

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.866
6 de diciembre de 2004

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

COOPERACIÓN AMBIENTAL EN EL TLCAN Y PERSPECTIVAS PARA EL TLCCA-EEUU

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1
II. CENTROAMÉRICA: DESAFÍOS AMBIENTALES Y COOPERACIÓN REGIONAL EN LOS PREÁMBULOS DEL TLCCA-EEUU.....	5
1. Desafíos ambientales de los países de Centroamérica.....	5
2. Respuestas institucionales a escala regional.....	7
III. LOS ACUERDOS AMBIENTALES EN EL TLCAN Y EL TLCCA-EEUU; UN ANÁLISIS COMPARATIVO	9
1. Plataforma común en el tema ambiental TLCAN y TLCCA-EEUU	9
2. Cooperación y litigio: el marco institucional	10
3. Otros aspectos ambientales de los tratados.....	16
4. Financiamiento	18
5. Efectividad de la CCA del TLCAN y algunas implicaciones para Centroamérica en el TLCCA-EEUU	18
IV. ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN AMBIENTAL 1994-2004 EN EL ÁREA DEL TLCAN: ASPECTOS DE INTERÉS PARA EL TLCCA-EEUU	22
1. Las actividades de cooperación trilateral impulsadas a través de la CCA ..	22
2. Los programas y proyectos de cooperación de la CCA.....	22
3. Instrumentos útiles de seguimiento del estado del medio ambiente a nivel regional	25
4. Actividades de cooperación ambiental de especial relevancia para México en el TLCAN y con potencial para Centroamérica dentro del TLCCA-EEUU	28
V. CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA.....	51
<u>Anexos I a IV</u>	57

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio es examinar algunos aspectos de la experiencia de México en el TLCAN en materia de cooperación ambiental en los 10 años de su existencia que pudieran ser útiles para los países Centroamericanos,¹ los cuales recientemente han firmado un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLCCA-EEUU o CAFTA, por sus siglas en inglés) y ahora se encuentra en proceso de ratificación en los Congresos o Asambleas Legislativas de todos los países. El TLCAN y, más específicamente, su Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN) no tenía precedentes en el momento de su firma y, por ello, los 10 años que han transcurrido desde su entrada en vigor ofrecen un punto de referencia valioso para los nuevos países que participan en un convenio de este tipo, especialmente si se trata de acuerdos entre países en desarrollo y países desarrollados.

Las circunstancias en las que se han firmado los dos TLC (el TLCAN y el TLCCA-EEUU) son considerablemente diferentes. En el caso del TLCAN, la aspiración de firmar un acuerdo comercial entre los Estados Unidos, Canadá y México expresada por las Partes en 1990 dio lugar a una gran controversia entre aquellos que estaban a favor del libre comercio y los grupos ambientalistas, particularmente en los Estados Unidos.² Estas inquietudes no habían surgido en las negociaciones en torno al acuerdo entre los Estados Unidos y Canadá de libre comercio de 1989, pero fue un tema que puso en serio peligro la posibilidad de que el Congreso de los Estados Unidos le otorgara la autoridad al presidente de esa nación para tramitar la propuesta del TLCAN por vía rápida o “*fast-track*”. El temor manifestado por los críticos ambientalistas era que, dadas las normas ambientales más bajas de México, la intensificación de la producción y del comercio provocaría más contaminación y ésta traspasaría la frontera desde ese país a los Estados Unidos. Esta preocupación no era nueva pues los acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y México comenzaron hace más de un siglo. Ante la presión de sectores ambientalistas el presidente George Bush llevó a cabo diversas iniciativas para dar seguridad al electorado y al congreso estadounidense de que el tema ambiental era importante, especialmente en la relación entre los Estados Unidos y México. Entre éstas, destaca el Plan Integral Ambiental Fronterizo (PIAF) de 1990 con el fin de proteger el ambiente en la frontera³ que, no obstante, careció de los recursos necesarios para su implementación. Esta discusión tomó particular fuerza en la campaña presidencial para suceder al presidente Bush y durante su campaña electoral, William Clinton condicionó su apoyo al TLCAN a que se hicieran acuerdos paralelos para el tema de protección del medio ambiente y el laboral.

¹ El TLCCA-EEUU también incluye, además de Centroamérica y Estados Unidos, a República Dominicana, pero por limitaciones de tiempo para concluir este estudio, no se considerará en el análisis, aunque probablemente muchas de las conclusiones a las que se lleguen también sean pertinentes para dicho país.

² La perspectiva de tener un TLCAN también creó gran inquietud entre los sindicatos de Estados Unidos por temor a la pérdida de empleos que pudieran resultar. De ello surgió también un acuerdo laboral paralelo al TLCAN, pero este tema no será abordado en este documento.

³ Este Plan ampliaba el Acuerdo de la Paz de 1983.

A las circunstancias favorables mencionadas para la inclusión del tema ambiental en el TLCAN hay que agregar que las negociaciones sobre el TLCAN se llevaron a cabo al calor del nuevo clima que creó la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, en la cual los países tomaron compromisos serios para proteger el ambiente y la opinión pública mundial comenzó a estar mucho más alerta de los peligros sobre el entorno ambiental.

De todas formas, el acuerdo de cooperación ambiental paralelo al TLCAN tiene una serie de limitaciones que reflejan la manera en que se desarrollaron las negociaciones: el tema ambiental, en realidad, se encuentra parcialmente en el acuerdo comercial y en parte en el acuerdo paralelo. Esto se debió a que se comenzó a introducir un enfoque de protección ambiental en el primero, pero, cuando no fue suficiente la incorporación de estos elementos, se desarrolló el acuerdo ambiental paralelo. Esto significa que aspectos como los de inversión y propiedad intelectual relativa a asuntos ambientales no están en el acuerdo ambiental paralelo sino en el comercial. El segundo punto que vale la pena destacar es que como el tema ambiental se volvió un obstáculo para la aprobación del TLC entonces fue desarrollado bajo presión, en términos de tiempo. Sin tener precedentes ni modelos en los que apoyarse, el esfuerzo por crear el ACAAN se concentró en la formación de la institucionalidad y no tanto así en la agenda ambiental común de los tres países, lo cual dejó muchas tareas pendientes a la CCA en su arranque.

