en el senado de EE.UU condenó el Protocolo y aseguró que el Senado jamás lo ratificaría, lo que ciertamente sucedió.⁹⁵

⁹² Citado en ANTAL Edith, *Cambio Climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*, CISAN, UNAM, Plaza y Valdés, México 2004, Pp. 79.

⁹³ Para 2007 las emisiones de éste país representan el 25% de los países industrializados, y nada más y nada menos que 36.1% a nivel mundial, Cfr. FERNÁNDEZ Rosado, Carmen, *El PK y el comercio de derechos de emisión: aspectos jurídicos*, (<http://www.cne.es/cne/doc/intervencion/211107CarmenFernandezRozado.pdf>) V Edición del Curso ARIAE de regulación energética “Economía y Energía”, noviembre 2007, [fecha de consulta 16 de febrero de 2010]

⁹⁴ Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *Análisis del desempeño ambiental: Estados Unidos*, Organización de cooperación y Desarrollo Económico, México, 1996, Pp. 241.

⁹⁵ ANTAL Edit, *Ibid.*, Pp. 105 y LANDEROS Martinez Martha Gabriela, *Op.cit.*, Pp. 116.

Pareció que la firma se hizo como algo simbólico porque sí Clinton sabía que “la Cámara de Representantes y el Senado, [...] son los dueños casi exclusivos de las decisiones sobre asuntos internos [y] se encuentran separados de la presidencia, la cual está a cargo de la política exterior”⁹⁶ también sabía que no podía hacer mucho más que tratar de cumplir los discursos de su campaña que hacían alusión al cuidado y mejora del medio ambiente y porque durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) el debate ambiental se puso en la mesa de diálogo, debido a la fuerte presión de los ambientalistas.

Ahora bien, durante la presidencia de Clinton el Protocolo no se artificio y en la siguiente administración

“[...] el 13 de marzo de 2001 [que] George W. Bush [presidente en turno] presentó el Protocolo de Kyoto ante el senado estadounidense. Poco después, la administración Bush declaró “muerto” al Protocolo. Anunciando su negativa a ratificarlo por considerarlo perjudicial para los intereses de su país “⁹⁷

Así que la esperanza de ver al país hegemónico actuando para combatir el cambio climático y bajo el marco vinculatorio del Protocolo de Kyoto, se vio destruida, a pesar de haber conocido ya, tres informes del IPCC que demostraban que el cambio climático, y por ende el calentamiento global, obedecían a una acción antropogénica.

Aún así, George Bush negaba la existencia de argumentos válidos que sustentaran que fueran las emisiones que producía la industrialización de los países las causantes de la aceleración del calentamiento global y la degradación continua del medio ambiente.

Argüía que “no sabía cuanto el clima [...] cambiaría en el futuro, que no se sabía que tan rápido el cambio ocurriría, o incluso cómo algunas de las acciones podrían impactarlo”⁹⁸. Ningún fundamento le dio credibilidad a la posición de su gobierno para atacar tan duramente al Protocolo y evadirlo, además era evidente, que si bien, durante su campaña presidencial una de las “promesas” se dirigió a la conservación medioambiental, su intención era no cumplirla, pues 3 meses después de haber tomado el poder ya había emitido uno de sus primeros discursos en contra del Protocolo.

⁹⁶ ANTAL, *Ibidem*

⁹⁷ Véase Martha Gabriela Landeros Martinez, *Ibidem*.

⁹⁸ Citado en *Ibid.*, Pp. 117.

Apoyado en los argumentos que presentaban los *think tanks* republicanos que trataban –y continúan haciéndolo- de impedir cualquier tipo de regulación porque “a su juicio son demasiado costosas y difíciles de aplicar, e insisten en hacer análisis de costos eficientes para tomar en cuenta los gastos ambientales;”⁹⁹ lo primero que hizo al llegar a la presidencia fue suspender las últimas disposiciones de su predecesor en los ámbitos social y medioambiental, y dada su fuerte relación con el sector energético, es decir, con las compañías petroleras, era evidente que no iba a reforzar la legislación ambiental y perjudicarlos; contrariamente, sus políticas parecían apoyar los intereses de las grandes transnacionales y en ningún momento, al sector social.¹⁰⁰

Y para no perder ese papel hegemónico que ha caracterizado a EE.UU desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y no evidenciar la contradicción que había entre sus promesas de campaña y sus primeras acciones, argumentaba que Kyoto no sólo era irreal sino que ningún país iba a poder cumplirlo, y repetía una y otra vez el impacto negativo en la economía. “Y cuando se evalúen todas estas fallas, mucha gente razonable entenderá que esto no es una política pública”¹⁰¹ decía.

Pero si en verdad firmar el Protocolo hubiera implicado detener el crecimiento económico, todos los países hubieran dudado en aceptarlo y de hecho se justificaría la no adhesión de EE.UU; sin embargo, viéndolo desde un punto de vista más objetivo, el Protocolo de Kyoto nació como un instrumento bastante laxo porque aunque existen sanciones para los países que no cumplan con sus reducciones dentro del periodo 2008- 2012, pueden hacerlo en un segundo periodo 2013- 2017 siendo su única penalización aumentar sobre lo que se excedieron un 30% de GEI y excluirlos del mercado de comercio de emisiones hasta que cumplan con la meta de reducción.

Y los mecanismos de Flexibilidad ayudan, más que a los países en desarrollo, que son los que tienen que alinear las metas de reducción con su crecimiento económico, a los países desarrollados, porque con el comercio de emisiones, finalmente sobrepasan sus cuotas de GEI pero aprovechan las que otro país (no desarrollado) no

⁹⁹ ANTAL, Edit, *Ibid.*, Pp. 120.

¹⁰⁰ Para conocer a profundidad la relación de la familia Bush con el sector Energético y el supuesto rumor de sociedad y amistad de dicha familia con Bin Laden, así como de los negocios en el sector del entonces presidente de EE.UU véase COLL, Steve, “Book World: ‘The Bin Ladens: an arabian family in the America Century’” [en línea], The Washington Post, April 1st, 2008, en Global Factiva.com dirección URL: http://global.factiva.com/aa/?ref=WPCOM00020080402e44100001&pp=1&fcPil=es&napc=S&sa_from= [consulta 24 de octubre de 2010]

¹⁰¹ Archives, *President Bush Discusses Global Climate Change*, (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html>) News and Policies, June 2001 [Fecha de consulta 17 de febrero de 2010]

genera y las compran, o sea, la dinámica del Protocolo es legislar la compra- venta de emisiones.

Además, los países industrializados, específicamente EE.UU, tenían la ventaja de que dentro de la laxitud del Protocolo sí hay sanciones, pero si la meta no se cumple, ¿cómo se juzga? Nuevamente, la comparación con la Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte, en donde si un país denuncia que la ley de algún otro no se está cumpliendo, hay una serie de medidas que se toman y si no se respetan hay sanciones comerciales que, en este caso, sí afectan la economía del país demandado.

Además, de acuerdo a una evaluación hecha en 1996, por La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) “el *efecto neto sobre el empleo* de los programas ambientales federales para el periodo 1970- 1987 se ha considerado positivo y conducente a una disminución en el desempleo equivalente a 0.4% de la fuerza laboral”¹⁰²

El mismo informe da a conocer que sin lugar a dudas la mejora y protección al medio ambiente requiere de una gran inversión, pero que a largo plazo, éstas serán redituables tanto para el gobierno como para la sociedad civil y las empresas. Y de hecho, desde antes de la administración Bush, el gobierno ya estaba apostando a la innovación de tecnologías verdes, por ejemplo cita que en el campo automotriz, la elaboración de automóviles que cumplieran con normas de calidad ambiental podían competir con los automóviles con tecnología “limpia” japoneses y algunos países europeos.

Esto incrementaría la competitividad de la industria automotriz de EE.UU, al tiempo que se protegería al medio ambiente. Como complemento, dicho informe asegura que “en 1992, aproximadamente 4 millones de empleos (3 por ciento de la fuerza laboral con un gasto de 170 millones de dólares) estaban asociados al gasto ambiental.”¹⁰³

Existe la idea de que la negativa de EE.UU, deriva del hecho de que desde la Presidencia de Ronald Reagan en el país rige una orden ejecutiva que indica que “toda regulación pública de importancia debería someterse a un análisis costo-beneficio”, [...] se renovó en el periodo de gobierno de Bill Clinton y [...] en la

¹⁰² Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *Op. Cit.*, Pp. 156.

¹⁰³ *Ibid.*, Pp. 154.

actualidad continúa vigente.¹⁰⁴ Por lo tanto se hizo un balance de las repercusiones internas que resultarían de la ratificación del Tratado y los beneficios –internacionales- que se mostrarían si éste se ratificaba. Analizó que serían mayores las pérdidas –en términos económicos- que las ganancias, en términos políticos, porque su hegemonía podía seguir manteniéndose aunque el Protocolo no se ratificara.

De hecho esta idea del costo- beneficio, no es propia de ese país, ya que desde los años noventa surgió la idea, sobretodo en las economías no industrializadas de que establecer límites al desarrollo implicaría pérdidas económicas, y EE.UU sólo la retomó y estableció que darle paso a la entrada en vigor del Protocolo sería detener el desarrollo económico de su país, consecuentemente provocar el desempleo y por ende un retraso social. Lo cual, como se mencionó en líneas previas es refutable.

En contraste a la propuesta de la Administración Bush, Al Gore¹⁰⁵ aceptó que firmar el Protocolo de Kyoto era urgente por el cambio climático antropogénico y porque el discurso de sostenibilidad, lejos de mostrar que el desarrollo económico y social de un país podría darse a corto, mediano y largo plazo; aún sin poner en riesgo los recursos naturales existentes, parecía quedarse sólo en eso, un discurso. Y porque a final de cuentas, sí fueron los países industrializados lo que más GEI emitieron en un momento determinado y en consecuencia el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas debía ser respetado.¹⁰⁶

A partir de esto y desde nuestro punto de vista, lo que EE.UU buscaba era mantener una hegemonía, la cual realmente no ha perdido desde el final de la Guerra Fría, así como dejar las tareas del gobierno en manos de empresas privadas, pues su estrategia indicaba que, lejos de actuar por medio de relaciones diplomático-estratégicas; es decir, bajo las reglas y normas que imponen los regímenes internacionales, era continuar con el juego suma- cero, además de excluir al tema medioambiental, por lo pronto, de su agenda nacional e internacional.

¹⁰⁴ CUEVAS Tello, Ana Bertha, *La postura de Estados Unidos sobre el Protocolo de Kyoto y el cambio climático*. en México y la Cuenca del Pacífico, Universidad de Guadalajara, vol. 10, num. 28, enero- abril de 2007, Pp. 65.

¹⁰⁵ Político y Ecologista estadounidense. Vicepresidente de Estados Unidos durante la presidencia de Bill Clinton y ex candidato a la presidencia de su país en 2000. ganador del Premio Nobel de la Paz por sus esfuerzos para construir y difundir un mayor conocimiento sobre el cambio climático causado por el hombre.

¹⁰⁶ BRACAMONTES Aldana, Jorge Roberto, “Necesidad de Negociar una Convención para Reducir la Contribución de los Estados Unidos, Canadá y México al Cambio Climático Mundial”, en *PEMEX Lex, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, Núm. 69- 90, Marzo- Abril 1994, Pp. 46. Para conocer más sobre dicha afirmación y la posición que ha adoptado frente al fenómeno, véase GUGGENHEIM Davis, “An Inconvenient Truth” United States 2006 (documental), y GORE, Albert Arnold, “Al’s Journal” [en línea], dirección URL: <http://blog.algore.com/>, [consulta 24 de octubre de 2010]

Sin embargo, parece ser que la diversidad de estrategias con las que podía jugar el gobierno, no fueron siquiera discutidas y en el periodo más álgido del Protocolo, la Casa Blanca decidió dirigir su política exterior hacia un solo objetivo, el no era el cambio climático. De Hecho, ni Gran Bretaña, cuya afinidad con EE.UU es clara, pudo hacer que el gobierno considerará regresar al diálogo para ratificar el Protocolo.

Pero dentro del unilateralismo en el que aquel país dirigía su política exterior, sabía que no podía separarse completamente de los acontecimientos que se suscitaban en el escenario internacional; entonces la administración declaró que si bien no apoyaba al Protocolo, si se encargaría de tomar medidas internas que ayudaran a disminuir los GEI.

Así, vemos que la estrategia federal en materia del medio ambiente se enfocó en reducir las emisiones de GEI mediante la mejora de la tecnología porque, de acuerdo al gobierno de EE.UU, y de hecho, al discurso de la mayoría de las economías industrializadas, mitigar el cambio climático, dependía de la mejora y la aplicación de tecnologías verdes.

“Incluso a mediados de 2005 este país fundó junto con Australia (otra de las economías desertoras del Protocolo), la Asociación Asia-Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático (ap6) [perteneían a éste: Estados Unidos, Australia, Japón, Corea del Sur, China e India] tratado internacional alternativo al Protocolo.”¹⁰⁷

El objetivo de la Asociación no fue muy diferente al del Protocolo, simplemente dejaba en manos de la iniciativa privada la reducción de los GEI, para que el gobierno no asumiera un compromiso que no iba a cumplir y que se iba a criticar fuertemente por la sociedad internacional.

Sin embargo, sin tomar en cuenta la respuesta federal al Protocolo, hubo Estados que por cuenta propia y de acuerdo al poder que la Constitución les confiere, aceptaron el Tratado y pusieron en marcha mecanismos que ayudaban a reducir las emisiones de GEI, tal es el caso de California cuyo gobernador Arnold Schwarzenegger partidario del Protocolo de Kyoto, el 27 de septiembre de 2006,

“firma una ley que busca que las emisiones de dióxido de carbono y otros gases se reduzcan en un 25 por ciento para el año 2020 en California el duodécimo emisor mundial de estos gases. Esta medida fuerza a las principales industrias, como las refinerías de petróleo o las plantas eléctricas, a que reduzcan las emisiones de los contaminantes que contribuyen al calentamiento global. Schwarzenegger también firmó una ley que tendrá consecuencias más allá de de los bordes de este estado, ya que prohibirá que las compañías eléctricas de California firmen contratos a largo plazo con proveedores, principalmente con plantas de carbón, que no cumplan las

¹⁰⁷ CUEVASA, Tello, Ana Bertha, *Op. Cit.*, Pp. 6.

directrices californianas con respecto a las emisiones, lo que las llevará a instalar tecnologías más limpias. [Obligando] a las industrias que causan más contaminación a poner en marcha mecanismos de “intercambio de límites.”¹⁰⁸

Tras el ejemplo de dicho Estado, Los Ángeles, Nueva York y Boston se sumaron para alcanzar las metas de Kyoto, debido a la poca o nula confianza en el Gobierno federal.

Ahora bien, en lo relativo al cuidado del medio ambiente, la Casa Blanca se encarga de elaborar las leyes que rigen la relación población- medio ambiente, pero realmente es la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés) la encargada de dirigir las políticas en éste ámbito, mediante una serie de leyes, que a primera vista son bastante aceptables y bien definidas.

Así que la oración de “llevar a cabo medidas nacionales para disminuir las emisiones de GEI” se traduce en que la EPA debe jugar un papel más activo y riguroso en la elaboración implementación y cuidado de mejores políticas medioambientales y es precisamente eso lo que vamos a interpretar.

2.2.1. Características generales de la política ambiental estadounidense.

Debido a la característica principal del sistema jurídico de EE.UU, es decir que es un Estado regido por *common law*, su legislación ambiental es diferente a la de México y por ende no tiene solo una ley, sino varias, las cuales consideran a un solo medio ambiente como un todo, lo que las hace estar más reguladas y en consecuencia ser más rígidas.

A continuación se hablará un poco de ellas así como de la Agencia federal que vigila su cumplimiento, para entender porqué EE.UU no necesitaba ampliar o hacer más rígida su legislación, sino acoplarla a la reducción de GEI, de haber aceptado el Protocolo.

2.2.1.1. Antecedentes.

El que la posición del Estados Unido frente al Protocolo de Kyoto no haya sido satisfactoria, no demuestra que su interés por el cambio climático, el equilibrio ambiental y la conservación de la biodiversidad no sean temas importantes en su política interna.

¹⁰⁸ Citado en *Ibid*, Pp. 122.

Desde finales de los años sesenta se tenía una clara visión de lo que era el cambio climático y las implicaciones que éste podría traer consigo. Uno de los factores con más peso fue la publicación de Rachel Carson “Silent Spring” en 1962, así como los reportes presentados por el gobierno, que daban a conocer la relación crecimiento poblacional- medio ambiente, en donde aclaraban que al no contar con una política gubernamental clara en materia de medio ambiente, las consecuencias impactarían en el desarrollo económico. Así que desde ese momento, durante la presidencia de John F. Kennedy, el tema medioambiental se incluyó en la agenda de Estados Unidos.¹⁰⁹

Una de las primeras propuestas dirigidas a la protección ambiental fue establecer un programa federal de las tierras de recreación y un programa de conservación de la vida silvestre de largo alcance. A partir del año 1969 y 1976 una amplia gama de programas y leyes en materia ambiental se dieron a conocer en el país. En 1969 surgió la Ley Nacional sobre Política Ambiental, en 1970 la Ley de Aire Limpio (Clean Air Act) y 1972 la Ley de Agua Limpia (Clean Water Act).

También en 1970, durante la presidencia de Richard Nixon, se creó la Agencia de Protección Ambiental de EE.UU, la cual

“fue establecida para consolidar en una sola agencia una variedad de actividades federales de investigación, monitoreo, establecimiento de estándares y acatamiento para asegurar la protección medioambiental. La misión de la EPA es proteger la salud humana y salvaguardar el medio ambiente natural—el aire, el agua, y la tierra—del cual depende la vida.”¹¹⁰

Tanto las leyes mencionadas como la EPA, se convirtieron en el eje rector de la política ambiental de EE.UU, la cual obedeció en gran medida al crecimiento poblacional y al nuevo modelo de consumo, ya que ambos factores acrecentaban el riesgo de la degradación medioambiental.

En el terreno internacional, a partir de los años ochenta, se hacía cada vez más ruido sobre la aceleración del cambio climático y las medidas de protección y resarcimiento que las naciones debían tomar, de esta forma EE.UU tomó un papel activo y aceptó la inclusión del desarrollo sostenible como uno de los temas prioritarios de las políticas gubernamentales.

¹⁰⁹ Cr. GERSHTENSON, Joseph, SMITH, Brian W., MANGUN, William R., *Friends of the Earth? Partisanship, Party Control of Congress, and Environmental Legislation in Congress*, en *Politics and Policy*, UDLA, volume 34, number 1, March 2006, Pp. 67- 92.

¹¹⁰ EPA, *EPA conmemora su historia y celebra su 35to. Aniversario*, (<http://www.epa.gov/espanol/historia.htm>) Environmental Protection Agency United States, Diciembre 2005, [Fecha de consulta 17 de febrero de 2010]

En 1991, la EPA puso en marcha un programa en donde participaron el gobierno, la industria y las comunidades con el objetivo de “reducir para 1995 el 50 por ciento de las emisiones producidas en 1988 por 17 compuestos químicos altamente tóxicos,”¹¹¹ el cual se logró en 1993 año en el que la Agencia dio a conocer su primer plan quinquenal para obtener un uso sostenible y productivo de los recursos naturales para que la demanda, tanto de las ciudades como de las industrias, no se calificara de insostenible.

En razón de lo anterior, en 1993 se creó el Consejo Presidencial sobre Desarrollo Sostenible (President’s Council on Sustainable Development) con objetivos encaminados a lograr el desarrollo económico, social y medioambiental de la población a través de mecanismos como: equidad, educación, responsabilidad internacional, entre otras.

Sin embargo, debido a que los diversos intereses tanto del gobierno, la industria y las organizaciones no gubernamentales¹¹² no van por el mismo camino, y gracias a la gran participación ciudadana en EE.UU, hasta este momento ha sido difícil coincidir en cómo lograr el desarrollo sostenible y en beneficio de quién sería (población o industria).

Lo anterior suena bastante absurdo porque se supone que el beneficio debe ser “común” y de acuerdo a la forma en la que el país entiende este desarrollo, lo que las políticas gubernamentales han buscado desde, principalmente, 1992, ha sido la protección de los recursos naturales para disfrute tanto de las presentes generaciones como de las futuras, y no precisamente el aumento en el crecimiento económico del país mediante el buen aprovechamiento de los recursos naturales tanto de las generaciones presentes como futuras, caso de México y los países con el mismo status.

A razón de esto, en 1994 la EPA introdujo la Ley de Sentido Común, la cual plantea que las medidas que se tomen para disminuir y prevenir la contaminación ambiental deben someterse a un estudio costo/ beneficio, para conocer el grado de sostenibilidad de los diversos proyectos a realizar en cualquier materia.

¹¹¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Op. Cit.*, Pp. 150.

¹¹² Es importante mencionar el papel que juegan las Organización No Gubernamentales (ONG) en tanto que ellas son participes activos en la toma de decisiones legislativas y presupuestarias a nivel federal, estatal y local; lo que hace aún más complicado hacer coincidir las opiniones de los diversos actores en el terreno político- ambiental.

Durante el período de la administración Bush el estudio costo/ beneficio fue muy socorrido por un gran número de industrias e incluso legisladores que no son participes de los movimientos ambientalistas y la lucha contra el cambio climático, para que la aprobación de leyes respecto al tema se ralentizaran.

Actualmente, el gobierno de Barack Obama, parece estar dando un giro de 180° en temas medioambientales, principalmente porque dentro de su agenda política si se contempla el tópico, y en su campaña presidencial pugnó mucho por considerar al Protocolo de Kyoto como benéfico para la disminución de GEI.

2.2.1.2. La legislación ambiental general.

La legislación ambiental de EE.UU confía en que enfocar la atención a cada ecosistema traerá como respuesta una mejor actuación en su protección, conservación y explotación de los recursos naturales.

La legislación ambiental de aquel país pareciera no ser tan extensa, ni tener tantos actores como en el caso de México, pero lo es, la diferencia es que no se engloba todo en una sola ley, sino que existe una ley para cada tema (aire, agua suelo, responsabilidad ambiental, tóxicos, etc.), así que si por ejemplo se juntaran por lo menos tres leyes: agua, aire y tóxicos, por mencionar algunas, con eso sería más que suficiente para superar el contenido de la LGEEPA, y esto tiene una razón de ser

“Mientras que en nuestro sistema [*canónico- romano*] hemos procurado adoptar leyes y reglamentos específicos para una variedad de problemas y cuestiones ambientales; en Estados Unidos, el régimen de protección ambiental ha ido desarrollándose con base en los numerosos estatutos en materia ambiental existentes, a través de su interpretación jurídica [*sistema de common law*].”¹¹³

Por lo tanto, las leyes ambientales de ese país se formulan de acuerdo a la necesidad de regular un área ambiental en específico, no a todas las áreas por igual. Aunque sí existe una ley que podría considerarse “general”, la Ley Nacional de Política Ambiental (1969) que nació con el objeto de restaurar y conservar la calidad ambiental, “[estableciendo] la meta de maximizar la cooperación internacional y la promoción del desarrollo sustentable y la protección ambiental a nivel global.”¹¹⁴

¹¹³ SOBERANES, Fernández, José Luis, *Ibíd.*, Pp. 59.

¹¹⁴ ANTAL Edit, *Ibíd.*, Pp. 124.

Esto suena contradictorio porque, hasta ahora el discurso de EE.UU se orienta a buscar la cooperación y protección ambiental mediante mecanismos tecnológicos, avances científicos, etcétera, evitando a toda costa hacer uso de instrumentos legales para la cooperación, aun más si éstos son internacionales.

Pero hay una razón de ser. El partido en el poder o el partido dominante que casi siempre ha sido el Partido Republicano, suele oponerse de manera evidente a practicar una verdadera cooperación internacional, sobreponiendo siempre su política interna frente a la política internacional. El ejemplo más claro, cuando cambió la administración de Clinton a Bush, en ésta no sólo el partido dominante, también el partido en el poder fue Republicano y lo primero que hizo al llegar al poder fue cambiar de rango o terminar con las políticas ambientales y sociales.

Ahora, la actuación de los partidos sí es importante pero no determinante, porque la creación de leyes más flexibles o más rígidas, depende también de la libertad que tienen los ciudadanos, ONG's e Industrias de actuar a favor o en contra de la formulación de leyes en diversas materias –mediante la presión que ejercen sobre los legisladores, obviamente con ciertas restricciones, mismas que la Constitución establece-.

Pero aún con su peso, la legislación no es perfecta “economistas e industrias han argumentado que muchas de las regulaciones hacen de la mitigación de la contaminación excesivamente compleja y cara. Además las leyes no siempre han actuado como han pretendido [...]”¹¹⁵ Pero en este momento eso es lo de menos, además se ha comprobado que, de acuerdo a los análisis costo/beneficio que se han hecho, realmente no se refleja una gran pérdida.

El problema es que quien tiene que actuar de manera sólida e indistinta es la EPA porque finalmente es ella quien administra la legislación y quien decide poner en marcha o no mecanismos de protección y conservación ambiental, más allá de lo que se establezca en la Casa Blanca.

A propósito de las leyes, es enriquecedor mencionar algunas de ellas para conocer su objetivo principal y la estrecha relación que cada una tiene con la EPA.

¹¹⁵ RAVEN Peter H, BERG, Linda R., *Environment*, 4th Edition, Hoboken New Jersey, 2004, Pp.

a) Ley Nacional de Política Ambiental (National Environmental Policy Act)

Impulsora de la EPA. Nació con el objetivo principal de restaurar y conservar la calidad ambiental, anticipa que todos los proyectos de Ley o acciones federales que puedan afectar la calidad del medio ambiente humano deben crear un reporte sobre impacto ambiental, así como los efectos contraproducentes y su posible corrección. Los reportes que serán revisados y aceptados o rechazados por la EPA.

Al mismo tiempo la ley indica que anualmente el Presidente debe presentar ante el Congreso, un Informe de Calidad Ambiental para lo cual se creará un Consejo de Calidad Ambiental (CEQ) tanto para asesorarlo en la preparación del informe, como para recopilar información relativa a la calidad ambiental del país.

Lo que resulta más importante de esta ley es la promoción que se le hace a la cooperación internacional, y como se dijo en líneas previas se puede observar que está en la ley, pero no en la práctica.

b) Ley Federal de Control de de contaminación del Agua (Clean Water Act)

Tiene como antecesora a la Federal Water Pollution Control Act (Ley Federal de Contaminación del Agua), la cual fue reorganizada y expedida en 1972 con el nombre de Clean Water Act. Su función principal consiste en establecer una estructura básica para regular las descargas de contaminantes en aguas del país para que la vida marina pueda desarrollarse sin ningún problema.

Por su parte, la EPA puede, bajo el auspicio del Sistema Nacional de Eliminación de Descargas de Contaminantes, otorgar permisos para que las industrias puedan descargar ciertos contaminantes a las agua territoriales.

c) Ley de Aire Limpio (Clean Air Act)

Se encarga de regular la calidad tanto del aire nacional como de la capa de ozono. Para poner en práctica esta ley, la EPA juega un papel importante, puesto que se encarga de promulgar los Estándares Ambientales Nacionales de Calidad del Aire (NAAQS) para proteger la salud pública. Para tal efecto, la ley regula ciertos gases contaminantes del aire y devastadores de la capa de ozono, así como los precedentes de la lluvia ácida. De esta forma, vemos que la ley parece ser el complemento ideal para cumplir con el Protocolo de Montreal.

d) Ley de Compensación y Responsabilidad Ambiental (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act)

También conocida como “superfund” señala que las personas que almacenen, manejen o desechen sustancias peligrosas serán responsables, ante el gobierno y ante quién se le haya causado un daño mayor, por las reparaciones a realizar.

Es conocida como “superfund” porque proporciona un “superfondo” federal para limpiar sustancias de desechos peligrosos no controladas o abandonadas, así como accidentes, derrames y otras emergencias de emisiones contaminantes y degradantes del medio ambiente.

e) Ley Federal de Energía (Energy Policy Act)

Se encarga de regular la producción de energía en EE.UU: eficacia energética, energía renovable, petróleo y gas, carbón, cuestiones nucleares y de seguridad, vehículos y combustibles para motores, incluido el etanol, tecnología de cambio climático, etcétera. Además prevé las garantías de préstamos para las Entidades que desarrollen o generen tecnologías innovadoras con el fin de emitir una menor o nula cantidad de GEI.

Cada ley es entonces, propia de un medio ambiente; es decir, como se dijo en un principio, cada una se encarga de regular un espacio determinado, muestran cierta rigidez y solidez, y todas son administradas por la EPA para poner en marcha una política ambiental eficaz, pero para lograr una verdadera eficacia, es importante, incluso determinante, que el país trabaje en su legislación ambiental, ya que

“En el pasado, mientras sus políticas ambientales estaban en un primer plano en comparación con otros países de la OCDE [...] en la actualidad, las políticas ambientales de muchos países miembros han progresado hasta el punto de que Estados Unidos ya no se encuentra en el primer plano en todas las cuestiones internacionales.”¹¹⁶

Entiéndase esto como la necesidad del país de poner en marcha políticas ambientales congruentes con la realidad internacional, específicamente con el cambio climático, por lo que la EPA debe tener un rol más activo en la aplicación efectiva y el cumplimiento o, en su caso, seguimiento a lo recomendado por los instrumentos internacionales en la materia, por ejemplo, como no es obligación de EE.UU acatar las órdenes del Protocolo de Kyoto, la EPA debe por lo menos, dar seguimiento a su evolución, porque precisamente a partir de que EE.UU rechazó el Protocolo, la EPA ha

¹¹⁶ ANTAL Edit, *Ibid.*, Pp. 125.

tenido un papel más activo en las acciones encaminadas al medio ambiente y el cambio climático.

Pero sí lo que pretende es ser más eficaz en sus acciones y decisiones, debe, en principio, tener congruencia con lo que establece la Ley Nacional de Política Ambiental y poner en práctica la cooperación internacional y posteriormente alinearse con la mayoría de los países que se han sometido al régimen internacional del cambio climático.

2.2.1.3. El papel de la Agencia de Protección Ambiental a partir del rechazo al Protocolo de Kyoto.

Este apartado no se trata de un recuento de la historia y división de la EPA sino de su labor y el papel que ha jugado en EE.UU, principalmente a partir de que la Administración Bush dejó en sus manos todo lo relativo al medio ambiente y el cambio climático (2001), mientras su agenda se ocupaba en cuestiones relativas a la guerra contra el Terrorismo.

La Agencia de Protección Ambiental se creó en 1970 durante la Presidencia de Richard Nixon con el propósito de vigilar el cumplimiento de las diversas leyes en materia ambiental de su país.

No sólo es la institución ambiental con mayor importancia federal en EE.UU, también juega un papel decisivo en la elaboración de estrategias medioambientales, porque a pesar de que la Casa Blanca tiene la labor de desarrollar las políticas ambientales, así como coordinarlas, es la EPA la que realmente las pone en marcha y vigila su cumplimiento.

Cuando EE.UU decidió no dar apoyo al Protocolo de Kyoto, también aseguró que implementaría medidas nacionales, no para cumplir con los objetivos de kyoto, sino para mejorar la calidad del medio ambiente de su país, y disminuir sus emisiones de GEI. Luego entonces mediante la EPA el gobierno de EE.UU estableció que su Propósito era

“bajar las emisiones a un estimado de 183 toneladas métricas por millón de dólares del Producto Interno Bruto en 2002, a 151 toneladas métricas por millón de dólares del Producto Interno Bruto en 2012. El compromiso de Estados Unidos [fue] lograr 100 millones de toneladas métricas de emisiones reducidas en 2012 con más de 500 millones de toneladas métricas en ahorros acumulativos durante toda la década. La política se [enfocó] en reducir emisiones mediante la mejora y el

esparcimiento de la tecnología, mejorando la eficacia del uso de la energía, programas voluntarios con la industria y cambiar a combustibles más limpios.”¹¹⁷

Esto es, de acuerdo a EE.UU, mediante la utilización de fuentes de energía limpias y la lenta reducción de los GEI –para que su economía no se viera afectada- el país ayudaría a combatir el cambio climático de manera nacional, mediante la ayuda y esfuerzo de las industrias –públicas y privadas- y la EPA. De la misma forma se fortalecería y desarrollaría la tecnología y la eficacia del uso de la energía.

La EPA empezó a poner en marcha diversos programas medioambientales, dentro de los cuales destacan el programa de Transporte y Calidad del Aire –donde casi todos los medios de transporte participan- que tiene como finalidad, con la Campaña Nacional de Diesel Limpio, crear esfuerzos reguladores para reducir emisiones de motores que utilizan diesel. De la misma forma, se suman el programa Camino Limpio, donde colaboran diversas industrias con el fin de incrementar energías eficaces y seguras, y reducir la contaminación del aire así como los GEI.

Al mismo tiempo se encuentran iniciativas como líderes de la energía y energía limpia, programa que se desarrolla entre el gobierno y las empresas, y son administrados por la EPA, para desarrollar más y mejores estrategias para combatir el cambio climático.

Ahora bien, es claro que aunque el tema no quiera ser tomado en cuenta por la administración que se encuentre en el poder, considerarlo se convierte en una necesidad debido a la presión que ejercen los diversos grupos (sociedad civil, ambientalistas y algunos legisladores) y es la EPA quien se encarga de dar respuesta y en la mayoría de los casos solución, a las problemáticas.

Vemos entonces que el papel de la EPA siempre ha sido significativo, pero a partir de 2001 se volvió aún más importante porque la administración Bush dejó en sus manos todo lo relativo al medio ambiente; es decir, la Casa Blanca también juega un papel activo, pero esta vez se enfocó tanto en su política exterior y todo lo relativo a la cooperación internacional en términos de seguridad que en cualquier otro aspecto, dejando que la Agencia se hiciera cargo de llevar a cabo acciones que representaran la contrapartida del Protocolo de Kyoto.

¹¹⁷ (Traducción Propia) EPA, *National Goal to Reduce Emissions Intensity*, (<http://www.epa.gov/climatechange/policy/intensitygoal.html>) Environmental Protection Agency, Climate Change, U. S Climate Policy, Updated on February 17th, 2009 [Fecha de consulta 22 de febrero de 2010].

Por ejemplo, a partir de su rechazo, la EPA se encargó de poner en marcha mecanismos con el propósito de hacer que eventualmente, los GEI disminuyeran y la calidad del medioambiente mejorara; lo cual, en realidad, no parece representar un gran reto porque de hecho, la Ley de Aire Limpio y la Ley Federal de Energía prevén el uso controlado de los diversos contaminantes que afectan el aire, así como la disminución en la emisión de GEI, así que lo de menos era aplicar de forma correcta la legislación, aún cuando en la Cámara de Representantes o el Senado se negaran a poner en marcha las restricciones que la ley indica.

Aún obedeciendo la Ley, la EPA tuvo que ver su actuación restringida a raíz de la profunda relación de Bush con las petroleras y el fuerte cabildeo de éstas en el Senado y la Cámara de Representantes, y la idea de Bush de crear un símil de Kyoto, pero obviamente mucho más permisivo y menos controlador; es decir, la Asociación Asia- Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático.

Vemos entonces que sí, definitivamente la actuación de la EPA se ha visto restringida, pero lo poco o mucho que se considere que ha hecho, en realidad ha ayudado tanto a la población como al país, aunque claro, al día de hoy falta mucho, empezando por la aprobación de la ley de Cambio Climático.

2.2.2. Asociación Asia-Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático (AP6)

La Asociación Asia- Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático (AP6), es el mecanismo con el cual EE.UU pretendía deslindar al gobierno de cumplir con el Protocolo de Kyoto y dejar que la iniciativa privada fuera la encargada de instaurar medidas que redujeran las emisiones de GEI.

Surgió como respuesta a la negativa de EE.UU, y en consecuencia de Australia, de adherirse al Protocolo. A dicha iniciativa se sumaron los gobiernos de Japón, Corea del Sur, China e India, países que sí eran signatarios del Protocolo, pero que no por ello dudaron en formar parte de la Asociación.

La AP6 es la evidencia de que EE.UU, no estaba dejando tan de lado el tema medioambiental, simplemente lo que el gobierno de Bush no quería era ocuparse de un problema serio y que necesitaba de proyectos sostenibles y creación de políticas públicas al momento, así como adquirir compromisos que de antemano sabía, que la administración no iba a cumplir, sobretudo después de los ataques del 9/11 por lo que el camino más fácil era: 1. Darle mayor carga de trabajo a la EPA y que ella fuera la

que se encargara de resolver los problemas ambientales del país para lo que se le otorgó un presupuesto mayor que el del año anterior

Presupuesto de la Agencia de Protección Ambiental

Año Fiscal	Presupuesto
1999	\$7, 590, 352,000
2000	\$7, 562, 800,000
2001	\$7, 832, 212,000

Traducción propia con datos de la Agencia de Protección Ambiental

2. Crear un mecanismo alternativo, mediante el cual el gobierno no se comprometiera a tan ardua tarea, por el contrario que lo hicieran las Industrias y él solo se encargara de vigilar los avances o retrasos. Esta opción fue la más viable.

Surgió entonces la Asociación Asia- Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático (AP6), ofreciendo una propuesta innovadora ante la opinión pública porque dejaba en manos del sector privado la reducción de GEI, mientras el gobierno otorgaba su consentimiento para hacerlo y dirigía su atención en otros temas de la agenda política.

La idea de la Asociación era sencilla, “trabajar por la erradicación del efecto invernadero, sin entorpecer el crecimiento económico”¹¹⁸, objetivo que se lograría mediante el empleo de tecnologías “limpias”.

Lo que resultó ser aún mejor, fue que en ningún momento se obligó a los países – industrias- a disminuir sus emisiones de GEI, lo cual finalmente contrasta con el objetivo, porque ¿cómo mitigar el calentamiento global sino es con el compromiso de disminuir de GEI?

La respuesta es fácil, lo que los gobiernos buscaban no era que las Industrias disminuyeran su producción masiva, sino que utilizarán para su producción, tecnologías limpias. Lo cual es bueno y suena bastante agradable y si Kyoto hubiera dicho lo mismo, seguro todos los países lo firmaban, pero ¿qué hay de los países que

¹¹⁸ Citado en CUEVAS Tello, Ana Bertha, *Australia: No al Protocolo de Kyoto, sí a la Asociación Asia-Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático*, en México y la Cuenca del Pacífico, Universidad de Guadalajara, Vol. 8, Num. 25, mayo-agosto de 2005, Pp. 34.

no tienen esa tecnología, que son pobres y a penas pueden importar tecnología “añeja” o peor ni siquiera eso?

Suena prometedor y hasta cierto punto idealista, pero es ahí donde entra el papel de la cooperación internacional, y eso no es lo que, para empezar, EE.UU quiere. Además el objetivo no fue detener el calentamiento global sino prolongar el tiempo en el que éste surtiera sus mayores efectos; así lo dijo, de manera indirecta y en variadas ocasiones, el entonces Primer Ministro de Australia John Howard “el mundo seguirá utilizando combustibles fósiles durante muchos años, porque es más económico hacerlo; por lo tanto, es de sentido común que se intente y se logre hacer más limpio el uso de los combustibles fósiles”¹¹⁹

Como sea, no es necesario observar con detenimiento la propuesta de la Asociación, porque finalmente surgió con el mismo propósito del Protocolo de Kyoto, con la diferencia de que aquí se aplicarían las mejores tecnologías para reducir los efectos del calentamiento global, además de que nadie obligaba a las industrias a hacerlo, contrariamente, éstas disminuirán sus emisiones en la medida de sus posibilidades; es decir, no tenían que hacer investigación, aplicación y uso de la tecnología en un tiempo determinado.

Entonces ¿diferencia real? No existe. Pues también el Protocolo y sus mecanismos de flexibilidad contemplan que con ayuda de la tecnología se disminuyan los GEI, porque permite que se hagan inversiones tecnológicas en otros países para que su costo sea menor al que podría ser en su propio país. Y si la penalización más grave para un país que no cumpla con el protocolo y sobrepasar su cuota, es aumentarle a ésta 30% y sacarlo del mercado de emisiones, ¿quién y cómo se obliga a cumplirlo? Y en la AP6 ¿quién obliga y cómo se cumple?

Tampoco es que el Protocolo no haya servido en 5 años que ha establecido un “régimen” para detener el calentamiento global, pero evidentemente no es el remedio para salvar al planeta del cambio climático.

Se cierra la reflexión de la AP6 aclarando que no es ni un boicot al Protocolo, ni un mecanismo paralelo sino una herramienta que por lo pronto ayuda a EE.UU, Australia y Japón a vender su “tecnología limpia”. Porque como dijo Daniel Bodansky, quién fuera negociador de política sobre cambio climático del Departamento de Estado de

¹¹⁹ *Ibid.*, Pp. 37.

EE.UU (1991-2000) “la tecnología sola no es suficiente. Necesitamos incentivos a la industria y más intervención gubernamental.”¹²⁰

2.3. Posición de Canadá

Durante el Gobierno de Brian Mulroney la importancia del cambio climático y el cuidado del medio ambiente, fue importante tanto para los ciudadanos como para el Gobierno; por tal motivo, Canadá fue uno de los primeros países en hacer un llamado internacional para resolver los problemas del cambio climático.

Con la llegada al poder de Jean Chrétien y la aceptación por parte de su gobierno de la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, se esperaba que el gobierno hiciera de la reducción de los GEI una política lo suficientemente ambiciosa como para demostrar que, junto a la Unión Europea (UE), emprendería una verdadera lucha contra el cambio climático.

Sin embargo, las expectativas fueron más allá de las acciones del gobierno porque, como las provincias tuvieron más peso que la federación, lo único que logró hacer el gobierno federal fue publicar un plan de acción (1995) en el que se hacía un llamado a la participación “voluntaria” de las industrias en relación a la disminución de los GEI, el cual lamentablemente resulto ser ineficaz para las provincias en pro del medio ambiente y los grupos ecologistas, pues de acuerdo a su discurso el gobierno sólo se desligaba de las responsabilidades respecto a la protección ambiental.¹²¹

El debate en el parlamento canadiense, pero sobretudo con las provincias mayormente dependientes de la explotación de recursos naturales no renovables “contribuyo a contrarrestar la posición canadiense durante las negociaciones.”¹²² Y podría decirse que obligó al país a rechazar la firma de aquel instrumento.

No firmar el Tratado provocó una dura crítica tanto por los ecologistas como por los países de la Unión Europea, dándole a Canadá cierto desprestigio internacional, y calificando de incoherente la relación entre el discurso que daba y la posición que realmente asumió.

¹²⁰ LEAHY, Stephen, *Nuevo Pacto lejos de kyoto*, [en línea] en Medio Ambiente y Desarrollo, Tierra Americana, 2005, dirección URL: <http://www.tierramerica.net/2005/0806/noticias1.shtml>, [consulta 25 de febrero de 2010].