El TLCCA-EEUU, en contraste, ocurre en un período bastante más desalentador para la defensa del medio ambiente en el ámbito internacional, en el cual los conflictos bélicos dominan la escena y el gobierno de los Estados Unidos ha colocado en segundo plano el tema ambiental. Ello coincide con cierta falta de interés por parte de las ONG ambientalistas, cuyo activismo es considerablemente menor actualmente de lo que era durante la primera mitad de los años noventa. Sin embargo, el TLCCA-EEUU hereda la preocupación ambiental que impregnó al TLCAN, pues éste marca la pauta de la incorporación de los temas ambientales en los acuerdos comerciales posteriores al ACAAN. Así, para aprovechar las oportunidades de colaboración ofrecidas por un acuerdo de cooperación ambiental entre países desarrollados y en desarrollo sin embargo éstos requieren de una posición más proactiva que hace 10 años.

Los entornos diferentes en los que se negociaron los dos TLC en estudio se tradujeron, hasta cierto punto, en algunas diferencias sustanciales en el tema de medio ambiente entre el TLCAN y el TLCCA-EEUU. Probablemente la más importante es que la firma del ACAAN fue simultánea a la firma del TLCAN y un requisito para que pudiera aprobarse este último, mientras en el TLCCA-EEUU, parte del tema ambiental, específicamente aquella que tiene que ver con la aplicación de la ley ambiental está incluida como un capítulo del TLCCA-EEUU, pero el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA⁴), aparece en un apéndice a ese capítulo en forma de borrador y su firma no fue requerida como condición previa para concluir el TLCAN-EEUU. De hecho, su fecha de inicio no queda determinada como en el TLCAN, sino sujeto a que las Partes se notifiquen entre sí que ya cumplen con todos los requisitos necesarios para que entre en vigor el ACA, sin que se especifique fecha límite para ello.

Otra diferencia fundamental entre los acuerdos de cooperación ambiental de los dos tratados es que el ACAAN surgió por la preocupación de los problemas ambientales fronterizos

⁴ Por ACA se entenderá el Acuerdo de Cooperación Ambiental del TLCCA-EEUU en el texto.

que pudiera crear la colindancia entre los Estados Unidos y México, como ya mencionado, lo cual dio origen simultáneamente a dos instituciones de apoyo a esa región específica: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN), el primero dedicado a identificar, apoyar, evaluar y certificar proyectos de infraestructura ambiental sustentables, con participación de las comunidades de la región fronteriza entre México y los Estados Unidos y el segundo a financiar esos proyectos. La falta de frontera común entre Centroamérica y los Estados Unidos descarta la posibilidad de crear este tipo de organismos, que, en el caso de México y los Estados Unidos permitió agregar recursos y esfuerzos a los contemplados en el ACAAN.

Independientemente de las atmósferas contrastantes que rodearon a las negociaciones previas a la firma del TLCAN y el TLCCA-EEUU el espíritu que predominó en los socios de menor desarrollo —México primero y, luego, Centroamérica— respecto a la introducción del tema ambiental en los acuerdos comerciales fue el escepticismo. En buena medida ello respondía al temor de que la cuestión ambiental se volviera una barrera para ingresar al mercado del socio más fuerte, es decir, los Estados Unidos. La protección que ha impuesto los Estados Unidos respecto a las importaciones de atún provenientes de México por motivos ambientales ha nutrido esa resistencia. De esta forma, la negociación llevada a cabo fue hecha desde una posición defensiva por parte de los países de menor desarrollo y la introducción del compromiso ambiental en los acuerdos fue aceptada prácticamente como una condicionalidad para la firma del acuerdo comercial por parte de estos países (Deere y Esty, 2002). Por este motivo, en ambos casos se desaprovechó la oportunidad de haber incorporado una visión propia en materia ambiental en los TLC.⁵ Una manifestación de ello es el sesgo, por ejemplo, hacia los temas ambientales “grises” que eran la principal preocupación de los Estados Unidos en el TLCAN, mientras los temas “verdes”, quedaron muy descuidados.⁶

Centroamérica, por otra parte, ha sido un área de interés en materia ambiental y, contra la tendencia general, ha captado una creciente atención por parte de fuentes internacionales para financiar la protección de su rico acervo de recursos naturales. Así, aunque el contexto internacional no favoreció los términos en que se realizaron las negociaciones ambientales específicas del TLCCA-EEUU, existen una serie de programas de cooperación en marcha, especialmente enfocados a la región y con los cuales el ACA tendrá que coordinarse y encontrar sinergias. Entre ellos destacan el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM) y la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS⁷) dentro del Plan Puebla Panamá (PPP). La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), por su parte, ha hecho una labor importante a lo largo de más de una década de promoción de la conciencia ambiental y el desarrollo de una serie de proyectos dirigidos a la protección de los recursos naturales y la biodiversidad en toda la región.

⁵ Esta posición reactiva y defensiva y la carencia de una agenda de comercio y medio ambiente propia de los países en desarrollo en América Latina está descrita ampliamente en Gitli y Murillo, 2002.

⁶ Por problemas ambientales “grises” entendemos todas las emisiones contaminantes de fuentes industriales, transportes y otros. Los problemas “verdes” se refieren a los que afectan la biodiversidad y los recursos naturales, en general.

⁷ El conjunto de proyectos contenidos en esta iniciativa aun no cuentan con financiamiento.