¹²¹ Pero en realidad Chrétien lo hacía para no encontrarse con confrontaciones federales-provinciales. Y por supuesto que el plan fue bien recibido por los grupos empresariales. Véase JUILLET, Luc, *La política ambiental canadiense en el cambio de siglo*, en HRISTOULAS, Athanasios, DENIS, Claude, WOOD, Duncan (Coord.) “Canadá: política y gobierno en siglo XXI”, Miguel Angel Porrúa, México, 2005, Pp. 110-113.

¹²² JUILLET, Luc, *Ibíd.*, Pp 119.

Debido a esto y tras un largo debate, Canadá decidió firmar el Protocolo y aceptar un 6% en su disminución de GEI, para lo cual creó la Oficina para los Mecanismos de Desarrollo Limpio y Aplicación Conjunta, al año siguiente (1998).

La discusión se presentó una vez más cuando la provincia de Alberta cuestionó la intención del gobierno federal de cumplir con las disposiciones del Protocolo – disminuir emisiones de GEI-, si Canadá y en especial la economía de las provincias del oeste, dependía de la producción de combustibles. Esto, sumado a la posición de EE.UU de salirse del Protocolo, era una ventaja incuestionable para que el país no ratificara el Tratado, sobre todo si buscaba no tener confrontaciones con las provincias.

Sin embargo, y debido a la presión de los ambientalistas, la opinión pública y algunas provincias favorables al Protocolo, el gobierno federal repensó ratificar el instrumento, principalmente porque el hecho traería costos políticos, ya que ciertas provincias, en especial Québec podría volver a pugnar por su independencia, o Alberta considerar la suya.

Dos factores fueron la pauta para que Canadá ratificara el Protocolo, su reputación internacional y el peso de la opinión pública; sobre todo, porque no ratificarlo sería un punto desfavorable para el multilateralismo con el que se le ha calificado durante mucho tiempo. Además las disputas federación- provincia podrían resolverse con la armonización de las leyes, plus un fuerte cabildeo.

De esta forma Canadá se comprometió formalmente a reducir, para el año 2010, sus emisiones de gases de efecto invernadero en 6%, lo que se traduce en 240 millones de toneladas de emisiones al año, además puso en marcha el Plan de Acción 2000 para empezar a trabajar en la disminución de los GEI.

La situación cambió con la llegada al poder de Stephen Harper, quien durante su campaña electoral prometió continuar con las políticas de las administraciones anteriores, sobretodo en materia social y ambiental. Sin embargo, en la práctica lo que hizo fue paralizar la puesta en marcha del Plan 2000, evidenciando la nueva postura del país frente al Protocolo, así como su empatía con el sector industrial, la autonomía de la provincias, y el paralelismo con las políticas unilaterales de George W. Bush.

Pero Canadá no podía perder su prestigio internacional, y al igual que EE.UU tenía que poner en marcha alguna acción para evidenciar que internamente estaba tratando el problema y cumpliendo con las disposiciones del Protocolo, así que en 2006, el Ministerio de Medio Ambiente de Canadá presentó la Clean Air Act (Ley de Aire

Limpio) como parte de la estrategia para disminuir los GEI, para disminuir estos gases en alrededor de 45 a 65% en referencia a los niveles de 2003.

La estrategia mostró la buena voluntad de Canadá para cumplir con el régimen, pero en realidad no existe relación alguna con la propuesta de Kyoto; es decir, el Protocolo habla claramente de llegar a niveles de 1990, y la Clean Air Act de los niveles de 2003.

Además si se considera que, de acuerdo a los expertos del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, las ONG's medioambientalistas y la NASA, el planeta tiene menos de 10 años para contrarrestar el calentamiento global; la ley parece contradecir tanto a estos actores como al Protocolo, porque lo que hace es ampliar el margen de contaminación para la mayor industrialización y explotación de los recursos naturales –principalmente petróleo- y no disminuir los niveles de explotación o emisión excesiva de GEI.

La expedición de dicha ley se vio como una renuncia implícita al Protocolo y no como un compromiso con sus disposiciones, lo cual es criticable, no por el hecho de pensar que Kyoto resolverá los problemas medioambientales del mundo o que con la aplicación de los Mecanismos de Flexibilidad haya una disminución excesiva y benéfica de los GEI, porque al contrario, hay países que aún siendo firmantes del Protocolo, han aumentado sus emisiones, sino porque de acuerdo a la disposición de la Clean Air Act se puede contaminar hoy, de cualquier forma la reducción de los GEI será “forzosa” hasta 2050 y porque “las medidas planteadas favorecen a las industrias más contaminantes, especialmente al sector energético con sede en las provincias de Alberta y Ontario, que representan el 77% de las emisiones canadienses.”¹²³

De hecho, la ley fue aún más criticada porque ambientalistas afirmaban que desde que Harper asumió el poder, era EE.UU quien manejaba su política ambiental, la cual tenía que estar a la par con sus intereses; esto, desde algún punto de vista era cierto, porque cuando coincidieron los mandatos de Bush y Harper, las políticas ambientales, no eran las mismas, pero si mostraban cierto paralelismo.

Y ahora con el cambio de administración en EE.UU, y el interés de Barack Obama por la energía limpia y cumplir con las disposición de Kyoto –aunque sea en el discurso- han obligado a Harper a cambiar su política medioambiental y dejar de

¹²³ ALARCON Caballero, Manuel. “Posicionamiento de Canadá frente al Protocolo de Kyoto” [en línea] Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Ottawa, Canadá 2006 Pp. 4, dirección URL: <http://www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,00.bin?doc=582416>, [consulta 26 de febrero de 2010].

favorecer tanto al sector industrial como a las provincias; es decir, la federación debe tener injerencia directa en la legislación ambiental del país.

2.3.1. Características generales de la política ambiental en Canadá.

La legislación de Canadá es bastante compleja pero más similar a la de EE.UU. en tanto la competencia que tienen las provincias de legislar sobre su medio ambiente, dejando un poco de lado lo que se establece a nivel federal.

De esta forma es importante conocer un poco acerca de ella y más que hablar de las leyes en general, opinar sobre la forma en la que se dispone en materia ambiental y por qué es así ya que, si bien tiene leyes federales, a diferencia de México o EE.UU, en Canadá tienen más peso las leyes provinciales que las federales a menos de que haya un fuerte cabildeo para que sea lo contrario.

De la misma forma se hablará un poco sobre la decisión de este país de ratificar el Protocolo de Kyoto y el especial énfasis que pone en la práctica del Mecanismo de Desarrollo Limpio, precisamente por ser el que más conviene a su economía.

2.3.1.1. Antecedentes

En 1867, se dictó el Acta de la Norteamérica Británica (Ley Constitucional) en ella se establecieron las facultades legislativas tanto de las Provincias como de la Federación, pero, de acuerdo a la época en la que nació, el medio ambiente ni era una prioridad, ni parecía tener un por qué para legislarse.

Hasta los años setenta cuando empezó el movimiento internacional a favor del medio ambiente, principalmente por el llamado del derecho a “un medio ambiente sano” de la Conferencia de Estocolmo, en 1971 se creó el Ministerio de Medio Ambiente bajo el auspicio de la Ley del Ministerio de Medio Ambiente; empero la creación no causó mayor controversia porque la ley Constitucional de 1867, de manera indirecta, establecía que las provincias eran quienes tenían la facultad de decidir sobre sus territorios, así como sus recursos naturales; o sea a partir de lo que ellas dispusieran se legislaba o no en materia ambiental.

Pero también se dieron a conocer leyes como

- a) Ley de Aguas de Canada (Canada Water Act)
- b) Ley de Pesca (Fisheries Act)
- c) Ley de Aire Limpio (Clean Air Act)
- d) Ley de control de Descargas al Océano (Ocean Dumping Control Act)

e) Ley sobre contaminantes del Ambiente (Environmental Contaminants Act)

Con el propósito de regular, en el ámbito federal los temas a los que se refieren. Sin embargo, su creación no obtuvo mayor relevancia porque las provincias, bajo la facultad que la constitución les otorgaba, se encargaron de fijar normas pertinentes, en base a sus intereses, en las distintas materias –entre las cuales se encuentra al medio ambiente-.

En 1982 con la Enmienda Constitucional de los Recursos (Resource Amendment), se reafirmó que era facultad de las provincias decidir sobre la exploración y explotación de sus recursos naturales, así como legislar los efectos ambientales que esto pudiera producir.

A partir de estos años, las presiones de la opinión pública crecían con mayor rapidez, así entre 1984 y hasta 1993 por lo menos, la política ambiental del Primer Ministro Brian Mulroney,

“implementó reformas importantes y adoptó las principales legislaciones ambientales del país durante ese periodo. [De la misma forma] el gobierno aumentó significativamente los recursos financieros asignados a la Protección del medio ambiente”¹²⁴

A pesar de que tenía fama de ser favorable a los intereses de las provincias, así como de la libre empresa, este hecho, le trajo un gran prestigio y pareció ser el parteaguas de la creación de una verdadera legislación ambiental en la cual, la intervención federal empezaría a hacerse más activa.

De la misma forma, entre los años de 1993 y 2003, la opinión pública, en particular de los grupos activistas, vio grandes expectativas sobre una nueva forma de orientar la política ambiental del país. Fue así también con el gobierno liberal de Jean Chrétien sobretodo porque él se caracterizaba por favorecer la intervención federal en el Estado.

Sin embargo, la realidad durante la administración de Chrétien fue totalmente diferente debido a que la política de gobierno, dirigió su atención al desarrollo industrial y la descentralización a favor de las provincias, sumado a la reducción de presupuesto del Ministerio Federal de Medio Ambiente en alrededor de treinta por ciento; por lo tanto, las expectativas de los ambientalistas se vieron aminoradas.

¹²⁴ JUILLET, Luc, *Op. Cit.*, Pp. 109.

Pero gracias al referéndum sobre la Independencia de Québec, que no fue alentador para su gobierno, Chrétien trató de evitar enfrentamientos entre la federación y las provincias y quiso demostrar que la federación podía funcionar mejor sin necesidad de reformar la constitución.

Estos hechos lograron que la administración del Primer Ministro optara por establecer un único régimen ambiental en el país, en el cual se considerarían tanto a las leyes provinciales como federales, por lo que emergió la Ley Canadiense de Protección Ambiental (CEPA) estableciendo que dadas las necesidades medioambientales a nivel internacional era necesario que la legislación ambiental fuera asunto federal, sin embargo ciertas provincias como Alberta, Ontario y British Columbia, difirieron de dicha propuesta porque sus economías se basaban principalmente en la explotación de los recursos naturales no renovables.

El hecho derivó en la creación del Consejo Canadiense de Ministros del Medio Ambiente¹²⁵ para llegar a un acuerdo, el cuál finalmente resultó en que si una provincia tenía medidas equivalentes a las del gobierno federal (en emisión de tóxicos, control, mitigación, multas, etc.) “[...] sólo se aplicaría la ley provincial”¹²⁶

En 1995, aún con la discusión sobre las competencias federal y provincial, se elaboró una propuesta en la que se estableció que las provincias podían seguir respetando sus normas pero que también se respetaran las del gobierno federal en beneficio propio. Esto fue mal visto por la opinión pública porque calificaba al gobierno federal de “irresponsable”, en vista de que no pudo llegar a armonizar las leyes. Finalmente en 1998, y tras varias modificaciones, logró firmarse el Acuerdo Pancanadiense sobre la Armonización Ambiental para respetar tanto las normas provinciales como las federales.

Y aunque Chrétien pretendía que Canadá fuera el primer país industrializado en interesarse por el medio ambiente y tratar de armonizar la legislación ambiental, la crítica se orientó a que aún con el acuerdo, tanto las provincias como el sector

¹²⁵ Es un foro intergubernamental de consulta (en los ámbitos federal- provincial- territorial), se conforma por el Ministro de Medio Ambiente de Canadá y sus homólogos de las provincias. Su actividad principal gira en torno a resolver las posibles controversias que puedan presentarse entre la Federación y las Provincias, sin embargo tienen voz pero no voto, por lo que su actividad se relega a armonizar la forma divergente en que tanto las provincias como la federación regulan el medio ambiente para que de esta forma sea posible crear una legislación medioambiental general para el país.

¹²⁶ BORREGO, Pérez Norma, “Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica, [en línea] Revista Mexicana de Estudios Canadienses, nueva época, verano 2006, Pp. 169, dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=73901109#>, [Consulta 26 de febrero de 2010].

industrial seguían siendo los beneficiarios de la no intervención federal en materia ambiental.

Pronto la utopía de que Canadá fuera el líder, junto con la UE, en la lucha contra el cambio climático, se vino abajo porque aunque Chrétien quisiera quedar bien tanto con las provincias como con la opinión internacional, los hechos demostraban que su administración hacía un esfuerzo para hacer que el país entero se uniera a la lucha contra el cambio climático, pero éste no era grande.

En años recientes, con la administración de Stephen Harper, se hizo evidente el paralelismo de sus políticas con las de EE.UU, se negó a cumplir con los objetivos impuestos por el Protocolo de Kyoto y en repetidas ocasiones acusó al Tratado de ser ineficiente, sólo una hipótesis del calentamiento global; incluso en 2006 consideró retirarse del Protocolo. El hecho evidenció el poco o nulo interés del gobierno por el problema del calentamiento global.

Pero pronto, Harper visualizó que la presión de la opinión pública era una herramienta útil que podría mantenerlo en el poder, así que dio un giro en su política ambiental; sin embargo, esto no fue suficiente para la opinión pública y una pregunta quedaba al aire ¿Podía Harper, poner límites a la expansión de Canadá como superpotencia petrolera –como le llamó en algún momento- Y desligar su política ambiental de la de EE.UU?

No en el momento en el que sus políticas e ideología eran paralelas a las de George W. Bush. Pero una vez que Barack Obama, quien en relación al medio ambiente se ha comprometido con la energía limpia y la reducción de GEI, tomó la presidencia de EE.UU en enero del año pasado, Harper tuvo que volver a cambiar su retórica respecto al tema y volver al diálogo de la disminución de GEI, para satisfacer la necesidad de la sociedad civil y la opinión pública de una mayor interferencia de la Federación en los temas relativos al medio ambiente y hacer paralela su política medioambiental con su vecino y uno de sus principales socios comerciales.

2.3.1.2. Legislación ambiental general de Canadá.

La Constitución canadiense otorga la facultad de legislar en materia ambiental tanto a las provincias como a la Federación, en este caso para emitir leyes en materias específicas (pesca, transporte marítimo, uso de energía, etc.).

De acuerdo a dicha facultad las provincias pueden legislar sobre sus recursos naturales, no así cuando las leyes federales pueden intervenir directamente en los

territorios provinciales por cuestiones relativas a los intereses del propio país; por ejemplo, en materia de pesca, navegación, transporte de bienes peligrosos y en lo relacionado con los asuntos de paz, orden y buen gobierno, comercio, celebración de tratados, y derecho penal, la federación está facultada para legislar, lo cual es razonable desde la perspectiva del “interés nacional” y en este caso para justificar su intervención en lo referente al medio ambiente.

Pero en términos generales, la aplicación del derecho ambiental federal posee un alcance más restringido que el derecho ambiental provincial; ya que en este último se posee una extensa gama de legislaciones ambientales en diversas materias, enfatizando siempre su interés de producción y económico, por lo que se reduce el papel de actuación de la federación. De hecho, lo anterior resulta ser ventajoso para los grupos empresariales, pues es mucho más efectivo que las responsabilidades federales en materia de medio ambiente sean de las provincias, porque así encontrar un clima propicio para los negocios y el establecimiento de nuevas industrias que necesiten de gran explotación de recursos naturales, es más fácil en las provincias con una legislación ambiental más laxa.

No por ello la legislación federal ambiental es inoperable o ineficiente, porque a pesar de que para la federación es mucho más fácil dejar todo en manos de las provincias, el peso político de la opinión pública y la presión de los grupos ambientalistas, le obligan a tratar de intervenir en estos asuntos.

Tanto el gobierno como la industria, inclusive los ecologistas saben que la opinión pública es la clave para intervenir o no, en los asuntos relacionados con el medio ambiente y es el arma de los ecologistas para que la industria tenga menos injerencia en la elaboración de las políticas y al contrario el gobierno federal amplíe su actuación.

En este aspecto la participación social tiene un papel bastante activo, pues hoy en día los ciudadanos tienen el derecho de demandar por daños ambientales, lo que se conoce como justicia ambiental, es decir “el trato justo y la participación de todas las personas, sin importar su raza, color o ingresos con respecto al desarrollo, implementación y aplicación de las leyes, regulación y políticas medioambientales”¹²⁷.

¹²⁷ Environmental Protection Agency, “Environmental Justice Home Page “, [en línea] EPA, February 26th, 2010, dirección URL: [http://nlquery.epa.gov/epasearch/epasearch?typeofsearch=epa&filterclause=\(tssms:EPAHOME AND url:epahome\) AND &max_results=200&referer=http%3A%2F%2Fwww.epa.gov%2F%2520compliance%2F%2520environmentaljustice&result_template=epafiles_default.xsl&areaname=EPAHome&areapagehead=epafiles_pagehead&areapagefoot=epafiles_pagefoot&areasidebar=search_sidebar&st](http://nlquery.epa.gov/epasearch/epasearch?typeofsearch=epa&filterclause=(tssms:EPAHOME AND url:epahome) AND &max_results=200&referer=http%3A%2F%2Fwww.epa.gov%2F%2520compliance%2F%2520environmentaljustice&result_template=epafiles_default.xsl&areaname=EPAHome&areapagehead=epafiles_pagehead&areapagefoot=epafiles_pagefoot&areasidebar=search_sidebar&st)

Así que en algunas provincias se ha dado mayor importancia e injerencia a la participación ciudadana para dar respuesta a sus inquietudes mediante la aplicación de leyes y otorgar el derecho del ciudadano a un “medio ambiente sano”. En estos casos, la legislación ambiental entra en acción cuando se demande en relación a:

MOLESTIA	}	Pública: cuando afecta a un gran número de personas.
		Privada: cuando se interfiere sin razón en el uso y disfrute de un bien. Lo cual no aplica porque nadie utiliza los bienes de propiedad ajena para satisfacer necesidades propias. Se estaría hablando de otro delito.
NEGLIGENCIA		Cuando existen daños directamente a una persona, bienes o tierras de quien demanda.

Elaboración propia con datos de SOBERANES Fernández, José Luis.

A pesar de esto y ante la necesidad de establecer un régimen claro sobre la legislación ambiental a nivel federal, la política ambiental del país es divergente porque al tener las provincias la responsabilidad “casi” absoluta sobre su legislación ambiental hay, como en EE.UU, unas provincias más “verdes” que otras, sucede así porque adaptan sus legislaciones de acuerdo a sus necesidades, y nuevamente la participación federal se ve restringida.

Así que actualmente, todavía se torna un tanto difícil orientar la legislación ambiental en un mismo sentido –protección y desarrollo sustentable- porque para lograrlo se requiere de cooperación en los niveles federal y provincial y porque tanto la legislación como las políticas medioambientales no se dan enteramente por medio de la negociación entre las provincias y la federación sino entre las autoridades ambientales y los círculos empresariales.

En resumen, el gobierno federal

“privilegia ante todo la negociación y la estrategia de construcción de consensos (*consensus building strategy*), impulsa el desarrollo económico de las provincias, a través de un modelo que trata de conciliar metas del fortalecimiento económico de la comunidad; participación social (*local empowerment*) y responsabilidad empresarial.”¹²⁸

ylesheet=s/epa.css&sort=term_relevancy&faq=yes&results_per_page=10&po=3333&sessionid=701CE02804086D0CE669137AC58ACB6C&querytext=environmental justice [fecha de consulta 26 de febrero de 2010].

¹²⁸ BORREGO Pérez, Norma, *Op. Cit.*, Pp. 173- 174.

En este aspecto, al igual que en México y EE.UU, la legislación ambiental y la interferencia de la federación dependen en gran medida, del gobierno en turno a pesar de que internacionalmente Canadá se ha reconocido por ser gran participante en las medidas de mitigación del cambio climático y de hecho, la implementación de la Oficina para los Mecanismos de Desarrollo Limpio y de Aplicación Conjunta; en razón de su cumplimiento con el Protocolo de Kyoto se ha visto con buenos ojos; sin embargo, no se sabe que tan eficazmente opera.

2.3.2. Oficina para los mecanismos de Desarrollo Limpio y de Aplicación Conjunta.

En virtud de la firma del Protocolo de Kyoto, en 1998 Canadá creó la Oficina para los mecanismos de Desarrollo Limpio y de Aplicación Conjunta y durante una larga serie de negociaciones entre la federación, las provincias, industria, expertos en la materia y ONG's, en 2005 se le asignó alrededor de 3.275 millones de dólares canadienses para su adecuado funcionamiento y la puesta en marcha del Plan de Acción de Cambio Climático del Gobierno de Canadá (Plan de Acción 2000).

El Plan contemplaba la disminución de GEI mediante una serie de acciones sometidas a exámenes de costo/ beneficio, que le llevarían a ser líder mundial en el desarrollo sostenible y “una de las naciones más inteligentes de la tierra en la producción y uso de todas las formas de energía”¹²⁹

De esta forma, Canadá no sólo cumpliría con los objetivos de Kyoto, también mejorarían las oportunidades de negocio tanto a nivel nacional como internacional pues, de acuerdo a la Oficina de Comercio y Relaciones Exteriores de Canadá la correcta aplicación de los mecanismos haría más factible las relaciones comerciales entre los países.

El plan contempló la división de su presupuesto en la creación de:

- a) Fondo para el clima (Climate Found). Con la tarea de reducir las emisiones por medio de la compra de Derechos de Emisión.
- b) Fondo de Cooperación (Partnership Found). Para reducir de 55 a 85 millones de toneladas de emisiones a través de proyectos de amplitud.

¹²⁹ [Traducción Propia] Government of Canada, “Government of Canada Action Plan 2000 on Climate Change”, [en línea] Government of Canada, 2000, dirección URL: http://env.chass.utoronto.ca/env200y/ESSAY2001/gofcdaplan_eng2.pdf, [consulta 26 de febrero de 2010].

- c) Programa para grandes emisores finales (Large Final Emitters). Para reducir las emisiones de las empresas responsables de la emisión de 50% de los gases.
- d) Programas para la reducción de emisiones en actividades no industriales (GHG Reduction Programs), ejemplo: el uso energético en viviendas.
- e) Programa de Sumideros de Carbono (Carbon Sinks Program) Para lograr una reducción de 30 millones de toneladas por medio de prácticas forestales y agrícolas.
- f) Programa para el fomento de las energías renovables (Renewable Energies Program), para el desarrollo prioritario de la energía eólica e incentivar otras alternativas.
- g) Campañas de sensibilización de consumidores (Consumer Action Programs).
- h) Programa para la industria del automóvil (Memorandum of Understanding between the Government of Canada and the Canadian automotive industry).
- i) Programa de reducción de emisiones en las instalaciones del gobierno federal canadiense (Green Procurement Policy), para reducir 1 millón de toneladas de GEI.¹³⁰

El plan resultó ser bastante ambicioso, sobretudo porque no contemplaba solo el mecanismo de comercio de emisiones, al contrario, implementar el MDL y MAC daba oportunidad para mejorar e innovar en las tecnologías verdes, y hacer transferencia de tecnología, la cual beneficiaría a países como México.

Para el año 2006 se tenían las falsas expectativas de que el nuevo gobierno continuara, y mejor aún optimizará, las políticas ambientales; sin embargo, debido a la afinidad que Stephen Harper tenía con el gobierno de George W. Bush, era obvio que se modificaría la atención del gobierno hacia el medio ambiente, pero de forma negativa, lo que se demostró con la paralización de la mayoría de los programas gubernamentales para la reducción de emisiones de contaminantes.

A pesar de todo lo planteado, las provincias que apoyaban el Protocolo, así como las ONG's ambientalistas, todavía tenían un último, pero muy eficiente recurso, la opinión pública ya que, como se dijo en su momento, el peso de la sociedad civil ha podido más que cualquier cabildeo con las industrias, de esta forma, las medidas adoptadas por Harper podían ser perjudiciales para su partido, así que el tema, debía verse por el lado político.

¹³⁰ Cfr. ALARCÓN Caballero Manuel, *Op. Cit.*, Pp. 2.

Por lo tanto en 2007, debido a la mala imagen del gobierno, tanto a nivel nacional como internacional, sobre todo en la Conferencia de noviembre de 2006 de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Nairobi¹³¹ el gobierno intentó de enmendar su mal comportamiento, tratando de persuadir que el gobierno era partidario del cambio climático.

En fechas recientes, a pesar de que el gobierno de EE.UU es nuevo y que el discurso de Harper se ha tornado “verde” hace falta ver la promoción y participación del gobierno en la puesta en marcha de nuevas políticas medioambientales, orientadas a mejorar la calidad del medio ambiente, lograr el desarrollo sostenible, y el mantenimiento y aprovechamiento de la Ley de Aire Limpio, para saber que todavía no hay un completo compromiso por Canadá para mitigar el calentamiento global.

Además, se torna criticable el hecho de que pareciera que Canadá está a la expectativa de lo que haga su país vecino y principal aliado, EE.UU, pues recordando que cuando Barack Obama tomó el poder, la primer visita de Estado que realizó fue a Canadá, la cual finalizó con varios acuerdo, de entre los cuales, el que aquí interesa es el Acuerdo sobre Tecnología Limpia.

Ambos países se comprometieron a trabajar juntos en tecnología de energía limpia con el fin de reducir los cambios producidos por los gases generadores del efecto invernadero. El acuerdo consta –de acuerdo a la oficina del primer ministro canadiense- de:

- a) Elaboración y despliegue de tecnologías energéticas limpias.
- b) Desarrollo de un sistema de distribución de energía eléctrica limpia y renovable

De la misma forma, Canadá y EE.UU han planteado la posibilidad de armonizar sus regimenes en cuestión de disminución de GEI proveniente del transporte, las cuales deberán entrar en vigor en enero de 2011 y hasta la fecha se ha hablado de un comercio de emisiones en América del Norte –dónde sólo participarán EE.UU y Canadá-, el cual hasta el momento es y seguirá siendo imposible, de acuerdo a Canadá porque el gobierno de EE.UU ha sido “incapaz de hacer adoptar tal medida en el Senado”¹³²

¹³¹ S/a, 12 Conferencia de las partes que conforman la Convención, véase Cambio Climático, *Conferencia de Nairobi*, (http://www.otromundoesposible.net/default.php?mod=magazine_detail&id=393) Otro Mundo es Posible, Cambio Climático, Revista Iberoamericana de Sostenibilidad, Año 2 Número 27, Noviembre 2006, [Consulta 26 de febrero de 2010].

¹³² BELLAVANCE, Jöel- Denis, “GES: L’idée d’un régime nord-américain est abandonnée”, [en línea] Cyberpresse Canada, Environnement, 23 février 2010, dirección URL :

Esto deja mucho que desear porque detrás de las buenas intenciones del actual gobierno, la aprobación de la Climate Change Accountability Act, y de querer entablar nuevamente un paralelismo con la política de EE.UU a favor del medio ambiente y el combate contra el cambio climático, se encuentra inclinación del gobierno por el sector industrial y el hecho de no hacer nada más que esperar a que el Senado en EE.UU apruebe su ley contra el cambio climático, si es que lo haces.

Finalmente, a lo largo del capítulo se ha podido observar cómo las políticas publicas en materia del medio ambiente de cada uno de los países que conforman la región Norte de América distan mucho de ser siquiera similares.

La desigualdad primera recae en el estatus que posee México tanto en la región como a nivel internacional; es decir, economía en transición, lo cual fue un beneficio para el país porque así se comprometió con la reducción de emisiones cualitativamente, no cuantitativamente, al mismo tiempo es una desventaja porque no se obliga al país a potenciar la creación e implementación de tecnologías verdes.

Pero la entrada en vigor y vigencia del TLCAN su acuerdo paralelo sobre medio ambiente, obliga tanto a México como a Canadá –aunque a éste en menor medida- a hacer una legislación más rígida, de hecho similar a la de EE.UU, para que no haya problemas de competitividad entre ellos. Entendiéndose que lo único que haría falta sería que México apostara a la investigación científica y creación de tecnologías verdes, mientras se agrega en la cooperación ambiental Canadá- EE.UU.

En relación a la normatividad ambiental en EE.UU, queda claro que de las tres es la más completa y no por eso la que mejor se cumple. El peso de esa legislación se le atribuye al gran cabildeo que existe entre el senado, los gobiernos estatales, la industria y los grupos de mayor peso en la sociedad civil.

Es deficiente en el sentido de que no todos los Estados apoyan las iniciativas federales sino las propias, razón por la que se encuentra que algunos estados son más verdes que otros, pero en general no hay tanta divergencia entre los Estados y la Federación, porque como se dijo en determinado momento el que el país no haya querido aceptar el Protocolo, no implica que no favorezca la lucha contra el cambio climático.

<http://www.cyberpresse.ca/environnement/201002/23/01-954321-ges-lidee-dun-regime-nord-america-in-est-abandonnee.php>, [consulta 27 de febrero de 2010]

Dicha cuestión se relacionó más con el gobierno que estaba en el poder que con la posición respecto al medio ambiente que tiene. De hecho, no hay que pertenecer al círculo político para darse cuenta de que Bush tomó la posición que tomó para no desfavorecer a la industria energética, con la cual tiene un gran vínculo.

Ahora bien, el problema de Canadá no es que no haya una legislación sólida o la que existe no se quiera hacer más rígida, sino que a pesar del gran peso político que tiene la población y las ONG's, el gobierno federal no puede armonizar tan fácil sus leyes con las de las provincias por el derecho que les otorga la constitución de hacer su propia legislación, entonces sucede lo mismo que en EE.UU, existen provincias más verdes que otras. Además de que, al igual que en México y EE.UU tratar de armonizar las leyes y comenzar un fuerte cabildeo con los distintos grupos involucrados en la elaboración de la legislación, no es tarea fácil y también depende del gobierno en turno.

Actualmente Stephen Harper tiene la intención de que su país no pierda prestigio en el escenario internacional, ha tratado de acoplar sus políticas con las de EE.UU y ha cambiado de opinión respecto al la lucha contra el cambio climático.

En resumen la política ambiental de América del Norte debe converger en algún momento, no sólo porque así lo exige el Acuerdo de Cooperación Ambiental sobre la disposición de leyes más estrictas en materia medioambiental, también como respuesta de la región al cambio climático o modelo de creación de estándares medioambientales iguales en los tres países para incrementar el comercio entre ellos y hacer más competitivo su mercado.

3. LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE COMO PROMOTORA DEL CUIDADO DEL MEDIO AMBIENTE A NIVEL REGIONAL

El tema de cooperación ambiental en América del Norte no inició en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la aplicación de sus acuerdos paralelos, éste ha sido un tópico cuya importancia abarca muchos años atrás, aunque sólo se hablaba de cooperación ambiental bilateral, ésta ya existía y se desarrollaba entre México y EE.UU o entre EE.UU y Canadá, con éste especialmente por lo relativo a la lluvia ácida.

Entre México y Canadá la colaboración no era necesaria ya que su posición geográfica no los hacía converger en algo más que no fuera la relación con EE.UU; a pesar de esto sí había cooperación, no era profunda, pero sí importante y se remitía al cuidado de especies migratorias –como lo veremos más adelante-.

Ahora bien, de forma trilateral había cooperación pero se remitía a la forestación y de hecho no era por medio de un acuerdo que los tres hayan negociado y aceptado, sino gracias a la intervención de la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés).

De esta forma, se pueden encontrar tratados, acuerdos, convenios, etcétera, a favor del medio ambiente, todos bilaterales, hasta por lo menos 1992, año en el que empieza un fuerte cabildeo para lograr que el TLCAN entrara en vigor con un acuerdo paralelo medioambiental, porque después de la negociación de alto nivel de dicho Tratado, grupos ambientalistas, principalmente de EE.UU, manifestaron su preocupación por el impacto negativo que el comercio produciría al medio ambiente y exigieron a la Casa Blanca no permitir su entrada en vigor sin antes hacer evaluaciones del impacto ambiental, y tomar en cuenta la contaminación transfronteriza, de por sí eminente, entre México y EE.UU –en primera instancia-.¹³³

Los grupos empresariales y laborales de aquel país, también mostraron su preocupación, pero no porque realmente fuera el medioambiente lo que a ellos importaba, más bien por la competitividad que existiría de no hacer que México tuviera una legislación ambiental más rigurosa, ya que el argumento señalaba que la debilidad de la legislación sería aprovechada por un número considerable de empresas para

¹³³ SZEKELY Albert, *Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America*, en “Natural Resources Journal”, vol. 32, No. 3, summer 1992, University of New Mexico School of Law, Pp.563- 622.

evadir los costes que la rigidez de la legislación ambiental de EE.UU les causaba, y así las industrias podrían ir a contaminar a un lugar donde no se les exigiera una gran número de estándares medioambientales y tampoco fueran penalizadas por contaminar.

Como respuesta a todas esas inquietudes y gracias a un fuerte cabildeo entre políticos, ONG's y grupos empresariales, en 1994, junto con el TLCAN entró en vigor el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y gracias a él nació la Comisión para la Cooperación del Medio Ambiente en América del Norte, cuyas funciones destacan el interés que se tiene en la región por el cuidado y la protección al medio ambiente; aunque pareciera que sólo en el ámbito comercial.

EE.UU, México y Canadá forman una de las regiones comerciales más grandes del mundo, cuentan con una biodiversidad significativa y como se verá más adelante, con emisiones de GEI mayores a lo que la población de la región pudiera ser capaz de emitir¹³⁴ por lo que es indispensable, incluso urgente, crear un régimen común en el cuidado del medio ambiente y la mitigación del cambio climático (reducción de GEI), porque finalmente las causas de la comercialización son un factor determinante en el aumento de las emisiones de GEI y la degradación ambiental.

Así, el presente capítulo pretende hacer del conocimiento del lector los antecedentes de la cooperación ambiental, casi exclusivamente bilateral, que existían antes de la entrada en vigor del TLCAN, los cuales eran indiscutiblemente mayores entre México y EE.UU debido a los problemas que se presentaban, y continúan presentándose, en los límites entre ambos países.

Y por supuesto, del acuerdo paralelo en materia de medio ambiente que enfatiza la necesidad que América del Norte ha tenido, desde tiempo atrás, de cooperar en el tema ambiental debido a que sus países comparten un mismo ambiente, y en consecuencia los mismos recursos naturales.

También se dará a conocer la función que desempeña la Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte, para saber cómo se esboza la cooperación entre los tres países, en qué beneficia, pero sobretudo conocer el alcance de la Comisión; es decir, cual es el papel que juega en la implementación de políticas ambientales que obliguen a los países a vigorizar sus legislaciones ambientales, la

¹³⁴ De acuerdo a la Agencia de Referencia de Población (PRB por sus siglas en inglés) a mediados de 2009 México tenía una población de alrededor de 109,6 millones de habitantes, Canadá 33,7 y EE.UU 307 millones de habitantes; es decir 451,1 de los 6 800 millones que existen en el mundo; es decir alrededor del 6.63% de la población mundial.

forma en la que penaliza, etcétera. En realidad lo que se pretende es conocer su fuerza vinculatoria, y en caso de no tener exteriorizar las razones por las que es necesario que la tenga.

3.1. Antecedentes de la cooperación ambiental en América del Norte.

Antes de la negociación y firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), EE.UU cooperaba en materia ambiental de forma bilateral, por un lado con Canadá, y por el otro –y en mayor medida- con México, con éste principalmente por los daños medioambientales que existían en la zona fronteriza.

Así que, durante mucho tiempo la relación ambiental se llevó a cabo de manera intensa entre EE.UU y México, o entre EE.UU y Canadá, y en menor medida entre Canadá y México o de forma trilateral. Respecto a dichas relaciones, a continuación se dará a conocer un panorama general de la cooperación bilateral o trilateral que se desarrollaba antes de la entrada en vigor del TLCAN y por supuesto de su acuerdo paralelo.

3.1.1. Cooperación Estados Unidos- Canadá

La cooperación ambiental entre ambos países obedece, en primer lugar, a lo relacionado con la lluvia ácida y las sustancias peligrosas; sin embargo, esto no quiere decir que en las demás materias no haya más cooperación, al contrario, el dato más antiguo que se tiene sobre cooperación ambiental es de 1916, año en el que EE.UU y Canadá firmaron la Convención para la Protección de Aves Migratorias con el fin de preservar ciertas especies de aves que migraban entre los territorio de ambos países, pero a causa de la pérdida de biodiversidad en el territorio y las amenazas a la aves, en 1995 el tratado se modificó para establecer un marco legal de subsistencia de las aves y que los habitantes de Alaska y los nativos del norte de Canadá no incrementaran su pérdida.

En 1981 firmaron el Acuerdo de Prohibición para la Importación de Perros mapache con la finalidad de que éstos no fueran arrebatados de su hábitat natural y conservar su especie.

En 1978 se firmó el Acuerdo entre el gobierno de Estados Unidos de América y el gobierno de Canadá sobre la calidad del agua de los grandes lagos “[...] Donde Canadá [puso] especial énfasis en que la contaminación en esa zona [provenía]

especialmente del extranjero y fuera de su territorio, por lo que se [hizo] necesario reglamentar el movimiento en esa zona.”¹³⁵

En 1986 ambos países firmaron el Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el de EE.UU relacionado con el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, con la intención de establecer un reglamento que regulara lo respectivo a los residuos peligrosos.

Finalmente en 1991 EE.UU y Canadá firmaron un acuerdo sobre la calidad del aire en éstos, para “establecer parámetros a seguir con respecto a la emisión de gases tóxicos que perjudican a ambos países”¹³⁶.

Claro, de acuerdo a la EPA, en realidad hay más de treinta acuerdos en la materia entre ambos gobiernos; sin embargo, los que se mencionaron con anterioridad parecen ser los más relevantes por el progreso que en ellos existe. Es importante mencionar que año con año los Tratados, sobretodo el de la Calidad del Aire, emiten sus reportes de avances o retrasos¹³⁷ sobre la calidad del aire que comparten ambos países.

En estos acuerdos se aprecia que ambos países han podido, y en realidad han querido cooperar, pero sobretodo, se observa el interés, de Canadá¹³⁸, por evitar los problemas medioambientales provenientes de la contaminación transfronteriza, por ejemplo, los residuos peligrosos, los cuales en un momento determinado, causan lluvia ácida que afecta tanto a la salud como a al economía de Canadá y en realidad a ambos países, por eso EE.UU ha decidió también poner en marcha mecanismos para cumplir y mejorar las disposiciones de los diversos Tratados.

Aunque en realidad, la negociación de los Tratados no era un tema de la agenda bilateral porque aunque eran –y son importantes- no jugaban un papel determinante en las políticas o la economía de ambos países.

Además hasta antes de la negociación del ACAAN, el tema no ameritaba ser considerado parte de la agenda bilateral porque los niveles de conservación del medio

¹³⁵ SÁNCHEZ Ruiz, Eva Isabel y WLEESCHOWER Robles, Erika Alicia, *la Comisión para la Cooperación Ambiental en la promoción del desarrollo sustentable en America del Norte*, Tesis, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Pp. 43.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Ver EPA, « Clean Air Quality Agreement », [en línea], US Environmental Protection Agency, April 14th. 2009. [Consulta 23 de junio de 2010].

¹³⁸ Ha de recordarse que de los tres países que conforman América del Norte, es Canadá el que tiene una mayor cultura ambiental- no por ello la mejor legislación, ya que en el capítulo anterior se observó que es difícil hacer coincidir la legislación de las provincias y la federación- por lo tanto lo que pretende en aquel momento no es buscar la cooperación ambiental con Estados Unidos (EE.UU) sino poner un alto a los problemas ambientales provenientes de allende sus fronteras.

ambiente de Canadá y EE.UU varían uno del otro, pero no tanto, comparados con los de México. Por dicha razón el tema medioambiental entre México y EE.UU ha sido más constante en esta relación.

3.1.2. Cooperación bilateral. Estados Unidos- México.

Se podría afirmar que el tema medioambiental es uno de los más importantes para México y EE.UU, debido a la calidad ambiental que el primero de ellos presenta y una legislación que pocas veces, o pareciera que nunca, se respeta.

Y aunque el nivel jerárquico de la cooperación ambiental no es alto en la agenda bilateral, si es importante porque los niveles de polución de México contaminan el medio ambiente de EE.UU y viceversa, por eso desde mucho tiempo antes de la entrada en vigor del ACAAN, EE.UU y México ya tenía acuerdos en temas medioambientales, acuerdos que si se visualizan, en realidad beneficiaban en gran medida a EE.UU y muy poco a México.

El primer dato que se tiene sobre cooperación ambiental México- EE.UU es de 1936 con la firma de la Convención para la Protección de Aves Migratorias y Mamíferos de Caza, la cual posteriormente fue complementada con un nuevo acuerdo y actualmente ambos “constituyen la cabeza de la ahora establecida tradición a largo plazo de cooperación para la protección de flora y fauna fronterizas”¹³⁹

Desde 1889 ambos países tuvieron problemas con la delimitación de sus fronteras y la distribución de las aguas de los ríos Grande y Colorado, así que en ese año se creó el primer mecanismo bilateral para lidiar con los límites del agua que ya se exponían en la Convención para Evitar las Dificultades Ocasionadas a Razón de los Cambios que tienen lugar en los lechos de los ríos Grande y Colorado y en 1906 se firmó la Convención que establece la distribución equitativa de las aguas del Río Grande para el riego. Con dichos antecedentes nace en 1944 la Comisión Internacional de Límites y Aguas.

“cuya responsabilidad era el saneamiento del área fronteriza. En 1970 ambos países firman el Tratado para Resolver la Diferencia de Límites Pendiente y Mantener los Ríos Bravo y Colorado como la frontera Internacional entre México y Estados Unidos. En 1981 entró en vigor el Convenio de Cooperación sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y otras sustancias nocivas.”¹⁴⁰

¹³⁹ SZEKELY Albert, *ibid.* Pp. 582.

¹⁴⁰ SÁNCHEZ Ruiz, Eva Isabel y WLEESCHOWER Robles, Erika Alicia, *Op. Cit.*, Pp. 46.

Años antes, el 14 de agosto de 1983 se firmó el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y mejoramiento del Medio Ambiente en la zona fronteriza (mejor conocido como Convenio de La Paz), cuyo objetivo primero fue cooperar bilateralmente para reducir, eliminar o prevenir cualquier tipo de contaminación en aire agua y suelo.