En el siguiente apartado se hará una corta revisión de los principales desafíos y las experiencias de cooperación ambiental en Centroamérica. Posteriormente se comparan, en el capítulo III, los acuerdos ambientales del TLCAN y el TLCCA-EU, mientras que en la cuarta sección se realizará una evaluación de la cooperación efectiva que se ha desarrollado con base en el acuerdo paralelo entre Canadá, los Estados Unidos y México, en el caso del TLCAN. Este análisis será de utilidad para, hacer sugerencias de cómo Centroamérica podría aprovechar de mejor manera el potencial de cooperación en el TLCCA-EEUU, de acuerdo a la experiencia de México, mismas que se expresan en las conclusiones del documento.

II. CENTROAMÉRICA: DESAFÍOS AMBIENTALES Y COOPERACIÓN REGIONAL EN LOS PREÁMBULOS DEL TLCCA-EEUU

1. Desafíos ambientales de los países de Centroamérica

Los países de Centroamérica enfrentan retos muy importantes en materia de deterioro ambiental y uso sustentable de los recursos naturales. Una parte de ellos corresponde a problemas en áreas rurales y los patrones de la explotación de sus recursos naturales, fundamentalmente en actividades agropecuarias, forestales o pesqueras.

Situados en una zona con predominio de clima tropical húmedo, los países centroamericanos cuentan con una superficie forestal que hoy en día cubre más de la tercera parte del territorio, disponen de una muy alta diversidad biológica (se estima que Centroamérica alberga el 7% de la biodiversidad mundial) y cuentan con vastas superficies de alta disponibilidad hídrica. (CCAD, 2002, p. 9). Una parte importante de su actividad económica se apoya de manera directa en el aprovechamiento de sus recursos naturales.

No obstante, los niveles de deterioro de esos recursos en toda la región son elevados. La deforestación sigue aumentando de manera acelerada,⁸ como resultado de prácticas agropecuarias ineficientes, crecimiento de la frontera agrícola —fundamentalmente en zonas de pobreza—, incipiente desarrollo de la regulación ambiental, así como concentración en un reducido número de bienes primarios destinados a los mercados de exportación, los cuales enfrentan además fuertes presiones por bajos precios y alta competencia en los mercados mundiales. De igual modo, la pérdida de productividad del suelo y la contaminación por plaguicidas⁹ son fenómenos que se presentan en la región y que se asocian con la producción de bienes agrícolas o pecuarios. Otros ecosistemas de la región, como las zonas marino costeras y los humedales, presentan también alteraciones que resultan de la ampliación de la frontera agrícola.

El crecimiento de las exportaciones agrícolas se ha acelerado en años recientes, como resultado de la liberalización comercial, abriendo oportunidades económicas interesantes pero incrementando el potencial de deterioro ambiental, debido fundamentalmente al llamado efecto escala, que describe los impactos ambientales que se asocian con un creciente volumen del comercio internacional, y al tipo de procesos productivos predominantes en los bienes exportados (CEPAL, 1999).

⁸ Se estima, por ejemplo, que entre 1990 y 1995 se perdieron en la región dos millones de hectáreas de bosque y la tendencia continúa, a pesar de las acciones emprendidas en varios países, principalmente en Costa Rica. Véase CCAD, 2002, p.11.

⁹ El uso de plaguicidas per cápita, cercano a los 2 kilogramos, es el más alto del mundo. Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible. El uso de fertilizantes, por otra parte, ha ido en aumento, según se documentó para el período de 1984-1994 en Costa Rica, El Salvador y Honduras. CEPAL, 1999, pp. 3-4.

Por otra parte, pese a las condiciones naturales del territorio, la insuficiencia de agua es un problema significativo, pues la región ha perdido capacidad para drenarla, al tiempo que la población y el consumo per cápita crecen y con ello la demanda total por recursos hídricos. De igual modo, se requiere elevar significativamente la eficiencia en el aprovechamiento del agua disponible, tanto en usos agrícolas, como industriales y domésticos, incluido el crecimiento del volumen de aguas residuales que recibe tratamiento. Se estima, además, que tres cuartas partes de los mantos acuíferos se encuentran en situación de vulnerabilidad. Cerca del 60% del agua que se utiliza en actividades agrícolas se pierde por ineficiencia en los sistemas de riego y canalización, al tiempo que sólo de un 5% a un 10% de las aguas agrícolas e industriales son tratadas antes de su vertimiento. Para aguas residuales de consumo doméstico, el porcentaje de tratamiento alcanza sólo al 5% (CCAD / PROSIGA, 2003, p.14).

La reducción de la vulnerabilidad frente a desastres naturales, a través de acciones preventivas de amplio espectro, es también un tema de primera importancia para Centroamérica, como lo han puesto de manifiesto los significativos daños sufridos por varios de los países de la región en los últimos 10 años.

Al lado de la atención que reclaman los problemas ambientales de la llamada agenda “verde” y los efectos por desastres naturales, es creciente la necesidad de atender también los problemas urbano-industriales o de la agenda “café”.

Así, por ejemplo, la contaminación de las aguas provenientes de los núcleos urbanos constituye un problema de salud pública que va en aumento y que se entretiene con problemas de marginalidad y pobreza (Schatan, 2000a). La generación de residuos sólidos aumenta también en términos absolutos e incluso en términos de la generación promedio por habitante, y solamente un 50% de ellos son recolectados. El manejo de los residuos peligrosos presenta aún más problemas. La contaminación del aire, sin alcanzar las dimensiones que enfrentan las ciudades de muchos otros países, es también un aspecto que tiende a agravarse, tanto por el creciente número de vehículos, como por las emisiones de plantas termoeléctricas e industriales. La generación de incendios afecta también a la región, dándose casos de emisiones contaminantes a niveles sensibles que llegan hasta los Estados Unidos (CCAD / PROSIGA, 2003, p.15).

Las metrópolis de los países de la región tienen estructuras policéntricas, con baja intensidad en el uso del suelo, lo que propaga los impactos ambientales en forma extensiva y afecta múltiples ecosistemas (Miranda, 2003).

En las actividades industriales es observable una dualidad entre un reducido número de empresas, fundamentalmente destinadas al mercado de exportación, que tiende a elevar su desempeño ambiental, y otro grupo, el más numeroso, que adolece aún de medidas preventivas o de control de la contaminación. Las emisiones industriales presentan variaciones importantes entre los diferentes países de la región y han crecido en algunos de ellos, particularmente en Costa Rica, después de la liberalización comercial. Aunque se ha estimado que, en conjunto, las exportaciones centroamericanas de bienes manufacturados no se caracterizan por provenir de las ramas industriales más contaminantes, sí se registran en algunos sectores efectos ambientales adversos derivados de la mayor escala del comercio exterior que siguió a las reformas económicas (Schatan, 2000a).

La apertura comercial, así como presenta algunos retos, también ofrece a los países de la región nuevas oportunidades a través del crecimiento de actividades económicas que se apoyan, de manera directa, en un aprovechamiento sustentable de los bienes y servicios ambientales. Así, se estima que existen nichos como los aprovechamientos forestales, algunos productos agrícolas orgánicos, el ecoturismo y los mercados de captura de carbono, que pueden ser altamente capitalizados tanto en términos ambientales como socioeconómicos (CEPAL / CCAD / Banco Mundial, 2001).

2. Respuestas institucionales a escala regional

También la gestión ambiental en los países centroamericanos ha ido dando pasos importantes, no sólo al interior de cada uno de ellos sino, además, a escala regional, mediante iniciativas comunes del área centroamericana.

Desde 1989 se constituyó la Comisión Centroamericana de Desarrollo y Medio Ambiente (CCAD), con la participación de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua a los que posteriormente se adhirieron Panamá y Belice. La CCAD es una entidad ejecutiva, que actúa como vínculo entre los distintos gobiernos nacionales, colabora en el fortalecimiento de las capacidades de éstos y sirve como enlace entre los países de Centroamérica y otros países u organismos internacionales en lo concerniente a la protección ambiental y el uso sustentable de los recursos nacionales.

Por la vía de la CCAD se han impulsado una serie de programas y líneas de acción entre los que destacan el Programa para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), el Programa de Bosques y Cambio Climático, la iniciativa para el fortalecimiento del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas y el Programa de Sistemas de Gestión Ambiental (PROSIGA).

Los países de Centroamérica han firmado varios acuerdos y convenios regionales en materia ambiental desde la década de los noventa con propósitos como la conservación de la biodiversidad, protección de áreas naturales, de ecosistemas forestales, de zonas marinas y costeras, detener el cambio climático y el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos. También se firmó el Protocolo Regional para el Acceso a Recursos Genéticos y Bioquímicos y el Conocimiento Tradicional Asociado.

A los anteriores hay que agregar dos iniciativas más de gran envergadura. Una de ellas es el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), creado en 2000 con el propósito de coordinar esfuerzos productivos y de conservación en ecosistemas que traspasan las fronteras nacionales y que ha llevado a cabo actividades de manera regular en los ocho países que van desde Panamá hasta México, que se adhirieron a esta iniciativa. Otra es la iniciativa destinada a proteger el Sistema Arrecifal Mesoamericano que comparten Guatemala, Honduras, Belice y México. La perspectiva de la firma del PPP llevó, por su parte, a la conformación de la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS).

Desde 1999, el eje integrador de las iniciativas comunes al área centroamericana ha sido el Plan Ambiental Regional para Centroamérica (PARCA). Esto constituye, sin duda, un avance

importante, si bien la propia CCA observa la necesidad de ajustar el PARCA de modo que gane en precisión, que defina con más claridad las asimetrías entre los países y las líneas de base en materia ambiental (esto es, la situación inicial, en términos del estado de los recursos naturales, así como de las capacidades nacionales de gestión ambiental), para poder definir acciones y calendario de ejecución más claro y realista.

Varias estrategias han sido definidas en los últimos años, entre las que destacan la Estrategia Regional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Mesoamérica y la Estrategia Regional para la Prevención y Abatimiento de la Contaminación.

No obstante los avances alcanzados en Centroamérica en los últimos años, los múltiples esfuerzos institucionales y las actividades de respuesta requieren ser aún reforzados, como se desprende de la magnitud de los impactos sobre el medio ambiente, antes referidos, y la persistencia o incluso agravamiento de algunos de ellos. Un factor limitante es, sin duda, la disponibilidad de recursos financieros, por lo cual la obtención de asistencia técnica o la transmisión de experiencias en áreas de interés, la cooperación internacional con países u organismos de fuera de la región juegan un papel importante. En ese contexto vale la pena considerar las posibilidades de cooperación ambiental entre Centroamérica y los Estados Unidos, en el marco de un acuerdo paralelo al tratado comercial TLCCA-EEUU, así como eventuales formas de vinculación que involucren a los tres países del área TLCAN.

Es importante destacar, en cualquier caso, la existencia de Convenio Centroamérica-Estados Unidos (CONCAUSA), firmado en 1994 y renovado en 1999, que ha servido como marco de acción para impulsar iniciativas de cooperación ambiental y fomento al desarrollo sustentable.¹⁰ Esta cooperación ha sido vista por el gobierno de los Estados Unidos en términos de “ayuda al desarrollo”, como lo pone de manifiesto que haya sido la Agencia de Ayuda al Desarrollo de los Estados Unidos (US-AID) su brazo ejecutor.