Realmente el Convenio de la Paz, lejos de ser un acuerdo de cooperación resulta ser una reglamentación para México, sobretudo para las ciudades fronterizas como Tijuana y Ciudad Juárez, principalmente porque desde que se inició el programa “Maquiladora” (1965) la contaminación en la zona fronteriza se incrementó considerablemente, razón por la que EE.UU, al verse afectado, tuvo que aceptar cooperar con México para reducir la contaminación ambiental que se estaba produciendo en la zona y que no sólo afectaba a su territorio (flora y fauna) también a la salud de su población.¹⁴¹

Ahora bien, en 1988 México y EE.UU firmaron el memorándum de Entendimiento de Cooperación en el Manejo y Protección de Parques Naturales y otras Áreas Naturales y Patrimoniales. En 1989 se firmó el Acuerdo para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Y en “[...] 1992 fue presentado el Plan Integral Ambiental Fronterizo México- Estados Unidos 1992- 1994 (PIAF), persiguiendo, entre otras metas, fortalecer el cumplimiento de la legislación vigente (convenio de la Paz), reducir la contaminación a través de nuevas iniciativas, reforzar la cooperación en materia de planeación, capacitación y educación así como mejorar el conocimiento del medio ambiente fronterizo.”¹⁴²

Acuerdos como estos se conocen varios (Convención para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos, Acuerdo de Cooperación sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y Otras Sustancias Nocivas, Acuerdo de Cooperación para la Solución de los Problemas de Saneamiento en San Diego California/Tijuana, Baja California –Anexo I del Convenio sobre cooperación para la protección y mejoramiento del Medio Ambiente en la zona fronteriza de 14 de agosto de 1983–, Acuerdo de Cooperación para la Solución de los Problemas de Saneamiento en San Diego California/Tijuana, Baja California –Anexo I

¹⁴¹ Véase VÁZQUEZ Castillo, María Teresa, *Planificación Bilateral México-Estados Unidos: Instituciones, Planificadores y comunidades (ciudadanos)*, en ANTAL, Edit (ed.) *Nuevos actores en América del Norte*, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México 2005, Pp. 227.145.

¹⁴² MORALES Aragón, Eliézer y DÁVILA Pérez, Consuelo (coord.), *La Nueva Relación de México con América del Norte*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Pp. 306.

del Convenio sobre cooperación para la protección y mejoramiento del Medio Ambiente en la zona fronteriza de 14 de agosto de 1983–, Compromiso para la Construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en la Ciudad de Tijuana, etc)¹⁴³ y son importantes porque observan temas relacionados con la calidad del medio ambiente a pesar de que en su mayoría se enfocan a la zona fronteriza, porque en realidad son las ciudades hermanas las que realizan el mayor esfuerzo para cooperar en los temas ambientales, porque más que encontrar esfuerzos federales, se observa que son los gobiernos locales, con ayuda de grupos ambientalistas los que tratan y ayudan a proteger la zona, ya que

“[las] acciones binacionales han sido diseñadas más como una respuesta a la presión política de la atención de los medio a los problemas medioambientales en la frontera, y de los grupos en Estados Unidos, que a una estrategia comprehensiva a largo plazo para conocer las necesidades de las comunidades en la frontera”¹⁴⁴

La situación refleja que [...] el enfoque usado en el diseño de acciones binacionales ha otorgado una perspectiva fragmentada de los problemas ambientales, aislando los problemas de las causas estructurales detrás de ellos y sus consecuencias económicas y sociales.”¹⁴⁵

Sin embargo, esto no quiere decir que no se haga nada, o que lo poco que se hace no sirva para nada, lo que se trata de explicar es que en esta relación bilateral concerniente al medio ambiente, no son propiamente los Estados los que se encargan de realizar políticas, planes o proyectos, más bien es un trabajo que de no ser por las acciones de las ciudades fronterizas, o los grupos ambientalistas, quizás no importaría tanto a EE.UU y probablemente, firmar un acuerdo paralelo al TLCAN relativo al medio ambiente, no hubiera sido prioritario para aquel país y mucho menos para México.

3.1.3. Cooperación México- Canadá.

Antes de la firma del ACAAN, entre México y Canadá realmente no había una relación importante, de hecho parecía ser que su vínculo se remitía, más bien, a su posición geográfica y la estrechez que ambos tenía con EE.UU.

¹⁴³ Sobre los Tratados Internacionales en materia de medio ambiente que México ha firmado con Estados Unidos y otros países, diríjase al archivo de la cámara de Diputados o en su página www.diputados.gob.mx

¹⁴⁴ FERNANDEZ, Linda, CARSON, Richard T., *Both sides of the Border. Transboundary Environmental Management Issues Facing Mexico and the United States*, Kluwer Academic Publishers, California, USA, 2006, Pp. 53.

¹⁴⁵ *Ibidem*

Pero es precisamente por esas razones que no sonaría nada ilógico saber que ambos países tenían una relación diplomática-política-comercial estrecha; incluso hubiera sido algo benéfico para los dos países y de hecho coincidir en el debate previo a la negociación del TLCAN hubiera sido más fácil, menos tenso; sin embargo, ninguno de los dos pretendía dar un primer paso, Canadá por razones culturales y de hecho, en la firma del TLCAN la reserva de Canadá fue precisamente su patrimonio cultural, y México más bien, por cuestiones comerciales, ya que con las exportaciones al país vecino veía un incremento en su Producto Interno Bruto (PIB) y creía no necesitar más.

Pero esto no quiere decir que no hubiera cooperación alguna entre ambos países la había e irónicamente uno de los temas en los que decidieron cooperar fue en medio ambiente, enfocándose específicamente en las especies migratorias, en este caso para proteger a la mariposa monarca, la cual emigraba de los territorios de los Grandes Lagos, al sur de Canadá, a Michoacán, México; aunque claro el Tratado habla sólo de especies migratorias y conservación ambiental.

El compromiso se precisó en 1990 con el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá (véase anexo 2) para preservar las áreas naturales y los diversos hábitats, sobretodo de las especies migratoria, así como la flora y la fauna de sus territorios. De la misma forma se incluyó un acuerdo de entendimiento para ocuparse de las aves migratorias, la mariposa monarca y la ballena gris, así como el establecimiento de una Red de Información Migratoria para analizar el ambiente natural y cultural de las zonas donde se asentaban aquellas especies.

Incluso el acuerdo refiere a que la cooperación ambiental no sólo se llevará a cabo en cuestiones del hábitat natural y las especies migratorias. Es de sorprender que en ese acuerdo ya se anunciaba la intención de ambos gobiernos por cooperar en materia de cambio climático, aunque haya sido sólo la mera intención, era el reflejo de que los aspectos medioambientales y el cambio climático empezaban a contemplarse como temas prioritarios en la agenda internacional.

Pero como en ningún momento se hizo la práctica, sólo la preservación de la mariposa monarca resaltó en la cooperación ambiental bilateral México- Canadá, y no fue sino hasta 1994, con la entrada en vigor del TLCAN, que se amplió el margen de cooperación entre ambos porque aunque Canadá no quisiera y no tuviera la necesidad de firmarlo, porque ya tenía un Acuerdo del Libre Comercio con EE.UU, necesitaba

salvaguardar sus intereses porque sabía que debido a las condiciones laborales y medioambientales de México, éste sería un fuerte rival en materia de competitividad; además aquel país consideró que “aún siendo de menor importancia, México [era] pese a todo, el socio latinoamericano más importante de Canadá y las exportaciones canadienses se [habían] estado expandiendo hacia este país.”¹⁴⁶

Así que una vez firmado el TLCAN y aceptado el Acuerdo de Cooperación Ambiental con América del Norte, México y Canadá se obligaban a cooperar junto con EE.UU, en materia ambiental, sobretodo en proteger la flora y la fauna de su región, esto quiere decir que, a partir de la entrada en vigor del TLCAN y con ello sus acuerdos paralelos (en materia de trabajo y medio ambiente), ahora la cooperación sería de forma trilateral.

3.1.4. Cooperación trilateral. México- Estados Unidos- Canadá.

Se piensa que antes del Acuerdo de Cooperación Ambiental en América del Norte (ACAAN) y la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte no existía un acuerdo o una institución que mencionara o regulara la protección ambiental en la región, pero en realidad sí existían acuerdos que ayudaban a proteger y cooperar en materias que finalmente tenían relación directa con el medio ambiente.

En primera instancia figura la Comisión Forestal de Norteamérica (NAFC por sus siglas en ingles), creada por la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), en ésta se estableció un marco de cooperación entre México, EE.UU y Canadá para proteger sus recursos forestales.

Aunque su función se remitía a ser un foro de discusión, tuvo un impacto positivo en la cooperación de los tres países para prevenir los daños a la región en el ámbito forestal. De hecho en 1987 “la comisión empezó a combatir seriamente el problema de la lluvia acida y la contaminación a lo largo de las montañas”¹⁴⁷, inclusive se planteaba la idea de cooperar en materia de cambio climático, pero parecía que haber firmado el Protocolo de Montreal era suficiente, así que ese tipo de cooperación no floreció y hoy se ven las consecuencias tanto a su flora como en su fauna, sus hábitats naturales e implícitamente, en su población.

¹⁴⁶ *Ibidem.*

¹⁴⁷ ZSEKELY Alberto, *Op. Cit.*, Pp. 584.

Por otro lado, en 1972 nació el Acuerdo de los Países de Norteamérica para la Protección de las Plantas para proteger la flora de la región de las plagas y otros daños; este acuerdo pretendía crear un foro de discusión para que los países colaboraran en el desarrollo de ciencia y tecnología para proteger la agricultura, los bosques y otros recursos provenientes de las plantas.

Por último, se encuentra un Memorándum de entendimiento sobre intercambio de información y cooperación sobre los humedales y refugios de aves migratorias con el propósito de intercambiar datos de investigación sobre el tema para establecer planes y estrategias comunes.

Este último, al ser un memorándum, es evidente que no era obligatorio, así que si se indaga más allá de su notificación, realmente no se encuentra mucho, o nada porque nuevamente la cooperación o era entre EE.UU y Canadá o entre el primero y México, porque una relación trilateral, se insiste, no existía como ahora lo es.

Ahora bien, cada acuerdo deja ver que la cooperación era específica, por ejemplo, se cooperaba en temas de contaminación o lluvia ácida, o especies migratorias, etcétera; pero no se hablaba de un entendimiento trilateral para cooperar en revitalizar la región, inclusive de conservar la flora o la fauna. A pesar de que cooperar en materia ambiental –y con todo lo que la palabra implica- era necesario.

En este aspecto el, Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), contempla una cooperación regional- ambiental integral, es decir su objetivo era preservar el hábitat natural de ciertas especies o algunas regiones forestales, así como examinar los impactos ambientales de las actividades comerciales.

Sin embargo, dada la rapidez con la que se negoció y más que una necesidad, el Acuerdo fue visto como una obligación, éste nació con ciertos vacíos, por ejemplo a pesar de entrar en vigor justo en el tiempo en que se había aceptado la CMNCC y se estaban dando pláticas para acordar el Protocolo de Kyoto, el cambio climático no se tomo en cuenta; es decir, el Acuerdo no previene la disminución de los GEI, tema crucial para la mitigación del calentamiento global.

De hecho, ni siquiera llegó a cubrir las expectativas de los ambientalistas aunque, a pesar de sus fallas, en cierta medida sí logró cumplir las de los grupos empresariales, principalmente por que el Acuerdo obligaba a los tres países a ajustar sus normas ambientales para una justa competitividad.

Además, su entrada en vigor se hacía aún más interesante porque era el ejemplo de cómo serían los próximos tratados comerciales, porque dejaba claro que había una

relación estrecha entre el medio ambiente y el comercio, tal y como en 1994 se estableció en el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade); así que se esperaba que el Acuerdo fuera un modelo a seguir, o por lo menos competente con el de la Unión Europea.

3.2. El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

A lo largo de la historia América del Norte se ha caracterizado por una situación primordial, la desigualdad que existe entre México, EE.UU y Canadá, económica, política, social e incluso culturalmente. Este hecho ha llevado a asegurar que dadas sus características, México no pertenece a América del Norte, sino a la región de Latinoamérica y sí, hasta cierto punto y viéndolo desde el punto de los países desarrollados y los menos adelantados, el debate norte- sur o la pertenencia sociocultural, así es; pero en términos geográficos el país forma parte de la región de Norteamérica.

Esa fue la principal razón por la que la discusión en torno al TLCAN fue sumamente importante para los gobiernos, los grupos empresariales, laborales, ambientalista, e incluso la sociedad civil de los tres países, porque a lo largo de la historia se ha visualizado, que la actividad económica- comercial degrada la calidad del medio ambiente y con ello la calidad humana.

Al ver esta situación los diversos grupos involucrados en el cabildeo decidieron pugnar porque, antes de que entrara en vigor el TLCAN, se pusieran en marcha acuerdos paralelos para hacer de la legislación ambiental y laboral de México, reglamentos más rígidos, muy a pesar de que sólo el TLCAN ya contemplaba con ciertas disposiciones en la materia.

“[...] Los tres países se comprometen a aplicar y administrar el TLC y promover el desarrollo económico en una manera compatible con la protección del medio ambiente [...] Además se reitera el compromiso de los tres países del TLC de promover el desarrollo sostenible.

[...] con respecto a los puntos de competitividad internacional, el “*dumping ecológico*” y la emigración de industrias contaminantes hacia los “refugios para la contaminación”, el TLC establece en el Artículo 1114 sobre inversiones que “ningún país deberá relajar sus normas de salud, seguridad o del medio ambiente con el propósito de atraer inversión.”

[...] Además, el Tratado prevé que los tres países miembros trabajen juntos para el mejoramiento de la protección del medio ambiente y de la vida y la salud humana, animal y vegetal.”¹⁴⁸

¹⁴⁸ JANECKI, Gabrielle, *Comercio Internacional y Medio Ambiente. La discusión actual*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1995, Pp. 81- 82.

Sin embargo, esto no era suficiente, para empezar porque respecto a la competitividad y la prohibición de que los países no relajaran sus normas ambientales, los grupos empresariales y ambientalistas de EE.UU y Canadá tomaban en cuenta que como la legislación mexicana en materia ambiental y laboral era tan laxa¹⁴⁹, no tenía siquiera la necesidad de relajarla. Por otro lado, la cooperación ambiental se quedaría sólo en las buenas intenciones mientras el libre comercio rindiera frutos; es decir, a México no le importaría, o parecía no importarles el hecho de terminar con su biodiversidad mientras el comercio trilateral aumentara su PIB.

Por tal razón se preparó y finalmente se aceptó la creación de acuerdos paralelos relacionados con medio ambiente y trabajo, para tener una competencia justa y favorecer y ser favorecidos por los grupos ambientalistas. En este caso, se ahondará en el relacionado con el medio ambiente, es decir, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

3.2.1. El debate previo al Acuerdo de Cooperación Ambiental.

Las negociaciones formales para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) comenzaron el 5 de febrero de 1991, siendo el tema prioritario “el libre comercio”, la firma se concretó al año siguiente y únicamente se esperaba la aceptación del Congreso, (en el caso de México y EE.UU) y el Parlamento (en Canadá), para dar paso a la ratificación y que el TLCAN entrara en vigor el 1° de enero de 1994.

La espera no fue fácil, pues las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y los grupos ambientalistas –sobre todo en EE.UU- comenzaron su movilización en contra del Tratado y a favor del medio ambiente, con lo que pretendían impedir que las negociaciones se llevaran a cabo o, en el mejor de los casos, que el TLCAN no entrara en vigor. Luego entonces, el debate fue tenso en algunos momentos y parecía llegar a acuerdo en otros, hasta que finalmente se logró un consenso.

¹⁴⁹ Para un análisis reflexivo de las razones que se daban para firmar o no el TLCAN y el debate entre sectores político, empresarial y ambientalista previo a su entrada en vigor, véase HOGENBOOM, Barbara, *El debate ambiental en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): de cómo la alianza transnacional de los negociadores enfrentó la crítica*, en *Relaciones Internacionales*, UNAM, FCPyS, Centro de Relaciones Internacionales, enero-abril 1997, Pp. 101- 117 y para ampliar el conocimiento sobre el papel que jugaron los grupos de interés de los tres países en la entrada en vigor del TLCAN y sus acuerdos paralelos sobre medio ambiente y de trabajo, así como el TLC visto por los tres países, véase TATALOVICH, Raymond, SÁNCHEZ Peter, *La política de grupos de interés en América del Norte: el caso del TLC en México, Canadá y Estados Unidos*, en CASTRO Rea, Julián, JACKSON, Robert j. y MAHLER Gregory S., *Los sistemas políticos de América del Norte en los años noventa: desafíos y convergencias*, UNAM- CISAN, México 1999, Pp. 298-327.

El debate de la relación comercial con el medio ambiente se hizo fuerte y se veía desde distintas perspectivas, por ejemplo, los grupos empresariales y beneficiarios del libre comercio aseguraban que con un mayor flujo comercial, México podría incrementar sus niveles económicos e invertir en medio ambiente; o sea, veían en el crecimiento económico una mejor regulación ambiental, porque una estabilidad monetaria proporcionaría los medios para invertir en mejores tecnologías y por ende en proyectos sustentables.¹⁵⁰

Los grupos empresariales que estaban en contra de que el TLCAN entrara sin una regulación ambiental adecuada pugnaban porque se estableciera un acuerdo medioambiental -y laboral- para que no hubiera una competencia injusta entre las empresas que debían obedecer a altos estándares medioambientales en EE.UU y algunas provincias de Canadá, y las empresas que no obedecerían una legislación laxa como la de México.

Y los grupos empresariales que estaban a favor del Tratado aseguraban que firmarlo ayudaría al país a hacer de su legislación ambiental, una más rígida y podría “significar una oportunidad enorme para mucho empresarios mexicanos [encontrarían] negocios muy positivos, particularmente para los importadores [...] que podrían comerciar tecnologías no contaminantes, productos descontaminantes, etc.”¹⁵¹

Las críticas más fuertes se dieron en los grupos ambientalistas que pugnaban que el libre comercio sin una regulación ambiental rígida, sería desastroso en términos de contaminación transfronteriza.

Esa preocupación la compartían también las organización ambientalistas de México; así que ambas hicieron una pronta difusión sobre las consecuencias que el medio ambiente recibiría por no tener una regulación ambiental sería y con el peso suficiente para evitar dañar los ecosistemas, y la prueba estaba en el daño ecológico que la industria maquiladora estaba dejando en la zona fronteriza.¹⁵²

Así la crítica hacia especial énfasis en que

“el libre comercio y la inversión dañarían las posibilidades y la autoridad de los gobiernos locales y nacionales ante las medidas ambientales unilaterales. También manifestaban su preocupación en el sentido de que el TLCAN induciría un rápido crecimiento económico en México [...] a costa del deterioro ecológico”¹⁵³

¹⁵⁰ HOGENBOOM Barbara, *Op. Cit.*, Pp. 107.

¹⁵¹ JANECKI, Gabrielle, *Op.Cit.*, Pp. 94.

¹⁵² Véase CASTRO Rea, Julián, JACKSON Robert J. y MAHLER Gregory S., *Ibidem*

¹⁵³ HOGENBOOM Barbara, *Op. Cit.*, Pp. 101.

Eso era evidente, es decir, la sociedad mexicana hablaba mucho del costo ecológico y la nula preocupación que se veía por parte del gobierno, sin embargo, sus voces y el impacto de las ONG's fue de tal magnitud que hicieron que el medio ambiente entrara a formar parte en las negociaciones del Tratado, haciendo del conocimiento de los tres países las implicaciones que el libre comercio traería al medio ambiente.

Dos temas fueron fundamentales para el éxito de la entrada en vigor del TLCAN: primero

“La importancia del proceso en Estados Unidos que disminuía cualquier evento que se desarrollara en los otros dos países porque había una posibilidad real de que el Congreso rechazara el TLCAN, mientras que el control de los gobiernos de las instituciones parlamentarias nacionales virtualmente aseguraba la ratificación en Canadá y México. [Por lo que no importaba si en México y Canadá se ratificaba el tratado, porque si en Estados Unidos no se atendían las peticiones de los ambientalistas y algunos congresistas el TLCAN no podía entrar en vigor]. Segundo, las preocupaciones ambientales y el poder de las ONGs estadounidenses que promovieron jugar un papel muy importante en el debate público de la ratificación del TLCAN.”¹⁵⁴

Después de un gran cabildeo, de analizar las diversas posturas y escenarios –uno en donde el TLCAN entrara en vigor sin acuerdo, que no hubiera sido posible, y otro donde entraba con acuerdo, que no tendría un peso jurídico importante- y gracias a la inclusión del Acuerdo de Cooperación Ambiental en América del Norte –el cual creó a la Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte- y a la importancia que para EE.UU tenía el Tratado, éste se ratificó con éxito y entró en vigor el 1° de enero de 1994, junto con sus acuerdos paralelos.

3.2. 2. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

El Acuerdo de Cooperación Ambiental en América del Norte se creó con el fin de establecer mecanismos para combatir los problemas ambientales que aquejan a la región, así como los daños que el libre comercio pudiera traer.

El ACAAN se compone de un preámbulo, siete partes, 51 artículos y 5 anexos, el preámbulo habla específicamente de los nexos económicos y sociales que existen entre los tres países, así como de la necesidad de contribuir al derecho del hombre a un ambiente sano, es decir hace énfasis en los establecido en el principio 10 de la

¹⁵⁴ JOHNSON Pierre, Marc y BEAULIEU, André, *The Environment and NAFTA*. Understanding and Implementing the new Continental Law, Island Press, Washington D. C., Pp. 24

Declaración de Río, el deseo de mejorar la calidad del medio ambiente, y los acuerdos internacionales, binacionales y leyes nacionales sobre la materia.

De acuerdo a lo que se establece en su preámbulo, el ACAAN considera algunos principios del Derecho Internacional Ambiental, tales como el derecho a un medio ambiente sano, el principio de sostenibilidad, soberanía y cooperación internacional.

Ahora bien, en la primera parte se hace mención a sus objetivos, siendo el principal “promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas”¹⁵⁵, a pesar de esto, no es prioridad para la Comisión garantizar las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, sino desarrollar un libre comercio que cumpla con ciertas normas ambientales en los tres países –sobre todo que las de México sean compatibles con las de EE.UU y Canadá-. Esto es, lo que pretende, y en la práctica se deja ver, es preservar para explotar a largo plazo, no explotar y reparar para disfrutar a largo plazo.

Así también, establece que para garantizar el cumplimiento de sus objetivos, es indispensable fortalecer las leyes, procedimientos y prácticas ambientales de la región, así como observancia y correcta aplicación nacional, siempre y cuando sean económicamente eficaces.

En la segunda parte se habla de las obligaciones de cada uno de los países para proteger y cuidar el medio ambiente, la forma en la que lo harán, que es simplemente por medio de la presentación de informes periódicos a nivel público; el fomento de tecnología, investigación y educación, a nivel nacional y regional, en materia ambiental. Las medidas y leyes gubernamentales expedidas para lograr los niveles requeridos para dar cumplimiento en el cuidado del medio ambiente, etcétera.

En realidad esta parte se enfoca en mencionar como es que nacionalmente los países deben aplicar correctamente sus políticas medioambientales para garantizar altos niveles de protección ambiental y asegurarse de que así sea, con el objetivo de lograr cumplir con las disposiciones del ACAAN y no incurrir en una controversia.

Un punto que suena interesante es que en esta parte, el Acuerdo hace referencia a promover la educación en temas ambientales, la cual

¹⁵⁵Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte, “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte” [en línea] Estados Unidos, 1993, dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=2734&SiteNodeID=567&BL_ExpandID=, [consulta 17 de marzo de 2010].

“es una buena idea, pero no una nueva. Por ejemplo, una monografía preparada para el Segundo Congreso Científico Panamericano de 1915- 16 pidió: “Educación al público en cuanto a las necesidades económicas del futuro y el probable valor social de los recursos ahora sujetos a la destrucción y negligencia dado su insignificante valor actual.”¹⁵⁶

A pesar de esto, en los 16 años transcurridos a partir del TLCAN este punto no se ha implementado completamente, en EE.UU y Canadá existe la educación ambiental y son culturas que a pesar de que son consumidoras y desechan miles de toneladas de basura anuales, tienen conciencia de la contaminación que generan y que si bien no pueden cambiar sus patrones de consumo y deshechos, si pueden disminuirlos.¹⁵⁷

Así que quizás no existe la necesidad de educarlos para generar conciencia ambiental. Pero en México es distinto. Lamentablemente no existe ni la cultura, ni la iniciativa del gobierno para implementarla en el sistema educativo, que sería donde probablemente podría empezarse a crear conciencia ciudadana sobre el cuidado del medio ambiente.

La tercera parte, habla específicamente de la estructura y conformación de la Comisión. Ésta se compone por un Consejo, el cual está integrado por los representantes de las Partes a nivel de Secretaria de Estado o su equivalente de los tres países. El secretariado, el cual será presidido por un director ejecutivo designado por el consejo, dedicado a apoyar en todo aspecto a éste. Y finalmente, el Comité Consultivo Público Conjunto, que se encargará de asesorar al consejo sobre cualquier asunto concerniente al ámbito del ACAAN, y en esta tercera parte se ahondará posteriormente, ya que se describirá la acción que realizan el Consejo, el Comité y el Secretariado.

¹⁵⁶ Citado en RUBIN Seymour J. y DEAN C Alexander., *NAFTA and the Environment*, Kluwer Law International, Washington D.C. 1996, Pp. 28- 29.

¹⁵⁷ Desde 1995 se hablaba de que la falta de acceso a la información era la causa casi absoluta de que la legislación ambiental no se cumpliera; por consiguiente el caso de la sociedad civil era similar, ya que incluso en ese momento no había acceso a la información. Véase JANECKI, Gabrielle, *Op. Cit.*, Pp. 93. Hoy en día no podemos hablar de una gran diferencia en cultura ambiental ni en avances sobre todo el referente a la actualización docente, porque a parte del hogar es en el sector educativo en donde se crea esa “cultura ambiental” que debe existir; es decir de acuerdo al cuarto informe de gobierno el avance de cultura ambiental para 2008 fue de 24.0%, se avanzó 12.75% en 2009 y para el 31 de agosto de 2010 (9 meses) sólo se presentó un progreso de 6.61%; es decir el avance total llegó a 43.36% lo que quiere decir que para 2012 la meta de 100% no se alcanzará, es decir no es ni la mitad y sólo faltan dos años para que la administración termine. Véase Poder Ejecutivo, Educación y cultura ambiental, en Cuarto Informe de Gobierno, 1° de septiembre de 2010.

La cuarta parte del Acuerdo especifica que es necesaria la cooperación trilateral para aprovechar las disposiciones de éste; además otorga el derecho a cualquiera de los países de pedir información a alguna de las partes respecto al impacto ambiental de proyectos que puedan afectar su territorio o incluso al Acuerdo.

La quinta parte. Consultas y solución de controversias, expone el procedimiento que se desarrolla en caso de existir una pauta persistente de omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de alguna de las partes; es decir, en caso de que alguno de los Estados juzgue que otro está incurriendo en dicha práctica, lo notificará tanto a las otras partes, como al Consejo, y en ese momento las partes en controversia harán todo lo posible por llegar a un común acuerdo.

De no ser así, cualquiera de las partes puede solicitar –por escrito- que el Consejo sesione de manera extraordinaria; así, éste formará parte de la controversia como mediador, con la facultad de:

- “(a) convocar a los asesores técnicos o crear los grupos de trabajo o de expertos que considere necesarios;
- (b) recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación o a otros procedimientos de solución de controversias, o
- (c) formular recomendaciones, para ayudar a las Partes a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de la controversia. Las recomendaciones se harán públicas, si así lo decide el Consejo mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros.”¹⁵⁸

En caso de que el Consejo decida que no es un asunto concerniente a su Acuerdo sino a otro, remitirá el asunto y hasta ahí llegará la controversia.

De lo contrario, una vez que se haya reunido el Consejo y nuevamente no se llega a un acuerdo, dos terceras partes del Consejo decidirán si se crea un panel arbitral para revisar a profundidad el asunto.

Los panelistas que le conformarán deberán ser expertos tanto en el tema a discutir, como en la solución de controversias emanadas de instrumentos internacionales. De igual forma, deben cubrir requisitos de objetividad, confiabilidad y buen juicio, pero lo más importante es que para no beneficiar a alguna de las partes no deben tener ningún vínculo directo con ellas, por ejemplo, si Canadá demanda a EE.UU, los panelistas deben ser mexicanos.

La Parte demandada tendrá como mínimo una oportunidad de presentarse en una audiencia ante el panel, al tiempo que éste recibirá alegatos y replicas de ambas partes. Una vez desarrollado el procedimiento, el panel dará a conocer sus

¹⁵⁸ Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, *Ibidem*.

conclusiones en donde determinará si hubo o no una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la parte demandada. En caso de que la determinación sea positiva, se aconsejará a la Parte demandada que lleve a cabo una serie de medidas y accione para corregir la pauta de no aplicación de la ley, posteriormente el Panel se encargará de revisar que dichas acciones sean eficaces y de no ser así se sancionará con una “contribución monetaria”, la cual de acuerdo al Anexo 34

“no será mayor de 20 millones de dólares (EE.UU.) o su equivalente en la moneda nacional de la Parte demandada. Después del primer año, la contribución monetaria no será mayor del 0.007 por ciento del comercio total de bienes entre las Partes correspondiente al año más reciente para el cual se tenga información disponible.”¹⁵⁹

Ahora bien, en caso de no pagar dicha contribución la parte o partes afectada (s) podrá (n) “suspender respecto a la Parte demandada, de conformidad con el Anexo 36B, beneficios derivados del TLC, por un monto no mayor al necesario para cobrar la contribución monetaria.”¹⁶⁰

Y si el panel asegura que la contribución se ha pagado y se ha atendido a las recomendaciones en las disposiciones ambientales, el Consejo decidirá si la suspensión de beneficios se retira o no.

La sexta parte establece las disposiciones generales, es decir, habla de la aplicación de la legislación ambiental nacional, la relación de éstos con los Tratados Internacionales, la extensión de las obligaciones, el derecho de las Partes de divulgar cierta información que se considera confidencial, así como la obligación de salvaguardar sus intereses nacionales y no permitir que el Acuerdo sea un obstáculo para su seguridad nacional, el financiamiento de la Comisión, etcétera.

Los puntos anteriores sobre todo el de “el interés nacional y la seguridad nacional” son primordiales para el Estado, pero realmente la aplicación del Acuerdo no es, en ninguna medida perjudicial para los intereses o la soberanía de los Estados porque no tiene fuerza coercitiva.

Este punto es importante porque si bien, se señala que de no cumplir con las disposiciones del Acuerdo hay un procedimiento, la resolución del panel se cumple porque existe de por medio un perjuicio económico y la pérdida de beneficios que otorga el TLCAN; pero fuera de eso, el Acuerdo no tiene fuerza coercitiva, porque

¹⁵⁹ *Ibíd.*, Anexo 34.

¹⁶⁰ *Ibíd.*, art. 36 (b), para conocer el contenido del Anexo 36b del ACAAN, véase ANEXO 3.

como se mencionó en un principio es un panel de “consulta” y su labor no va más allá de eso, se coopera en materia medioambiental, pero por los beneficios que el medio ambiente trae al comercio, no precisamente porque exista coerción e interés en la calidad ambiental de la región.

Finalmente la séptima parte comprende las disposiciones finales, los anexos, la posibilidad de modificar el Acuerdo con el arreglo de las Partes, de acuerdo a los procedimientos jurídicos de cada una de ellas; de la misma forma, establece la posibilidad de cualquier país o grupo de países de incorporarse al acuerdo sujetándose a los términos y condiciones convenidos en éste.

Como es visible, el Acuerdo no tiene disposiciones que vayan más allá del beneficio que el cuidado del medio ambiente en la región puede traer en el ámbito comercial, además, si bien establece la posibilidad de solucionar controversias, no lo hace en el sentido de que se pueda dañar la salud del propio habitante de cada uno de los países, sino de las consecuencias que el comercio pueda traer tanto al medio ambiente como a la población de cada país.

Además

“cabe destacar que el ACAAN es insuficiente al otorgar un gran énfasis a los gobiernos como responsables directos de la problemática ambiental, cuando el problema central es la urgente modificación de los patrones de conducta de empresas que están causando daños ambientales.”¹⁶¹

Así que se deduce que el Acuerdo se queda corto respecto a los daños que el comercio pueda traer al medioambiente de cada país, porque en realidad lo único que buscaba era agilizar la entrada en vigor del TLCAN y aminorar las voces que se alzaron en su contra, así pues, lo más que dejó fue la “esperanza” de los grupos ambientalistas de que con un acuerdo paralelo medioambiental, pudiera protegerse al medio ambiente en la región.

Tampoco es que no haya servido de nada, es decir, el acuerdo se respeta por los intereses económicos que hay de por medio y se ejemplificó hace poco con el problema de los transportes que no pudieron entrar a territorio estadounidense por no cumplir con las normas ambientales, de hecho ese fue un problemas que tiene que ver más con competitividad, pero que el gobierno de EE.UU justificó con problemas medioambientales.

¹⁶¹ MORALES Aragón, Eliézer y DÁVILA Pérez, Consuelo (coord.), *Op. Cit.*, 316.

México pugnó porque se respetara el acuerdo piloto sobre medios de transporte, etcétera y de hecho, los transportes de carga, si bien no están en las mejores condiciones, si han mejorado sus niveles de perjuicio al medio ambiente. En este caso, lo que se tuvo que haber hecho fue llevar el caso al Consejo, de no encontrar solución, crear el panel arbitral, etcétera; no fue así y eso ejemplifica la fuerza coercitiva que no tiene el Acuerdo.

3.3. La Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte como promotora del Cuidado del medio ambiente.

En base a lo estipulado en el artículo 8 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte como una institución dedicada a promover el desarrollo sostenible y fortalecer los lazos de cooperación ambiental de los tres países.

El trabajo de la Comisión es administrar el contenido del Acuerdo por el que se creó y verificar la correcta aplicación de la legislación ambiental de cada país. Y en realidad, es un complemento a las disposiciones medioambientales que señala el propio TLCAN en su introducción y algunos de sus artículos, luego entonces responde a la correcta aplicación de la legislación ambiental para que el comercio no dañe parte de la gran biodiversidad que existe en la región.

Aunque si se piensa en el contexto político- internacional de ese momento, la creación del Acuerdo, no sólo respondió a los reclamos de los grupos ambientalistas de los tres países, también debe tomarse en cuenta que el medio ambiente estaba en boga, así que la región tenía que ser vista no sólo como un gran modelo de comercio regional, también como uno de cooperación ambiental y desde luego, tenía que evidenciarse la importancia que tenía el medio ambiente para cada uno de los países, porque de ninguna otra forma se explica que se creara la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte pero sin otorgarle la facultad necesaria para sancionar y mejor aún, dirigir la política ambiental de la región.

La confusión surge porque parece ser que lejos de armonizar la integración económica- ambiental que promueve, la Comisión “ha sido un cuerpo ineficiente que ha servido para legitimar los efectos negativos de las cláusulas de comercio e

inversión del TLCAN.”¹⁶² Precisamente por el nulo peso jurídico que contiene y la debilidad desventajosa frente al poder del Estado que no le permiten, hacer algo más allá de emitir informes sobre la calidad de medio ambiente, hacer recomendaciones en caso de que haya una falta a la legislación ambiental nacional, etcétera.

Empero, dicha situación no implica que la Comisión no sea promotora activa del desarrollo sostenible, porque sí lo hace; además la mayoría de los proyectos que promueve, sí se desarrollan, en este caso no se queda sólo en el discurso, la promoción o las buenas intenciones, como sucede con muchos de los proyectos que pretenden llevar los gobiernos de forma nacional, e incluso bilateral.

Además de que, en una región de tres países, en donde dos son desarrollados y uno menos adelantado, es obvio que ha tenido que lidiar con desigualdades ambientales y ha ayudado, especialmente a México, a fortalecer su legislación ambiental.

3.3.1. Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte

La estructura de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, se da a conocer en la parte 3 del ACAAN, establece que aquella tiene como objetivos principales la búsqueda de la sustentabilidad y el incremento de la protección del medio ambiente en la región. La Comisión actúa bajo el mandato de los tres gobiernos representativos, encabezada por un Consejo de Ministros, que toma las decisiones finales en todas las materias. El Consejo se integra por los Secretarios de Medio Ambiente de los tres Estados¹⁶³.

De acuerdo al ACAAN, el Consejo se reúne por lo menos una vez al año o a petición de alguno de los gobiernos para tocar temas específicos, sobre todo los relacionados con el cumplimiento de los objetivos de la Comisión; es decir, el Consejo se encarga de recomendar sobre –por ejemplo- el uso de instrumentos económicos para la consecución de objetivos económico y ambientales tanto regionales como internacionales, siempre y cuando se visualice el desarrollo en términos de sostenibilidad.

¹⁶² SILVAN, Laura, (et. al.), “10 años de la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN en México, [en línea] Programa de las Américas, 13 de diciembre de 2004, dirección URL: <http://www.ircamericas.org/esp/815>, [Consulta 22 de marzo de 2010].

¹⁶³ Quiénes hoy ocupan ese lugar son: Lisa P. Jackson, administradora de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos; Jim Prentice, ministro de Medio Ambiente de Canadá, y Juan Rafael Elvira Quesada, titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México.

Al mismo tiempo, se encarga de fortalecer la cooperación ambiental en los tres países para que, de forma nacional, se elaboren leyes y reglamentos más rígidos, lo cual es una buena idea, porque así las industrias se verían forzadas a trabajar con estándares ambientales más limpios y a usar nuevas tecnologías menos contaminantes; sin embargo, nada asegura que esas leyes, reglamentos o instituciones que puedan crearse, cambien totalmente la situación; es decir, su creación no precisamente hará que se cumpla la legislación.

Otra de las funciones del Consejo es ser conciliador en las controversias relativas a la aplicación o interpretación del acuerdo, que surjan entre las partes. En este caso, el Consejo se encarga de emitir recomendaciones que casi siempre derivan en que debe haber una correcta y completa aplicación de la legislación ambiental de la parte que no esté cumpliendo con su legislación. Las recomendaciones también pueden ser sobre el acceso público a la información para que la población tenga la oportunidad de participar en la prevención y mitigación de la contaminación ambiental.

En este sentido, es importante mencionar que el hecho de que haga recomendaciones no quiere decir que los Estados las cumplan; es decir, si lo hicieran las peticiones o denuncias en el Secretariado no serían tan recurrentes y sus conclusiones también se darían a conocer, el punto es que después de 16 años de actividad, se registra que a partir de su entrada en vigor la Comisión tiene un número considerable y desigual de peticiones ciudadanas sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental de cada país

PAÍS	PETICIONES
CANADA	27
ESTADOS UNIDOS	10
MÉXICO	39

Elaboración propia con datos de la CCA

Es el reflejo de la falta de autoridad que tiene y que el Consejo es sólo representativo porque si fuera de otra forma, aunque no armonizaran las leyes de cada uno de los países, los Secretario de medio ambiente velarían, por lo menos, porque hubiera una coordinación entre las legislaciones y las acciones de cada Institución, y la realidad muestra una cosa totalmente distinta, a pesar de que cada vez exista más interés por el medio ambiente, el numero de denuncias o peticiones, habla por sí solo.

Ahora bien, continuando con la estructura de la Comisión y a propósito del Secretariado, cabe señalar que su función es poner en práctica las iniciativas de trabajo o investigación de sus principales programas sobre medio ambiente y legislación en América del Norte, al mismo tiempo procesa las peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental; de esta forma apoya técnica, operativa y administrativamente al Consejo y los comités de trabajo que éste designe.

El Secretariado está presidido por un director ejecutivo designado por el Consejo para un período de tres años, él se encarga de presentar el presupuesto para la CCA ante el Consejo para su aprobación o rechazo. Así mismo, tiene la responsabilidad de realizar el informe anual de la Comisión, en el cual tendrá que incluir:

- a) Los programas y gastos de la Comisión
- b) El programa y presupuesto para el año siguiente
- c) El cumplimiento del acuerdo por parte de los Estados, así como las actividades que realizaron para hacerlo
- d) El estudio del medio ambiente de cada una de las partes.

De la misma forma podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (siempre y cuando cumpla con los requisitos de forma)¹⁶⁴

Igualmente tiene la posibilidad de presentar un informe sobre otro asunto concerniente al medio ambiente, sí es que el Consejo así lo permite; pero en el informe, no se incluirá nada relacionado con las omisiones de la legislación por parte de alguno de los Estados. Debe contener información técnica o científica que esté disponible al público, presentada por personas u organizaciones que no tengan vinculación con el ámbito gubernamental, la que proporcione alguna de las partes, la obtenida por consultas públicas, y/ o la elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.

Teóricamente, esta es la oportunidad de la Comisión de hacer ver a los gobiernos que el Acuerdo no se cumple y que las legislaciones no se respetan o se respetan poco. Incluso, este informe podría ser el de mayor peso, puesto que la opinión de

¹⁶⁴ Arts. 14 y 15 del ACAAN. Por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado, identificar claramente a la persona u organización que presenta la petición, identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición, que sea encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria, señalar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte, que sea presentada por una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

ONG's y grupos ambientalistas, así como los de la sociedad civil y los expertos, suele ser, a veces bastante radical, pero dentro de ese extremismo, muy objetiva; ya que al no tener una relación estrecha con los gobiernos, son principalmente, quienes presentan documentación con mayor calidad.

Sin embargo, el ACAAN establece claramente que este informe, si bien tiene señalados otros asuntos ambientales, no pueden ser los relacionados con las omisiones de las Partes en su legislación ambiental, cuestión que hace ver la rigidez de este acuerdo, pero más que una rigidez del Acuerdo, el poder que aún tiene EE.UU y sus interés por no tener interferencias para incrementar su comercio y economía, pero dentro de su interés, no se olvida que el Acuerdo y la Comisión actúan por beneficio de la biodiversidad y población de los tres países.

Ahora bien, la Comisión también cuenta con un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), el cual se integra por 15 expertos en materia ambiental, 5 de cada país, designados por los gobiernos de cada una de las Partes pero deslindados de éste.

Sus labores principales son fungir como asesor tanto del Consejo, en asuntos concernientes al Acuerdo, y del Secretariado, brindándole asistencia técnica, científica o de cualquier otro tipo, así como asistirlo en lo relativo a la elaboración de informes y el presupuesto. El CCPC también se encarga de que los ciudadanos de los países Parte sean partícipes activos en el cumplimiento de las labores de la CCA.

La función que el CCPC desarrolla es interesante en la medida en que mantiene un contacto un poco más directo con la población de cada uno de los países; sin embargo, al no tener la suficiente promoción en una sociedad, hablando específicamente de México, en donde la población no está directamente ligada con el tema medioambiental y hasta pareciera mostrar indiferencia, su labor se ve debilitada; así que si su tarea es establecer un vínculo más directo con la población de cada país, ha fallado en ella, y se piensa que una recomendación útil para su buen funcionamiento es establecer una estrategia de autopromoción con la finalidad, primero de que se le conozca, posteriormente, de que invite al ciudadano a participar en los temas relacionados con la protección ambiental.