¹⁰ De acuerdo con lo acordado en 1999, las áreas de cooperación impulsadas a través de CONCAUSA incluyen biodiversidad, legislación ambiental, cambio climático, prevención de la contaminación, reducción de la vulnerabilidad, mercados laborales y libre comercio. (información proporcionada por la CCAD)

III. LOS ACUERDOS AMBIENTALES EN EL TLCAN Y EL TLCCA-EEUU; UN ANÁLISIS COMPARATIVO

La parte ambiental de los nuevos acuerdos de libre comercio, en general, se inspira en el ACAAN, pero reflejan a su vez algunos cambios, entre los que están: el hacer un esfuerzo por mejorar esos convenios en un ejercicio de aciertos y errores; las condiciones cambiantes en que negocian los distintos países la firma del acuerdo; el grado de compromiso e interés de gobiernos y la sociedad civil en el tema ambiental; así como los recursos disponibles para llevar a cabo la cooperación.

Cuánto ha heredado el TLCCA-EEUU del TLCAN y cuánto difiere de él, refleja en alguna medida lo que se ha aprendido de los 10 años de experiencia de este último tratado, pero también muestra diversos intereses y agendas del grupo de países del TLCCA-EEUU en comparación con los del TLCAN y sus diferentes fortalezas y debilidades en la negociación de estos acuerdos. El Capítulo 17 (“Ambiental”) del TLCCA-EEUU es una herencia directa del TLCAN. Vale la pena mencionar que el ACA incluido por el TLCCA-EEUU¹¹ es mucho más parecido a los Tratados de Libre Comercio (TLC) más recientes que ha firmado los Estados Unidos que al ACAAN. En efecto, el tema ambiental se incorpora en forma muy similar a la seguida en el TLC Chile-Estados Unidos.

1. Plataforma común en el tema ambiental TLCAN y TLCCA-EEUU

La preocupación por el impacto ambiental del comercio es un rasgo común a los dos TLC estudiados y se expresa desde el Preámbulo en los dos casos. El TLCCA-EEUU es el que más se explaya en este sentido. En él se manifiesta que es necesario *“Implementar este tratado en forma coherente con la protección y conservación del medio ambiente, promover el desarrollo sostenible y fortalecer la cooperación en materia ambiental; proteger y conservar el medio ambiente y mejorar los medios para hacerlo, incluso mediante la conservación de los recursos naturales en sus respectivos territorios”*. Este Preámbulo introduce la preocupación por la protección de recursos naturales, lo cual no se refleja en el Preámbulo del TLCAN.¹²

Otros aspectos sobre medio ambiente compartidos por los dos acuerdos son la validez exclusiva de las leyes nacionales vigentes en cada país y el respeto a los acuerdos ambientales multilaterales firmados por las Partes, así como el reconocimiento de las disposiciones del GATT (Art. XX) respecto a excepciones para proteger la salud, la seguridad y el medio ambiente. También es posible en los dos acuerdos que las controversias que surjan en el área ambiental se puedan derivar para su solución a otro tratado internacional al que se hayan adherido, si así lo acuerdan los países.

¹¹ Aun está en forma de borrador.

¹² En el Prefacio del TLCAN, se encuentra entre sus objetivos “Promover el desarrollo sostenible [y] reforzar la elaboración y aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental.”

Asimismo, es común a los dos acuerdos el compromiso de los socios de mantener sistemas eficientes de aplicación de la legislación ambiental y normatividad; tener acceso a los procedimientos judiciales nacionales y recibir reparaciones según lo contemple tal legislación.

Finalmente, también comparten la experiencia, tanto los países que conforman el TLCAN como los del TLCCA-EEUU, de haber tenido una historia de cooperación ambiental anterior a la firma de los TLC entre los países firmantes. En ambos casos, no obstante, está contemplada la creación de un marco institucional nuevo para llevar a cabo la tarea de cooperación ambiental dentro de los acuerdos mencionados. Las instituciones de carácter trinacional que existían previo a la firma del TLC entre los Estados Unidos, Canadá y México, se enfocaban a temas específicos y las instituciones bilaterales que había entre México y los Estados Unidos y entre este último país y Canadá eran más bien fronteras. Ello contrasta en cierto modo con el órgano que actualmente se desempeña en el área de cooperación regional en Centroamérica, la CCAD, ya mencionada, que opera en toda la región de Centroamérica abarcando una amplia gama de temas.

2. Cooperación y litigio: el marco institucional

Dado que el compromiso ambiental central de los acuerdos de libre comercio en estudio es el aplicar las leyes nacionales ambientales, contar con un marco legal e institucional interno adecuado en los países involucrados es esencial. Es decir, este compromiso requiere que las Partes tengan leyes ambientales que efectivamente sean aplicables y que cuenten con los mecanismos judiciales para su fiscalización. Así, los países tienen que estar preparados internamente para que sus marcos legales en materia ambiental funcionen eficazmente.

Existe un avance en los países del Istmo que forman parte del TLCCA-EEUU, pues ya todos cuentan con leyes de protección al medio ambiente. En este sentido, México tiene más de una década de experiencia en esta materia y es un punto de referencia importante, pues previo a la entrada en vigor del TLCAN hizo una serie de ajustes entre los que destacan la creación de instituciones, como la Procuraduría Federal para el Medio Ambiente (PROFEPA) en 1992 y posteriormente la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) que incluye a la anterior, así como cambios en su legislación ambiental (1996) para modernizarla y también para hacerla más aplicable.¹³ No todos estos esfuerzos se hicieron para adaptarse al TLCAN, pero en alguna medida los requisitos de éste influyeron. Asimismo, con el TLCAN se aceleraron los esfuerzos por mejorar y unificar normas ambientales, pues las que existían antes de la firma del TLCAN eran fragmentadas y frecuentemente inoperantes (Giner de los Ríos, 1995.).

¹³ Vale la pena destacar tres cambios en esta Ley: (a) introducción de instrumentos económicos que incentivarán la protección al ambiente, para evitar el predominio de los instrumentos de “comando y control” que eran imposibles de implementar adecuadamente por limitaciones financieras y de personal calificado; (b) Se cambió el sesgo “conservacionista” de la Ley a un enfoque de “utilización sostenible de los recursos naturales”, que era más realista para el caso de México; (c) Se mejoró e hizo más transparente el procedimiento de aplicación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA); (d) Se introdujeron sanciones administrativas dentro de la Ley y se facilitó la penalización judicial de las transgresiones a la Ley, a través de modificaciones al Código Penal; y se abrieron canales para la participación ciudadana (Schatan, 2002.)

La creación de instituciones ambientales vinculadas directamente a los TLC es uno de los rasgos más relevantes de la parte ambiental de los tratados. Un segmento importante del ACAAN¹⁴ se enfoca a la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental,¹⁵ que está compuesta por tres órganos: el Consejo (Art. 9 y 10), el Secretariado (Arts. 11, 12, 13, 14 y 15) y los Comités Consultivos (Art. 16, 17 y 18).¹⁶ Gran parte del ACAAN se enfoca a describir con detalle las funciones de estos organismos, mientras éstos están mucho más desdibujados en el TLCCA-EEUU. En este último acuerdo, a excepción de los Comités Consultivos, se reproducen todas las instancias ambientales del TLCAN ya mencionadas, pero tienen funciones distintas. Una de las diferencias más importantes es que mientras en el TLCAN la Comisión no tiene vida propia, sino que adquiere expresión a través de los organismos que la componen (Art. 8, ACAAN), en el TLCCA-EEUU la Comisión es concebida como una entidad diferente a los otros dos órganos contemplados – Consejo y Secretariado– y se enfoca exclusivamente a las tareas de cooperación. En este último acuerdo es la Comisión la que establece “prioridades para las actividades de cooperación bajo el Acuerdo”, “desarrolla programas de trabajo y hace recomendaciones y proporciona orientación a las Partes respecto a las maneras de mejorar la cooperación futura” (Art. IV, ACA), papel que juega el Consejo con el apoyo del Secretariado en el TLCAN.

La Sede del Secretariado de la CCA del TLCAN se ubica en Montreal, en forma permanente, mientras que la Sede de la CCA del TLCCA-EEUU rotará anualmente entre los países miembros. Cabe observar que se estableció una pequeña oficina de enlace del Secretariado de la CCA del TLCAN en México poco después de haberse creado la CCA, atendiendo a consideraciones tales como la distancia existente con la oficina sede en Montreal, las diferencias lingüísticas y culturales y la mayor complejidad de los problemas ambientales de México con respecto a sus otros dos socios del TLCAN. Se considera también que su papel como procurador de fondos adicionales a los de la CCA para la ejecución de proyectos ambientales avalados por ésta en México ha sido importante.¹⁷

a) El Consejo

El Consejo en el CCA del TLCAN es el órgano rector de la Comisión que debe dirigir y dar seguimiento a todos los aspectos tanto contenciosos como de cooperación.¹⁸ Tiene como funciones, entre otras, proveer un foro de discusión sobre aspectos ambientales del Tratado, vigilar que se cumpla el Acuerdo y hacer recomendaciones sobre su papel futuro; supervisar al Secretariado; mediar entre las Partes en cuestiones de controversias, interpretación y aplicación del Acuerdo; aprobar el programa y presupuestos anuales de la Comisión impulsar la cooperación

¹⁴ Hay que notar que toda la institucionalidad ambiental del TLCAN está estipulada en el ACAAN, mientras en el TLCCA-EEUU, la mayor parte de ella (Consejo y Secretariado) se define en el cuerpo central del acuerdo comercial (Art 17 del TLCCA-EEUU), y otra parte (Comisión) en el ACA.

¹⁵ Parte Tercera del ACAAN, “Comisión para la Cooperación Ambiental”.

¹⁶ Entre éstos, es el Comité Consultivo Público Conjunto, CCPC el que funciona plenamente.

¹⁷ Lo anterior se deriva de algunas entrevistas, así como de Stratos, 2003 y CCA, 2004b.

¹⁸ El Art. 17.5 del TLCCA-EEUU está dedicado al Consejo de Asuntos Ambientales, pero es mucho más breve su descripción que aquella del Consejo en el ACAAN.

ambiental entre las Partes; ayudar a fortalecer la cooperación entre los países para elaborar y/o mejorar las leyes normas ambientales; y alentar su aplicación.

El Consejo concebido dentro del Art. 17 del TLCCA-EEUU guarda bastante semejanza con el del CCA del TLCAN, pero es comparativamente más débil. En contraste con lo establecido en el ACAAN, existe ambigüedad acerca de la supremacía del Consejo sobre el resto de las instituciones ambientales creadas por el TLCCA-EEUU, ya que la Comisión sólo informa a dicho ente sobre las actividades de cooperación. Por otro lado, el Consejo no queda totalmente al margen de todas las decisiones respecto a la cooperación, ya que debe buscar “oportunidades adecuadas para que el público participe en el desarrollo e implementación de actividades de cooperación ambiental, incluso a través del ACA” (Art. 17.5.5.), de forma que a través de las iniciativas que surjan de las consultas que hace el Consejo al público sí puede tener incidencia sobre la agenda de cooperación.

b) El Secretariado

En el ACAAN del TLCAN, el Secretariado, cuyo Director Ejecutivo es nombrado por el Consejo, es el brazo ejecutivo de este último. El Secretariado debe mantener independencia de las autoridades externas y su función principal consiste en dar apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo, a los Comités y a otros organismos que éste pueda establecer; debe elaborar el programa y presupuestos anuales de la Comisión, así como un informe anual sobre las actividades de esa Comisión.