Paralelamente se han establecido algunos órganos auxiliares, los cuales actúan como asesores de su país para la correcta aplicación y desarrollo del ACAAN o con los temas concernientes de la CCA, éstos son los Comités Consultivos Nacionales (CCN), y los Comités Consultivos Gubernamentales (CCG) cuya función se orienta en

ser asesorados por la Comisión para lidiar con los temas relacionados al medio ambiente y el comercio.

Al respecto es importante señalar que su función es limitada y es sólo de consulta y asesoría, su labor no se destaca precisamente por tratar de establecer políticas públicas para el cuidado del medio ambiente de la región, sino por brindar “recomendaciones”, las cuales serán tomadas en cuenta o no por los gobiernos, de acuerdo a su conveniencia.

Ahora bien, las funciones y labores de la CCA están estructuradas de manera adecuada para promover el desarrollo sostenible y llevar a cabo actividades para poner en práctica esa difusión, y por lo que se demuestra y lo poco que se da a conocer en los medios de comunicación, incluso por la misma oficina de la Comisión en México, sí lo hace, pero con ciertas restricciones, aunque bien podría no ser así, si los gobiernos cedieran un poco más ante un problema nacional, que se está haciendo evidente regional y mundialmente.

Así que “La pregunta más importante es si la CCA está organizada y equipada para promover los principios y objetivos presentados en la parte introductoria del acuerdo”¹⁶⁵ no para promover los principios, metas y objetivos del TLCAN.

Y se pregunta esto porque, por ejemplo cuando “sanciona” realmente se apoya en otros instrumentos, y la mayoría de las veces y por razones obvias, en el TLCAN, lo cual puede ser y no, una ventaja, por un lado porque se reconoce el esfuerzo de no ser sólo un órgano representativo, y por el otro porque a partir de las restricciones que se hacen en cualquiera de esos Tratados, la Comisión puede sancionar sin violar el Acuerdo por el que se creó, ni intervenir en la “soberanía” de cualquiera de los tres países. Pero aún así, es de

“cuestionar la eficacia de un procedimiento que culmina en la publicación de un expediente de hechos que como su nombre lo indica, no hace más que establecer una serie de hechos, no así, alguna conclusión, recomendación o sanción al gobierno que incurrió en su caso, en la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental.”¹⁶⁶

“Las buenas intenciones” son el único reflejo de la actividad que la Comisión realiza, porque por ejemplo el artículo 10 del ACAAN establece claramente que el Consejo funciona como “foro de discusión”, por lo que sólo hace recomendaciones, las cuales son ligeramente o no, acatadas por los gobiernos. Ejemplificando, en México la

¹⁶⁵ JOHNSON Pierre, Marc y BEAULIEU, André, *Op. Cit.*, Pp. 131.

¹⁶⁶ ALANÍS Ortega, Gustavo, *et. al*, *Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Folleto informativo*, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, México, 2000, Pp. 18.

legislación sigue siendo bastante laxa, lo cual no quiere decir que no cumpla con ninguna disposición medioambiental o que sus programas no resulten; sin embargo, no existe la rigidez necesaria para implementarlas, y más que eso, se dice mucho de que lo que interfiere, es más bien, la corrupción gubernamental, porque la legislación general, está bastante completa.

Al hablar de corrupción, viene a la mente que, por ejemplo, en Baja California se ha planteado poner en marcha la operación de una regasificadora, pero el impacto ambiental del proyecto implica la devastación de infinidad de hábitats naturales, flora, fauna, etcétera; aún así SEMARNAT otorgó el permiso sin conocer el verdadero riesgo ambiental que la actividad de la regasificadora puede causar,¹⁶⁷ porque las ganancias que ésta puede dejar, tanto a las empresas como al propio gobierno, ya sea estatal o federal, son mayores que la pérdida de territorio forestal, acuífero, humano, etcétera.

Otra muestra de las múltiples omisiones a la legislación ambiental, y la desigualdad existente entre los tres países, es que la mayoría de las consultas que se remiten a la CCA son hacia México por omisiones en la aplicación de la LGEEPA,

“Montreal, a 3 de marzo de 2010. El día de hoy, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) emitió una determinación en la que solicita una respuesta de México a la petición SEM-09-001 (Maíz transgénico en Chihuahua), presentada originalmente el 28 de enero de 2009 por Greenpeace México, el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, el Frente Democrático Campesino y El Barzón (los “Peticionarios”). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en lo que respecta al control, inspección, investigación y evaluación de riesgos de maíz transgénico que supuestamente se está cultivando en el estado de Chihuahua, México. [...]”¹⁶⁸

En este aspecto, EE.UU y Canadá son punto y aparte. EE.UU tiene una legislación ambiental bastante rígida, la idea de no sólo hacer evaluaciones del impacto ambiental, también un análisis costo/ beneficio ha resultado ser bastante eficaz para el Estado porque mientras las industrias se someten a un régimen ambiental estricto, el problema de incumplimiento a la legislación federal no es tan constante, o por lo menos no tan visible como en México, y también por eso la mayoría de sus empresas

¹⁶⁷ Véase MARTINEZ Veloz, Jaime, “Los daños ecológicos de Sempra Energy”, [en línea] La Jornada, viernes 26 de febrero de 2010, dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/26/index.php?section=opinion&article=020a2po>, [fecha de consulta 18 de marzo de 2010].

¹⁶⁸ Comisión para la Cooperación Ambiental, “Solicita la CCA respuesta de México a una petición sobre maíz transgénico”, 3 de marzo de 2010, dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=2812&SiteNodeID=532&BL_ExpandID=&AA_SiteLanguageID=3, [fecha de consulta 18 de marzo de 2010].

buscan lugares donde puedan contaminar sin someterse a un régimen ambiental sólido.

En Canadá el verdadero problema resulta ser el peso que tienen las provincias para legislar por lo que sólo las provincias cuya economía depende de la explotación de sus recursos naturales tienen una legislación un poco ineficaz. De ahí en fuera la población, es responsable y cuidadosa del medio ambiente, puesto que éste es uno de los países cuya cultura lleva a sus ciudadanos a preservar el medio ambiente.

A partir de esto, se visualiza que el problema radica en las divergencias de las legislaciones nacionales más que en el régimen común ambiental regional, pero también en que, hablando de cooperación, se evidencia una muestra de que es necesario darle suficiente peso a la Comisión –al Consejo realmente- para que sea más que consultivo, un órgano coercitivo.

Así, México necesita de algo que le obligue jurídicamente con el acuerdo, a falta de legislación o a consecuencia de una muy laxa. EE.UU y Canadá necesitan un instrumento que les exija, no para endurecer sus legislaciones sino para no contaminar más allá de sus fronteras y responder al principio de quien contamina paga.

De esta forma, se hace imperante conocer el papel que juega la CCA en la administración y cumplimiento del Acuerdo por el que se creó, los Tratados internacionales relacionado con su actividad (medio ambiente) y evidentemente, el TLCAN. Igualmente es importante conocer la forma en la que actúa para promocionar y desarrollar el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

3.3.2. La CCA en el cuidado del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible en América del Norte

De acuerdo a su acta constitutiva, la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) tiene como objetivo principal aplicar efectivamente los términos establecidos en el ACAAN, siendo lo primordial velar por el desarrollo sostenible en los tres territorios.

“La CCA define al desarrollo sustentable [sic] como el “conjunto de estrategias para crear empleos y generar riqueza, al tiempo que se reduzcan los efectos ambientales [...] el desarrollo sustentable tiene que satisfacer las necesidades y deseos legítimos de la gente, pero el crecimiento económico no debe rebasar los límites ecológicos del planeta. No debe dejar a las futuras generaciones un ambiente degradado”¹⁶⁹

¹⁶⁹ Citado en SÁNCHEZ Ruiz, Eva Isabel y WLEESCHOWER Robles, Erika Alicia, *Op. Cit.*, Pp. 96.

La cita, sostiene entonces que, en principio, la Comisión debe vigilar los intereses económicos de los tres países, promoviendo la explotación racional de los recursos naturales para preservarlos y generar ganancias económicas, ambientales y sociales hoy y a futuro.

Para lograr ese objetivo, la CCA desarrolla programas y pone en marcha proyectos que ayudarán al sostenimiento de los recursos naturales a largo plazo para que las siguientes generaciones puedan continuar con su adecuada explotación.

Dichos proyectos se mencionan brevemente a continuación. El primero de ellos recibe el nombre de *medio ambiente, comercio y sustentabilidad*, surge precisamente por la necesidad de comercializar entre los países sin costo, o a bajo costo medioambiental, así como lograr el desarrollo sostenible, algunos de estos programas son:

- a) *Evaluación ambiental*. Como su nombre lo indica, se responsabiliza de examinar las consecuencias que el TLCAN ha dejado en el medio ambiente “para promover la coherencia de las políticas, a escala tanto nacional como regional, en América del Norte.”¹⁷⁰ Al mismo tiempo el programa pretende agudizar la colaboración trilateral para intercambiar información tanto de comercio como de medio ambiente de los tres países, de manera tal que haya una coordinación entre la Comisión el TLCAN y la Comisión de Libre Comercio.
- b) *Apoyo para la sustentabilidad ambiental y la competitividad en América del Norte*. Para encontrar la interrelación entre la sustentabilidad y la competitividad para desarrollar mejores política y programas, nacionales y regionales, y lograr un mayor avance económico- comercial y ambiental.
- c) *Comercio, transporte y medio ambiente*. El programa pretende mejorar las rutas de comercio y el sector de transportes de los tres países –pero principalmente de México- para generar una estrecha interrelación entre el medio ambiente y la economía. Este programa funcionará para solucionar problemas de los transportes que no cumplen con los estándares medioambientales de alguno de los tres países para generar mayor competitividad.
- d) *Comercio y aplicación de la legislación ambiental*. El cumplimiento de la legislación ambiental nacional es sumamente importante, aún más si se visualiza que la

¹⁷⁰ Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte, “Evaluación ambiental del TLCAN”, [en línea], CCA, Proyectos, 2010, dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1225&SiteNodeID=227&BL_ExpandID=148&AA_SiteLanguageID=3, [Consulta 21 de marzo de 2010].

Comisión no tiene competencia alguna para obligar a los países a mejorar sus estándares de calidad ambiental y mucho menos para hacer cumplir a los países con las disposiciones de sus propias legislaciones. En este aspecto, es necesario señalar que lo que se pretende con el desarrollo de este programa es “eliminar del comercio materiales nocivos para la salud humana y el medio ambiente;”¹⁷¹ lo cual se logrará gracias a la buena voluntad de los gobiernos y en mayor medida en base al TLCAN y las disposiciones ambientales que contiene.

Contaminantes y salud es el nombre que recibe el segundo de los proyectos. Debido a que en América del Norte se ha visualizado que existe una relación directa entre las actividades económicas y sus impactos en la salud de la población, se han establecido programas tales como:

- a) Mejoramiento del Manejo de la Calidad del Aire de América del Norte.
- b) Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas.
- c) Rastreo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes en América del Norte.

El nombre de cada programa hace alusión a su objetivo, así que no parece ser necesario hacer su descripción; lo importante es recalcar el hecho de que su cumplimiento no pareciera ser un tema difícil de realizar porque bilateralmente tanto EE.UU y Canadá, o México y EE.UU, llevan a cabo programas y han firmado tratados respecto de la calidad del aire y el transporte de sustancias tóxicas, y los tres aceptan el Protocolo de Montreal como parte de su legislación, lo que les obliga a estar al pendiente de sus emisiones de ciertos gases.

En realidad el problema se encuentra más bien en hacer algo para que las emisiones que se rastreen, disminuyan, o que se consideren, como severamente dañinos, a más gases dentro del régimen existente, porque en este aspecto lo único que la Comisión realiza, es recomendar a los países lo que podrían hacer respecto a sus legislaciones, porque en realidad el Protocolo de Montreal y algún otro acuerdo entre los gobiernos, son los que dictan las medidas a realizar.

Por otro lado, la Comisión cuenta también con el proyecto sobre la conservación de la biodiversidad, el cual tiene el objetivo único de proteger algunas de las especies animales más importantes, así como sus hábitats en América del Norte, para lo que se desarrollan los siguientes programas:

¹⁷¹ Comisión para la Cooperación Ambiental, “Comercio y Aplicación de la legislación ambiental”, [en línea], CCA, Proyecto, 2010, dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1225&SiteNodeID=236&BL_ExpandID=, [Consulta 21 de marzo de 2010].

- a) *Conservación de la Mariposa Monarca y Fomento de Medios de Vida Sustentables.* Dicho programa es nuevo, y realmente importante debido a la degradación continua de los hábitats naturales, de hecho en líneas previas se mencionó que como la mariposa migra de los territorios de Canadá hacia México, estos dos países ya tenían un programa que ayuda a sanear el ecosistema de las mariposas; así que en este caso, el programa de conservación es simplemente un complemento para el que ya realizan ambos países.
- b) *Fortalecimiento de la Aplicación de la Legislación en Materia de Vida Silvestre.* El programa se propuso por el alto índice de tráfico de especies que existe y plantea que quien lo lleve a cabo, debe ser sancionado conforme a la Ley, razón por la que es indispensable reforzar cada legislación en base a lo establecido en la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES por sus siglas en Inglés), tratado que han firmado los tres países.

Lo anterior señala que las labores de la Comisión se realizan para satisfacer los intereses comerciales de cada país, porque si se observa bien, cada uno de su programas pretende que haya un paralelismo entre el comercio y el medio ambiente para que juntos logren crear la sostenibilidad que la región necesita, lo cual es evidente, aún más cuando se sabe que el ACAAN nació bajo la luz de un acuerdo meramente comercial.

Los programas son una buena idea, no se les encuentra algo que merezca ser criticado, pero ante éstos existe un reto, el de la correcta aplicación de la legislación ambiental en cada país para que con base en ello, se contribuya en la aplicación de los proyectos y a la mitigación de los GEI ¿el incentivo? Éste podría ser sólo aumentar la calidad ambiental de la región y su población; pero hablamos de una región económica, entonces si para sus intereses económicos el incentivo puede o debe ser aumentar el comercio, que sea ese, pero que no dejen de tomar en cuenta que la explotación de los recursos naturales debe hacerse de manera consciente para conseguir el desarrollo sostenible en la región.

A la luz de todo lo expuesto, se afirma que la CCA sí es promotora del desarrollo sostenible y que invariablemente poner en marcha este objetivo se ha logrado en buena medida, aunque no por las recomendaciones que emita el Consejo, o por la aplicación efectiva de la legislación ambiental nacional, sino por las disposiciones que

el TLCAN y otros tratados internacionales plantean, sobre todo respecto a las sanciones –meramente económicas- desventajosas para los países.

Sin embargo, dicha promoción, difusión y puesta en marcha, podría ser aún mejor si la CCA tuviera el peso suficiente para obligar y sancionar a las partes, en relación a las graves consecuencias que el calentamiento global deja en la región y en general en el medio ambiente porque si bien su trabajo no es vincularse directamente con el régimen internacional de cambio climático, debe estar pendiente de lo que sucede porque es algo que afecta a la región, pero sobre todo, al comercio de la región.

Entonces debe tomar en cuenta que a pesar de que México es una economía en transición, según datos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático México ha registrado 133 proyectos, mientras Canadá –antes conocido como el “pionero” en el combate contra el cambio climático- contabiliza a penas 50 proyectos para cumplir con el mecanismo de Desarrollo Limpio –aunque en ambos países, sólo algunos se desarrollan y se han aprobado-. Por su parte, si bien EE.UU no tiene proyectos –como nación- es significativo que algunos Estados del Oeste del país, pongan en marcha proyectos “verdes” para combatir el problema.¹⁷²

Hace falta que, lejos de pensar en el desarrollo sostenible como un tema prioritario para desarrollar el comercio, se piense en él para conservar y prevenir el deterioro ambiental que la industrialización y el comercio producen en la región, de lo contrario las consecuencias serán graves, y como más adelante se verá, el reto de la Comisión ya no será sólo tratar de hacer que los países cumplan su legislación ambiental y procurar que el comercio no dañe la biodiversidad de la región; sino tratar de “obligar” a los países a reforzar los lazos de cooperación ambiental para prevenir los efectos que el cambio climático produce en la zona y en consecuencia en el comercio regional.

3.3.3. La importancia de la CCA en la toma de decisiones respecto al medio ambiente

Girar la visión de la CCA de ser promotora del desarrollo sostenible y vigilar que se cumpla la legislación ambiental nacional en los tres países de la región, hacia la promoción y acción para que los países cooperen en materia ambiental será algo difícil, pero no imposible, como complejo será también incorporar la voz de la CCA en

¹⁷² Para tener una idea clara de cuántos, cuáles y a qué área pertenece cada proyecto, no sólo de Canadá y México, sino de todos los Estados que participan en el Mecanismo de Desarrollo Limpio, véase: UNFCCC, Clean Development Mechanism, [en línea] update July 14th, 2010, dirección URL: <http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html> [consulta 14 de julio de 2010]

la toma de decisiones de los temas relativos al medio ambiente y el cambio climático que se divulguen en la agenda trilateral.

Cierto es que gracias a la CCA, la cooperación de América del Norte en materia ambiental ha sido benéfica para los tres países debido a que su relación comercial les ha obligado a elevar sus estándares de calidad ambiental, sobretodo en México, donde la legislación ambiental parece ser ineficiente, o los programas medioambientales federales son escasos o nulos y el nivel económico es bastante precario.

Sin embargo, los objetivos que plantea la CCA y la manera en que labora, deja ver que lejos de crear un régimen medioambiental firme y congruente con los intereses ecológicos de la región, favorece a los intereses económicos, nacionales de cada país, sobre todo a los de EE.UU y no establece un “verdadero compromiso con el desarrollo sustentable dentro del proceso de integración”¹⁷³; empero, esto no quiere decir que no sea promotora del desarrollo sostenible en América del Norte, porque como se dijo con anterioridad, poco o mucho, pero ha logrado ponerlo en práctica.

Aunado a esto, en el país en donde en realidad hacía falta una verdadera reforma “integral” sobre el medio ambiente, en la década de los noventa, era en México, y el ACAAN –y la CCA- han sido un factor benéfico para que, si bien no hay reforma integral completa, hayan ciertas reformas que contribuyen a la mejora de la legislación existente, sobretodo en

“algunos progresos en el área de la participación pública, [porque] ningún otro acuerdo internacional incluye disposiciones similares de transparencia y participación ciudadana. Ello, en México, ha creado un espacio sin precedente para la participación ciudadana, con lo que se ha incrementado la legitimidad de la participación de la ciudadanía en la política ambiental.”¹⁷⁴

Sin embargo, esto no refleja que las reformas a las disposiciones de las legislaciones de cada país, se deban meramente a las labores de la CCA o a las disposiciones del Acuerdo, porque como se dijo en su momento, ni la Comisión, ni ninguno de los grupos que la representan –ya sea el Consejo, el Secretariado o el CCPC- tienen la capacidad de emanar resoluciones coercitivas.

Más bien, el nivel de cooperación ambiental que existe entre los países se debe a la contaminación transfronteriza, tema primordial para EE.UU y Canadá, para el primero, en los temas relativos a la contaminación, degradación ambiental y escasez

¹⁷³ SILVAN, Laura, (et. al.), *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*

del agua en la frontera y para el segundo, en lo referente a la lluvia ácida y el tránsito de sustancias peligrosas.

A partir de esto, surge la idea de que efectivamente el esquema de cooperación ambiental regional está cambiando pero de una forma lánguida; es decir, a pesar de los esfuerzos, los proyectos y la participación de la CCA en el mantenimiento de los ecosistemas y la promoción del desarrollo sostenible en la región, la dinámica de cooperación continúa siendo más estrecha de forma bilateral que trilateral cuando hoy en día el medio ambiente exige que los problemas del deterioro de los hábitats naturales, la pérdida de flora y fauna y por supuesto, el cambio climático, sean vistos desde un punto de vista trilateral, sobretodo en una región que cuenta con una gran variedad de recursos naturales y cuya producción de GEI, hasta 2007 fue de 74,867 toneladas métricas, es decir alrededor del 14% del total mundial.¹⁷⁵

Dicha afirmación suena alarmante porque a pesar de saberlo, los países continúan actuando de manera unilateral y desigual y la CCA, después de 16 años de su creación, continúa siendo un órgano meramente consultivo y sus funciones son prácticamente las mismas. Así que para lograr cambiar los patrones de comportamiento unilateral respecto al medio ambiente, no hace falta sólo cambiar la situación de la Comisión o la firma de un nuevo tratado relativo al medio ambiente, aunque sea sólo para la región –que es posible y sería benéfico-, sino actuar en alinear las acciones y priorizar la cooperación ambiental, porque tres beneficios saldrían de esto:

- a) Tanto en México como en EE.UU¹⁷⁶ se habla sobre el famoso análisis costo/beneficio y en ambos países se coincide en que el trabajo y la economía no disminuirían, al contrario, aumentarían, aunque un porcentaje concreto de las cifras no se ha revelado, pero es de confiar si los análisis vienen tanto de la EPA como de la SEMARNAT.
- b) La región sería competitiva en el uso y distribución de tecnología limpia.
- c) A pesar de que EE.UU no es parte del Protocolo y Canadá no tiene proyectos en el MDL con México, que se le transfiera tecnología a éste último, para

¹⁷⁵ ROGERS, Simon, “World Carbon Emissions by Country: Can the Copenhagen climate summit bring these down? [en línea], The Guardian, United Kingdom, Monday 7 December, 2009, dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/environment/datablog/2009/dec/07/copenhagen-climate-change-summit-carbon-emissions-data-country-world#>, [Consulta 22 de marzo de 2010].

¹⁷⁶ Muy a pesar de los que los *Think Tanks* de los grupos conservadores aseveren que los problemas ambientales y su combate son demasiado costosos y difíciles de aplicar, insistiendo en que un análisis

aumentar su calidad ambiental; y mejorar el comercio entre ellos, no parece ser algo irreal.

El problema principal en América del Norte –y en general, a nivel internacional– radica en la voluntad política y en la desventaja que muestran los países en desarrollo al crear tecnologías verdes y costosas, cuando su PIB a penas está en crecimiento. Pero, en realidad no parece haber un problema económico real porque ¿en donde queda el papel que juega el MDL?, más bien el político es el que tiene el mayor peso.

Es decir, a partir de la voluntad política, será posible hacer surgir un Acuerdo, o modificar el existente, para que los tres países se vinculen de hecho, no de facto. Posteriormente, y de ser posible dotar a la CCA de facultades para sancionar a los países en base a la conveniencia del medio ambiente de la región y no de las economías de cada país, o de la economía de EE.UU.

De esta forma, incluso la ineficiencia en la participación de la Comisión al elaborar sus informes o al dictar resoluciones, e incongruencias entre su creación y su objetivo no será más su característica distintiva.

Aunque se entiende que las cosas sucedan así porque “[...] el Acuerdo por el que se cre[ó] la Comisión “parte de la idea de alcanzar el desarrollo sustentable, concepto de progreso en la preservación del planeta y que se antepone a la ortodoxia neoliberal.”¹⁷⁷ Y no del precepto actual del desarrollo sostenible o para fortalecer los lazos de cooperación en la materia y mitigar los efectos del cambio climático.

Así que es difícil pensar en que EE.UU, que es el pilar de la relación trilateral; por lo tanto quien podría poner en marcha una iniciativa con miras a fortalecer la CCA y ampliar el régimen de cooperación regional, pudiera plantear, en un futuro próximo, la posibilidad de fortalecer el esquema trilateral de cooperación ambiental y cumplir con el régimen internacional relativo a la materia.

No obstante, hoy en día podría hablarse de cumplir con el Protocolo de Kyoto porque si en la próxima Cumbre sobre Cambio Climático, se decide ampliarlo posterior a 2012 –y EE.UU, adherirse– entonces aquél país podría hablar de integrarse a un mercado de carbono internacional, el cual existe en el país, en América del Norte y se está planteando en la ley de energía limpia y seguridad, cuya aprobación será difícil frente a su entorno político actual, hay mucho cabildeo de por medio y quizás los Republicanos no permitirán que pase. Como sea, post 2012, quizás continúe Kyoto u

¹⁷⁷ MORALES Aragón, Eliézer y DÁVILA Pérez, Consuelo (coord.), *Op. Cit.*, Pp. 314.

otro acuerdo, pero regresar al letargo en la lucha contra el cambio climático, es ya prácticamente imposible. Así que la movilización de EE.UU y la cooperación regional dependen en gran medida de la Clean Air Act y el futuro de Kyoto.

Ahora bien, es importante que se deje de especular sobre la probabilidad de que el cambio climático y la degradación del medio ambiente, no pueden superar la tecnología de la humanidad, porque puede hacerlo, y ya hay hechos que lo comprueban. Así que la salida de los países no es otra que cooperar no binacional, sino trilateralmente, para tratar de disminuir los GEI bajo los términos que el régimen internacional –o sea el Protocolo de Kyoto- establece, aun cuando EE.UU siga mostrando reticencia para firmarlo; es decir, hablar del mercado energético de América del Norte, las tarifas de carbon etcétera, es exactamente lo mismo que cumplir con los mecanismos de flexibilidad, con la diferencia de que si no se cumple, nadie les sanciona, y es ahí donde entraría el papel activo de la CCA.

Ahora bien, desde el punto de vista económico, cooperar de manera trilateral y darle un peso más significativo a la Comisión en la toma de decisiones, es posible si se piensa que

“A partir de los costos económicos del cuidado ambiental se derivan oportunidades para ciertos sectores de la industria. La incorporación en los procesos productivos de tecnologías limpias encuentran en la industria anticontaminante un negocio muy redituable a nivel global.”¹⁷⁸

De esta forma, se afirma que es posible entrelazar al medio ambiente y el desarrollo económico, para lograr, en términos reales, alcanzar el objetivo de sostenibilidad planteado desde Estocolmo y reafirmado durante la Conferencia de Río. Por eso necesario empezar a buscar posibles soluciones a un problema “internacional” que afecta regional y nacionalmente.

Para el ámbito regional, resulta satisfactorio mencionar que en la medida en que se incrementa la creación de tecnologías verdes, avances científicos, etc., muchas empresas, podrían empezar a ingresar al mercado internacional con innovaciones tecnológicas y con precios competitivos.¹⁷⁹ Además, si a nivel internacional ya se empieza a negociar con el problema, ¿porque no hacerlo de forma regional?, amén de

¹⁷⁸ *Ibid.*, Pp. 317.

¹⁷⁹ Se afirma esto, en la medida en que los adeptos al TLCAN afirmaban que mientras las condiciones económicas de país fueran satisfactorias, mejor serían las condiciones ambientales, en tanto que gracias a la remuneración económica que dejaría el TLCAN, se podría invertir en proyectos sustentables, conservadores del medio ambiente. Ver HOGENBOOM, Bárbara, *Op. Cit.* Pp. 107

la voluntad política y el análisis costo/beneficio –del que ya se habló y resultó ser no tan nocivo- ¿qué hace falta?

Reconocerlo, podría ser la respuesta, pero incluso eso ya sucedió

“El daño económico causado por la severidad del clima aumenta de manera drástica, sobre todo por el creciente valor de la infraestructura en riesgo. Los costos anuales en América del Norte han llegado a decenas de miles de millones de dólares por daños en la propiedad y disminución de la productividad económica, así como alteraciones o pérdidas de vida. Estos patrones del cambio climático continuarán a menos que las emisiones de gases de invernadero y sus correspondientes concentraciones en la atmósfera, que motivan el calentamiento global, se reduzcan de manera radical.”¹⁸⁰

Entonces lo que parece necesario es aceptar y afrontar el régimen internacional existente, además de:

- a) Dotar de tecnología a México para elevar los niveles medioambientales del país. Aunque EE.UU y Canadá, países desarrollados se vean comprometidos a otorgar a México –país en desarrollo- tecnología suficiente para incrementar su calidad ambiental, lo cual costaría una derrama económica considerable a aquellos dos. Pero viéndolo desde un punto de vista positivo, EE.UU –implícitamente- y Canadá, estarían cumpliendo con lo establecido en el régimen internacional de cambio climático. Políticamente, retomarían su posición internacional de manera positiva; y económicamente, la inversión en tecnologías verdes sería un negocio redituable para sus industrias.
- b) Estrechar más la relación trilateral. Tener una relación trilateral más dinámica y directa no es un tema que los países de América del Norte quieran poner a discusión por los intereses que se ponen en juego, esto es, México vigila sus recursos naturales y estrechar la relación con EE.UU y Canadá, implicaría aproximárselos. Canadá no quiere y no pretende tener una relación directa con México, porque de hacerlo así, su cultura, más compatible con la de EE.UU, tendría que mezclarse con la de México. Por su parte, EE.UU no se interesa en dinamizar más la relación porque se vería obligado a otorgar prerrogativas, mayormente a México debido a la intensidad de la relación que ya existe de forma bilateral, además de que eso implicaría irrumpir en su seguridad nacional.
- c) Llevar a cabo la toma de decisiones en la materia de forma trilateral. EE.UU se enfrentaría a una gran desventaja porque sus intereses se verían vulnerados ya

¹⁸⁰ Secretariado de la Comisión, “El mosaico de América del Norte. panorama de los problemas ambientales más relevantes”, Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2008, Pp. 8

que en cada uno de los acuerdo ambientales promovidos en el escenario internacional, la posición tanto de México como de Canadá tendrían tanto peso como la de EE.UU, y peor aún la CCA sería, la que a final de cuentas, decidiera lo conveniente para la región; por ende EE.UU se vería obligado a aceptar cualquier disposición en la materia, a pesar de los argumentos en contra que pudiera presentar, tal como se vio durante el proceso de la firma del Protocolo de Kyoto.

De los tres puntos, el más importante parece ser el segundo, las reservas que desde la negociación del TLCAN tiene cada país, es decir:

México	Recursos naturales
Estados Unidos	Seguridad nacional, soberanía
Canadá	Agenda azul (reserva de agua dulce)

Se enfatiza en esto porque de ahí parte la reticencia de cada uno de los países por no querer cooperar más allá del ámbito comercial; sin embargo, como se ha explicado a lo largo del capítulo, el medio ambiente ya no es un tema que pueda dejarse de lado o en el cual las acciones unilaterales tengan más peso que las multilaterales, contrariamente, los mismos informes del IPCC afirman que de no encontrar una solución y no cooperar internacionalmente para disminuir los GEI la vida del ser humano se ve en peligro inminente y resulta ser cada vez más corta.

El problema es grave, y la solución existe, además, hay que dejar claro que existe la posibilidad de ampliar el margen de participación de la CCA

“Debido a la falta de obligatoriedad de las recomendaciones del Consejo, cuando este órgano considere que se requiere la existencia de compromisos obligatorios para lograr los fines del ACAAN, podría convocar a la realización de una conferencia para negociar un tratado en el cual los Estados se comprometieran a realizar conductas que el ACAAN no les exige.”¹⁸¹

Pero hasta hoy, después de 16 años de actividad y frente a nuevos retos económicos y ambientales, no se ha hecho nada a pesar de informar sobre el impacto ambiental que el cambio climático trae a la región, lo que quiere decir que éste ya es tema de preocupación trilateral. Así que ahora los retos de la Comisión son dos

¹⁸¹ ROJAS Amandi, Victor Manuel, *La Protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC*, Oxford University Press, México 2000, Pp. 229.

- 1) Tener carácter resolutivo, no vinculatorio para,
- 2) Buscar la voluntad política por parte de los tres países

Sólo así, el TLCAN podría justificar la premisa de que existe un vínculo tan estrecho entre la economía y el medio ambiente y que juntos recorren el camino hacia un desarrollo sostenible, razón por la cual se creó la CCA y finalmente se atendería a la afirmación de que

“La conducta de la diplomacia ambiental internacional [o regional en este caso] representa el intento de resolver problemas ambientales transfronterizos o transnacionales a la satisfacción de los gobiernos involucrados”¹⁸²

Razón por la cual América del Norte tiene una gran necesidad de incluir el tema ambiental en la agenda trilateral. Y de ser así, la legislación ambiental en la región, independientemente de las labores que realice la Comisión, podría llegar a ser un modelo de cooperación, no perfecto pero sí ejemplar, como es el caso de la política ambiental en la Unión Europea en donde las faltas ambientales cometidas por alguno de sus países miembros sí son penalizadas, por lo que se considera que

“[La] Comisión al hacer simplemente recomendaciones no tiene fuerza coercitiva, consecuentemente no existe obligación legal para que la persona infractora cumpla. Contrario sensu, dentro de la “Unión” la Corte y sus otros órganos tienen facultades coercitivas”¹⁸³

Así que, del papel que debe jugar la Comisión, no cabe duda y sería caer en la insistencia volver a mencionar lo que hace falta.

Además, al reconocer la Comisión que el Cambio climático es un factor de riesgo para el libre comercio regional, muestra la imperiosa necesidad que tiene por ampliar y hacer eficaz los márgenes de cooperación ambiental en América del Norte, lo que implica hacer una reestructuración en la agenda trilateral y desarrollar proyectos, mecanismos, medidas, leyes, etcétera que dejen ver una verdadera “cooperación

¹⁸² ROMO Lorenzo, Rodrigo, *La agenda se traslada: la cooperación internacional en los temas del medo ambiente en América del Norte*, tesis, El Colegio de México, 1996, Pp. 30.

¹⁸³ Citado en CÉLIS AGUILAR Álvarez, Humberto, *Evolución de la Unión Económica Europea en la Protección Ambiental. algunos puntos comparativos con la política ambiental del Tratado de Libre Comercio para América del Norte*, en PEMEX LEX, Revista Jurídica Petróleos Mexicanos, núm. 77- 78, noviembre- diciembre 1994, Pp. 51.

trilateral formal”, no trilateral informal, bilateral formal, bilateral informal¹⁸⁴, por razones que si no son, o no parecen ser obvias, a continuación se describirán y dejaran ver que es necesario endurecer el esquema de cooperación ambiental de América del Norte en base a las metas del único régimen internacional de cambio climático que existe –así como sus complementos- es decir el Protocolo de Kyoto.

¹⁸⁴ Para conocer más acerca de los mecanismos de cooperación trilateral y bilateral, formal e informal, véase GOMEZ Muñoz, Bibiana, *Genealogía y dinámica de las Instituciones relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 2007, 295 pp.

4 LA INSUFICIENCIA DE LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE Y LA NECESIDAD DE SU REENCAUZAMIENTO

“Quiero ser muy claro en que al final este punto será dictado por la ciencia, y la ciencia indica que tenemos que dar pasos más agresivos en el futuro.”
[Barack Obama]

La cooperación ambiental en América del Norte suele ser un tema muy controversial sobre todo porque el principal órgano promotor de cooperación en la materia, es decir la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), no desempeña un papel lo suficientemente fuerte como para obligar a los tres países a apegarse a las reglas que hoy en día rigen el combate contra el cambio climático, es decir, el Protocolo de Kyoto; de hecho no cuenta con la capacidad suficiente para lograr que la fortaleza en la cooperación regional en la materia sea una completa realidad y más aún, que se haga de forma trilateral.¹⁸⁵

Anteriormente se dijo que previo a la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación Ambiental con América del Norte (ACAAN) existía una escasa cooperación ambiental y de hecho la cooperación más activa en el rubro, se desarrollaba entre EE.UU y México. Hoy en día y a pesar de la necesidad, que la propia CCA reconoce, de llevar a cabo medidas de cooperación ambiental de forma trilateral para disminuir los impactos del cambio climático en la región, sin poner en riesgo lo estipulado en el TLCAN, la cooperación ambiental sigue siendo un asunto olvidado, o peor aún, condicionado a la estabilidad económica, e importante –si es que así se considera- sólo a nivel nacional.

La razón se encuentra en que la CCA nació con el fin único de proteger el entorno natural del medio ambiente debido a los efectos producidos por la integración económica, no para procurar disminuir los Gases de Efecto Invernadero (GEI) de la región producidos también por la integración económica. Pero aún así esa razón ya no puede ser válida cuando la Comisión, incluso las proyecciones que ha emitido el IPCC, reconoce que a causa del cambio climático, la pérdida económica será inevitable, a

¹⁸⁵ Aunque en el TLCAN-plus o Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN) hable de una agenda de prosperidad en donde establece que debe hacerse de la región más competitiva, con más calidad de vida y con un mayor crecimiento económico. En realidad, de acuerdo a Jorge Witker ASPAN se refiere a seguridad regional con base en los intereses de EE.UU, véase WITKER, Jorge y DIAZ Ivonne, *El TLCAN, entre el ASPAN y la UNASUR*, en Revista Letras Jurídicas, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, No. 20, julio 2009, Pp. 1-16.

menos de que los países se propongan poner en marcha mecanismos de reducción de emisiones, mitigación, adaptación y sobretodo cooperación internacional.

En este aspecto, ciertamente no hay mucho que se pueda hacer para que los países de América del Norte cooperen en materia de cambio climático y mucho menos para apegarse al marco jurídico del Protocolo de Kyoto porque sólo México y Canadá son Partes del Tratado, y EE.UU es libre de decidir si quiere o no participar en la puesta en marcha de los mecanismos de flexibilidad.

Y pareciera que no, pero en realidad lo hace, el problema de este país es, como ya se dijo, la gran capacidad de intervención que tienen las empresas –sector energético– en el cabildeo de la legislación ambiental y el contraste que existe entre el poder legislativo y el ejecutivo.

Pero si se observa con cautela, es visible que EE.UU tiene un régimen propio, y el potencial económico que tiene le da la capacidad y ventaja de crear nuevas y mejores tecnologías “verdes”, que no dañen tanto, o de ser posible que no dañen en lo absoluto al medio ambiente. El problema entonces, talvez radica en la unilateralidad con la que siempre actúa ese país y la competitividad con la que siempre lo hace, pero ¿qué pasa si el cambio climático es ya considerado un tema de seguridad? ¿Cómo deberá actuar EE.UU con sus vecinos –por lo pronto–?

Es decir, el cambio climático es un tema de seguridad “nacional, regional e internacional” a la luz de los problemas devastadores que se ha venido observando desde hace, por lo menos cincuenta años. La CCA ha reconocido la globalidad del asunto, así como la devastación de la biodiversidad que se espera para la región, y si bien no habla explícitamente de la urgente necesidad de ahondar en el tema, si propone que uno de sus nuevos retos sea controlar las emisiones de GEI en la región; es decir, luchar contra el cambio climático, la degradación del medio ambiente, los problemas de alimentación, sequías, inundaciones, etcétera, que se ligan directamente con la economía de un país, y en este caso de una región.

De esta forma, resulta que los mecanismos de flexibilidad emanados del Protocolo de Kyoto, pese a la laxitud que presentan y las críticas constantes a sus formas de operación, suenan como una posibilidad real para que los tres países contribuyan a la disminución o control de sus GEI. No es la mejor solución, pero sí una buena opción.

Además porque la expectativa es que si en la COP16 no se crea un nuevo Tratado Internacional –lo cual es un poco irreal, dada la divergencia que se ha presentado en las pláticas preparatorias, entre EE.UU y China– por lo menos se amplió el margen de

vigencia del Protocolo de Kyoto –lo que podría sonar más real a la luz de que la mayoría de los países, con excepción de los de la Unión Europea esperan no intervenir en su crecimiento económico-.

Sea cual sea el escenario, EE.UU ya no puede y no debe seguir actuando de forma unilateral, y si ha empezado el cabildeo porque la “Ley de Cambio Climático” sea aprobada en el país, la cual aún no es revisada por el Senado, sabe que ahora debe tener una visión más integral y continuar con el combate al cambio climático de forma nacional, regional y luego internacional, bajo el marco vinculatorio del régimen vigente, en este caso el Protocolo de Kyoto.

Ahora bien, para poder hablar de la dinámica de la cooperación ambiental bajo el marco vinculatorio del Protocolo de Kyoto, es indispensable saber cuál es el nivel jerárquico que ocupa en la agenda trilateral porque como se sabe, en la agenda binacional (México- EE.UU), el tema no parece ser de gran envergadura porque se ha desviado a un solo objetivo, que evidentemente no es el cambio climático, con Canadá basta con mencionar que, de acuerdo a los datos de la CMNUCC, no hay ningún proyecto para el MDL registrado entre Canadá y México, a pesar de la cercanía que existe entre ambos países.

Por dichos motivos, en el presente capítulo se deja ver que al no haber una estrategia y esquema sólidos de cooperación ambiental en América del Norte, los países deberán afrontarse a niveles de contaminación y deterioro ambiental cada vez más elevados, trayendo consecuencias negativas al medio ambiente, población, salud y sobre todo a la economía de cada uno de ellos.

Así que la única forma de detener el daño o, en el peor de los casos “prolongarlo”, será mediante la formulación meticulosa de un esquema de cooperación trilateral en materia de medio ambiente, superando el planteamiento de EE.UU haga una reducción de sus GEI, sí es que el Senado decide aprobar la Ley de Medio Ambiente y Seguridad, Canadá realice lo mismo si EE.UU lo hace y México decida dejar de lado su retórica y se dedique a poner en marcha acciones concretas que vayan más allá de explotar al máximo el MDL.

Por otro lado, el capítulo se ha realizado con la intención de hacer ver al lector que al solidificar el esquema de cooperación ambiental, la ventaja que encontraría la región sería de competitividad, política porque rivalizaría con el esquema de cooperación ambiental de la Unión Europea, y económica porque con la producción, uso y transferencia de tecnología limpia, la región podría hacerse más competitiva en este

mercado. Pero para saber el rumbo que se le debe dar a la cooperación ambiental y la lucha contra el cambio climático regional, es indispensable conocer el lugar que ocupa el tema en la agenda trilateral, los obstáculos a los que se enfrenta y las posibles soluciones.

Por tal motivo importa saber cuál será la posible postura de cada país frente al desafío del cambio climático y en la próxima Conferencia de las Partes, porque aún queda la esperanza de que EE.UU se adhiera al Protocolo y de ser así, se hablaría de un gran logro a nivel internacional, porque no sólo beneficiaría a la agenda internacional, también a la trilateral porque, a petición de EE.UU en la agenda regional se incluirían y mejores formas de combatir el cambio climático y en este caso, la institución en la cual se apoyaría sería la CCA:

Además sucederá que si EE.UU no encuentra aceptación para que el Protocolo no se alargue más allá de 2012 y con ello la firma de un acuerdo benéfico para él, buscaría los medios necesarios para no volver a quedar mal ante los ojos de por lo menos 190 países que coinciden en que la lucha contra el cambio climático es urgente.

¿Cómo haría esto? Por medio de la cooperación regional y/ o con la imposición de leyes más severas –por ejemplo el impulso de la Ley de Energía Limpia y Seguridad- y mejora de tecnologías –producción de automóviles híbridos- para hacer ver que también está interesado en lo relativo al cambio climático y la lucha contra él, y que es posible combatir al cambio climático, aún cuando no haya un acuerdo internacional de por medio.

Sea cuál sea la situación en Cancún, la región debe tomar en cuenta que la cooperación ambiental no se limita a proteger la biodiversidad, a los animales en peligro de extinción y a la salud humana; sino que dichos puntos derivan del letargo que han tenido en combatir al cambio climático, y que lo que está sucediendo en la región no es más que las consecuencias directas que el cambio climático deja en el planeta, en este caso, en la región.