También propone actividades de cooperación al Consejo y puede elaborar informes sobre “cualquier asunto en el ámbito del Programa Anual”, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 13 del ACAAN, siempre y cuando el Consejo esté de acuerdo. Esta última facultad es muy valiosa, pues le da un espacio independiente al Secretariado para desarrollar investigaciones sobre temas que sean, a su juicio, ambientalmente cruciales para la región. En los 10 años de su existencia, el Secretariado ha elaborado cinco estudios de esta naturaleza: (ver sección 4.3 para más detalles).

Otra función muy importante del Secretariado consiste en recibir peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que exprese que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su ley ambiental (Art. 14 y 15). Debe buscar un arreglo cooperativo entre las Partes y puede elaborar un “expediente de hechos” cuando así lo amerite una petición.

El Secretariado, cuyo rol es muy protagónico en la CCA del TLCAN tiene un papel considerablemente más limitado en el TLCCA-EEUU. No existe ningún artículo o apartado dentro del TLCCA-EEUU o dentro del ACA que describa al Secretariado. Este se menciona ocasionalmente en el Art. 17, como una instancia encargada de recibir las comunicaciones (equivalentes a las peticiones del TLCAN) relativas a la aplicación de la legislación ambiental, tratar con las Partes a este respecto, informar al Consejo de todo ello y elaborar un expediente de hechos en caso de que el Consejo así lo ordene. Sin embargo, no está contemplado un rol para este Secretariado en materia de cooperación. Tampoco se especifica como se constituirá, qué tamaño tendrá, ni ninguna otra característica.

El acotamiento del papel del Secretariado en la parte ambiental del TLCCA-EEUU es probablemente un reflejo de las múltiples complicaciones que surgieron en el funcionamiento de los organismos creados dentro del marco de la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN. El grado de independencia del Secretariado y las diversas iniciativas que le permite el ACAAN, así como las tensiones constantes entre el Secretariado y el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, probablemente también están detrás de este nuevo esquema institucional y sus funciones en el TLCCA-EEUU.

Por otra parte, el hecho de que el papel del Secretariado en el TLCCA-EEUU se haya concentrado en la parte de peticiones, y el que este proceso forme parte del cuerpo central del TLC pone de manifiesto la importancia que le da este acuerdo al aspecto de aplicación de la ley ambiental vs la parte de cooperación, que parece quedar en un segundo plano dentro del acuerdo. El grado en que se desarrolle la cooperación ambiental, sin embargo, puede ir mucho más allá de lo establecido formalmente en el acuerdo,¹⁹ como de hecho ha ocurrido en el TLCAN.

c) La Comisión de Cooperación Ambiental en el TLCCA-EEUU

En el TLCCA-EEUU, la Comisión de Cooperación Ambiental, como señalado anteriormente, no es el marco en el que se inscriben el Consejo, el Secretariado y los Comités Consultivos, sino más bien tiene una función propia separada de las otras instancias. En este Tratado, la Comisión no tiene ninguna función en la parte litigante ni de peticiones o comunicaciones, sino se concentra en las tareas de cooperación. Estas son muy similares a las que el Secretariado lleva a cabo en el TLCAN, pero con el manejo directo por parte de los países sin la presencia de un órgano independiente como el Secretariado del ACAAN.

La formación de la Comisión de Cooperación Ambiental de los Estados Unidos-Centroamérica está estipulada en el Artículo IV del ACA (aún en borrador) y en el anexo del Capítulo 17 del TLCCA-EEUU. Sus características son todavía vagas, estableciéndose que estará constituida por “representantes del gobierno nombrados por cada Parte” (Art. IV). La presidencia de la Comisión debe rotar anualmente entre funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Medio Ambiente de los países. Esta Comisión será responsable de “establecer prioridades para las actividades de cooperación bajo el Acuerdo”; “desarrollar un programa de trabajo...”; “examinar y evaluar las actividades de cooperación bajo este acuerdo”; “hacer recomendaciones y proporcionar orientación a las Partes respecto a las maneras de mejorar la cooperación futura”; y “emprender cualesquiera otras actividades que las Partes puedan acordar.” Quizás en este último punto pudiera estar contemplado la realización de informes equivalentes a los que elabora el Secretariado de la CCA del ACAAN vía Art. 13, pero no hay recursos para hacerlos (la CCA del ACA, no tiene financiamiento), a menos que se consigan de una tercera fuente.

¹⁹ El marco institucional de la parte ambiental en el TLCCA-EEUU, si bien más reducido que el del TLCAN, es más amplio que el contemplado en otros acuerdos, como el TLC Chile-EEUU. En este último sólo existe la figura del Consejo pero no las de la Comisión de Cooperación Ambiental ni el Secretariado. La Comisión encargada de manejar las peticiones es la Comisión de Comercio, a cargo de todo lo contencioso comercial.

Hay que notar que en la composición de la Comisión en el ACA, será el Departamento de Estado el que representará a los Estados Unidos, a diferencia de lo que ocurre en el ACAAN, donde los Estados Unidos están representado por la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) que no tiene rango ministerial. Ello puede tener ventajas para Centroamérica ya que la agenda ambiental que se maneje en el TLCCA-EEUU puede estar menos sesgada a temas para los cuales tiene atribuciones la EPA (más bien de contaminación que de aspectos “verdes”).

d) Participación de la ciudadanía

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) es considerado el órgano más innovador de los tres que conforman la CCA del TLCAN, ya que no hay precedente similar entre las instituciones internacionales de esta instancia. El CCPC está constituido por 15 personas y su función es asesorar al Consejo y apoyar al Secretariado, garantizar la participación activa de la ciudadanía y la transparencia de las acciones de los demás órganos de la CCA. Aunque la contribución específica del CCPC en los 10 años de vida de la CCA ha sido cuestionada y se han expresado diversas opiniones con respecto a la necesidad de que éste tenga un papel más definido,²⁰ su existencia ha servido para facilitar el acceso de los particulares a la información ambiental y para divulgar los procedimientos para la aplicación efectiva de las leyes ambientales. Asimismo ha ayudado al Secretariado a llevar a cabo consultas públicas, y a crear reglas de procedimiento para las peticiones del Art. 14 y para la presentación de proyectos de apoyo financiero a ONG a través del Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA).