4.1. El cambio climático en América del Norte.

Conocida por ser un modelo de cooperación comercial, hoy en día América del Norte se destaca por contar con cerca de un tercio de la masa del mundo¹⁸⁶ y menos del 10% de la población mundial, pero con emisiones de GEI asimétricas a ella. Una región comercial *sui generis*, al tener al país más industrializado del mundo, EE.UU, y a un país en desarrollo, México.

A pesar de que EE.UU y Canadá son países industrializados, la calidad ambiental de la región no es buena. Lo que sucede es evidente, mientras los tres países actúan en forma unilateral, a pesar de tener alianzas, un Acuerdo y una Institución que los alienta a cooperar en los temas comerciales- ambientales, mientras el tema medioambiental y todo lo que conlleva (cambio climático) no sea incluido de forma integral en la agenda trilateral, la vulnerabilidad de la biodiversidad de la región será cada vez más evidente.

4.1.1. La vulnerabilidad de América del Norte frente al cambio climático.

Antes de afirmar que la cooperación regional en torno al cambio climático se ha tornado un tema relevante en la agenda trilateral y un problema de seguridad regional, es importante conocer un poco acerca del fenómeno en la región y el impacto en diversos espacios naturales, ya que la pérdida de éstos supone pérdidas monetarias y es que así lo da a conocer la CCA

“Los costos anuales en América del Norte han llegado a decenas de miles de millones de dólares por daños en la propiedad y disminución de la productividad económica, así como alteraciones o pérdidas de vida. Estos patrones del cambio climático continuarán a menos que las emisiones de gases de invernadero y sus correspondientes concentraciones en la atmósfera, que motivan el calentamiento global, se reduzcan de manera radical.”¹⁸⁷

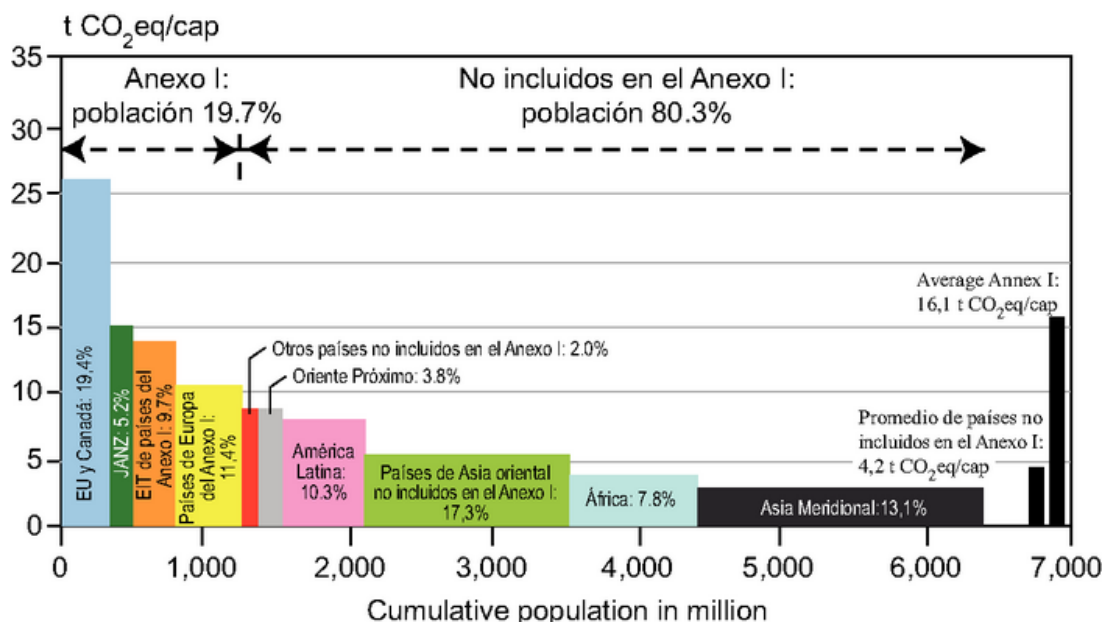
Esta no es más que la afirmación hecha por la CCA de que ya hay la necesidad de combatir el cambio climático porque las áreas afectadas no son de menor valor y sobre todo, porque perjudican a la economía y población de los tres países.

El problema como ya se dijo, no parte de 1994, aunque si se incrementó a partir de la década de los noventa, años en los que precisamente la actividad comercial en América del Norte se disparó y con ella la quema de combustibles fósiles y la deforestación.

¹⁸⁶ BRACAMONTES Aldana, Jorge Roberto, *Op.Cit.*, Pp. 55

¹⁸⁷ Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, *El mosaico de América del Norte. Panorama de los problemas ambientales más relevantes*, Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, junio 2008, pp. 10.

En este aspecto cabe señalar que al ser un gran consumidor de Energía, América del Norte contribuye a la quema de combustibles fósiles y emisión de GEI en cantidades colosales. Por ejemplo, EE.UU y Canadá emitieron hasta 2007, de acuerdo al último reporte del IPCC, 19.4% de las emisiones mundiales de carbono mientras México lo hizo en 1.6%, lo que suma un total de 21% de las emisiones mundiales, pero hay que tomar en cuenta que sólo tiene alrededor del 5% de la población mundial.



Distribución de las emisiones regionales de GEI per (todos los gases de Kyoto incluidos aquellos procedentes de los usos del territorio) sobre las poblaciones de diferentes grupos de países en 2004. Los porcentajes de las barras indican la porción de las emisiones mundiales de GEI atribuible a cada región. Fuente IPCC

Y a falta de un alza en la creación y uso de tecnologías limpias, la quema de combustibles ha incrementado de manera considerable, particularmente por la Industria de la energía y el transporte. Por ejemplo, se destaca en éste rubro, que en México la mitad de la energía se utiliza en transporte, pero es “25% en transportes privados”¹⁸⁸; es decir, a pesar de la condición “en desarrollo” que tiene México, el país genera y consume la misma energía que podría agotar EE.UU o Canadá.

Otro aspecto importante es la deforestación. Al desarrollarse esta práctica de manera alarmante, principalmente en países desarrollados –en donde se puede incluir a EE.UU y Canadá-, para cuestiones muy específicas: pastar, como tierras de cultivo y para asentamientos demográficos, la deforestación es una actividad que emite gran cantidad de dióxido de carbono, el cual es capaz de acelerar la pérdida de la gran

¹⁸⁸ DELGADO, Carlo, “Contingencias ambientales y cambio climático”, ponencia presentada en las séptimas mesas de análisis *Contingencias ambientales y su impacto en la sociedad internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Sala Fernando Benítez”, miércoles 14 de abril de 2010.

diversidad de flora y fauna que existe en el territorio, al tiempo que produce grandes efectos nocivos para la salud humana.

Al tomar en cuenta esto, se observa que en los tres países se han realizado esfuerzos por disminuir los gases que conforman el ozono troposférico pero hasta hoy no ha sido posible lograrlo puesto que en cada uno de los países las emisiones y las medidas que se toman respecto a la calidad del aire, varían de acuerdo a su nivel de desarrollo y más que eso, al nivel de disponibilidad de las autoridades ambientales.

Se habla del daño que el ozono produce en el medio ambiente como una causa indirecta, pero realmente sucede que las altas concentraciones de éste y otros gases provocan el efecto invernadero, derivando de esto, el calentamiento global y el cambio climático; es decir, de un problema emana el otro y se vuelve esto parte de un círculo vicioso que de no detenerse, se producirán más deterioros ambientales, más pérdida de biodiversidad, y por consiguiente más daños en la salud del ser humano.

Es significativo para América del Norte porque, por ejemplo: podría pensarse que para México no es un tema tan importante porque las altas concentraciones de gases que dañan la capa de ozono realmente se emiten en EE.UU, aún así México hace algún esfuerzo por reducir sus emisiones; sin embargo, resulta que la dirección de los vientos influye de sobremanera en la calidad del aire de cada país, porque esto hace que dicha contaminación no sea estática, sino que viaje de norte a sur, de este a oeste, etcétera; luego entonces los esfuerzos por disminuir las concentraciones -altas o no- ya no son obligación sólo de un país, sino de ambos. Incluso de los tres. En el ejemplo anterior México y EE.UU, deben unir esfuerzos para combatir, disminuir y eliminar las altas concentraciones de dichos gases porque afecta a los dos de igual forma.

Hasta este momento, posiblemente ha surgido la duda, ¿De qué manera afecta esto al comercio? Bien, haciendo un pequeño análisis de las implicaciones que trae el cambio climático al comercio, ha de señalarse que las actividades que se desarrollan para sacar provecho de los recursos naturales y eficientar su producción y de hecho su distribución, producen un quebranto en la calidad ambiental, disminución en la producción y manejo de los recursos naturales y obviamente, al no contar con recursos naturales suficientes para satisfacer la demanda de las industrias y la población, hay una pérdida económica importante.

A manera de ejemplo puede citarse el uso irracional de suelo

“Las actividades humanas han modificado la cobertura de vegetación original y el paisaje de la región, con importantes consecuencias para el medio ambiente. Además, el aprovechamiento y la cobertura del suelo afectan muchos aspectos de la calidad medioambiental y los servicios que los ecosistemas prestan.”¹⁸⁹

También la deforestación se identifica como otro ejemplo porque la región comprende alrededor del 20% de los bosques en el mundo, es decir, más de la tercera parte de América del Norte es bosque. Se relaciona con la explotación irracional de uso de suelo, porque los territorios boscosos son exterminados para poder dar paso a un mayor asentamiento de la población, convirtiéndolos en zonas urbanas, dejando poco o nada de lo que en algún momento se tuvo en el lugar.

Otro ecosistema perjudicado por el cambio climático es el marino, en la medida en que poco a poco van desapareciendo las especies que ahí habitan debido a que con el aumento de las temperaturas, las especies marinas tienen una escasa o nula capacidad de adaptabilidad, y en el mejor de los casos se ven obligadas a emigrar a los lugares donde la temperatura aún no ha ascendido de manera exorbitante.

La calidad y cantidad del agua. Habrá gran afectación en las aguas a causa de los desechos tóxicos que emanan principalmente de las industrias. En cuanto a la cantidad, es indispensable volver a mencionar, lo que todos suponen y se ha repetido hasta el cansancio, que el calentamiento global ha acelerado el deshielo de las montañas lo que producirá mayores inundaciones, mientras que con el aumento de la temperatura las evaporaciones serán mayores y dejarán a la región con mas sequías y menos disponibilidad del vital líquido. Una de las consecuencias del deshielo será la migración de la población afectada –sobre todo de los países costeros-.¹⁹⁰

La CCA reconoce que todos los problemas se relacionan directamente con el cambio climático y afectan principalmente la salud de cada población, además de provocar problemas sociales debido a la escasez de recursos naturales que se hace evidente año con año.

De hecho se estima que a consecuencia del cambio climático “algunos países perderán una parte considerable de su territorio, mientras que otros podrían

¹⁸⁹ Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, *Op. Cit.*, Pp. 25.

¹⁹⁰ MIRO, Jordi, “A. Latina será una región muy afectada”, [en línea] BBC, Mundo, 6 de abril de 2007, dirección URL: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/science/newsid_6533000/6533391.stm, [consulta 26 de Octubre de 2010].

literalmente desaparecer bajo el ascendente nivel del mar”¹⁹¹ de ahí surgirán entonces los desplazamientos poblacionales, la carencia de recursos naturales y los conflictos entre poblaciones o países por obtenerlos. En resumen, el siguiente cuadro explica de manera concreta lo que sucederá en América del Norte si no se actúa en el combate contra el cambio climático.

REGION	POSIBLES DAÑOS
AMERICA DEL NORTE	<p>En las montañas occidentales, el calentamiento reduciría los bancos de nieve, acrecentaría las crecidas de invierno y reduciría la corriente fluvial, intensificando así la competencia por recursos hídricos excesivamente solicitados.</p> <p>En los primeros decenios del siglo, un cambio climático moderado mejoraría en conjunto el rendimiento de los cultivos pluviales entre un 5% y un 20%, aunque estaría sujeto a una acentuada variabilidad según las regiones. La situación sería difícil para los cultivos situados cerca de las fronteras cálidas, las ciudades que actualmente padecen olas de calor estarían expuestas a un aumento de éstas y de su intensidad y duración, que podría tener efectos adversos sobre la salud.</p> <p>Las comunidades y hábitats costeros tendrían mayores dificultades, debido a la interacción de los efectos del cambio climático con el desarrollo y la polución.</p>

Fuente: IPCC. The AR4 Synthesis Report: Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.

Estos problemas son el reflejo de la urgencia de hacer válida, real y sobre todo de incluir la cooperación ambiental en América del Norte en la agenda trilateral, puesto que amenazan la supervivencia de la población de cada país.

4.1.2. El cambio climático en la agenda trilateral.

¿Es el cambio climático tan importante para América del Norte como para poner el tema dentro de sus prioridades en la agenda trilateral? Sí.

Desde 1992 ya se cuestionaba si era necesario establecer, además de una región de cooperación económica, una región de cooperación ambiental, no sólo por los acontecimientos suscitados en el entorno internacional, también por el hecho de que el comercio regional se desarrollaría con un país en desarrollo, cuya calidad ambiental distaba mucho de ser similar a la de EE. UU o Canadá.

Así que al darse cuenta de que un régimen –bastante ineficaz, por cierto- era necesario debido a los retos ambientales que a causa de la integración económica se desarrollarían, sumados a las presiones de los ambientalistas y los riesgos para algunas industrias en cuestiones de competitividad; México, EE.UU y Canadá

¹⁹¹ BRACAMONTES Aldana, Jorge Roberto, *Op. Cit.*, Pp. 41.

decidieron adoptar el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y crear la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).

Claro, se entiende que hoy en día cuando se habla de medio ambiente, se incluye al cambio climático como el principal tema a desarrollar; sin embargo, en ese momento no se vio de la misma forma, porque como se vio en su momento, ni el contenido del acuerdo ni los programas que desarrolla la CCA mencionan en algún momento que su objetivo sea disminuir o estabilizar los gases de efecto invernadero.

Entonces, lo que sucede es que existe la imperiosa necesidad de integrar al cambio climático dentro de la agenda trilateral, lo cual va más allá de sólo crear un organismo encargado de hacer evaluaciones de la calidad ambiental de cada país y que no tiene ningún peso jurídico que les obligue a mejorarla. Para tal necesidad, se ha visto que existen programas como el mercado energético y la edificación sustentable, y aún así esto no es suficiente; es decir, no hay, como se dijo en el Foro denominado “El mercado energético de América del Norte: consonancia de políticas y captación de carbono” “una falta de compatibilidad entre las políticas públicas de los países”¹⁹² al tiempo que existe una disparidad entre los proyectos y acciones de cada uno de los países.

Por ejemplo, en México, la Subdirectora de Cambio Climático de la SEMARNAT, Lucrecia Martínez afirma que como el gobierno no tiene el presupuesto necesario, o requerido para desarrollar proyectos dentro del marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio, éstos los desarrollan los particulares. Entonces, al parecer quien cumple con la normatividad internacional son, en realidad las empresas, aunque los logros de disminución de CO₂ se los adjudique el país.¹⁹³

En EE.UU la situación no parece ser tan desigual, también hay empresas que aseguran poner en marcha proyectos o “prácticas verdes” porque, por ejemplo, de acuerdo al Presidente de General Electric, Jeffrey Immelt “El medio ambiente se ha convertido en una oportunidad de negocio, una oportunidad de aumentar los ingresos,

¹⁹² Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, “El mercado energético de América del Norte: consonancia de políticas y captación de carbono”, [en línea], Vancouver, 24 de marzo de 2010, dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=749&SiteNodeID=223&AA_SiteLanguageID=3 [consulta 14 de julio de 2010].

¹⁹³ Entrevista telefónica con Lucrecia Martínez, Subdirectora de Cambio Climático de la SEMART, 8 de junio de 2010.

la esencia de toda iniciativa empresarial”¹⁹⁴; lo que quiere decir que igual son las empresas, no los gobiernos quienes ponen en práctica proyectos medioambientales.

Por su parte en Canadá, se sabe que durante la Administración de Brian Mulroney, era el gobierno quien, a pesar de que no parecía que hiciera grandes esfuerzos, trataba de hacer más que Harper para armonizar las leyes ambientales y las prácticas “verdes” para estabilizar los GEI y mejorar el medio ambiente. Pero ahora no es el gobierno federal quien realiza dichas prácticas, sino algunos particulares y provincias que, sin importar lo que la federación haga, siguen cumpliendo con el Protocolo de Kyoto.

Lo anterior deja ver que los tres países actúan con cierto unilateralismo, es decir cooperan, pero su cooperación no es en realidad profunda, o de lo contrario, el problema no se estaría planteando de la forma en la que se ha hecho en los últimos dos años y el Plan Estratégico 2012- 2015, el cual será abordado posteriormente, dado a conocer hace un par de meses en Guanajuato no tendría justificación.

Claro, se puede decir que de manera paralela los tres ponen en práctica medidas orientadas a combatir el cambio climático, unas mejores que otras, pero a final de cuentas nacionalmente las tres naciones contribuyen con cierta disminución de GEI. Pero lo que se necesita no es actuar en paralelo pero de manera desigual, al contrario viendo que si funciona en cada país ¿Por qué no podría funcionar a nivel regional? O sea, probablemente “las políticas que contribuyen al desarrollo y transferencia de tecnologías tengan mucho más acogida que las que requieren reducciones rigurosas e inmediatas en la utilización per cápita de energía.”¹⁹⁵ Pero no importa, la cuestión es cooperar para disminuir las emisiones de GEI de la región, una vez haciendo esto podrá hablarse del nuevo papel de la CCA y de los lineamientos con los que cada país debe actuar, pero es importante, empezar a tomar en cuenta el problema.

Aunque, en realidad, al parecer el cambio climático sí está dentro de los temas que deben ser tratados en la agenda trilateral, sólo que no se toca a profundidad. De hecho en la última cumbre de líderes norteamericanos, ese fue un punto a discutir, no fue algo tan relevante como sí el visado que impuso Canadá o las cuestiones relativas

¹⁹⁴ EJournal USA, *Las empresas de Estados Unidos adoptan mejores prácticas ambientales*, Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Programas de Información Internacional, Vol. 13., No. 3, marzo, 2008, Pp. 3.

¹⁹⁵ Thorning Margo, “Punto/ contrapunto, la función del gobierno, [en línea] Departamento de Estado, 17 de abril de 2008, dirección URL: <http://www.america.gov/st/env-spanish/2008/April/20080417150740t10.7738001.html>, [Consulta 14 de julio de 2010].

al narcotráfico, entre otras cosas; es decir, el tema ahí está, de los gobiernos depende aprehenderlo para crear una estrategia eficaz para su combate o no.

De cualquier forma, incluir un esquema de cooperación ambiental en la agenda trilateral, requiere de estrategias a corto, mediano y largo plazo en tanto que una planeación estratégica bien delimitada ayudaría a combatir el problema de raíz. Entonces algunas de las estrategias a desarrollar deben ser, por lo pronto:

- a) Hacer más eficaz el rendimiento de la energía. ¿Cómo se logra? No cabe duda de que con la mejora de tecnología, aunque en el caso de México, sea más que con una mejora, con la transferencia de tecnología –a corto plazo- lo cual no le impide buscar modelos de desarrollo de tecnología, simplemente, mientras la desarrolla, la transferencia suena como una buena opción. Esto beneficiaría al sector transporte en general y al transporte público en particular –a mediano y largo plazo-.
- b) Reducir los patrones de consumo de energía. En sí de consumo de recursos naturales, lo que exige un cambio radical en la organización social y economías de los tres países; es decir, hacer conciencia social y si los medios de comunicación son capaces de hacer que la población adquiera o consuma de manera irracional, deben ayudar también a invitar a la población a concienciar, por ejemplo, sobre la disponibilidad de los recursos naturales.

Además deben tomarse en cuenta ciertos principios del Derecho Internacional Ambiental, tales como:

- a) El que contamina paga.
- b) Responsabilidad común pero diferenciada. porque si bien los tres deben incrementar sus esfuerzos por reducir los efectos negativos que trae el cambio climático, en este caso EE.UU y Canadá deben duplicar los esfuerzos en tanto que ellos en calidad de países desarrollados ha contribuido a intensificar este mal.
- c) Prevención. Porque en la medida en que se prevengan las catástrofes –haya o no información científica- del fenómeno serán mejor combatibles, aunque de hecho la intención de este principio no es sólo predisponerse para defenderse, sino detener el calentamiento global de raíz y no ajustarse a sus efectos.
- d) Cooperación. Es el principal porque al compartir los recursos naturales, los tres países sufren las consecuencias de igual manera, y deben combatir el

fenómeno de forma conjunta, porque de nada serviría que Canadá, por ejemplo, triplicara o quintuplicara sus esfuerzos de combate si EE.UU y México no lo hacen porque de cualquier forma, la contaminación transfronteriza ahí está, la pérdida de biodiversidad continuaría, la escasez de recursos y la desventaja comercial sería un precio muy grande que se tendría que pagar.

Sin el desarrollo de éste cúmulo de puntos, delimitar una agenda ambiental no servirá de nada, en la medida en que sólo será más de lo mismo; es decir, de cooperación bilateral –ahora más directa entre EE.UU y Canadá- cuando lo que realmente se necesita es unir esfuerzos para combatir los problemas que el cambio climático está dejando en la región.

4.2. La necesidad de fortalecer la cooperación regional en materia ambiental

La razón de peso para que haya una urgente necesidad de fortalecer el esquema de cooperación ambiental responde a la cercanía que existe entre los tres países. Se visualizan como prioritarios los siguientes puntos:

- a) La existencia de recursos transfronterizos.
- b) La existencia de especies, migratorias o no.
- c) La probabilidad de que las actividades de una jurisdicción, llevadas a cabo por el Estado territorial o por un tercer Estado que actúe dentro de él, pueden afectar los recursos naturales o el medio ambiente en otras jurisdicciones vecinas, incluso en áreas más allá de los límites de la jurisdicción nacional.
- d) Necesidad de emprender acciones concretas y coordinadas entre los estados implicados para asegurarse de que las acciones de un Estado se harán con responsabilidad tomando en cuenta los intereses de quienes pueda afectar.
- e) Voluntad política de parte de los Estados para cooperar entre ellos.¹⁹⁶

Hay que detenerse a reflexionar en este último punto porque a partir de él será posible establecer un esquema común de lucha contra el cambio climático, cuya puesta en marcha se traduciría en un avance en la cooperación ambiental –bilateral, trilateral, regional o global-. Claro, no basta con la voluntad, la conciencia política también juega un papel importante.

¹⁹⁶ Véase SZEKELY, Alberto, “Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America”, en *Natural Resources Journal*, University of New Mexico School of Law, Vol. 32, No. 3, Summer 1992, Pp.572.

Se habla de conciencia política porque cada gobierno debe hacerse responsable de sus actividades; es decir, si legislan sobre la cantidad y calidad del territorio que conserva para su uso y explotación exclusivos, entonces también debería responder por los daños causados. Y se habla más de una conciencia política en la que el gobierno sea capaz de responder por los perjuicios ocasionados en el ambiente, que de una conciencia ciudadana, porque esa ya existe, en mayor o menor medida pero la hay.

Y es precisamente la sociedad civil, más que los tomadores de decisiones, quienes pugnan porque sus gobiernos logren una solución eficaz y benéfica para la población y el medio ambiente.

Aunque claro, existen todavía escépticos que plantean que el calentamiento global es un mito, por ejemplo, el mismo Bush que decía que el cambio climático era algo enigmático, que no existía, que no había información científica que revelara la acción antropogénica como causa del calentamiento global.¹⁹⁷ En fechas recientes Sarah Palin¹⁹⁸ antes, durante y después de su campaña electoral, calificó de ridículo enfrentar los efectos del calentamiento global porque, de acuerdo a ella, éste es un fenómeno natural contra el cual no se puede hacer mucho, incluso nada.¹⁹⁹

Sin embargo, la evidencia de científicos, expertos, etc., pertenecientes al Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) afirman que ciertamente las causas mayores se le atribuyen a las actividades humanas; es decir, a las acciones antropogénicas.

Dicho lo anterior, ha de profundizarse sobre la necesidad de la cooperación regional en el tema medioambiental, específicamente en los problemas concernientes al cambio climático.

Como se dijo anteriormente, América del Norte cuenta con menos de la décima parte de la población mundial, casi la tercera parte de la masa de la tierra pertenece a dicho continente y en ella habita una gran biodiversidad. Al mismo tiempo en la región se genera una fuerte actividad humana, y con ello grandes emisiones de GEI, especialmente de CO₂; de ahí que existan ciertos intereses intrarregionales que

¹⁹⁷ MARTINEZ Landeros, Martha Gabriela, *Op. Cit.*, Pp. 117.

¹⁹⁸ Miembro del partido Republicano, ex gobernadora de Alaska y ex candidata a la vicepresidencia.

¹⁹⁹ PALIN, Sarah, "La Falsa Ciencia del calentamiento global de Al Gore" [en línea] Blog de Sarah Palin en español, diciembre 15, 2009, dirección URL: <http://rillotinspanish.com/2009/12/15/la-falsa-ciencia-del-calentamiento-global-de-al-gore/>, [Consulta 26 de octubre de 2010].

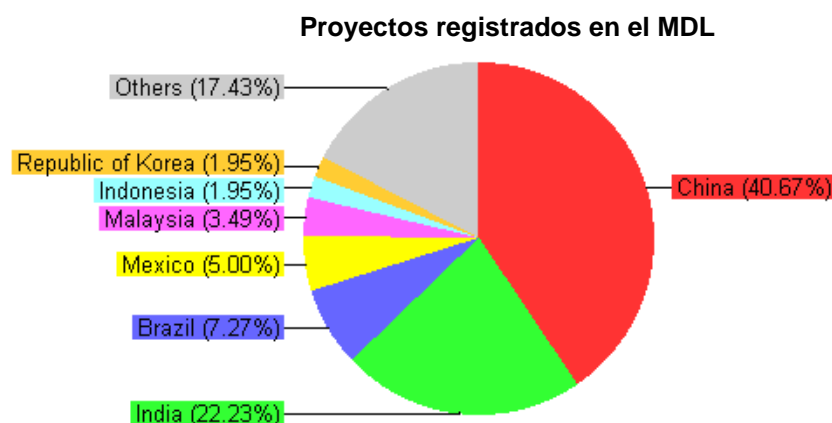
justifiquen la cooperación ambiental; incluso, que sea vista como un tema de seguridad ambiental; es decir María Cristina Rosas, afirma que

- a) Cambio Climático
- b) Degradación de ecosistemas
- c) Refugiados ambientales
- d) Agua dulce
- e) Erosión de la biodiversidad
- f) Acceso de la población rural a los recursos naturales

Son temas que se relacionan directamente con la seguridad ambiental, casualmente son los temas que se incluyen en la agenda de América del Norte, por lo tanto deben ser considerados como prioritarios en la agenda trilateral.

Dichos temas son a los que la región deberá enfrentarse si no fortalece sus lazos de cooperación ambiental, y pareciera que no importa, pero precisamente porque el ecocidio que se comete contra los recursos naturales, sus hábitats, en fin, el medio ambiente, es una amenaza a la seguridad no aceptada²⁰⁰ es que América del Norte debe tener una política ambiental común incentivando el espíritu de cooperación en la región.

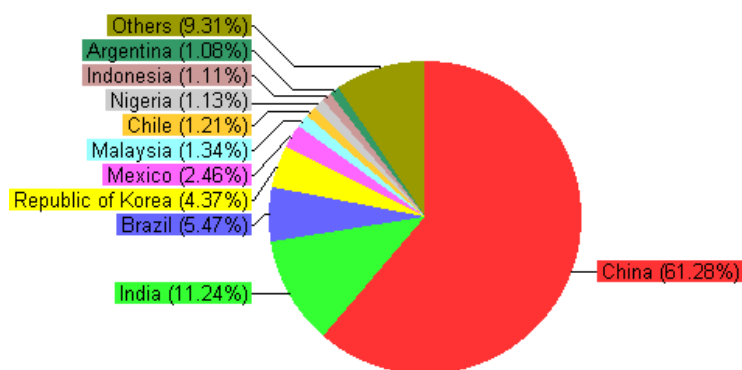
Volvemos a necesidad de fortalecer los lazos de cooperación ambiental porque no basta con establecer programas nacionales, por ejemplo, México, en lo referente a la disminución de GEI es un país que ha aprovechado las oportunidades que brinda el MDL, ya sea por su calidad de país en desarrollo o por la facilidad que el mecanismo otorga, y resulta ser que, de acuerdo a datos de la CMNUCC, el país tiene el cuarto lugar en proyectos registrados para reducción de gases, y el quinto en reducción.



FUENTE: Registros, MDL, UNFCC.

²⁰⁰ ROSAS, María Cristina, “Seguridad ambiental y seguridad nacional”, ponencia presentada en las séptimas mesas de análisis *Contingencias ambientales y su impacto en la sociedad internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Sala Fernando Benítez”, miércoles 14 de abril de 2010.

Promedio de disminución de gases con ayuda del MDL



FUENTE: Registros, MDL, UNFCC.

De hecho y aunque siempre trate de criticarse sólo lo peor o lo que no hace el gobierno, es posible afirmar que los datos demuestran que la actual administración sí trata de poner en marcha medidas que ayuden a combatir el cambio climático y conservar la calidad ambiental, ya sea porque la COP16 se llevará a cabo en este país a finales del presente año, o porque en realidad hay un verdadero compromiso con el problema medioambiental.

Canadá por su parte, si bien a nivel federal tiene una legislación bastante aceptable, a nivel provincial, algunas legislaciones son demasiado laxas y como se dijo en su momento, no todas las provincias estarían de acuerdo en armonizar sus legislaciones, principalmente porque la economía de algunas de ellas se basa en la explotación de sus recursos naturales. Entonces, durante la administración de Harper, no se puede hablar de muchos logros, lo que sí se puede elogiar hoy en día, es la aprobación, por parte de la Cámara de los Comunes –y que se espera que el Senado también apruebe- del Proyecto de Ley de Responsabilidad de Cambio Climático.

En EE.UU sucede que gracias al compromiso –a veces ficticio- de la actual administración, se aprobó en la Cámara de Representantes el año pasado y que está en consideración del Senado, la “Ley de Energía Limpia y Seguridad”, la cual pretende hacer un modelo de “Mercado de emisiones” conocido como “cap and trade” con el fin único de disminuir las emisiones de GEI.

Vemos que existe el interés nacional, pero el problema medioambiental de la región va más allá de actuar a ese nivel porque no daña sólo a un país sino que golpea directamente a la economía de los tres países; es decir, no es sólo hablar de que es imperante cuidar el aumento de los niveles de contaminación en cada país, o que se necesita pensar en la reforestación o el cuidado de los animales en peligro de extinción, entre otros. Entonces, si se continua con el afán de excluir el tema de la

agenda trilateral, lo lógico será el aumento en el deterioro medioambiental de la región y consecuencia la baja en el comercio y sus economías.

Así que se torna necesario reflexionar sobre las consecuencias de la actividad comercial que ahí se desarrolla, principalmente porque ha vulnerado a los ambientes económicos, sociales, culturales y sobretodo, naturales de cada país, provocando problemas como desastres naturales cada vez más costosos, pérdida de la biodiversidad de manera más acelerada, condiciones ambientales cada vez más dañinas para la salud, etcétera.

Luego entonces, los tres países deben aceptar que existe una corresponsabilidad en los daños causados al medio ambiente y aplicar ciertos principios que establece el Derecho Internacional del Medio Ambiente, como son:

- a) Cooperación. Principalmente porque en base a él se respetarán los demás y será posible, mitigar, probablemente los daños ambientales mundiales pero sí regionales, lo que se considerará como una aportación de la región al problema global.
- b) Soberanía. Porque en base al respeto de la soberanía, cada país sabrá cómo y en qué medida explotar los recursos naturales que sí le pertenecen y tratará de no dañar más allá de sus fronteras.
- c) Derecho a un medio ambiente sano. Cada país le estaría dando a su población el derecho que se merece de vivir en armonía con el medio ambiente.
- d) Desarrollo sustentable. Porque el desarrollo no pertenece sólo a unas cuantas generaciones, pero sobretodo porque debe quedar claro que la relación medio ambiente- humano no se trata de que éste ultimo destruya al primero o viceversa, además porque los niveles de explotación y consumo –que finalmente satisfacen necesidades humanas- deben responder a un alto grado de concientización tanto de empresas como de individuos.
- e) El que contamina paga. Porque sería injusto, de hecho ridículo que uno de los tres países contaminara fuera de su zona de jurisdicción o causara daños fuera de ésta y no se hiciera responsable por los costos de sus acciones.

De la misma forma deben poner en marcha mecanismos que les permitan iniciar un combate contra el cambio climático y si bien, es difícil que le den más peso, o algún poder de intervención a la CCA, deben por lo menos, permitir que bajo su supervisión se desarrollen actividades encaminadas a combatir el cambio climático, de lo contrario

de antemano se sabe cuántas y cuáles serán las consecuencias que se habrán de esperar.

Podría empezarse por, acoger la facilidad que otorga el MDL y ponerlo en marcha porque

“Es probable que las políticas que contribuyen al desarrollo y transferencia de tecnologías tengan mucho más acogida que las que requieren reducciones rigurosas e inmediatas en la utilización per cápita de energía.”²⁰¹

Además la necesidad no surge de un estudio que la CCA haya revelado para emitir una señal de alerta, y tampoco es una suposición que se genere a raíz de la gran cantidad de información sobre el tema que hoy en día se emite en los diversos medios de comunicación. Fue menester desde el momento en que se pugnó por dejar entrar al TLCAN con un acuerdo paralelo que impidiera la explotación irracional de los recursos naturales en la región, o en el “mejor” de los casos –tal como sucedió- que en los países se respetaran las legislaciones nacionales en materia ambiental.

Respecto al cambio climático, el tema encendió el primer foco de atención a nivel internacional en 1972, pero en cuanto a la región se refiere, se visualiza que en 1995 ya se prevenía que de no hacer un acuerdo ambiental más rígido, los recursos naturales de la región podrían verse severamente dañados, incluso ya se plasmaban ideas que hablaban, no sólo de tener la buena intención de cooperar para disminuir los efectos que el comercio pudiera dejar en la región, sino de llegar a un acuerdo sin vacíos para enfrentar éste y otros problemas ambientales (cambio climático), entonces se aseguraba que:

“Los Estados Unidos, Canadá y México deberían tener una oportunidad para proveer un modelo de cooperación ecológica regional [...] La política internacional y regional debe apoyar el desarrollo de una convención internacional con la suficiente fuerza para prevenir el calentamiento global. Esta convención debería incluir no sólo las provisiones necesarias e incentivos económicos para reducir la acumulación de gases de efecto invernadero, sino que también debería contemplar un mayor número de mecanismos [...] de monitoreo (verificación) y ejecución”²⁰²

Por otro lado, 1997 fue una fecha también importante porque ahí se vio la discrepancia de la visión que cada país tenía frente al fenómeno del cambio climático, así como la disponibilidad que cada país tenía por cooperar, a pesar de saber que hacerlo, era una necesidad urgente.

²⁰¹ Thorning Margo, “Punto/ contrapunto, la función del gobierno, [en línea] Departamento de Estado, 17 de abril de 2008, dirección URL: <http://www.america.gov/st/env-spanish/2008/April/20080417150740t0.7738001.html>, [Consulta 14 de julio de 2010].

²⁰² BRACAMONTES Aldana, Jorge Roberto, *Op. Cit.*, Pp. 42.

Se habla de “necesidad” porque como bien lo afirmó María Cristina Rosas “sin recursos naturales no hay capitalismo,”²⁰³ cuestión que obedece a que las instituciones financieras internacionales estén tan interesadas en proveer fondos para la elaboración y puesta en marcha de proyectos sustentables. En este caso, los tres países saben con exactitud qué es lo que sucederá si en algún momento no convergen su visión sobre el cambio climático y la solución que podrían proporcionar como la región con más tráfico comercial y de personas que es.

Es decir, se torna vital cooperar “económicamente” para abatir los problemas que el cambio climático dejará en la región, es necesario establecer fondos para desarrollar proyectos sustentables, sobre todo en lo relativo al uso y distribución de energías renovables, energías verdes, programas de concientización ciudadana, etcétera. De hecho, un fondo similar existía, era el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA), el cual estaba “destinado a apoyar la ejecución de proyectos propuestos y ejecutados por organizaciones civiles asentadas en los Estados Unidos, Canadá y/o México.”²⁰⁴ Lamentablemente, por falta de presupuesto dejó de estar activo en 2004.

Sin embargo, eso no es pretexto para que no vuelva a funcionar en la medida en que día a día los ecosistemas de la región se han visto seriamente vulnerados ante la presencia de fenómenos naturales –ocasionados en gran medida por el cambio climático– más agresivos. Así que dentro de ese esquema *sui generis* de cooperación que hay en América del Norte, debe haber lugar para el tema medioambiental, obligando esto a que la CCA se haga cargo de su nuevo reto, combatir el cambio climático.

Pero no sólo fortaleciendo la comparabilidad de datos, metodologías e inventarios de emisiones de cada país, o fortaleciendo la participación de expertos y el intercambio de información²⁰⁵; es decir, es necesario fortalecer la cooperación en política ambiental porque si el objetivo del Plan Estratégico 2010-2015, el cual se aprobó el 17 de agosto de 2010 en Guanajuato, es “alinearse a normas, reglamentos y

²⁰³ ROSAS, María Cristina, *Ibidem*.

²⁰⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Cooperación Ambiental en el TLCAN y sus perspectivas para el TLCCA- EEUU” [en línea] CEPAL, 6 de diciembre de 2004, dirección URL: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20445/R866.pdf>, [Consulta 27 de marzo de 2010].

²⁰⁵ Porque la información era, desde un principio indispensable y la lógica dicta que el fortalecimiento de dicha colaboración se debe acentuar en la medida que cambian las necesidades ambientales de la región.

políticas nacionales en los próximos 5 años”²⁰⁶ la cooperación política y alineación de políticas ambientales, es indispensable.

En este sentido hablaremos un poco sobre el reto de la CCA y las consecuencias de esa forma de cooperación ambiental que existe en América del Norte y que se mencionó en líneas previas.

4.2.1. El precio de la debilidad de la cooperación ambiental

¿Porqué cooperar en materia ambiental? Es la pregunta que inevitablemente surge al pensar en la relación *sui generis* que existe en América del Norte. En otras palabras, el vínculo de México con EE.UU no parece ser más que de dependencia o conveniencia; y entre México y Canadá no hay un lazo mayor que el que ambos tiene con EE.UU y sólo en el ámbito comercial.

Sin embargo, la respuesta al cuestionamiento anterior deriva, como se ha dado a conocer a lo largo de este capítulo, en los graves efectos que el cambio climático produce en los recursos naturales de la región, los cuales han sido degradados desde tiempo antes de la entrada en vigor del TLCAN.

“Es ampliamente aceptado que la biosfera comprende sistemas extremadamente complejos e interrelacionados y que un cambio en algún elemento del sistema crea impactos en otros elementos y pudiera afectar, en algún grado, el planeta entero”²⁰⁷

A partir de esto y pensando en términos ecológicos y económicos, ha de visualizarse que el calentamiento global traerá consecuencias millonarias tanto en pérdida de biodiversidad como de capital financiero.

Por ejemplo, “el incremento de las temperaturas globales podría ocasionar que los océanos del mundo se volvieran más cálidos y que se expandieran.”²⁰⁸ En América del Norte se prevé que las temperaturas de los mares ascenderán de manera considerable para las especies marinas obligándolas a alterar sus trayectorias migratorias, en busca de aguas más frías lo cual no es benéfico para los Estados porque al desaparecer éstas, disminuirá su pesca y en consecuencia su distribución de productos pesqueros. Por lo tanto nos encontraremos con la pérdida de

²⁰⁶ CEC, “Plan Estratégico de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte 2010-2015, borrador final, 29 de julio de 2009.

²⁰⁷ SZEKELY, Alberto, *Op. Cit.*, Pp. 579.

²⁰⁸ BRACAMONTES Aldana, Jorge Roberto, *Op. Cit.*, Pp. 48.

competitividad en el mercado internacional, la baja económica, una crisis alimentaria e insatisfacción a la población de los tres países.

De la misma forma, mientras otra cosa no suceda, los bosques de la región se verán –de hecho, ya se ven- sumamente vulnerados ante los fenómenos producidos tanto por causas naturales (huracanes, tormentas, sequías, etcétera) como por la intervención humana (quema forestal) porque si bien, Canadá y EE.UU cuentan con zonas verdes todavía, y México ha optado por la reforestación, a ninguno de los tres les sirve de nada tener esas “ventajas” si continúan interfiriendo en los hábitats naturales y emitiendo un monto colosal de GEI.

Además de que la pérdida de recursos naturales puede ser perjudicial para las economías de los tres países, en términos de competitividad pero principalmente, de abastecimiento, debido a que la destrucción es también una cadena, se podría llegar a hablar de una nueva forma de negociar con los recursos naturales, evidentemente benéfica para algunos, perjudicial para millones, pues quien cuente todavía con “escasos” recursos naturales, se aprovechará de ellos, principalmente de los relativos al consumo humano, incrementando su precio y provocando una crisis alimentaria, porque la mayoría de los países no cuentan con los recursos económicos suficientes para pagar precios elevados.

A manera de ejemplo, en el caso de América del Norte, México sería el país afectado dada su condición de país en desarrollo y la incapacidad –que hasta este momento ha mostrado- de procurar el bienestar de sus recursos naturales. EE.UU, cuyos recursos de explotación no se cuestionan sería el ganador en este mercado.

Probablemente lo anterior refleja cierta actitud extremista; sin embargo, no está alejada de la realidad que hoy se vive. Incluso Albert Gore (Al Gore) afirmó en su momento que

“El efecto invernadero es el problema continental más importante que hemos encarado. [Amenaza], la pérdida de bosques, hambruna y una diseminada sequía, pérdida de especies silvestres de la capa superficial del suelo, y del ozono que se encuentra en la estratosfera. [Y en este aspecto se cuestiona] ¿Tendremos la capacidad y la voluntad para cambiar hábitos de milenios en una generación?”²⁰⁹

Claro, a pesar de que los gobiernos saben esto y lo toman en cuenta –porque si fuera de otra manera, ninguno de los tres países estuviera tomando medidas para paliar la situación- los esfuerzos que han realizado hasta ahora no parecen ser grandes, ni voluntarios, todo lo contrario, pequeños y obligados.

²⁰⁹ Citado en BRACAMONTES *Op. Cit.*, Pp. 42.

Respecto a la pregunta que Al Gore plantea sobre el consumismo. Realmente cambiar los hábitos de consumo en una generación es casi imposible, pero lo que sí se puede hacer es crear conciencia entre la población joven, y así cambiar los hábitos de las siguientes generaciones.

Es decir, y se aclara, que lo que se necesita no es que aquellas generaciones consuman menos –aunque a final de cuentas así será- sino conservar y renovar en la medida en que se consume, y aprovechar las nuevas tecnologías para proteger el medio ambiente y tratar de reducir, en la medida de lo posible, o de ser factible, totalmente las emisiones de GEI.

Entonces, el precio se verá en todo tipo de aspecto, amén de lo que los análisis costo/beneficio de EE.UU expliquen, es decir, ese incremento de 2.5°C en todo el mundo, es imposible, pues se ha demostrado que sin cooperación y proyectos reales de mitigación, la temperatura aumentará muchos más que eso. Así que, a menos de que otra cosa suceda, en la región podemos esperar grandes perjuicios en

- Economía
- Comercio
- Medio ambiente
- Población
- Salud

El escenario que se plantea suena bastante pesimista, pero es que concebir a la región como proveedora de un modelo de cooperación ambiental competitivo con el de la Unión Europea, no es irreal, dados los argumentos establecido, sólo difícil, aunque necesario.

En la región existe una dificultad visible por definir metas factibles y definidas, sin embargo, esto no debe ser impedimento para que los tres países volteen a ver hacia lados diferentes, porque a largo plazo, esto será perjudicial, más costoso.

No obstante si deciden darle más peso a la CCA y aprovechar las flexibilidades del Protocolo de Kyoto, tres cosas sucederán.

1. A nivel internacional se posicionará como líder en el combate contra el cambio climático. Sólo por el hecho de que la región está liderada por EE.UU,
2. tendrá mayor disponibilidad de los recursos naturales para su disfrute, por lo tanto más desarrollo en los tres países, prioridad para México y;

3. con el desarrollo de tecnologías limpias, mejor competitividad en el mercado internacional.

Claro son beneficios económicos, pero como se dijo en su momento, si los tres desean que el crecimiento económico sea su incentivo, que así sea, pero que no dejen de lado el combate contra el cambio climático, que sean más flexibles con el régimen internacional y que se vea la veracidad de cada una de sus retóricas, que exista una nueva postura, que sea diferente a la de 1997, que se incentive el espíritu de cooperación ambiental y que al mismo tiempo la CCA vea esto como un nuevo reto.

4.2.2. El nuevo reto de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

Se insiste en que la CCA nació con el fin único de promover la cooperación ambiental en la región para evitar problemas que el comercio pudiera dejar en la región, además de alcanzar el desarrollo sustentable. Pero implícitamente se ha venido hablando también, de los retos que debe enfrentar la comisión; es decir, buscar ser un órgano no consultivo sino coercitivo.

Además debe enfrentarse a los cambios políticos de cada país, las nuevas posturas que presentan frente a los fenómenos coyunturales como el cambio climático y la preocupación internacional por los estragos que deja éste. Debe

“identificar los problemas ambientales en los que la cooperación ambiental sostenida por medio de la CCA puede obtener resultados reales e importantes. Esta labor beneficiará a los ciudadanos de los tres países y pondrá de manifiesto el liderazgo ambiental de América del Norte en el mundo.”²¹⁰

Nos detenemos en este párrafo, el cual suena bastante convincente y es que, por un lado, implícitamente habla de combatir al cambio climático, es decir poner en marcha mecanismos de mitigación de los gases de efecto invernadero, pero por el otro, da cuenta de tres cosas. En primer lugar ¿obtener resultados reales e importantes? ¿No los ha obtenido? A decir verdad, parece ser que se plantea así porque más que esquematizar la cooperación ambiental en la región, la CCA ha desarrollado programas y proyectos para dañar menos el medio ambiente, cuando en realidad lo que debería hacer es no dejar de lado esas actividades, pero también promocionar la vigorización de la cooperación en lo referente a la mitigación de GEI, y sólo así podría hablarse del beneficio de la población de la región.

²¹⁰ Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, *Op. Cit.*, Pp. 7.

El segundo punto resalta aún más porque se refiere a la cooperación –aquella bilateral formal, bilateral informal, etcétera, de la que se habló en su momento- ficticia que se desarrolla en la región; es decir, en teoría, la cooperación ambiental de la región se realiza mediante los esfuerzos y la promoción de la Comisión; sin embargo, el párrafo refleja la necesidad urgente de estrechar los lazos de cooperación regional para aminorar, controlar, mitigar y detener los estragos del calentamiento global, siendo el actor principal en esta lucha la CCA, contradictorio porque se supone que así es.

Tercer punto. La premisa de “manifestar el liderazgo ambiental de América del Norte” suena algo extraño porque no es algo que suceda aunque puede que sea real, en la medida en que, en principio el tema medioambiental se incluya como tal en la agenda trilateral, no que se hable de las cuestiones relativas al cuidado del medio ambiente por los efectos que produce la integración económica como hasta este momento se ha ido planteando.

Contrariamente, debe agregarse un estudio integral sobre los efectos que el cambio climático produce en el medio ambiente de América del Norte, las normas ambientales con las que hay que cumplir respecto al tema, las acciones a realizar en lo relativo a la disminución de los gases de efecto invernadero, e incluso debe estudiarse el costo que el cambio climático producirá en el comercio regional.

Hablemos de EE.UU. En este país se han realizado una gran cantidad de análisis costo/ beneficio, de los cuales destaca que en EE.UU el cambio climático será benéfico, pero sólo en algunas regiones para, por ejemplo, la agricultura en donde aparentemente las precipitaciones serán “rigurosamente benéficas”²¹¹ para la producción de los alimentos.

Aunque en realidad, es visible que no sólo sucederá así en EE.UU sino en varias regiones del mundo que poseen un clima similar al de ese país; sin embargo, los propios análisis hablan de un límite en el aumento de las temperaturas, es decir, siguiendo con el mismo ejemplo “el bienestar de la agricultura incrementará en Estados Unidos rigurosamente con un calentamiento de 2.5°C”²¹² lo que se traduce en que ese límite no se puede rebasar porque entonces en vez de beneficiar perjudicaría

²¹¹ MENDELSON Robert, NEUMANN James E., *The impact of climate change on the United States economy*, Cambridge University Press, New York, 2004, Pp. 39.

²¹² *Ibíd.* Pp. 47.

el comercio y en general toda la actividad económica del país; entonces resalta la pregunta ¿cuál es la idea?.

¿Llegar al tope y en vez de haber cumplido con el principio de precaución, tratar de aminorar los gastos de los estragos que se esperan? es decir simplemente en 1990 este país emitía 5, 076.7 millones de toneladas de CO₂ mientras que en 2007 ya presentaba 6, 103.4 millones de toneladas²¹³, entonces ¿Qué va a pasar cuando todos los países emitan las mismas cantidades? El aumento de los gases será mucho mayor, de acuerdo a los datos proporcionados por el IPCC.

Y el país ha reconocido que un aumento excesivo en emisiones de GEI no le beneficiará ²¹⁴ entonces ¿que le priva de poner en marcha prácticas sostenibles, o mejorar sus tecnologías para que éstas sean verdes? En realidad nada, porque sí lo está haciendo, reconoce que sólo se hallará benéfico un aumento en la temperatura de 2.5°C; es decir, “sólo cuando la temperatura aumente arriba de los 2.5°C las tierras cultivables [se] sugiere que el aumento en la temperatura es perjudicial”²¹⁵

Observando esto, podemos decir que la Comisión no puede superar retos tan grandes –o inalcanzables- si los países no lo hacen de manera nacional. En otras palabras, el ejemplo de EE.UU da cuenta de que reconoce el problema, está haciendo algo por combatirlo y aún así se rehúsa a hacer “alianzas estratégicas” para hacer de la disminución de los GEI algo más dinámico en términos económicos –si es lo que le teme perder-.

Sólo así podría hablarse de un “liderazgo” de América del Norte en la cooperación ambiental, aunque uno ya existe y es el de la Unión Europea, la cual se reconoce como un prototipo de cooperación ambiental gracias a que logró desarrollar –mientras América del Norte dejó atrás desde el debate medioambiental de 1992- la armonización de estándares ambientales; es decir, “[l]a Unión ha contemplado y demostrado su eficacia en la armonización de estándares ambientales. Los países signatarios del TLCAN simplemente aplicarán sus propias leyes [...]”²¹⁶ lo cual como hemos visto, no ha resultado ser algo realmente eficiente.

²¹³ *Ibid.*, Pp. 72, 179.

²¹⁴ *Ibid.*, Pp. 179.

²¹⁵ *Ibid.* Pp. 72.

²¹⁶ CÉLIS AGUILAR Álvarez, Humberto, “Evolución de la Unión Económica Europea en la protección ambiental. Algunos puntos comparativos con la política ambiental del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, en *PEMEX Lex, Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, Núm. 77-78, Noviembre-diciembre 1994, Pp. 52.

Resalta que la CCA debe desarrollar acciones e implementar, y de ser posible obligar a cada uno de los países, si bien no a la armonización de las legislaciones, si establecer un marco común de aprovechamiento de los recursos naturales y emisión de GEI, es decir, definir cómo y en qué medida dichas actividades deben llevarse a cabo, y bajo que condiciones o lineamientos practicar la mitigación de la emisión del GEI. En este caso, la Comisión no estaría violando ningún artículo ni del acuerdo, ni del TLCAN, porque en el Acuerdo dice que el Secretariado podrá presentar otros informes que no tengan que ver con los que se deben presentar anualmente, siempre y cuando no sean relativos a la omisión de la legislación en alguno de los países.

En ningún momento dice que no es apta para presentar propuestas de cooperación ambiental, porque a final de cuentas se dedica a promoverla. Entonces es necesario que los estudios, exámenes y actividades que realice la CCA ahonden en las necesidades de cada problema ambiental para su rápida solución.

Claro, la propuesta de esquematizar un modelo de cooperación ambiental en la región parece irreal, pero es necesaria. Y en realidad, lo primero que se debe hacer (acción nacional) ya está en marcha.

Actualmente en EE.UU existe una propuesta de ley sobre cambio climático (Clean Energy and Security Bill Act), inconclusa porque el senado no la ha aprobado. En México se ha suscitado el mismo problema, se presentó una iniciativa de ley General de Cambio Climático –que igual el Senado, al día de hoy, no ha hecho mención de ella-.

Canadá está en el mismo escenario. Resulta que a finales de abril, la Cámara de los Comunes aprobó la “Climate Change Accountability Act” (Bill C-311) y al igual que los otros dos países, está en espera de que el Senado la apruebe y regirá para la Federación, no para las provincias que así lo deseen.

Aquí nos detenemos un poco para reflexionar sobre la acción nacional y la relación entre ésta y la acción regional y multilateral. Y es que para poder hacer de la cooperación ambiental, regional-internacional una realidad, es indispensable que las acciones se hagan de manera escalonada; es decir, primero ahondar y mejorar las condiciones nacionales para que posteriormente haya igualdad de condiciones ambientales entre los tres países, posteriormente ver el reflejo de éstas en la actuación internacional.

En otras palabras, una vez que haya condiciones en el país se puede hablar de mecanismos jurídicamente vinculantes,²¹⁷ en este caso, de hacer de la CCA un órgano no de consulta sino jurisdiccional.

Cuando esto suceda hablaremos entonces de hacer que la cooperación se solidifique en base al contenido del ACAAN, tomando en cuenta lo establecido en el Protocolo de Kyoto aunque no sea un pronunciamiento explícito²¹⁸, bajo el supuesto de que en materia de cambio climático y disminución de los GEI es el único instrumento internacional que existe, dejando de lado el hecho de que EE.UU no quiera ser partícipe de, ya que en ningún momento se involucra a países que no pertenezcan a la región. Se habla sólo de copiar, por así decirlo, los mecanismos de flexibilidad, porque a final de cuentas será la CCA quien hable de objetivos.

De esta forma se podrá tomar la decisión de ejercer la cooperación, no con la retórica de buena vecindad, sino con hechos claros y visibles. Los países deben visualizar que a pesar de que el Tratado por el que se conforma ese bloque económico “ha implementado un contenido ambiental sin precedentes en un acuerdo comercial [...] las medidas que se tomaron no corresponden a una zona que, independientemente de su grado de desarrollo económico, tiene un compromiso insoslayable con su sociedad.”²¹⁹

Es decir, la necesidad de fortificar los lazos de solidaridad y hacer de la retórica una realidad es indispensable en la medida en que se considera que la región representa 7% de la población mundial y 25% de las emisiones de gas de carbono, además de una extensa variedad de recursos naturales, los cuales se han agotado con mayor rapidez a partir de la entrada en vigor del TLCAN, aunado a los efectos que el calentamiento global deja no sólo en la región sino en todo el planeta.

En pocas palabras, tres cosas son indispensables para no pagar el precio de la debilidad en cooperación regional a tan alto costo, voluntad política, conciencia política y financiamiento.

Asimismo, conjugarlas con la

- Mitigación: reducción de los efectos del cambio climático, en particular reducción de los GEI.

²¹⁷ Mario Duarte Villarelo, Subdirector Cooperación Económica de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la SEMARNAT, entrevista, 3 de noviembre de 2010.

²¹⁸ De acuerdo a Mario Duarte, esto ha sido un posicionamiento de México ya que no quiere identificarse con la postura que EE.UU adoptó frente al Protocolo de Kyoto.

²¹⁹ *Ibíd.* Pp. 53.

- Adaptación: a pesar de sonar absurdo, es necesario que el comportamiento y la capacidad de respuesta de las poblaciones ante el cambio climático y sus consecuencias se ajuste a éste.
- Participación. Porque para lograr la adaptación es necesario la participación local y global de la población. Y evidentemente de los gobiernos.

Y con algunos principios del Derecho Internacional Ambiental.

- a) El que contamina paga, porque precisamente como establece el principio 16 de la Declaración de Río “el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.”²²⁰
- b) Responsabilidad común pero diferenciada. porque si bien los tres deben incrementar sus esfuerzos por reducir los efectos negativos que trae el cambio climático, en este caso EE.UU y Canadá deben duplicar los esfuerzos en tanto que ellos en calidad de países desarrollados ha contribuido a intensificar este mal.
- c) Prevención. Porque en la medida en que se prevengan las catástrofes – haya o no información científica- del fenómeno serán combatibles, y de hecho la intención de este principio no es sólo predisponerse para defenderse, sino detener el calentamiento global de raíz y no ajustarse a sus efectos.
- d) Cooperación. Es el principal porque al compartir los recursos naturales, los tres países sufren las consecuencias de igual manera, y deben combatir el fenómeno de forma conjunta, porque de nada serviría que Canadá, por ejemplo, triplicara o quintuplicara sus esfuerzos de combate si EE.UU y México no lo hacen porque de cualquier forma, la contaminación transfronteriza ahí está, la pérdida de biodiversidad continuaría, la escasez de recursos y la desventaja comercial sería un precio muy grande que se tendría que pagar.

De lo contrario, no se hablaría de un desarrollo sostenible “real” sino del precio que ha pagado, se está pagando o se pagará debido a la debilidad en la cooperación ambiental en la región y la divergencia de cada país frente al fenómeno del cambio climático.

²²⁰ Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Principio 16, Río de Janeiro, 1992.

4.3. La nueva postura de América del Norte frente al cambio climático.

A lo largo de esta investigación se ha hablado de la divergencia que hay en el cuidado y la relevancia que el cambio climático recibe por parte de cada uno de los países de América del Norte y se ha hecho especial énfasis en la necesidad que existe de que, si los tres países, como región, se encargan de explotar los recursos naturales y aumentar las emisiones de GEI, es justo que también los tres pongan en marcha proyectos para disminuir las emisiones de dichos gases que son perjudiciales para la salud de la población y el estado de la biodiversidad que comparten.

También se ha dicho que la cooperación es necesaria y difícil de implementar, pero a raíz de los informes emitidos por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, el Mosaico de América del Norte y los estudios realizados tanto por EE.UU como por México, señalan la necesidad de hacer un esfuerzo por mitigar el cambio climático, y evidentemente la cooperación internacional no puede quedar en segundo plano.

Al respecto, en diciembre del año pasado en Copenhague, capital de Dinamarca, durante la décima quinta Conferencia de las Partes (COP15), se tenía la gran esperanza de que EE.UU aceptara formar parte de la lucha internacional contra el cambio climático. El hecho de que dicho país cambiara de administración y ésta se proclamara a favor del combate al cambio climático, incluso cuando en las reuniones preparatorias propuso una disminución de GEI en 17% para 2020 o la pretensión, que dio a conocer en alguno de sus discursos, de liderar este combate, aumentó las expectativas en la mayoría de los países, ONG's, activistas y sociedad civil en general.

México por su parte, proponía disminuir sus GEI en 50% para 2050, y Canadá en 20% para 2020 y en este caso si y sólo si la actuación de EE.UU era real.

Lamentablemente, Copenhague no resultó lo que muchos esperaron, no se llegó a un acuerdo vinculatorio y la discusión no giró en torno a la disminución en cantidades reales de GEI; contrariamente, EE.UU no quiso llegar a un acuerdo bajo el argumento, bien planteado, aunque cuestionado por los favorecedores y favorecidos del principio de responsabilidad común pero diferenciada, de que no importaba que China fuera considerado en desarrollo, se ha convertido en el principal emisor de GEI, y como tal tiene que pagar las consecuencias.

Canadá mostró indiferencia al no intervenir seriamente en los debates previos al acuerdo –que terminó sin ser vinculante- y México haciendo propuestas que cuestionablemente podría cumplir.

Se torna importante entonces hacer una revisión de la postura adoptada por cada uno de los países, las condiciones bajo las cuales actuarán –si es que lo hacen- y la visión que presentaron en torno a la discusión de la permanencia del Protocolo de Kyoto después de 2012, el nacimiento de un nuevo Tratado vinculatorio o no, etcétera. Así que a continuación se describirá cuál fue la postura en Copenhague, las acciones nacionales que giran en torno al debate de cada propuesta de ley sobre cambio climático y en base a ello, considerar la postura que probablemente se tomará en Cancún por parte de cada país.

4.3.1. Posición de México.

La situación de México es muy particular debido a su calidad de país en desarrollo, y la aparente preocupación del gobierno actual por enfrentar al cambio climático; además de las propuestas que presentó en la Cumbre de Copenhague que, para la crítica nacional, resultaron ser un tanto incongruentes con la realidad del país.

Aunque, a decir verdad el gobierno de Felipe Calderón ha demostrado interés en el tema, de hecho, como se vio en su momento, el país ocupa el cuarto lugar en registro de proyectos para el Mecanismo de Desarrollo Limpio y el quinto en reducción de GEI. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, tiene como objetivo lograr el desarrollo humano sustentable, su problema y el de las líneas que figuran como estratégicas para seguirlo, es que distan mucho de la realidad en la que vive el país, precisamente porque como se ha asegurado en los diarios nacionales, el gobierno se ha centrado en otros temas.

En un primer momento México dio a conocer, en base al PND y a la Estrategia Contra el Cambio Climático, que para mitigar los GEI y alcanzar el desarrollo sustentable, es necesario optar por energías nuevas, mejores y más limpias, proponiendo a la nuclear como una de ellas, aunque de acuerdo a los estudios, los proyectos de eficiencia energética han sido benéficos y no se duda en mantenerlos por ejemplo, se estima que con el Fideicomiso para el Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE) “para el periodo 2005- 2014, las reducciones esperadas apoyados por el FIDE se estiman 3.65 millones de toneladas de CO₂e al año 2014.”²²¹

²²¹ Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, “Estrategia Nacional de Cambio Climático” [en línea], SEMARNAT, México, 2007, Pp. 50. dirección URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/sintesejecutiva/2.1.GenUsoenergia.070628%20ENACC.pdf [Consulta 14 de Julio de 2010]

De esta forma, la propuesta de México, desde las reuniones preparatorias a Copenhague, fue de reducir sus emisiones de GEI en 50% para 2050, respecto a los niveles de 2000, es decir, el país propuso un avance pero no uno significativo porque realmente estaba hablando de reducir alrededor de 4% de sus emisiones respecto a los niveles que establece Kyoto (1990).

Entonces ¿importa al gobierno o no? Sí, o por lo menos más que a las administraciones anteriores. El problema, como ya se ha dicho, radica en la falta de presupuesto por lo que el avance que se ha realizado más bien es del sector privado, pues son los particulares los que ponen en marcha los proyectos para beneficiarse del MDL, aunque muchas veces en colaboración con el gobierno, y gracias a ello, de acuerdo a Lucrecia Martín Chávez²²², subdirectora del área de cambio climático de la SEMARNAT Precisamente porque son los particulares quienes desarrollan la actividad, el avance real de los proyectos del MDL no se tiene registrado; lo que si se sabe es que el gobierno ha logrado cumplir con el cuarenta por ciento del Programa Especial de Cambio Climático, con el cual se ha logrado “estabilizar” las emisiones nacionales de GEI.

Sin embargo, el mismo programa establece que

“La meta indicativa sólo se podrá concretar si se establece un régimen multilateral que disponga de mecanismos de apoyo financiero y tecnológico por parte de países desarrollados a una escala sin precedentes. La movilización de este apoyo es consistente con el principio de “responsabilidad común pero diferenciada” y tiene su fundamento ético en las emisiones históricas acumuladas, provenientes de países desarrollados.”²²³

En otras palabras, el documento deja bien claro que la acción se realizará a partir de lo acordado en las Conferencias Internacionales de Cambio Climático, en este caso, fue Copenhague una oportunidad. Pero sí caía en la incongruencia porque todo el PND, incluso los Planes Sectoriales, expresan la necesidad de hacer sustentable el desarrollo en el país y trabajar en paralelo con lo establecido en la Estrategia Contra el Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático para lograr la

²²² Entrevista telefónica con Lucrecia Martínez, Subdirectora de Cambio Climático de la SEMART, 8 de junio de 2010.

²²³ Poder Ejecutivo Federal, “Programa especial de cambio climático 2008-2012”, [en línea], Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, versión 19 de marzo de 2009, dirección URL: <http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/consultaspublicas/Documents/pecc/consultacomplementaria/090323%20PECC%20vcpc.pdf>. [Consulta 28 de abril de 2010].

mitigación de los GEI y porque “no va a haber desarrollo sostenible si no hay combate contra el cambio climático.”²²⁴

Así, resulta que en Copenhague, la postura de México planteó exactamente lo mismo que se señala en documento referido anteriormente, sólo que puso sobre la mesa un nuevo tema a debatir, un mecanismo denominado “fondo verde”, el cual en colaboración con Gran Bretaña, Australia y Noruega, propone que para poner en marcha el principio de responsabilidad común pero diferenciada, este fondo debe ser financiado por países desarrollados y en desarrollo, de acuerdo a sus emisiones y su PIB para ayudar a los países más pobres y más vulnerables a adaptarse y más que eso, prevenir las catástrofes que se esperan debido al cambio climático.

Se trata de llevar a los mercados a la compra-venta de emisiones donde incluso las industrias podrían participar y el dinero que se junte se dirigiría al fondo verde. De éste, cualquier país podría tomar dinero para invertir en proyectos sustentables y mitigar emisiones. De hecho la idea fue que, a pesar de que todos los países podrían disponer del dinero, mientras los países industrializados aportarían más dinero, los países en desarrollo serían los que utilizarían cantidades mayores.

La propuesta fue bien recibida pero sucedió que no había quien administrara el mecanismo, ni la distribución del capital, entre otras cosas. Quedo en el documento final, pero con muchas adecuaciones y sin fuerza vinculatoria.

En relación al Protocolo de Kyoto, el debate dirigió su mirada hacia la vigencia del Tratado y las posturas encontradas de los 192 países. Hubo quienes pedían que la vigencia de Kyoto se alargara, es decir que posterior a 2012 se optara por continuar con lo estipulado en el acuerdo y que los países firmantes siguieran plenamente comprometidos, pero también quienes no estaba de acuerdo y preferían la redacción de uno nuevo en donde los países “en desarrollo” pero con altas emisiones de GEI (China e India por ejemplo) se vincularan tanto como los países desarrollados.

México fue partidario de que la vida de Kyoto se extendiera²²⁵, porque los países desarrollados que están comprometidos, sobretudo los que expusieron que la lucha contra el cambio climático sería disminuir el crecimiento económico –caso de Canadá–

²²⁴ DIEZ Jiménez, Juan Miguel, ponencia presentada en las séptimas mesas de análisis *Contingencias ambientales y su impacto en la sociedad internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Sala Fernando Benítez”, miércoles 14 de abril de 2010.

²²⁵ Incluso, la postura de México no era reticente frente a la posible creación de un nuevo Tratado siempre y cuando supere las metas de reducción y aumente el financiamiento. Entrevista con Vianey Lizeth Curiel Muciño, Jefa de Departamento de Análisis Internacional de Cambio Climático de la SEMARNAT, 9 de noviembre, 2010.

seguirían comprometidos y continuarían dotando al país de transferencia de tecnología o porque disminuir en 5.2% los GEI ya no sería tan complicado en la medida en que el país si está desarrollando proyectos sustentables, aunque sea con la intermediación de la iniciativa privada o sólo en algunos Estados.

Finalmente, el debate de Copenhague llegó a un convenio, el cual de acuerdo a Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas, “es básicamente una declaración de intenciones [...] tiene los ingredientes para responder al desafío del cambio climático a largo plazo, pero no es preciso en sus términos legales. Esto significa que tenemos un largo para hacer de aquí hasta México”²²⁶

En el Acuerdo de Copenhague, todos los países a excepción de Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Sudán, se comprometieron a disminuir sus GEI pero de manera voluntaria, establece que el aumento de la temperatura de la tierra no debe sobrepasar los 2° C y que las emisiones de GEI, que en un primer momento llegarían a un tope máximo hasta 2017, ahora disminuirán “tan pronto como sea posible”.²²⁷

Hoy en día en las pláticas preparatorias para la COP16 que será realizada en Cancún, México, se espera que las posturas divergentes, principalmente de China y EE.UU cambien de rumbo y ahora sí se hable de un Acuerdo vinculatorio post- 2012.

Es seguro que México será de los países que más pugnen porque se alargue Kyoto, por las razones antes comentadas y, porque aunque haya cierta contrariedad de los actos y la retórica que se maneja en el gobierno, por ejemplo las declaraciones del Secretario de SEMARNAT sobre lo irreal que es pensar en que la producción agrícola de México podría verse afectada debido al cambio climático.

“aunque el impacto de las sequías en la productividad agraria afecta a otras naciones, en México no se presentará este fenómeno. [cuando un día anterior, científicos mexicanos aseguraban] que en el año 2025 el suelo apto para cultivo comenzará a reducirse y para 2050, sólo 25% del territorio nacional podrá ser utilizado para producir alimentos del campo, como resultado de los efectos que resentirá el país por el cambio climático”²²⁸

Hay acciones que demuestran la preocupación del gobierno por el país, y los datos registran que México es de los pocos países que aprovecha el MDL.

²²⁶ CÁCERES, Pedro, “Copenhague se queda en una declaración de intenciones”, [en línea] ciencia, El mundo.es, 17 de enero de 2010, dirección URL: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/12/19/ciencia/1261218268.html>, [Consulta 20 de enero de 2010].

²²⁷ Véase Conference of the Parties, Decision-/ CP. 15, “Copenhagen Accord” [en línea] UNFCC, 18 December, 2009, [Consulta 30 de octubre de 2010]

²²⁸ SOSA, Miguel Ángel, “El cambio climático no afecta”, [en línea], el Universal, martes 23 de febrero de 2010, dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/34476.html>, [Consulta 23 de febrero de 2010].

De hecho posterior a la cumbre de Copenhague, el 3 de febrero de 2010, se dio a conocer una iniciativa de Ley General de Cambio Climático, la cual surgió precisamente en el marco de la COP para que en la próxima cumbre de Cancún no sólo se hablara de la derrama económica que llegaría a México, sino también que se hablara de las acciones que se estaban realizando en el país anfitrión. El avance de la aprobación de la ley no ha sido significativo, pero está en debate.²²⁹

4.3.1.1. Propuesta de Ley General de Cambio Climático.

Al hacer un análisis de la Ley General de Cambio Climático apegado a la realidad del país, dos cosas se visualizan, la primera gira en torno a que el tema puede ser importante para el gobierno federal, pero eso no quiere decir sea considerado “tema de seguridad nacional”, porque de lo contrario el Senado ya la hubiera aprobado o por lo menos hubiera entrado a discusión debido a las voces que el tema alzó en el foro “Diálogo público-privado sobre cambio climático: preparándonos para el crecimiento verde” realizado en las instalaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores en 15 y 16 de julio de 2010.

Ahí se hizo especial énfasis en la conjugación que debe haber entre el gobierno y el sector privado, según Elvira Quesada los gobiernos deben ser quienes aprueban, desaprueban, proponen y condicionan proyectos, mientras el sector privado es quien invierte en ellos para bajar o nulificar las emisiones de GEI. Bajo estos términos queda claro que el tema es prioridad, pero ¿qué sucede con la rapidez que se debe modificar y aprobar la Ley?

En base a esto, resalta el segundo punto, el cual gira en torno a su funcionalidad. La ley podría considerarse un ancla para avanzar en el tema; sin embargo, no es suficiente. Es decir, si se lee con detenimiento uno puede darse cuenta de que propone reforestación, captura de Carbono, mejora de tecnologías; incluso la creación de una Comisión de Cambio Climático, que bien podrían desempeñar el mismo papel que la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. También se habla de un Registro Nacional de Emisiones, el cual no sería de mucha ayuda puesto que ya se cuenta con un Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes; además de que lo que propone realmente suena a un mercado de emisiones, el cual no sería tan

²²⁹ Vianey Lizeth Curiel Muciño, *Ibidem*.

eficiente si se habla de que es mejor seguir perteneciendo y recibiendo la tecnología que en base al Mecanismo de Desarrollo Limpio se puede obtener.

Esto es, la Ley cambia el nombre de la CICC a Comisión de Cambio Climático porque al parecer su función es prácticamente la misma, de hecho los comités continúan teniendo la misma labor, también habla de un comercio de emisiones que ahora se regulará aunque sin un límite a las emisiones –lo que, por ejemplo, sí hace el proyecto de ley de EE.UU con el “cap and trade”- sólo afirma que la Comisión se encargará de formular las sanciones, administrativas penales, etcétera.

Por otro lado habla de planes, proyectos y estrategias de mitigación y adaptación – lo cual sería más de lo mismo; es decir, el Programa Especial de Cambio Climático, la Estrategia de Cambio Climático, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales convergen en algún sentido y aún así no es posible ponerlos en marcha completamente- pero en ningún momento señala que lo que se pretenda hacer es disminuir el consumo de energía ahora, sino en el largo plazo y sólo en 40%.

Enfatiza en la puesta en marcha del “fondo verde”, que fue bien recibida en Copenhague, pero que a final de cuentas no floreció porque su desarrollo implica hacer contribuciones monetarias. En el caso de que se implemente en México, la ley menciona que las contribuciones las harán tanto las dependencias nacionales como los organismos internacionales. Es aquí donde se encuentra el lado positivo del fondo, será un beneficiario para la implementación del MDL por parte del gobierno, en tanto que si bien no recibe capital de otro país, si lo hará de Organismos Internacional Financieros (Banco Mundial, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Fondo Monetario Internacional, etcétera).

Poco tiempo después, se dio a conocer que finalmente el Senado sí creó la Comisión Especial sobre Cambio Climático con la finalidad de evaluar, proponer y poner en marcha estrategias para dejar la dependencia que tiene México de combustibles fósiles, disminuir la contaminación de suelos y agua y vigorizar la reforestación. Empero hasta este momento, desde el 17 de febrero de 2010, dicha Comisión registra sólo el archivo de su creación en las actas de la Honorable Cámara de Diputados.

Mencionar esto, no se hace con la intención de deslegitimizar las acciones del gobierno en materia climática, sino de poner en evidencia la poca congruencia que existe entre el discurso gubernamental, las políticas públicas sobre medio ambiente, cambio climático y sustentabilidad y las acciones que se desarrollan en el país.

Si no se aprueban leyes verdaderas que tipifiquen los grandes delitos que se cometen en contra del medio ambiente o que proponga incentivos para que las empresas, principalmente, contribuyan al desarrollo sostenible, que hagan consciente a la población del impacto ecológico que ocasionan varias de sus actividades, sobre todo, que sean congruentes a la realidad y las posibilidades del país, entonces poco o nada se podrá esperar para el bienestar de las futuras generaciones.

4.3.1.2. Camino hacia la COP16.

En continuidad con lo anterior, ha de mencionarse que Cancún tampoco debe ser la esperanza, porque no promete ser un éxito, porque si no lo fue en Copenhague ¿porqué puede ser diferente en México? ¿Por qué llegar a un acuerdo vinculatorio si las posturas de los países más importantes en el tema divergen entre ellas?

En otras palabras, es fácil hablar de vincular a todos los países porque todos comparte un bien común; sin embargo, si la problemática internacional no ha sido solucionada aún, no podemos esperar que el tema de un giro de 180° en un año.

El problema, y quizás es de casi todos los países, es que durante un gobierno se propone y se desarrolla algo, pero en el siguiente se elimina por completo de los planes gubernamentales; es decir, el problema se trata de “continuidad”. “México, por ejemplo necesita compromiso vinculante para que el próximo gobierno lo continúe pero [lo que realmente sucede] es cuestión de intereses.”²³⁰

Y debe quedar claro que la COP16 no va a venir a rescatar a ningún país y México como país anfitrión ha sido facilitador de las negociaciones para que se gane la confianza que se perdió a la COP, en Copenhague, asimismo para evitar confrontaciones ha dejado de lado la propuesta del fondo verde porque cuando lo propuso algunos países en desarrollo lo consideraron medida de mitigación no de adaptación; por consiguiente no se beneficiaban.²³¹

En este sentido señalamos que México debe hacer el mayor esfuerzo posible para, no concluir un tratado, porque lo más probable es que eso no suceda; sino hacer que el diálogo se mantenga en la mesa de negociación porque “no depende del anfitrión sino la posición de la COP, de la comunidad internacional.”²³²

²³⁰ ROSAS, María Cristina, *Ibidem*

²³¹ Vianey Lizeth Curiel Muciño, *Ibidem*.

²³² *Ibidem*

4.3.2. Posición de Estados Unidos

Destacan 3 razones para que se pensara que EE.UU cambiaría su postura y aceptaría la firma de un acuerdo vinculatorio a favor de la lucha contra el cambio climático:

- a) La nueva administración de EE.UU, y las promesas de campaña de Barack Obama de dirigir la mirada del gobierno hacia el tema.
- b) La propuesta del actual gobierno de disminuir sus GEI en 17% respecto al año de 2005. Aunque realmente significaba que apenas se reducirían en 4% respecto a los niveles de 1990, pero a final de cuentas estaba proponiendo, y posiblemente aceptando un nuevo acuerdo.
- c) A pesar de la recesión en la que entró el mundo, EE.UU aseguraba –por lo menos en el discurso- que el tema necesitaba tanta prioridad como la economía mundial.

Desafortunadamente, sucedió que la retórica fue más allá que las acciones y pronto demostró que lo más importante era la economía, el desarrollo, el avance tecnológico y posteriormente la lucha contra el cambio climático, razón que desmotivó a algunas ONG's ambientalistas así como a los Estados, porque se sabía que lograr un acuerdo con EE.UU, segundo mayor emisor de GEI, causaría un efecto dominó e incluso se podría llegar a negociar con China, primer emisor mundial de GEI.

La confrontación EE.UU- China, principalmente y la reducción del crecimiento de emisiones en países en vías de desarrollo, transferencia de tecnología y financiamiento, hicieron que lejos de llegar a un acuerdo, las esperanzas de los, alrededor de 43 mil asistentes, se viera desmoronada. De la misma forma fue el reflejo, para Estados, ONG's, sociedad civil y medios de comunicación, de que no existe voluntad política para lograr un acuerdo vinculante.

En el caso de la reducción del crecimiento de emisiones en países en vías de desarrollo, éstos vieron el tema como una amenaza a su proceso de crecimiento, aún más porque EE.UU planteaba que sus emisiones tenían que ser monitoreadas para ver si realmente cumplían, lo que se vio, para algunos países como China e India, como una violación al principio de soberanía sobre los recursos naturales. Además argumentaban que esto significaría provocar un *impasse* en su crecimiento económico.

Respecto a la transferencia de tecnología y el financiamiento, aunque es de suponerse que los mayores contribuyentes deberían ser EE.UU, la Comunidad Europea y Japón, no quedó nada claro, siquiera en lo relativo a las reglas de

transferencia o bajo qué condiciones se haría, cómo se administraría el fondo verde, etcétera, lo cual nuevamente fue interpretado por ciertos países en desarrollo como intervención en su soberanía.

Respecto a la administración del sistema, nunca quedó establecido como se iba a desarrollar, como iba a ser el registro de emisiones, si la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD) era un plan que debía ponerse en marcha ¿cuándo? Nada quedó claro.

Con tales divergencias y sin respuestas claras, se esperaba que la llegada de Barack Obama a la cumbre fuera el detonante para lograr a un acuerdo, ya no digamos mejor que Kyoto, pero sí vinculatorio. Sin embargo, el discurso de Barack Obama no fue otro más que declarar que sabía que se nos estaba acabando el tiempo o que tomaría algún tiempo llegar a un acuerdo vinculante; discurso que hizo ver la indisposición de su país de llegar a un acuerdo si China no lo hacía, lo que produjo un efecto dominó porque la mayoría de los países en desarrollo concluyó que si EE.UU no se vinculaba, ellos tampoco.

Finalmente la propuesta de este país fue reducir 17% sus emisiones de GEI para 2020 respecto a los niveles de 2005. El error aquí parece ser que EE.UU pretendía que se hiciera con una legislación apegada a la de su país, para que de esta forma hubiera una reducción de “30 por ciento por debajo de los niveles de 2005 para el 2025 y una reducción del 42 por ciento por debajo de los niveles de 2005 para el año 2030”²³³

Pero no era lo que se esperaba o lo que se quería, porque el hecho de que EE.UU formara parte, o liderara el combate contra el cambio climático no quería decir que los demás Estados deberían someterse a un régimen impuesto por él.

Al respecto se especuló mucho sobre la nueva postura que habría de tomar frente al Protocolo de Kyoto, la cual no era esperanzadora porque de acuerdo a la propuesta que presentaba lo que dio a entender fue que necesitaban cambiar de régimen o de lo contrario, no funcionaría, pero más bien, no se comprometería.

La postura de EE.UU respondió a la creación de un nuevo Tratado Internacional, pero no para que fuera más rígido que Kyoto, sino que, en el mejor de los casos, el marco regulatorio fuera a semejanza de su legislación, lo cual no se aceptó aunque sí

²³³ KELLERHALS, Merle David, “Administradora de EPA insta a tomar medidas respecto a cambio climático” [en línea], Departamento de Estado de Estados Unidos, 10 de diciembre de 2009, dirección URL: <http://www.america.gov/st/energy-spanish/2009/December/20091210160014dmslahrellek0.7915613.html>, [Consulta 26 de marzo de 2010]

hubo quienes pugnaban por otro acuerdo, pero más riguroso, como el caso de la Unión Europea (UE), bloque que optó por pedir la extensión de Kyoto.

Al respecto, la UE criticó arduamente a EE.UU y dio a conocer que a pesar de que sus objetivos respecto al cambio climático habían mejorado a comparación con los de la Administración Bush, todavía no estaban alineados con los de Europa o Japón.

Sin lugar a dudas la posición de EE.UU no llegó siquiera a cubrir las expectativas de Estados, ONG's o sociedad civil, sobre todo porque Barack Obama mostró cierta incongruencia cuando señalaba que la cooperación internacional era la clave para mitigar el cambio climático y cuando Lisa Jackson, administradora de la EPA declaró "la administración Obama ha trabajado desde el día en que asumió el poder en enero de este año para promover la energía limpia y evitar mayores daños al medio ambiente."²³⁴

Aunque dicha afirmación es, hasta cierto punto, verídica, basta con recordar que la primera visita de Estado que realizó Barack Obama, fue a Canadá, como una señal de que a pesar de la discrepancia ideológica de ambos presidentes, EE.UU pretende una nueva era de cooperación entre americanos y canadienses.

En la reunión de escasas siete horas, Canadá y EE.UU llegaron a un acuerdo para trabajar juntos en tecnología de energía limpia con el fin de reducir los cambios producidos por los gases generadores del efecto de invernadero. Este acuerdo consta –de acuerdo a la oficina del primer ministro canadiense, Stephen Harper- de:

- Elaboración y despliegue de tecnologías energéticas limpias.
- Desarrollo de un sistema de distribución de energía eléctrica limpia y renovable²³⁵

Por su parte, en el ámbito nacional ha habido una serie de debates en torno al tema del cambio climático y la reducción de GEI, primordialmente a partir de la urgencia de la EPA por legislar a nivel federal en materia de disminución de gases de efecto invernadero. Incluso entre los propios demócratas, de quienes se esperaba mayor flexibilidad en el tema ambiental. De hecho se afirmó que a las industrias contaminadoras se le daría un plazo de un año para ser reguladas como la EPA aclamaba; sin embargo, ante los hechos visibles en este momento pareciera que los

²³⁴ *Ibidem*

²³⁵ Bureau du Première Ministre du Canada, "Annexe- Les États- Unis et le Canada nouent un dialogue sur l'énergie propre », [en línea] Bureau du Première Ministre du Canada, Ottawa, Canada, 19 février, 2009, dirección URL : <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=5&id=2433> [consulta 31 de octubre de 2010].

legisladores no tienen “en cuenta la decisión de la Corte Suprema [que ordenó a la EPA] actuar [y hacen] caso omiso de la evidencia ante nuestros propios ojos”²³⁶

Se señala esto porque en 2007 la Corte Suprema estableció que la EPA no tenía que esperar a que el Congreso aprobara una ley sobre la emisión de GEI y que podía actuar usando los mecanismos que la Ley de Aire Limpio provee para imponer un límite al número de emisiones.

La ley sobre la que ha surgido tal debate, lleva por nombre “Clean Energy and Security Act (Ley de Energía Limpia y Seguridad), mejor conocida como Ley de Cambio Climático, que fue aprobada por la Cámara de Representantes pero se quedó pasmada en el Senado. Ahora las organizaciones ambientalistas y la sociedad civil, interesada en que la ley pase, están a la expectativa y aún existe la esperanza de que, así como se debatió pero finalmente se aprobó la reforma de salud, se apruebe la Ley de Cambio Climático y finalmente se observe cómo la política de EE.UU. está dando un giro de 180° en lo concerniente al cambio climático.

4.3.2.1. Iniciativa de Ley de Energía Limpia y Seguridad.

La ley no resulta ser la panacea y obviamente no resolverá el problema de un momento a otro, porque para el caso de las emisiones de GEI, la Corte decidió, como se dijo anteriormente, que la EPA podía actuar con los lineamientos de la Clean Air Act. American Clean Energy and Security Act se refiere a la regulación del comercio de emisiones con la imposición de límites a su comercio (cap and trade).

Ésta pretende hacer un modelo de

“Mercado de emisiones” conocido como “Cap and Trade”, éste propone proporcionar un número limitado de licencias para emitir ciertos contaminantes, como el dióxido de sulfuro. De esta forma, una empresa que quiera crear más contaminación de lo que le permite su licencia puede ir y comprar licencias adicionales por otra parte; una firma que tenga más licencias de las que pretenda usar puede vender sus sobrantes. Esto les da a todos un incentivo para reducir la contaminación, porque los compradores no tendrían que adquirir tantas licencias si pueden reducir sus emisiones, y los vendedores pueden descargar más licencias si ellos hacen lo mismo.”²³⁷

²³⁶ LOMAX, Simon y CHIPMAN, Kim, “EPA chief to testify on Hill as dissent Over Carbon Rules Grows”, [en línea] Bloomberg, Environment, March 3, 2010, dirección URL: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601130&sid=a.fchFgt1Rdc>, [Consulta 15 de marzo de 2010]

²³⁷ KRUGMAN, Paul, “Building a Green Economy”, (en línea), The New York Times, magazine, abril 5, 2010, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2010/04/11/magazine/11Economy-t.html?pagewanted=2>, [Consulta 26 de abril de 2010].

El problema aquí es que la probabilidad de que el Senado apruebe dicha Ley en este momento es escasa porque “muchos legisladores consideran que no se lograrán suficientes votos en el Senado para que esta ley se apruebe en su formato actual”²³⁸ porque afecta directa y principalmente a las grandes empresas energéticas; así que el cabildeo que se está haciendo, o que exclusivamente están haciendo las grandes petroleras es muy fuerte y aminora la posibilidad de que el proyecto pase, aun más con el regreso de la mayoría de republicanos al Senado.

Lo anterior da a entender que hay una gran disposición por parte de la Administración de introducir soluciones nacionales y a partir de ello jugar en el plano internacional un papel de líder en el terreno, bajo la lógica de que antes de disponer de resultados internacionales, es necesario tenerlos nacionalmente. Sin embargo, la disposición del gobierno no es suficiente, precisamente por el peso que tienen las industrias –energéticas principalmente- y que trataran de apelar por la no adopción de la ley para su mayor beneficio, pero a costa de la degradación del medio ambiente y la salud del ser humano.

De cualquier forma, la lógica no responde al slogan bien conocido de “piensa global, actúa local”, sino a sus propios intereses económicos, porque EE.UU no actúa por compromiso y no desafía a sus Industrias a menos de que no lo vea conveniente. De ahí que su actuación, si es que la tiene, será únicamente nacional, incluso podría pensarse que regional, dadas las implicaciones en su comercio, pero es poco probable, pero no imposible, que actúe de manera internacional.

4.3.2.2. Camino hacia la COP16.

Sobre la postura que EE.UU pueda tomar en Cancún, no hay mucho que decir, es desalentadora; incluso en las reuniones preparatorias, el país asegura lamentar que su visión no se refleje en el texto de los documentos que se están realizando, lo cual sucede por la divergencia que hay entre la mayoría de los países menos adelantados y éste, así como la seriedad en la que cada país toma el problema.

Así que no es de esperarse que en Cancún, EE.UU vuelva a dictar un rotundo “no” a la cooperación internacional, incluso si se llega a un acuerdo vinculante porque en Copenhague pudo haber dicho que se compromete en reducir 17% sus emisiones de

²³⁸ REICHEL, Carlyn “Obama destaca compromisos de EE.UU respecto a cambio climático en discurso sobre el estado de la Unión”, [en línea] Clima y energía, America.gov, 1 de febrero, 2010, dirección URL: <http://www.america.gov/st/energy-spanish/2010/February/20100201192610AClehcieR0.7170221.html>, [consulta 30 de octubre, 2010]

GEI, respecto a las de 2005; pero eso sucederá “sí y sólo sí se aprueba la ley en el Senado” y sólo si China acepta su responsabilidad y también se somete y no como país en desarrollo porque sus emisiones de GEI hacen ver otra cosa.

Y aunque en la última reunión que tuvieron Felipe Calderón y Barack Obama en mayo pasado, ambos reafirmaron el compromiso que tienen con la CMNUCC y el esfuerzo que se debe hacer para lograr su objetivo, así como la esperanza de alcanzar un resultado victorioso en la COP16. El panorama actual en EE.UU es complicado, a pesar de que la mayoría del tiempo se tiene presentes argumentos como el que a continuación se cita.

“Los Senadores partidarios de pedir una apuesta arriesgada para pasar la legislación con límites a los gases de efecto invernadero tuvieron una nueva ayuda [...] cuando la Oficina de Presupuesto del Congreso reportó que una propuesta de alto perfil podría ayudar a refrenar el déficit federal en cerca de \$19 miles de millones para la siguiente década [...]

El análisis de la OPC de la Ley de Poder Americano, liderada por el Senador John Kerry (Demócrata- Massachussets) y Joe Lieberman (Independiente- Conneticut) encontró que los ingresos del gobierno podrían crecer alrededor de \$751 miles de millones de 2011 a 2020 si el proyecto de Ley se convierte en Ley.”²³⁹

El resultado es incierto, pero se tiene planeado que en el transcurso de los siguientes meses se profundice en el debate del proyecto de ley, que sea benéfico y que a partir de ello EE.UU actúe de manera positiva en Cancún.

4.4.3. Postura de Canadá.

En líneas previas se comentó que Canadá fue considerado el líder regional en el Combate al cambio climático, que el multilateralismo con el que actuaba influía en su postura respecto al tema, e incluso su desempeño se consideraba “un ejemplo a seguir”. Desafortunadamente, ahora pasó de estar en la vanguardia ambiental a ser un actor decepcionante respecto a su nueva postura, tomada a partir de la llegada al poder de Stephen Harper y reafirmada en Copenhague.

Desde las reuniones previas a Copenhague, Canadá recibió una dura crítica por los actores de la sociedad internacional, no sólo por el hecho de abandonar su postura de liderazgo en la región, pues en los discursos de Stephen Harper era evidente que la prioridad de su gobierno no era precisamente el cambio climático y que el papel de líder de la región en la lucha contra éste, ya no era suyo, tampoco era de EE.UU,

²³⁹GORE, Albert Arnold, “Climate and deficit reduction”, [en línea] Al Gore blog, July 19th, 2010, dirección URL: http://blog.algore.com/2010/07/climate_and_deficit_reduction.html, [Consulta 19 de Julio de 2010].

quizás y sólo por ponerse a pensar en quién estaba tomando las cosas más en serio, podría señalarse que ahora era México.

También porque a pesar de que en 2005 lanzó el “Proyecto Verde” que jugaría un papel paralelo a la Oficina para los Mecanismos de Desarrollo Limpio y Aplicación Conjunta, el tema fue olvidado por el gobierno haciendo ver que su país estaba incurrido en la violación de las obligaciones que contrajo al firmar el Protocolo de Kyoto.²⁴⁰

Por otra parte, previo a las negociaciones de Copenhague, Harper aseguraba que la lucha contra el cambio climático, no podía ser posible si sólo se fijaban metas, que a su parecer eran ridículas e imposibles de cumplir, si no todos los países contaban con un avance tecnológico suficiente para lograr un verdadero desarrollo sostenible.

Sin embargo, dentro de su discurso sobre la innovación en tecnologías verdes ¿dónde quedaban aquellos países vulnerables y pobres que no podrían defenderse de las complicaciones del cambio climático sin ayuda alguna? La retórica de Harper dejaba esto en manos de la mejora de tecnologías, posiblemente a la transferencia de tecnología, pero ese fue uno de los puntos que no dejó sumamente claros y que no beneficiaba de ninguna forma a los países menos adelantados.

La administración de Harper insistió mucho en que su postura no era negociable, y no pretendía que su economía disminuyera a costa de la disminución de los GEI. Sin embargo, la decisión cambió en el momento en que la Casa Blanca emitió un comunicado de prensa asegurando que Barack Obama sí iría a Copenhague y en cuestión de días Jim Prentice (Ministro de Medio Ambiente de Canadá) aseguró que Stephen Harper también asistiría y que previo al comunicado, Harper decía que sólo se presentaría si se registraba una reunión de alto nivel, con la presencia de los líderes mundiales. No obstante, la realidad –evidente– es que no presentarse en Copenhague hubiera sido una mala estrategia política frente a su principal socio comercial.²⁴¹

²⁴⁰ para tener un conocimiento más amplio sobre el tema, véase Exonline, “Investigará ONU a Canadá por Protocolo de Kioto”, [en línea] Revista Ecoamerica, actualidad ambiental, 7 de mayo de 2008, dirección URL: <http://www.ecoamerica.cl/sitio/index.php?area=1609> [Consulta 19 de julio de 2010].

²⁴¹ BEAUCHEMIN, Malorie, “Copenhague: Obama y sera, Harper attendra”, [en línea] Cyberpresse.ca, 26 Noviembre 2009, dirección URL : <http://www.cyberpresse.ca/environnement/dossiers/changes-climatiques/200911/26/01-925241-copenhague-obama-y-sera-harper-attendra.php>, [Consulta 12 de marzo de 2010]

Una vez en la COP15, la participación de Canadá fue lánguida, o nula si se habla del dinamismo con el que actuó en las reuniones. Ahí presentó una postura mucho menos ambiciosa de reducción; es decir, la disminución de 17 por ciento en la emisión de gases de efecto invernadero para 2020 y en base a los niveles de 2005. Además dejó claro que “los objetivos de Canadá en materia ambiental no son negociables”²⁴², y defendía la postura que otros países planteaban sobre reemplazar el Protocolo de Kyoto.

La crítica internacional fue bastante dura, pero si la postura de EE.UU no se pudo cambiar ¿Por qué habrían podido hacerlo con la Canadá? aunque éste último, en realidad, argumentaba que su postura no fue rígida, sino idéntica a la de EE.UU, y aseguró que si éste último cumple con su compromiso de reducción y sí, y solo si la Ley de Cambio Climático en EE.UU se aprueba, hará lo mismo.

Si el asunto de EE.UU es complejo, el de Canadá lo es aún más porque no sólo tiene que ver con el cabildeo de las empresas o del sector energético, sino con la divergencia que existe en las provincias cuya economía depende de la explotación de sus recursos naturales y, de hecho la falta de interés de Stephen Harper de volver al escenario internacional como el líder regional de la lucha contra el cambio climático.

De hecho, provincias como Québec han creado –o están creando- su propia legislación en la materia asegurando que “la posición defendida por Canadá no refleja la voluntad de una gran mayoría de quebecués, que espera medidas vigorosas [...]”²⁴³ El gobierno federal no las impone, pero dada la libertad que la constitución otorga a las provincias, sucede que algunas son más verdes que otras.

Finalmente la postura de Canadá en Copenhague no fue substancial, activa o positiva, obviamente tampoco fue como la de China, en realidad se puede decir que Harper sólo cumplió con ir.

Y hasta la pasada reunión preparatoria en Bonn, la posición de Canadá no cambió y las miradas se dirigieron al problema que se desarrolla en el Senado de EE.UU, y al hecho de que posiblemente la Unión Europea muestre más flexibilidad ante las demandas de los países en desarrollo; es decir, sus integrantes serán de los pocos –

²⁴² RENNIE, Steve, “Ottawa n’entend pas faire de nouvelles concessions a Copenhague, [en línea] Cyberpress.ca, 06 Décembre 2009, dirección URL : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/elections-federales-2009/enjeux/environnement/200912/06/01-928458-ottawa-nentend-pas-faire-de-nouvelles-concessions-a-copenhague.php>, [Consulta 29 de marzo de 2010].

²⁴³ BEAUCHEMIN, Malorie, *Ibidem*

sino es que los únicos- países desarrollados que reconozcan su deuda histórica y sean ellos quienes se obliguen a disminuir en mayor cantidad sus GEI.

Aunque ese debate que hay entre provincias, federación, empresas, incluso el aceptar cooperar con EE.UU en materia de energías renovables, está llevando a Canadá por un buen camino y viéndolo desde el punto de vista más optimista que pueda encontrarse, a cambiar su postura, no frente al cambio climático, porque a pesar de que ya no se caracteriza por el multilateralismo que antes practicaba, si es partidario de su lucha; sino frente a la cooperación internacional y la extensión del Protocolo de Kyoto o bien la creación de un nuevo Tratado.

4.4.1. Proyecto de Ley sobre Responsabilidad del Cambio Climático

Sobre el Proyecto de Ley ha de mencionarse que el año pasado éste no pasó, precisamente por la oposición del partido conservador del primer ministro y nuevamente se mostró el desinterés de la administración por cumplir con el Protocolo de Kyoto, porque se aseguraba que con ese proyecto (Bill- C377), Canadá hubiera reducido sus GEI en 25% respecto a los niveles de 1990, para 2020 y 80% para 2050.

Hoy en día la insatisfacción de ciudadanos, y provincias como Québec, British Columbia y Manitoba, han impulsado la nueva propuesta de Ley (Bill- C311), la cual “castigará a los contaminadores que rompan las reglas, publicará planes con objetivos cada cinco años y establecerá revisiones independientes para asegurarse que las medidas del gobierno son adecuadas.”²⁴⁴

Se espera que concuerde con el régimen internacional y que su cumplimiento vaya más allá de 2012; es decir, independientemente de lo que suceda después de que la vigencia de Kyoto se agote.

4.4.2. Camino hacia la COP16.

La posición que Canadá pueda tomar o no en Cancún depende, en gran medida de la de EE.UU y eso quedó bien claro desde Copenhague. Hasta ahora sólo se tiene documentado que Canadá fue uno de los países que aceptó el Acuerdo de Copenhague y que en Abril del presente año, durante las conversaciones previas a Cancún, éste país no ha hablado de imponerse metas de disminución de GEI que

²⁴⁴ Climatebizz Staff, “Canada moves tough climate bill closer to law” [en línea] 11 de mayo de 2010, dirección URL: <http://www.businessgreen.com/business-green/news/2262802/canada-moves-tough-climate-bill>, [consulta 21 de Julio 2010]

vayan más allá de 17% para 2020, en base a las de 2005 y sólo ha hecho mención de que espera, junto con otros países como Australia, Brasil y la Unión Europea, que en Cancún se llegue a un éxito, en base a lo documentado en el Acuerdo de Copenhague.

La búsqueda de la aprobación del Proyecto de Ley sobre Responsabilidad del Cambio Climático, puede ser una determinante para que su posición cambie, aunque sólo sea ligeramente y quizás no se vuelva a concebir como el líder en la lucha contra el cambio climático, pero sí volvería a verse como un buen ejemplo para la lucha contra dicho problema.

Si, y sólo si los tres países adoptan una postura similar, bien podría hablarse de poner en marcha mecanismos de cooperación binacional, regional e internacional. De lo contrario, su divergencia daría cuenta de la poca o nula disposición que hay para llegar a un acuerdo internacional con miras a estabilizar los GEI y proteger la vida del ser humano en el planeta.

Aunque el hecho de que ni EE.UU ni Canadá quieran llegar a un acuerdo internacional, de ninguna manera significa que nacionalmente no quieran poner acciones en marcha o que de manera bilateral no vean una posible solución, incluso que en algún momento puedan llegar a reconocer la necesidad de una cooperación trilateral.

Es decir, desde que estaba en campaña electoral Barack Obama hablaba de la reducción de GEI, y la posibilidad de que el país se incorporara, probablemente no al Protocolo de Kyoto, pero sí a un acuerdo legalmente vinculante y llevar a la práctica la cooperación internacional. Al tiempo que aseguraba que era posible hacer de EE.UU una nación más “verde” utilizando

“el ejemplo de las energías renovables para ilustrar sus ideas sobre el nuevo tipo de desarrollo industrial y tecnológico que propone la creación de empleo, reducción de emisiones de CO₂, menor dependencia de las importaciones de petróleo y la seguridad energética.”²⁴⁵

Lo cual ha sido parcialmente posible a raíz de la crisis económica. EE.UU optó por reducir sus importaciones y consumo de petróleo proponiendo una producción – interna- de petróleo y gas, responsable y para lleva a cabo este objetivo, una de las

²⁴⁵ DE LA VEGA Navarro, Ángel, “Crisis and Integration in North America Finances vs. Energy and Environment? Implications for México”, en *Voices of México*, CISAN- UNAM, issue 85, May- August 2009, Pp. 19.

acciones que ha puesto en marcha es que las empresas automotrices aumenten los estándares de consumo y producción del número de automóviles híbridos.

Indiscutiblemente estas acciones causarán un impacto directo con sus dos socios comerciales y vecinos más próximos, México y Canadá. Con Canadá, EE.UU ha demostrado la gran intención que tiene de cooperar en materia de energía limpia “como un importante componente de una estrategia para superar la crisis”²⁴⁶ pero se hace la pregunta:

“¿Será el diálogo energía- medio ambiente extendido hacia México, o la relación entre nuestro país y Estados Unidos continuará estando marcada por problemas ligados a la seguridad, tráfico de drogas y migración?”²⁴⁷

Es precisamente esa duda la que hay que resolver, y hacerlo ya porque de lo contrario, las implicaciones en biodiversidad, comercio y economía, serán graves, no sólo para los gobierno, sino para la población de la región.

Si el diálogo se extiende, los tres países se beneficiarán y México encontrará en ello el incentivo, o la obligación, que necesita para invertir en desarrollo de tecnologías e investigación científica.

“No sólo las instituciones gubernamentales o las compañías podrían participar en éste tipo de cooperación, sino también centros de investigación, universidades y asociaciones ligadas a los recursos de energías renovables y medio ambiente, entre otras.”²⁴⁸

A partir de esto, el desafío regional estaría encaminado a crear una institución capaz de poner en marcha la cooperación, intercambio de conocimientos, información y tecnología así como el financiamiento. Y la CCA ofrece esto, sólo que

“La principal falla que se encuentra y el hecho de que la Comisión no pueda llegar más allá de evaluar o sancionar es su falta armonización [en las leyes] y su coercibilidad [...] en la resolución de controversias, así como la nula participación de la sociedad en la solución y propuestas de esa índole”²⁴⁹

Por lo que incluir a México en la cooperación ambiental, que ya desarrollan EE.UU y Canadá, debe hacerse en la medida en que el comercio afecta y afectará aún más a largo plazo, el medio ambiente que los tres países comparten.

²⁴⁶ *Ibidem*

²⁴⁷ *Ibidem*

²⁴⁸ *Ibidem*

²⁴⁹ CÉLIS AGUILAR Álvarez, Humberto, *Op. Cit.*, Pp. 53.

Dicha cooperación será una inversión económica demasiado costosa, sobretodo para México, sin embargo haciendo el famoso análisis costo/beneficio, a largo plazo, dicha inversión –aunado a la voluntad política- rendirá frutos.

“El análisis costo- beneficio sugiere que los beneficios de un programa de combate agresivo garantiza los costos de reducción de la emisión de gases de efecto invernadero sí los diseñadores de políticas son reticentes al riesgo [...]”²⁵⁰

Es decir, es necesario arriesgarse hoy para mitigar los efectos del calentamiento global, para que las próximas generaciones puedan seguir satisfaciendo sus necesidades, pero con una cultura de consumo consiente.

Así que a pesar de que lo que la mayoría de los países industrializados –EE.UU y Canadá en este caso- piden es obtener ganancias a corto plazo, invertir en el combate contra el cambio climático, será costoso hoy, pero sólo así podrá hablarse de un verdadero desarrollo sostenible a largo plazo

“A pesar de la incertidumbre, es tentador hacer una comparación directa entre las pérdidas previstas y las estimaciones de lo que las políticas de mitigación costarán: el cambio climático reducirá el Producto Mundial Bruto en un 5 por ciento, deteniéndose costará 2 por ciento, así que vamos a seguir adelante.”²⁵¹

²⁵⁰ MENDELSON, Robert, *Op. Cit.*, Pp. 179.

²⁵¹ KRUGMAN, Paul, *Ibidem*.

CONCLUSIONES

El cambio climático es uno de los problemas que hoy en día recibe mayor atención en el escenario internacional debido a su complejidad científica, económica y política. Científicamente el Panel Intergubernamental de Cambio Climático ha hecho público cuatro informes en donde afirma las consecuencias, en los diferentes escenarios, que el problema traerá al planeta entero y su población. Económicamente la disminución en la producción, sobre todo de alimentos, originará una baja en la economía, principalmente de los países que viven de la explotación de sus recursos naturales. Políticamente ha sido una de las molestias más difíciles de tratar, pues aunque ha sido incluido en la agenda internacional, las posibles soluciones no han sido benéficas, y de hecho convenientes, para ninguno de los países que ha participado en las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre Cambio climático (COP).

El problema como ya se dijo, se visualizó desde 1962 con la publicación del libro “Silent Spring” de Rachel L. Carson, pero no fue sino hasta 1972 cuando se internacionalizó en la Conferencia de Estocolmo, cuyo documento se ha calificado como la base teórica para delimitar los principios generales del Derecho Internacional Ambiental.

El Derecho Internacional Ambiental (DIA) ha sido la pauta para que en las legislaciones nacionales se estime como parte de las normas y reglamentos a seguir y respetar –en la medida de su conveniencia claro-.

La aplicación de dicho Derecho es cada vez más activa y la prueba está en la creación de diversos tratados internacionales en las materias concernientes al medio ambiente, la protección de especies en peligro de extinción, el cambio climático, etcétera.

Respecto al cambio climático, destaca el contenido de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en donde destacan algunos de los principios generales del Derecho Internacional Ambiental que se consideran herramientas vitales para combatir el fenómeno y lograr el objetivo del Tratado – cooperación internacional, responsabilidad común pero diferenciada, principio precautorio,-.

El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el cual para fines de esta investigación se explicó, es un documento controversial en la medida en que si bien no son los países que debería estar los que le ratificaron (entiéndase EE.UU y China) si son una gran mayoría; pero sobretodo, por la flexibilidad que se presentó en su contenido.

Sin embargo, ha de aceptarse que el Tratado iba a ser “laxo” porque de lo contrario ninguno de los países –por más comprometidos o interesados que estuvieran- lo iba a aceptar si no había voluntad política.

Se habla de la laxitud del Protocolo porque su objetivo fue disminuir, a penas, en 5.2 por ciento la cantidad de emisiones de Gases de Efecto Invernadero cuando el IPCC en su informe publicado en 1990 daba a conocer que para estabilizar el calentamiento global era necesaria una reducción de alrededor de 20% para 2005. Pero sobre todo por los Mecanismo de Flexibilidad, que como su nombre lo indica resultaban ser más de permisión que de obligación, y aún así, pudimos ver que dicho Protocolo resultó ser una ayuda tanto para los países desarrollados como los países en desarrollo.

Vimos que de los tres mecanismos, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) puede ser la mejor opción para que ambos, países desarrollados y en desarrollo, tengan la oportunidad de continuar con su crecimiento económico sin comprometer su calidad ambiental y contribuir al desarrollo sostenible.

Éste último, juega un papel importante, porque señala que ciertamente existe la posibilidad para un país de seguir creciendo, pero con conciencia y sin dañar al medio ambiente. Es decir no es sólo alargar el periodo de vida de los recursos naturales sino de conservarlos y restaurarlos; luego entonces la sostenibilidad se logrará a través de crecimiento económico, lo cual requiere de cooperación internacional.

“Sostenibilidad” es el punto clave para entender porque es necesario fortalecer un esquema de cooperación ambiental en América del Norte, ya que la visión que los tres países tienen del término apunta precisamente a conservar sus recursos naturales pero sin detener el tráfico comercial que ahí se desarrolla, y consecuentemente su crecimiento económico, a pesar de la discrepancia que existe entre cada una de las legislaciones ambientales.

En otras palabras, la divergencia que existe entre cada legislación nacional relativa al medio ambiente no puede y no debe ser pretexto para no profundizar en el tema de cooperación ambiental que la región requiere, porque a final de cuentas las tres leyes apuntan hacia un mismo objetivo: lograr el desarrollo sostenible para beneficio actual y futuro.

Digamos que hablar sobre medio ambiente y cooperación ambiental no es algo nuevo, lo nuevo es incluir al cambio climático en su esquema de cooperación, lo nuevo es fortalecerlo, es ver más allá del beneficio comercial, del aumento en la economía, porque si se continua pensando que la cooperación ambiental será efectiva de forma nacional o binacional y sólo en temas de protección de la biodiversidad, protección de las especies migratorias, reforestación, entre otros; se estaría planteando el mismo esquema que en 1992-1994, años en los que se debatió la entrada en vigor del TLCAN y sus aceros paralelos, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte para el rubro medioambiental.

Vimos que dicho acuerdo habla de alcanzar el desarrollo sostenible en la región y por eso creó a la Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte. Claro, su origen responde a la búsqueda de una posible solución a los problemas ambientales emanados de la integración comercial: sin embargo, esos problemas son, en mayor o menor medida, los que producen el cambio climático.

Fue la mayor crítica que recibió la creación de la Comisión, porque se creó en 1994, dos años después de que se celebró la Cumbre de la Tierra, cuando ya se tenía claro que el cambio climático era un problema internacional, por lo que se esperaba que aquella, si bien no fuera la panacea, ni obligara a los países a converger en su postura frente al fenómeno; por lo menos impusiera sanciones para multar a los países por incumplir con su legislación ambiental u obligar a cada país a cumplir con determinados estándares ambientales comunes en los tres países.

No fue así, se entendió y hasta se justificó por qué su creación respondió a cuestiones comerciales; sin embargo, el debate del cambio climático en la región y la necesidad de cooperar más allá del tráfico comercial, era ya necesario y de hecho empezaba a perfilarse. Además durante ese período de tiempo, es decir de 1994 que entró en vigor la Comisión y 1997 que fue cuando se discutió la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, la posición de cada país no era tan discordante una de la otra; es decir, las administraciones tanto de Jean Chrétien, Bill Clinton y Ernesto Zedillo

estaban poniendo su mirada en el tema, los problemas como ya se dijo fueron más bien internos, por lo menos en Canadá y EE.UU.

El problema vino con el cambio de administraciones, Harper y Bush que tenían una ideología similar negaban rotundamente el Protocolo, a pesar de que Canadá pertenecía a él. En el caso de México, durante la administración de Fox, no tuvo problema alguno con aceptarlo, aunque su participación era importante, no fue primordial, básicamente por su condición de economía en transición.

Es aquí donde se rompió la posibilidad de que pudiera haber una cooperación ambiental más estrecha. Las cosas se complicaron todavía más a partir del 11 de septiembre de 2001, porque eso fue el parteaguas para ver como EE.UU dirigió su agenda nacional e internacional a todo lo relativo al tema de seguridad.

Sin embargo, no implica que no hubiera postura frente al fenómeno porque mientras en el ámbito internacional se aplaudía la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, ciertos Estados (ejemplo California) de EE.UU creaban sus propios mecanismos de flexibilidad.

En Canadá se daba más o menos apoyo a la Oficina para los Mecanismos de Desarrollo Limpio y Aplicación Conjunta, mientras en México se acataban las reglas de Kyoto y se ponían en marcha proyectos para entrar en el MDL. Mientras tanto la aceleración del calentamiento global era cada vez más evidente, los desacuerdos internacionales e incluso entre estos tres países, traerían efectos y éstos serían graves.

Hoy se visualizan dichos efectos y las consecuencias de no coincidir en, y politizar, un tema tan importante como es el cambio climático. La región norte del continente americano esta siendo perjudicada por los efectos del cambio climático. El alza en el nivel de los mares es cada vez más preocupante porque obliga a las especies marinas que ahí habitan a migrar en busca de condiciones óptimas para su desarrollo. La deforestación de los bosques transforma los paisajes naturales, erosiona la tierra y destruye el hábitat de cientos de especies mamíferas, las cuales pronto estarán en peligro de extinción, sino es que ya desaparecidas.

Se puede pensar que finalmente es la consecuencia para todos los países, aunque algunos científicos y *Think Tanks*²⁵² digan que el cambio climático es bueno, y que el análisis costo/ beneficio indica que sí hay un alza en la temperatura de 2.5°C la producción agrícola será mejor en su país, y se desatará una cadena de beneficio, etcétera... Hay que pensar ¿en realidad es posible que en todo el mundo sólo aumente la temperatura en 2.5°C si según el IPCC hoy la temperatura ha ascendido .8°C a partir de los niveles de 1990? ¿Cómo hacerlo y cuándo parar?

Es decir el IPCC y el Instituto de Investigación del Clima de Potsdam estiman que entre 2010 y 2020 las emisiones de los GEI aumentarán en 10 y 20 por ciento, lo que disminuye la probabilidad de sólo llegar al tope de 2.5°C, como lo establece EE.UU ó 2°C de acuerdo al Acuerdo de Copenhague, y reducir las emisiones y el calentamiento global porque como ya se explicó hoy puede detenerse la emisión de los gases, pero eso no quiere decir que mañana el planeta regrese a su temperatura ideal porque para que el calentamiento disminuya hace falta un proceso y esperar a que los gases que ya están atrapados en el planeta disminuyan o estabilicen su existencia.

Viéndolo desde ese punto de vista, los países, en este caso, México, EE.UU y Canadá, deben considerar que su comercio y economía se ve amenazada ante la posibilidad de perder la mayoría de sus recursos naturales, no renovables y que sirven, en general para satisfacer la demanda de una población con altos niveles de consumo.

Y lo saben, ya que como se dijo en su momento, el “Mosaico de América del Norte” es el reflejo de la preocupación trilateral por el cambio climático y su publicación, la declaración trilateral en la cumbre de los líderes de América del Norte, la Declaración de Denver y la puesta en marcha del plan estratégico 2010-2015 en relación con el cambio climático, no son coincidencia.

Tampoco es casualidad que EE.UU tenga un plan de cooperación –en relación a la creación de energía limpia- con Canadá o que en los tres países se hable de la búsqueda de una legislación federal que imponga sanciones a los contaminadores y trate de reducir la emisión de GEI, en EE.UU la Ley de Energía Limpia y Seguridad, en Canadá la Ley de Responsabilidad de Cambio Climático y en México la Ley General de Cambio Climático.

²⁵² En este caso podemos mencionar a Cato Institute o Mercatus, financiados por los hermanos Charles y David Koch para dar validez y base a sus ideas sobre el cambio climático o los impuestos. Véase FRESNEDA, Carlos, “La oscura historia de los hermanos Koch” [en línea] legislativas, El Mundo.es , 29 de octubre de 2010, [Consulta 3 de noviembre de 2010].

Dichas acciones son el reflejo de la importancia que el tema ha adquirido a nivel internacional y el hecho de que poco a poco la misma CCA debe inmiscuirse en el asunto y velar porque ahora el cambio climático no perjudique al comercio de la región.

A raíz de esto, es importante mencionar que así como nacionalmente, los países están tomando algunas medidas que si bien no van a eliminar de raíz el problema, sí pueden paliarlo; en el entorno regional se haga de la misma forma dejando de lado el hecho de que México es todavía una economía en transición o que la seguridad de EE.UU se va a ver vulnerada o que Canadá no se interese en una relación más cercana con México, porque como pudimos constatarlo en los documentos emanados de la CCA se habla de cooperación ambiental por medio de la comparabilidad – estadísticas, registros- y el fortalecimiento de la participación de expertos en el tema, nunca dice y de hecho, específica que la toma de decisiones en materia de políticas no se considera, cuando es el objetivo que hay que alcanzar.

En otras palabras, si estamos hablando de que la región es emisora del más de 20 por ciento de GEI en el mundo y tiene legislaciones ambientales que difieren entre ellas, lo justo, o lo necesario es que las legislaciones encuentren un punto de convergencia y que la Institución regional interesada y relacionada directamente con el tema, sea la que establezca los lineamientos, puntos de convergencia y sanciones para fortalecer y hacer eficaz los lazos de cooperación ambiental.

Esto se logrará, como se dijo en su momento, con una mejora de condiciones escalonada; es decir, al parecer los tres países han empezado a poner acciones en marcha en el ámbito comercial, no es suficiente, se reconoce, pero a partir de ello podremos hablar de igualdad de condiciones en política ambiental y entonces, será tarea de los países visualizar a la CCA como el órgano coercitivo, no consultivo en materia ambiental regional.

Y como se dijo con anterioridad si quieren que el incentivo sea el crecimiento económico, o la mejora comercial, o incluso, el aumento en la competitividad, que lo sea, porque de acuerdo a la lógica del mercado, que es la forma en la que los tres países ven el problema, “lo importante no es quién pague, sino encontrar la solución más barata”²⁵³ pero que visualicen las consecuencias que el cambio climático está dejando en la región, que acepten que el esquema de cooperación ambiental debe

²⁵³ SERRANO, José Luis, Principios de derecho ambiental y ecología jurídica, Editorial Trotta, España 2007, Pp. 73

fortalecerse en miras de proteger la calidad ambiental de su población y sus recursos naturales, que es lo que más se ha aprovechado en los últimos 15 años.

También se hace importante divisar la nueva postura de cada país frente al cambio climático porque esto puede ayudar a intensificar o atenuar el papel de la CCA en cuanto a la lucha regional contra el fenómeno. Además dados los retos actuales que reconoce afronta y afrontará, es inevitable ligar las labores de ésta con los acuerdos internacionales concerniente al cambio climático, específicamente con el Protocolo de Kyoto.

El caso de EE. UU no quedaría aislado porque en la medida que Canadá y México exijan y denuncien a EE. UU cuando incurra en una pauta persistente de omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (por ejemplo, podría considerarse a la Clean Energy Act, de acuerdo a la efectividad que le ha otorgado la Corte Suprema), los tres países estarían contribuyendo en la disminución de GEII, sin que EE.UU tenga que firmar el acuerdo.

Además,

“Si Estados Unidos no adopta un programa de reducción obligatoria de emisiones de gases de invernadero, deberá considerar seriamente el establecimiento de una carga impositiva al carbono, en lugar de optar por un sistema de topes máximos y comercio de emisiones como lo ha hecho la Unión Europea. Un elemento clave de cualquier programa obligatorio de Estados Unidos deberá ser la tolerancia del aumento de emisiones conforme crece la economía y aumenta la población en el país.”²⁵⁴

Asimismo será importante recordar que el cambio climático no es benéfico para el planeta, la región o algún país porque como se advirtió anteriormente, llegar al tope máximo de aumento en la temperatura y luego empezar la reducción, es algo irreal, porque cuando eso suceda, los efectos serán aún más palpables que hoy.

Así que América del Norte debe ver el problema de forma trilateral y aceptar que el análisis costo/ beneficio, da como resultado que a largo plazo, será más costoso tratar de reparar los daños que ocasione el cambio climático que cooperar y financiar mecanismos con tecnología verde que ayuden a lograr su desarrollo sostenible.

Dejar de lado el hecho de que este es un tema difícil de tratar y al parecer, todavía con incertidumbres científicas y encontrar en ello un buen “argumento” para no someterse al régimen internacional del cambio climático y hacer cumplir el Protocolo

²⁵⁴ THORNING Margo, “Punto/ contrapunto, la función del gobierno, [en línea] Departamento de Estado, 17 de abril de 2008, dirección URL: <http://www.america.gov/st/env-spanish/2008/April/20080417150740t10.7738001.html>, [Consulta 14 de julio de 2010].

como cualquier otro Tratado internacional, es decir, aceptando y sancionando la responsabilidad internacional. Y en cambio “han optado por establecer mecanismos de control que vigile el cumplimiento de las obligaciones y establezca un flujo continuo de intercambio de información y cooperación.”²⁵⁵

América del Norte es un buen ejemplo de cooperación económica, pero ya no es suficiente, así que ahora debe serlo en cooperación ambiental. A partir de esto, lo único que debe ponerse a consideración inmediata es que EE.UU y Canadá incluyan en su cooperación ambiental a México así como cooperar bajo las normas del Derecho Internacional Ambiental, lo cual es difícil pero no es imposible, así que podemos preguntar ¿puede la economía internacional seguir creciendo sin dañar al medio ambiente? De acuerdo al análisis realizado a lo largo del presente trabajo, sí.

Y en América del Norte la alternativa es que con ánimo de cooperación se creen las condiciones necesarias para que México obtenga la igualdad de condiciones, fortalecer el margen de cooperación ambiental regional e internacional y después de ello, lo único que hará falta es la voluntad política.

²⁵⁵ BROTONS Remiro, Antonio, *Ibíd.*, Pp. 52.

PROSPECTIVA

Este trabajo da una argumentación bastante clara de porqué es necesario crear un marco de cooperación ambiental posible y real en una de las regiones económicas más grandes del mundo, América del Norte.

Constantemente se habló de la diferencia de cada país para combatir el fenómeno y aún así queda claro que eso no debe ser un problema para encarar, de forma trilateral, un asunto que amenaza directamente a su economía y evidentemente la salud de su población. Pero es menester considerar que si bien América del Norte no tiene ni el diez por ciento de la población mundial, la emisión de GEI de la región es mayor al veinte por ciento y además, el segundo mayor emisor de dichos gases es integrante de la zona.

Lo que surge ahora, no es el dilema de sí es necesario o no estrechar los lazos de cooperación ambiental, sino la expectativa de lo que sucederá en caso de que esto se desarrolle o no, porque de ello depende la estabilidad ecológica y financiera, principalmente, pero también política, de los tres países, en la medida en que a falta de recursos naturales, las probabilidades de inestabilidad social y una lucha exhaustiva por los recursos naturales, son bastante altas. Se deja ver entonces que el tema se relaciona con la seguridad regional.

Para tal disyuntiva, existen dos posibles respuestas. Un escenario para cada una. El primero en el que los tres países de América del Norte vinculen sus lazos de cooperación ambiental mediante las acciones que desarrolle la Comisión para la Cooperación Ambiental a partir de la estrategia 2010-2015 que será dada a conocer el mes próximo; de ser la estrategia tan positiva como se ha dicho que será, entonces hay que pensar en las posibles prerrogativas que se le daría a la Comisión y el papel activo que jugaría en la cooperación regional. Este escenario contempla también la posibilidad de ver a América del Norte apegada a los lineamientos establecidos por el Protocolo de Kyoto, lo cual es complicado, no imposible.

De ser así cada país tomaría o retomaría un papel en la sociedad internacional. Es decir, desde 1997 se ha esperado que EE.UU lidere la lucha contra el cambio climático, lo cual hasta hoy, incluso con el cambio de Administración no ha sido posible. Pero permitir que la relación EE.UU- México- Canadá se estreche sería la pauta para que la sociedad internacional considerara la buena voluntad de EE.UU para cooperar, por lo menos en el campo regional, y ver en ello la posibilidad que pudiera existir de que lo haga también en el escenario internacional.

Canadá retomaría su posición ejemplar en la lucha contra el cambio climático, mientras que México empezaría a abrirse campo como líder de los países en desarrollo en la misma lucha; incluso ahora sí podría considerársele como un puente entre los países desarrollados y en desarrollo –como lo expuso en Copenhague- y tener en él un aliado estratégico para las negociaciones de los próximos acuerdos de cambio climático que se realizaran, que muy probablemente no finalizarán en Cancún pero tampoco se dejarán de lado porque el fenómeno ya no puede pasar desapercibido.

En este escenario juega un papel preponderante la nueva estructura de un régimen Post 2012 (Post- Kyoto)²⁵⁶ que pueda, de hecho que incluya lo que ya se conoce y ha resultado de Kyoto; es decir, los mecanismos de flexibilidad, que no será algo insólito para EE.UU porque finalmente es similar a lo que está planteando en su iniciativa de Ley. Ese régimen Post Kyoto debe incluir, sin duda alguna metas cuantitativamente reales, y no debe descartarse la posibilidad de tener un mecanismo punitivo.

De está forma y si deciden estrechar los lazos de cooperación ambiental, América del Norte se posicionaría como nuevo, o segundo líder en la lucha contra el cambio climático compitiendo con la Unión Europea, lo cual resultaría interesante porque en el momento en que la sociedad internacional visualice que existe voluntad política y cooperación en dos de las regiones más grandes del mundo, inmediatamente se causará un efecto dominó.

Sin embargo, esto no quiere decir que se hable también de la eliminación de los patrones de consumo de las sociedades de los tres países porque eso es casi imposible en tanto que la relación de América del Norte es por excelencia comercial. Lo posible es que se incremente la participación social y en base a ello las sociedades decidan no eliminar, pero si disminuir o cambiar aquellos patrones; así mientras las sociedades se hacen conscientes del fenómeno y sus repercusiones y exigen a los Estados cambios en el cuidado ambiental, éstos se verían obligados a aumentar sus inversiones en ciencia y tecnología limpia, y en consecuencia a lograr un mejor desarrollo. El proceso sería lento pero eficaz. Se hablaría entonces del desarrollo sostenible.

²⁵⁶ El cuál existirá porque así se acordó en la COP 11 en Canadá.

Por otra parte, se cuenta con un segundo escenario, el cual señala la imposibilidad de que los tres países, pero sobre todo EE.UU 1. Se niegue rotundamente a llegar aun acuerdo Post Kyoto, y 2. A estrechar los lazos de cooperación ambiental, en cuyo caso las posibles razones que se visualizan es que México no es un país desarrollado, como sí lo es Canadá, y su legislación ambiental, participación ciudadana, conciencia política, etcétera, no es la misma que en aquellos dos países. Además de que la soberanía que cada uno antepone a cualquier propuesta de cooperación en el campo que sea.

Este escenario no dista mucho de la realidad que hoy se vive; es decir, EE.UU y Canadá ahondarán en el esquema de cooperación ambiental porque sus políticas tiene cierta afinidad –lo que no quiere decir que la haya entre las ideologías de Harper y Obama- mientras que en el ámbito nacional podrán o no aprobar leyes eficaces para disminuir los GEI, lo cual no impedirá que los efectos del cambio climático se enfaticen en una zona donde los recursos naturales se comparten y el comercio, en vez de ayudar perjudica más a los ecosistemas de la región porque la Comisión para la Cooperación Ambiental no hace más que pedir a los tres países que respeten sus propias legislaciones en caso de que incurran en una pauta persistente de omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Claro también toma en cuenta los Tratados internacionales a los que cada país pertenece y en base a ello también recomienda una, dos, tres veces y es hasta que la falta interrumpa su adecuado comercio, sanciona económicamente al país demandado.

En este caso, la biodiversidad es la que más estragos sufrirá y la falta de recursos naturales no renovables, inducirá a la baja en los niveles de comercio afectando principalmente a México, debido a que EE.UU es su principal socio comercial – depende, en mayor medida, de las exportaciones a aquel país-, además porque el marco del TLCAN es visto como un arma estratégica para los planes de desarrollo mexicanos, así evidentemente si se estaría paralizando el crecimiento de un país en desarrollo.

En otras palabras, el escenario es negativo para los tres países, porque no con armonizar leyes internas o crear legislaciones que impidan el incremento de los GEI, se va a detener el problema. Definitivamente sí ayudará, pero no en gran medida y no como se esperaría. Además, de nada serviría si no tienen más afinidad, es decir, en términos de competitividad, México se vería rezagado, porque la realidad deja ver que,

el país no mejorará en lo referente a la innovación tecnológica y científica en cinco o diez años, porque lamentablemente para hacerlo, necesita verse presionado. Y tampoco se trata de vivir a expensas del financiamiento internacional y de las acciones que emprende el sector privado en base a las flexibilidades que el MDL otorga.

Y respecto a la legislación ambiental, la mejora o creación de nuevas leyes que ayuden a combatir y prevenir las consecuencias del cambio climático, resultan ser pobres y como se dijo en su momento, no cambian, ni cambiarían mucho la situación actual.

Así que como apunta Paul Krugman, destacado columnista en The New York Times “Sabemos cómo limitar las emisiones de gases de efecto invernadero. Tenemos un buen sentido de los costes - y son manejables. Todo lo que necesitamos ahora es la voluntad política.”²⁵⁷

²⁵⁷ KRUGMAN, Paul, *Ibidem*.

FUENTES DE CONSULTA

BIBLIOGRAFIA

ALANÍS Ortega, Gustavo, *et. al.*, *Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. Folleto informativo*, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, México, 2000, 28 pp.

ANTAL Edit, *Cambio Climático: desacuerdo entre Estados Unidos y Europa*, CISAN, UNAM, Plaza y Valdés, México 2004, 243 pp.

ARIAS, Medina, Natividad de los Ángeles, *La protección del medio ambiente en la guerra del Golfo Pérsico*, tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2004, 109 pp.

BARROS, Vicente, *El cambio climático global*, 2ª edición, Libros del Zorzal, Buenos Aires, 2005, 176 pp.

BRAÑEZ, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica, 2000, 770 pp.

BROTÓNS Remiro, Antonio, FERNÁNDEZ Egea, Rosa Ma., (eds.), *El cambio climático en el Derecho Internacional y Comunitario*, Fundación BBVA, 369 pp.

CASTRO Rea, Julián, JACKSON, Robert j. y MAHLER Gregory S., *Los sistemas políticos de América del Norte en los años noventa: desafíos y convergencias*, UNAM- CISAN, México 1999, 501 pp.

CESARMAN, Fernando; *Ecocidio. Estudio psicoanalítico de la destrucción del medio ambiente*, editorial cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1976, 90 pp.

Comisión para Cooperación Ambiental, *México y el incipiente mercado de emisiones de carbono. Oportunidades de inversión para pequeñas y medianas empresas en la agenda sobre cambio climático mundial*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, 115pp.

DELGADO de Cantú, Gloria M, *Avance democrático y problemas en el marco de la globalización (1988-2000)*, en su libro *Historia de México. Legado histórico y pasado reciente*, Person Educación, México 2004, 572 pp.

DESAI, Vandana y POTTER, Robert B., *The Companion to Development Studies*, London University Press, Great Britain, 2002, 562 pp.

FOY, Pierre, [et. al] *Derecho Internacional Ambiental*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales, Instituto de Estudios ambientales Fondo Editorial, Perú , 2009,1241 pp.

FERNANDEZ, Linda, CARSON, Richard T., *Both sides of the Border. Transboundary Environmental Management Issues Facing Mexico and the United States*, Kluwer Academic Publishers, California, USA, 2006, 501 pp.

GIL Corrales, Miguel Ángel, *Gestión y Política Ambiental*, en *La situación ambiental en México*, notas seleccionadas para el taller de gestión ambiental, Instituto Nacional de Ecología, 1999, 107 pp.

HEDÁIS, Rocha, Jorge, *Medio Ambiente* en Laura Baca Olamendi (comp.) *Léxico de la Política*, FCE, México, 2004, 814 pp.

HRISTOULAS, Athanasios, DENIS, Claude, WOOD, Duncan (Coord.) "Canadá: política y gobierno en siglo XXI, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, 313 pp.

JANECKI, Gabrielle, *Comercio Internacional y Medio Ambiente. La discusión actual*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1995, 112 pp.

JOHNSON Pierre, Marc y BEAULIEU, André, *The Environment and NAFTA. Understanding and Implementing the new Continental Law*, Island Press, Washington D. C, 1996, 412 pp.

LANDEROS Martinez, Martha Gabriela, *El Protocolo de Kyoto como respuesta al cambio climático. Análisis de las posturas adoptadas por la comunidad internacional*, Tesis, UNAM, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México 2008, 154 pp.

LEZAMA, José Luis, *El medio ambiente hoy. Temas cruciales del debate contemporáneo*, el Colegio de México. Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, 2001, 100 pp.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, 460 pp.

LLORENS, Benito, José F., *Medio ambiente. Problemas y soluciones*, Aclaraban ediciones, España, 1999, 141 pp.

LUDEVID Anglada, Manuel, *El cambio global en el medio ambiente. Introducción a sus causas humanas*, Alfaomega Grupo Editor, Barcelona, España 1997, 332 pp.

MÁRQUEZ, Mayaudón, Enrique, *El medio ambiente*, FCE, México, 1973, 100 pp.

MENDELSON Robert, NEUMANN James E., *The impact of climate change on the United States economy*, Cambridge University Press, New York, 2004, 344 pp.

MORALES Aragón, Eliézer y DÁVILA Pérez, Consuelo (coord.), *La Nueva Relación de México con América del Norte*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 556 pp.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, *Análisis del desempeño ambiental: Estados Unidos*, Organización de cooperación y Desarrollo Económico, México, 1996, 309 pp.

PEREZ Bustamante, Laura, *Los derechos de la sustentabilidad. Desarrollo, consumo y ambiente*, COLIHUE, Argentina 2007, 281 pp.

RIVERA, Alicia, *El cambio climático: el calentamiento de la Tierra*, Temas de debate, España 2000, 270 pp.

ROJAS Amandi, Victor Manuel, *La Protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC*, Oxford University Press, México 2000, 292 pp.

ROMERO, Juárez, Edith, *El derecho ambiental internacional y la atmósfera: el caso específico del cambio climático y el Protocolo de Kyoto*, tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 2007, 142 pp.

ROMO Lorenzo, Rodrigo, *La agenda se traslada: la cooperación internacional en los temas del medio ambiente en América del Norte*, tesis, El Colegio de México, 1996, 103 pp.

RUBIN Seymour J. y DEAN C Alexander., *NAFTA and the Environment*, Kluwer Law International, Washington D.C. 1996, 606 pp.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *Temas Selectos de Derecho Ambiental*, Porrúa, México 2008, pp. 327 pp.

SÁNCHEZ Ruiz, Eva Isabel y WLEESCHOWER Robles, Erika Alicia, *la Comisión para la Cooperación Ambiental en la promoción del desarrollo sustentable en América del Norte*, Tesis, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 135 pp.

SEARA, Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, vigésima segunda edición, Ed. Porrúa, México 2005, 991 pp.

Secretariado de la Comisión, "El mosaico de América del Norte. Panorama de los problemas ambientales más relevantes", Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2008, 66 pp.

SERRANO, José Luis, *Principios de derecho ambiental y ecología jurídica*, Editorial Trotta, España 2007, 165 pp.

VÁZQUEZ, Wong, Elyyn, *La acción internacional de México en materia de medio ambiente: el caso del cambio climático 1992- 1997*, tesis, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2000, 166 pp.

VELÁZQUEZ, Elizarrarás, Juan Carlos, *El estudio de caso en las relaciones jurídicas internacionales. Modalidades de aplicación del Derecho Internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2007, 637 pp.

ZAPATA, Lugo, José Vicente, *Desarrollo sostenible*, ediciones librería del Profesional, Colombia, 1997, 191 pp.

ZEDILLO, Ernesto, *Global Warming: looking beyond Kyoto*, Center for the Study of Globalization, Yale University; Washington, 2008, 238 pp.

HEMEROGRAFIA.

ANGLÉS Hernández, Marisol, “Hacia la Consolidación del Protocolo de Kioto y el control de los gases de efecto invernadero” [en línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional Vol. II, 2002, Pp. 231- 245, dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/estrev/derint/cont/2/cmt/cmt7.htm> [Consulta 5 de enero de 2010].

BELLAVANCE, Jöel- Denis, “GES: L'idée d'un régime nord-américain est abandonnée”, [en línea] Cyberpresse Canada, Environnement, 23 février 2010, dirección URL : <http://www.cyberpresse.ca/environnement/201002/23/01-954321-ges-lidee-dun-regime-nord-americain-est-abandonnee.php>, [Consulta 27 de febrero de 2010].

BORREGO, Pérez Norma, “Las políticas públicas de protección al ambiente en Norteamérica, [en línea] Revista Mexicana de Estudios Canadienses, nueva época, verano 2006, Pp. 169, dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=73901109#>, [Consulta 26 de febrero de 2010].

BRACAMONTES Aldana, Jorge Roberto, “Necesidad de Negociar una Convención para Reducir la Contribución de los Estados Unidos, Canadá y México al Cambio Climático Mundial”, en *PEMEX Lex, Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, Núm. 69- 90, Marzo- Abril 1994, 76 pp.

CASADEVALL, Gemma, “Concluye con un rotundo fracaso la cumbre sobre el cambio climático”, Sociedad, El Mundo, Sábado, 8 de abril de 1995. AÑO VII NÚMERO, dirección URL: <http://www.elmundo.es/papel/hemeroteca/1995/04/08/sociedad/35309.html> [Consulta 26 de abril de 2009].

CÉLIS AGUILAR Álvarez, Humberto, *Evolución de la Unión Económica Europea en la Protección Ambiental. Algunos puntos comparativos con la política ambiental del Tratado de Libre Comercio para América del Norte*, en *PEMEX LEX, Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*, núm. 77- 78, noviembre- diciembre 1994, 78 pp.

CUEVAS Tello, Ana Bertha, *Australia: No al Protocolo de Kyoto, sí a la Asociación Asia- Pacífico sobre Desarrollo Limpio y Cambio Climático*, en México y la Cuenca del Pacífico, Universidad de Guadalajara, Vol. 8, Núm. 25, mayo-agosto de 2005, 139 pp.120.

CUEVAS Tello, Ana Bertha, *La postura de Estados Unidos sobre el Protocolo de Kyoto y el cambio climático*, en México y la Cuenca del Pacífico, Universidad de Guadalajara, vol. 10, núm. 28, enero- abril de 2007, 142 pp.

DE LA VEGA Navarro, Ángel, "Crisis and Integration in North America Finances vs. Energy and Environment? Implications for México", en *Voices of México*, CISAN-UNAM, issue 85, May- August 2009, 118 pp.

EJournal USA, *Las empresas de Estados Unidos adoptan mejores prácticas ambientales*, Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Programas de Información Internacional, Vol. 13., No. 3, marzo, 2008, 63pp.

FERNÁNDEZ Rosado, Carmen, *El PK y el comercio de derechos de emisión: aspectos jurídicos*, (<http://www.cne.es/cne/doc/intervencion/211107CarmenFernandezRozado.pdf>) V Edición del Curso ARIAE de regulación energética "Economía y Energía", noviembre 2007, [Consulta 16 de febrero de 2010].

GERSHTENSON, Joseph, SMITH, Brian W., MANGUN, William R., *Friends of the Earth? Partisanship, Party Control of Congress, and Environmental Legislation in Congress*, en *Politics and Policy*, UDLA, volume 34, number 1, March 2006, 233 pp.

HOGENBOOM, Bárbara, *El debate ambiental en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): de cómo la alianza transnacional de los negociadores enfrentó las críticas*, en "Relaciones Internacionales", No. 73, enero- abril 1997, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 180 pp.

MICHELI, Jordy, *Política ambiental en México y su dimensión regional*, en *El Colegio de Sonora, Región y Sociedad*, Vol. XIV, No. 23, 2002, 129-170 pp.

S/a, 12 Conferencia de las partes que conforman la Convención, véase *Cambio Climático, Conferencia de Nairobi*, (http://www.otromundoesposible.net/default.php?mod=magazine_detail&id=393) Otro Mundo es Posible, Cambio Climático, Revista Iberoamericana de Sostenibilidad, Año 2 Número 27, Noviembre 2006, [Consulta 26 de febrero de 2010].

SZEKELY Albert, *Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America*, en "Natural Resources Journal", vol. 32, No. 3, summer 1992, University of New Mexico School of Law, 727 pp.

Texas International Law Journal, *The Environmental Implications of the North American Free Trade Agreement*", en *Texas International Law Journal*, V. 28 Number 3, University of Texas, United States, 1993, 685 pp.

WITKER, Jorge y DIAZ Ivonne, *El TLCAN, entre el ASPAN y la UNASUR*, en *Revista Letras Jurídicas*, Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana, No. 20, julio 2009, Pp. 1-16.

DOCUMENTOS Y LEYES

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2005.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Diario Oficial de la Federación, Última reforma publicada 16 de mayo de 2008.

CCA, “Declaración de Denver”, Denver, Colorado, 24 de junio de 2009.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Nueva York, 9 de mayo 1992.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, 5 al 16 de junio de 1972.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992.

Gobierno de Canadá, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, gobierno de los Estados Unidos de América, Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 1993.

Government of Canada, “Government of Canada Action Plan 2000 on Climate Change”, [en línea] Government of Canada, 2000, dirección URL: http://env.chass.utoronto.ca/env200y/ESSAY2001/gofcdaplan_eng2.pdf, [Consulta 26 de febrero de 2010].

Intergovernmental Panel on Climate Change, “16 Years of Scientific Assessment on Support of the Climate Convention”, WMO and UNEP, December 2004, [en línea] dirección URL: <http://www.ipcc.ch/pdf/10th-anniversary/anniversary-brochure.pdf>, [Consulta 28 de abril de 2009].

Intergovernmental Panel on Climate Change, “The AR4 Synthesis Report: Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, [en línea] IPCC, Geneva, Switzerland, 2007, 104 pp. dirección URL: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/es/spms3.html, [consulta 9 de Julio de 2010].

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, última reforma publicada DOF 6 de abril de 2010.

Organización de las Naciones Unidas, “Programa 21”, Naciones Unidas, Centro de Información, México, Cuba y República Dominicana 18 de junio, 2008 [en línea] Dirección URL: http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/programa21.htm [consulta 13 de diciembre de 2009].

Poder Ejecutivo Federal, Estrategia Nacional de Cambio Climático 2007, 29 de mayo de 2007.

Poder Ejecutivo Federal, "Programa especial de cambio climático 2008-2012", 19 de marzo de 2009.

Poder Ejecutivo Federal, Cuarto Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 2010.

Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 11 de diciembre de 1997.

CIBEROGRAFIA

ALARCON Caballero, Manuel. "Posicionamiento de Canadá frente al Protocolo de Kyoto" [en línea] Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Ottawa, Canadá 2006, dirección URL: <http://www.icex.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,00.bin?doc=582416>, [Consulta 26 de febrero de 2010].

Archives, *President Bush Discusses Global Climate Change*, (<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html>) News and Policies, June 2001 [Consulta 17 de febrero de 2010].

Asamblea General, *Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Organización Mundial de las Naciones Unidas, Asamblea General, cuadragésimo segundo periodo de sesiones, 11 de diciembre de 1987 [en línea] dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/521/06/IMG/NR052106.pdf?OpenElement>, (Consulta 13 de diciembre de 2009)

Asamblea General, *RESOLUCIONES APROBADAS POR LA ASAMBLEA GENERAL DURANTE SU CUADRAGÉSIMO QUINTO PERÍODO DE SESIONES*, Organización de Naciones Unidas, A/RES/45/212, 21 de diciembre de 1990, [en línea] dirección URL: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/573/75/IMG/NR057375.pdf?OpenElement> [Consulta 26 de abril de 2009].

BEAUCHEMIN, Malorie, "Copenhague: Obama y sera, Harper attendra", [en línea] Cyberpresse.ca, 26 Novembre 2009, dirección URL: <http://www.cyberpresse.ca/environnement/dossiers/changements-climatiques/200911/26/01-925241-copenhague-obama-y-sera-harper-attendra.php>, [Consulta 12 de marzo de 2010].

Bureau du Première Ministre du Canada, « Annexe- Les États- Unis et le Canada nouent un dialogue sur l'énergie propre », [en línea] Bureau du Première Ministre du Canada, Ottawa, Canada, 19 février, 2009, dirección URL : <http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=5&id=2433> [consulta 31 de octubre de 2010].

CHESTNEY, Nina, REUTERS “U.N. climate pact could be three treaties- México” [en línea] Boon, Germany, August 5, 2010, dirección URL: <http://www.reuters.com/article/idUSLDE67418Z.CH.2400>, [Consulta Agosto 6, 2010].

Climatebizz Staff, “Canada moves tough climate bill closer to law” [en línea] 11 de mayo de 2010, dirección URL: <http://www.businessgreen.com/business-green/news/2262802/canada-moves-tough-climate-bill>, [consulta 21 de Julio 2010]

Coca-Cola Company, Sustainability [en línea] Estados Unidos 2009, dirección URL: http://www.thecoca-colacompany.com/citizenship/ecp_climate_position_statement.html [Consulta 16 de junio de 2010].

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Cooperación Ambiental en el TLCAN y sus perspectivas para el TLCCA- EEUU” [en línea] CEPAL, 6 de diciembre de 2004, dirección URL: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/20445/R866.pdf>, [Consulta 27 de marzo de 2010].

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, “Estrategia Nacional de Cambio Climático” [en línea], SEMARNAT, México, 2007, dirección URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/sintesejecutiva/2.1.GenUsoenergia.070628%20ENACC.pdf [Consulta 14 de Julio de 2010].

Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte, “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte” [en línea] Estados Unidos, 1993, dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=2734&SiteNodeID=567&BL_ExpandID=, [consulta 17 de marzo de 2010].

Comisión para la Cooperación Ambiental, “Comercio y Aplicación de la legislación ambiental”, [en línea], CCA, Proyecto, 2010, dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1225&SiteNodeID=236&BL_ExpandID=, [Consulta 21 de marzo de 2010].

Comisión para la Cooperación Ambiental en América del Norte, “Evaluación ambiental del TLCAN”, [en línea], CCA, Proyectos, 2010, dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1225&SiteNodeID=227&BL_ExpandID=148&AA_SiteLanguageID=3, [Consulta 21 de marzo de 2010].

Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, “lista de proyectos por tema”, CCA, 2010, dirección URL: <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=751&SiteNodeID=622> [consulta 19 de octubre de 2010]

Comisión para la Cooperación Ambiental, “Solicita la CCA respuesta de México a una petición sobre maíz transgénico”, 3 de marzo de 2010, dirección URL: http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=2812&SiteNodeID=532&BL_ExpandID=&AA_SiteLanguageID=3, [fecha de consulta 18 de marzo de 2010].

COLL, Steve, "Book World: 'The Bin Ladens: an Arabian family in the America Century'" [en línea], The Washington Post, April 1st, 2008, en Global Factiva.com dirección URL: http://global.factiva.com/aa/?ref=WPCOM00020080402e44100001&pp=1&fcpi=es&nac=US&sa_from= [consulta 24 de octubre de 2010]

COUSO Saiz, David, "El comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en España" [en línea], en Noticias jurídicas, noviembre, 2006, dirección URL: <http://noticias.juridicas.com/articulos/30-Derecho%20Medioambiental/200611-5781292384378298.html#> [Consulta 30 de julio, 2010]

EILPERIN, Juliet y FAIOLA, Anthony, "Climate deal falls short of key goals" [en línea] The Washington Post, December 19, 2009, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/18/AR2009121800637.html>, [Consulta 19 de diciembre de 2009].

Embajada de Estados Unidos en México, "México- Estados Unidos de un vistazo. Comercio bilateral", [en línea] Embajada de Estados Unidos, Comercio, octubre 2009, dirección URL: http://www.usembassy-mexico.gov/sataglance_trade.pdf, [consulta 8 de febrero de 2009].

Environmental Protection Agency, "Environmental Justice Home Page ", [en línea] EPA, February 26th, 2010, dirección URL: [http://nlquery.epa.gov/epasearch/epasearch?typeofsearch=epa&filterclause=\(tssms:EP AHOME AND url:epahome\) AND &max_results=200&referer=http%3A%2F%2Fwww.epa.gov%2F%2520compliance%2F%2520environmentaljustice&result_template=epafiles_default.xsl&areaname=EPA Home&areapagehead=epafiles_pagehead&areapagefoot=epafiles_pagefoot&areasidebar=search_sidebar&stylesheet=s/epa.css&sort=term_relevancy&faq=yes&results_per_page=10&po=3333&sessionid=701CE02804086D0CE669137AC58ACB6C&querytext=environmental justice](http://nlquery.epa.gov/epasearch/epasearch?typeofsearch=epa&filterclause=(tssms:EP AHOME AND url:epahome) AND &max_results=200&referer=http%3A%2F%2Fwww.epa.gov%2F%2520compliance%2F%2520environmentaljustice&result_template=epafiles_default.xsl&areaname=EPA Home&areapagehead=epafiles_pagehead&areapagefoot=epafiles_pagefoot&areasidebar=search_sidebar&stylesheet=s/epa.css&sort=term_relevancy&faq=yes&results_per_page=10&po=3333&sessionid=701CE02804086D0CE669137AC58ACB6C&querytext=environmental justice) [Consulta 26 de febrero de 2010].

Environmental Protection Agency, *EPA's Budget and workforce, 1970- 2003*, [en línea], US Environmental Protection Agency, history, last updated on September 10th, 2009, dirección URL: <http://www.epa.gov/history/org/resources/budget.htm> [Fecha de consulta 22 de febrero de 2010].

EPA, "EPA conmemora su historia y celebra su 35to. Aniversario", (<http://www.epa.gov/espanol/historia.htm>) Environmental Protection Agency United States, Diciembre 2005, [Consulta 17 de febrero de 2010]

EPA, *National Goal to Reduce Emissions Intensity*, (<http://www.epa.gov/climatechange/policy/intensitygoal.html>) Environmental Protection Agency, Climate Change, U. S Climate Policy, Updated on February 17th, 2009 [Consulta 22 de febrero de 2010].

Exonline, “Investigará ONU a Canadá por Protocolo de Kioto”, [en línea] Revista Ecoamerica, actualidad ambiental, 7 de mayo de 2008, dirección URL: <http://www.ecoamerica.cl/sitio/index.php?area=1609> [Consulta 19 de julio de 2010].

FRANCISKOVIC Ingunza, Millitza, “Perspectivas del Derecho Ambiental Internacional. Aspectos críticos”, [en línea] Universidad de San Martín de Porres, Perú, s/f, dirección URL: [http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/Perspectivas del Derecho Ambiental Internacional.pdf](http://www.derecho.usmp.edu.pe/instituto/revista/articulos/Perspectivas_del_Derecho_Ambiental_Internacional.pdf), [Consulta: 12 de junio de 2010].

FRESNEDA, Carlos, “La oscura historia de los hermanos Koch” [en línea] legislativas, El Mundo.es, 29 de octubre de 2010, [Consulta 3 de noviembre de 2010].

GÓMEZ-ROBLEDO, Verduzco Alonso, *Responsabilidad Internacional por daños transfronterizos*, [en línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992, Pp. 33, dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/951/4.pdf>. [Consulta 3 de enero de 2010].

GORE, Albert Arnold, “Al’s Journal” [en línea], dirección URL: <http://blog.algore.com/>, [consulta 24 de octubre de 2010].

GORE, Albert Arnold, “Climate and deficit reduction”, [en línea] Al Gore blog, July 19th, 2010 dirección URL: [http://blog.algore.com/2010/07/climate and deficit reduction.html](http://blog.algore.com/2010/07/climate_and_deficit_reduction.html), [Consulta 19 de Julio de 2010].

IPCC, Informe del Grupo de Trabajo III, “Mitigación del Cambio Climático”, [en línea] Panel Intergubernamental de Cambio Climático, 2009, dirección URL: [http://www.ipcc.ch/publications and data/ar4/wg3/es/figure-ts-4.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/es/figure-ts-4.html) [consulta 22 de marzo de 2010].

KELLERHALS, Merle David, “Administradora de EPA insta a tomar medidas respecto a cambio climático” [en línea], Departamento de Estado de Estados Unidos, 10 de diciembre de 2009, dirección URL: <http://www.america.gov/st/energy-spanish/2009/December/20091210160014dmslahrellek0.7915613.html>, [Consulta 26 de marzo de 2010].

KRUGMAN, Paul, “Building a Green Economy”, (en línea), The New York Times, magazine, abril 5, 2010, dirección URL: <http://www.nytimes.com/2010/04/11/magazine/11Economy-t.html?pagewanted=2>, [Consulta 26 de abril de 2010].

LEAHY, Stephen, *Nuevo Pacto lejos de kyoto*, [en línea] en Medio Ambiente y Desarrollo, Tierra Americana, 2005, dirección URL: <http://www.tierramerica.net/2005/0806/noticias1.shtml>, [Consulta 25 de febrero de 2010].

LOMAX, Simon y CHIPMAN, Kim, “EPA chief to testify on Hill as dissent Over Carbon Rules Grows”, [en línea] Bloomberg, Environment, March 3, 2010, dirección URL:

<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601130&sid=a.fchFgt1Rdc>, [Consulta 15 de marzo de 2010].

LÓPEZ- Ayllón, Sergio” Tratados Internacionales. Se Ubican Jerárquicamente Por Encima De Las Leyes Y En Un Segundo Plano Respecto De La Constitución Federal (Amparo En Revisión 1475/98)”, [en línea] Cuestiones constitucionales en Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Biblioteca Jurídica Virtual, s/f, dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/3/cj/cj7.htm#P29>

MAES, Franc, “Los Principios de Derecho Ambiental, su naturaleza y sus relaciones con el Derecho Internacional Marítimo. Un cambio para los legisladores nacionales” [en línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, Pp. 202, dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/7/art/art5.pdf> [consulta 23 de noviembre de 2009].

MARTINEZ Veloz, Jaime, “Los daños ecológicos de Sempra Energy”, [en línea] La Jornada, viernes 26 de febrero de 2010, dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/26/index.php?section=opinion&article=020a2pol>, [fecha de consulta 18 de marzo de 2010].

MIRO, Jordi, “A. Latina será una región muy afectada”, [en línea] BBC, Mundo, 6 de abril de 2007, dirección URL: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/science/newsid_6533000/6533391.stm, [consulta 26 de octubre de 2010].

NASA's Jet Propulsion Laboratory/California Institute of Technology, Global Climate Change, [en línea], National Aeronautics and Space Administration (NASA), dirección URL: <http://climate.nasa.gov/evidence/>, [Consulta 5 de junio de 2010].

PULVER Simone, “Climate Politics in México in a North American perspectiva” [en línea] Watson Institute for International Studies, june 19, 2006, dirección URL: [http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Paper%20Pulver%20\[revised\]1.pdf](http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Paper%20Pulver%20[revised]1.pdf) [Consulta 28 de octubre de 2010].

REICHEL, Carlyn “Obama destaca compromisos de EE.UU respecto a cambio climático en discurso sobre el estado de la Unión”, [en línea] Clima y energía, America.gov, 1 de febrero, 2010, dirección URL: <http://www.america.gov/st/energy-spanish/2010/February/20100201192610AClehcier0.7170221.html>, [consulta 30 de octubre, 2010]

RENNIE, Steve, “Ottawa n’entend pas faire de nouvelle concessions a Copenhague, [en línea] Cyberpress.ca, 06 Décembre 2009, dirección URL : <http://www.cyberpresse.ca/actualites/elections-federales-2009/enjeux/environnement/200912/06/01-928458-ottawa-nentend-pas-faire-de-nouvelles-concessions-a-copenhague.php>, [Consulta 29 de marzo de 2010].

ROGERS, Simon, "World Carbon Emissions by Country: Can the Copenhagen climate summit bring these down? [en línea], The Guardian, United Kingdom, Monday 7 December, 2009, dirección URL: <http://www.guardian.co.uk/environment/datablog/2009/dec/07/copenhagen-climate-change-summit-carbon-emissions-data-country-world#>, [Consulta 22 de marzo de 2010].

ROSENZWEIG Lorenzo Pasquel y RATTINGER Michael, "México y el cambio climático" (en línea) Letras Libres, Junio 2007, dirección URL: (<http://www.letraslibres.com/index.php?art=12134>) [Consulta 27 de enero de 2010].

S/a, *Annexe - Les États-Unis et le Canada nouent un dialogue sur l'énergie propre*, (<http://www.pm.gc.ca/fra/media.asp?category=5&id=2433>) Cabinet du Premier Ministre, 19 février, 2009, Ottawa, Canada, [Consulta 25 de febrero de 2009].

S/a, *Breve historia del Protocolo de Kyoto*, Si al Cumplimiento del Protocolo de Kyoto, Qué es el cambio climático, Greenpeace, [en línea] dirección URL: <http://archivo.greenpeace.org/Clima/historia-kioto.htm> [Consulta 26 de abril de 2009],

S/a, "Declaración de Nairobi, sobre el estado del medio ambiente dividido mundialmente", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, [en línea] dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/356/31.pdf>, (Consulta 13 de diciembre de 2009)

S/a, "Fox llega al final de su sexenio con el medio ambiente en alerta roja" [en línea], Greenpeace en centro de prensa Greenpeace, 31 de agosto de 2006 (<http://www.greenpeace.org/mexico/press/releases/fox-llega-al-final-de-su-sexen>) [fecha de consulta 7 de febrero de 2010].

S/a, "Historia del INE", [en línea], Instituto Nacional de Ecología, 15 de noviembre de 2007, dirección URL: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/260/historia.html>, [consulta 1 de febrero de 2010].

S/a, "Marco Regulatorio e Institucional", [en línea] Instituto Nacional de Ecología, 15 de noviembre de 2007, dirección URL: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/5/marcoregu.html>, [consulta 1 de febrero de 2010].

S/a, "Medio Ambiente en el Proyecto de Presupuesto de la Federación 2010", [en línea], Prensa, Centro de Documentación, Greenpeace, noviembre 2009, dirección URL: <http://www.greenpeace.org/raw/content/mexico/prensa/reports/presupuesto.pdf>, [consulta 7 de febrero de 2010].

S/a, "Ola de calor en Europa", Deutsche Welle, Internacional, 28 de junio de 2005, [en línea] dirección URL: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1631873,00.html>, [consulta 18 de octubre de 2009],

S/a, “¿qué es el cambio climático?”, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, política ambiental, cambio climático, 8 de septiembre de 2009, [en línea] dirección URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Pages/cambioclimatico.aspx, [consulta 26 de abril de 2009],

S/a, *The Alliance*, Alliance of Small Island States, 2007, [en línea] dirección URL: <http://www.sidsnet.org/aosis/> [Consulta 26 de abril de 2009].

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, [en línea] México, 2007, dirección URL: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2007/index.html> [consulta 14 de junio de 2010].

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) “Estructura de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático” [en línea] SEMARNAT dirección URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/PublicImages/CICC/cicc2007.PNG [consulta 20 de febrero de 2010].

SEMARNAT, “Estrategia Nacional de Cambio Climático 2007”, [en línea], SEMARNAT, política ambiental, 28 de enero de 2008, dirección URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Pages/estrategia.aspx, [consulta 11 de febrero de 2010].

SILVAN, Laura, (et. al.), “10 años de la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN en México, [en línea] Programa de las Américas, 13 de diciembre de 2004, dirección URL: <http://www.ircamericas.org/esp/815>, [Consulta 22 de marzo de 2010].

SOBERANES, Fernández, José Luis, *El Derecho Ambiental en América del Norte y el sector eléctrico mexicano*, [en línea] Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Federal de Electricidad, México 1997, 58 pp, dirección URL: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/146/7.pdf>. [Consulta 3 de enero de 2010].

SOSA, Miguel Ángel, “El cambio climático no afecta”, [en línea], el Universal, martes 23 de febrero de 2010, dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/34476.html>, [Consulta 23 de febrero de 2010].

THORNING Margo, “Punto/ contrapunto, la función del gobierno, [en línea] Departamento de Estado, 17 de abril de 2008, dirección URL: <http://www.america.gov/st/env-spanish/2008/April/20080417150740tl0.7738001.html>, [Consulta 14 de julio de 2010].

TUDELA, Fernando, “México y la participación de países en desarrollo en el régimen climático”, en MARTINEZ, Julia, FERNÁNDEZ Bremauntz, Adrián, OSNAYA, Patricia (comp.) Cambio Climático, una visión desde México, [en línea], Instituto Nacional de Ecología, México, 2004, dirección URL: <http://www2.ine.gob.mx/publicaciones/libros/437/tudela.html>, [consulta 4 de febrero de 2010].

Universidad Austral de Chile, “Economía del Carbono” [en línea] Bosques Procarbono UACH, Chile, 2008, dirección URL: http://www.uach.cl/procarbono/economia_del_carbono.html [Consulta 19 de octubre, 2010] y Chicago Climate Exchange, United States, 2010, dirección URL: <http://www.chicagoclimatex.com/>, [consulta 19 de octubre, 2010].

www.ordenjuridico.gob.mx

CONFERENCIAS

DELGADO, Carlo, “Contingencias ambientales y cambio climático”, ponencia presentada en las séptimas mesas de análisis *Contingencias ambientales y su impacto en la sociedad internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Sala Fernando Benítez”, miércoles 14 de abril de 2010.

DIEZ Jiménez, Juan Miguel, “”, ponencia presentada en las séptimas mesas de análisis *Contingencias ambientales y su impacto en la sociedad internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Sala Fernando Benítez”, miércoles 14 de abril de 2010.

GUTIÉRREZ Haces, María Teresa, *Libre Comercio*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Estados Unidos y Canadá, clase 27 de noviembre de 2007.

ROSAS, María Cristina, “Seguridad ambiental y seguridad nacional”, ponencia presentada en las séptimas mesas de análisis *Contingencias ambientales y su impacto en la sociedad internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, “Sala Fernando Benítez”, miércoles 14 de abril de 2010.

OLMEDO Muñoz, Mónica, “Medio Ambiente y Organización Internacional”. El PNUMA, clase 19 de mayo, 2010.

OLMEDO Muñoz, Mónica, “Sobre perspectivas y nociones para el estudio del desarrollo, medio ambiente y la sustentabilidad”. Conocimientos ambientales, clase 10 de marzo, 2010.

ENTREVISTAS

Vianey Lizeth Curiel Muciño, Jefa de Departamento de Análisis Internacional de Cambio Climático de la SEMARNAT, 9 de noviembre, 2010.

Entrevista telefónica con Lucrecia Martínez, Subdirectora de Cambio Climático de la SEMARNAT, 8 de junio de 2010.

Entrevista con Mario Duarte Villarello, Subdirector Cooperación Económica de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la SEMARNAT, 3 de noviembre de 2010.

PELÍCULAS

GUGGENHEIM Davis, “An Inconvenient Truth” United States 2006 (documental).

ANEXOS

ANEXO 1. DIVISIÓN Y SUBDIVISIÓN DE LOS TERRITORIOS CONSIDERADA EN LA LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA)

- 1) Zonas Núcleo. En donde sólo pueden ejecutarse actividades de preservación de los ecosistemas, investigación científica y educación ambiental, es decir los ecosistemas deberán preservarse a mediano y largo plazo y para tal fin, el área será subdivida en:
 - a) De protección. Porque ha sufrido alteraciones considerables.
 - b) De uso restringido. Para conservar el ambiente que ahí existe.

- 2) Zonas de Amortiguamiento. Para orientar a las actividades de aprovechamiento que ahí se realizan, hacia el desarrollo sustentable.
 - a) De preservación. Debido a que presentan ecosistemas frágiles.
 - b) De uso tradicional. En donde los recursos naturales han sido aprovechados habitual y constantemente sin ocasionar alteraciones de gran magnitud en ese hábitat, porque son utilizados para provecho y beneficio de las comunidades que ahí habitan.
 - c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Zonas donde los recursos naturales pueden ser aprovechados y al mismo tiempo conservados para los beneficios a largo plazo de las futuras generaciones.
 - d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas. “Aquellas superficies con usos agrícolas y pecuarios actuales.”
 - e) De aprovechamiento especial. Las zonas exclusivas para el desarrollo social que deben ser explotadas para la creación de proyectos, pero sin deteriorar el ecosistema.
 - f) De uso Público. Para las actividades de recreación; es decir, de servicios turísticos.

 - g) De asentamientos humanos. Donde desafortunadamente, y en beneficio de la población, el medio ambiente de esa zona se ha degradado completamente.
 - h) De recuperación: Los ecosistemas que deben ser rehabilitados debido a su destrucción total.

ANEXO 2. ACUERDO DE COOPERACION AMBIENTAL ENTRE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL GOBIERNO DE CANADA

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá (las Partes),

RECONOCIENDO el carácter global de importantes problemas ambientales;

CONVENCIDOS de que es en interés de todos los Estados el perseguir políticas tendientes al desarrollo sostenido;

CONVENCIDOS igualmente de que la cooperación ambiental entre los Estados es en beneficio mutuo a nivel nacional, regional e internacional;

CONSCIENTES de la necesidad de fortalecer la cooperación respecto a especies migratorias de gran interés para ambos Estados; y

TENIENDO EN CUENTA que las políticas ambientales requieren el desarrollo y ejecución de medidas de protección y control ambiental, basadas en la investigación y el monitoreo ambiental,

HAN ACORDADO lo siguiente:

ARTICULO I

Las Partes mantendrán y ampliarán la cooperación bilateral en el campo de los asuntos ambientales sobre la base de la igualdad y el beneficio mutuo, respetando y tomando en cuenta sus diferencias de desarrollo relativo y sus respectivas políticas ambientales.

ARTICULO II

Las Partes acuerdan que dicha cooperación puede incluir lo siguiente:

- a) Aspectos relacionados con el ambiente atmosférico, incluyendo el cambio climático y sus impactos, la lluvia ácida, el ozono atmosférico y la contaminación del aire, la meteorología y la climatología;
- b) Protección de los ecosistemas marinos y lacustres;
- c) Prevención de la contaminación de aguas superficiales y subterráneas;
- d) Protección y conservación de los ecosistemas, especialmente las áreas naturales protegidas, los hábitats y la flora y la fauna en riesgo, con énfasis en las especies migratorias;
- e) Manejo y disposición de desechos industriales y manejo del ciclo de vida de las sustancias químicas tóxicas y peligrosas, así como la prohibición de los movimientos transfronterizos de dichos desechos y sustancias impedidos por la ley;
- f) Tecnologías que promuevan la calidad ambiental y mitiguen el daño ambiental;
- g) Monitoreo y métodos de evaluación de la calidad ambiental;
- h) Problemas ambientales relacionados con otras áreas, incluyendo la agricultura, manejo de la ganadería, silvicultura y turismo;
- i) Planeación de contingencias ambientales y respuesta a emergencias;
- j) Interrelación entre ambiente y desarrollo;
- k) Planeación ecológica y evaluación del impacto ambiental;
- l) Capacitación y educación ambiental; y
- m) Identificación y tratamiento de aspectos ambientales que afecten o puedan afectar a la región a la que pertenecen las Partes. La cooperación podrá extenderse a otras áreas de interés común.

ARTICULO III

Las formas de cooperación sobre los temas señalados en el Artículo II podrán incluir:

- a) Intercambio de información sobre políticas, manejo, regulación, implicaciones socioeconómicas
E importantes estudios ambientales.
- b) Proyectos conjuntos, intercambio de expertos, técnicos y estudiantes, reuniones bilaterales y simposia, publicaciones conjuntas, así como cooperación económica y otras formas de cooperación.

ARTICULO IV

1. Los gastos relacionados con lo anterior serán determinados y cubiertos de mutuo acuerdo.
2. Las acciones de cooperación llevadas a cabo conforme a este Acuerdo estarán sujetas a las leyes y reglamentos de las Partes cuando se realicen en sus respectivos territorios.

ARTICULO V

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de México y el Department of the Environment (le ministère de l'Environnement) de Canadá, serán los Coordinadores Nacionales respectivos, responsables del establecimiento y desarrollo de los programas de trabajo derivados de este Acuerdo. Los Coordinadores Nacionales serán también responsables de coordinar la participación de otras organizaciones apropiadas, gubernamentales, académicas u otras.

ARTICULO VI

Las Partes podrán celebrar acuerdos, memoranda de entendimiento o arreglos adicionales, de conformidad con este Acuerdo, que consideren necesarios para avanzar la cooperación respecto de los temas enumerados en el Artículo II.

ARTICULO VII

La entrada en vigor de este Acuerdo se confirmará por intercambio de notas entre las Partes, por la vía diplomática, que especificará la fecha efectiva de entrada en vigor y permanecerá en vigor por un periodo de cuatro años. Será subsecuentemente renovado automáticamente por periodos sucesivos de cuatro años, a menos que sea terminado por cualquiera de las Partes con al menos doce meses de anticipación a la expiración del término inicial o de cualquier subsecuente renovación. La terminación del Acuerdo no afectará la validez de los acuerdos, memoranda de entendimiento o arreglos específicos celebrados bajo el mismo, a menos que las Partes acuerden otra cosa.

ARTICULO VIII

Este Acuerdo puede ser enmendado por acuerdo de las Partes. Todas las enmiendas serán confirmadas por un intercambio de notas entre las Partes por la vía diplomática, que especificarán la fecha de entrada en vigor de dichas enmiendas.

En fe de lo cual, los abajo firmantes, debidamente autorizados por sus respectivos Gobiernos para estos efectos, han suscrito el presente Acuerdo.

Hecho en dos originales en la Ciudad de México a los dieciséis días del mes de marzo del año de mil novecientos noventa, en los idiomas español, inglés y francés, siendo el texto en cada idioma igualmente auténtico.- Por el Gobierno de los Estados Unidos, Mexicanos.- Rúbrica.- Por el Gobierno de Canadá. Rúbrica.

FUENTE: Archivos, Tratados, Secretaria de Relaciones Exteriores, dirección URL: <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/CANADA-AMBIENTAL.pdf>, [consulta 15 de marzo de 2010].

ANEXO 3. ANEXO 36B - SUSPENSIÓN DE BENEFICIOS

1. Cuando una Parte reclamante suspenda beneficios arancelarios derivados del TLC de conformidad con este Acuerdo, podrá incrementar la tasa arancelaria sobre bienes originarios de la Parte demandada a un nivel que no exceda la menor de:

(a) la tasa arancelaria aplicable a esos bienes el día inmediatamente anterior a la entrada en vigor del TLC, y

(b) la tasa arancelaria de nación más favorecida aplicable a esos bienes en la fecha en que la Parte suspenda dichos beneficios, y tal incremento podrá aplicarse únicamente por el tiempo necesario para recaudar, a través de dicho incremento, la contribución monetaria.

2. Al considerar los beneficios arancelarios o de otro tipo que habrán de suspenderse de conformidad con el Artículo 36(1) o (2):

(a) una Parte reclamante procurará suspender primero los beneficios dentro del mismo sector o sectores respecto a los cuales ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental; y

(b) una Parte reclamante que considere que no es factible ni eficaz suspender beneficios en el mismo sector o sectores, podrá suspenderlos en otros sectores.