No existe en el TLCCA-EEUU un ente equivalente al CCPC y sólo está contemplado que el Consejo convoque, entre sus sesiones regulares, algunas públicas para discutir el programa de trabajo y la respuesta a las comunicaciones con la sociedad civil. También la CCA de este tratado contempla la participación del público en el ACA, por lo cual la Comisión “incluirá una sesión pública en el transcurso de sus reuniones ordinarias” (Art. VI del ACA). Hay que notar que el Secretariado de la CCA del TLCAN ha apoyado financieramente al CCPC, sin lo cual probablemente no podría operar. La falta de financiamiento de este tipo imposibilitaría el replicar este organismo en el TLCCA-EEUU.

La participación ciudadana se ha visto alentada a través de la CCA no sólo por medio del CCPC, sino también por otras vías. Una de ellas ha sido la convocatoria a representantes de la sociedad civil e interesados a participar —en ocasiones con apoyo financiero para cubrir los costos en que se incurra— en sesiones abiertas del Consejo y de la CCA o en diversos foros temáticos. Esto ha facilitado una comunicación más directa con ONG y con expertos.

²⁰ Varias de las personas entrevistadas se expresaron en el sentido de que el CCPC no había satisfecho todas las expectativas y, en varios casos, opinaron que sus atribuciones y su conformación deberían ser modificadas (por ejemplo, escalonando los tiempos de renovación de sus miembros), además de que sería deseable una relación más cercana entre el CCPC y el Consejo de Ministros.

Otro de los mecanismos más importantes de participación ciudadana en los dos TLC en estudio son las peticiones o comunicaciones que cualquier persona puede presentar y que se analiza en el siguiente apartado.

e) Mecanismos de peticiones ciudadanas y de solución de controversias

Tanto en el TLCAN como en el TLCCA-EEUU, existen dos vías por medio de las cuales se puede manifestar que ha habido una falla en la aplicación de la ley ambiental por parte de uno de los países socios. La primera es a través de las peticiones ciudadanas. En el primer acuerdo esto se puede hacer vía los Arts. 14 y 15 del ACCAN y en el TLCCA-EEUU a través de Arts. 17.7 y 17.8.

Este mecanismo es casi idéntico en ambos acuerdos y establece que cualquier persona (el ACAAN considera también organizaciones) puede presentar “peticiones” (en el ACAAN) o “comunicaciones” (TLCCA-EEUU) al Secretariado que “aseveren que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.²¹ En ambos casos, el Secretariado examina la solicitud y decide si pedirá a la Parte involucrada que dé una respuesta y procede acorde.

En ambos acuerdos, dependiendo de la respuesta que dé la Parte en cuestión, el Secretariado considera si el caso amerita o no elaborar un expediente de hechos y en caso positivo, lo propone al Consejo. El Art. 15 del ACAAN y el Art. 17.8 del TLCCA-EEUU establecen los mecanismos para llevar adelante el expediente de hechos. El Consejo, por voto de 2/3 partes, puede ordenar al Secretariado elaborar un expediente de hechos en el ACAAN, mientras en el TLCCA-EEUU el Secretariado elaborará un expediente mediante el voto de cualquiera de sus miembros (Art. 17.8). El expediente de hechos deberá hacerse público si así lo solicitan 2/3 partes del Consejo en el ACAAN y sólo basta un voto de cualquiera de las Partes, para que un expediente se haga público en el caso del TLCCA-EEUU. Es decir, cualquier incumplimiento de su legislación puede ser “ventilado” a petición de una persona de cualquiera de los países.

El expediente de hechos no incluye recomendaciones sino informa sobre las características del problema ambiental señalado en la petición y posibles causas. Su publicación normalmente lleva a los países a tomar medidas internas para resolver dicho problema, pero no hay ninguna medida punitiva asociada a la publicación del expediente por parte del TLCAN.

En el anexo I puede apreciarse que durante los 10 años de existencia del ACAAN, se han presentado 45 peticiones ciudadanas de las cuales se han resuelto 34 y 11 están aún en estudio por el Secretariado. Sólo para 10 de los casos se ha elaborado un expediente de hechos. También hay que notar que México ha sido materia de la mayor parte de las peticiones (21), siguiéndole Canadá (15) y los Estados Unidos (9), a la vez que la mitad de los expedientes de hecho se han llevado a cabo a raíz de peticiones presentadas contra México. Con todo, son muy pocas las peticiones hechas durante este período (4.5 por año.)

²¹ Este texto es común a los dos acuerdos: Art. 14 del ACAAN y Art. 17.7 del TLCCA-EEUU.

En el marco del TLCCA-EEUU hay que destacar que las personas que residen en los Estados Unidos no pueden presentar peticiones contra su propio país, pues para estos casos se considera el ACAAN como el canal apropiado, con el fin de mantener un solo conducto para desahogar estos reclamos (Art 17.7.3 del TLCCA-EEUU). Esta disposición evita la duplicidad de vías para llevar a cabo las investigaciones, pero también probablemente resten algo de interés a las ONG de los Estados Unidos en la parte ambiental del TLCCA-EEUU por no poder usar este instrumento para presionar a las autoridades de su propio país a aplicar la ley ambiental.

La segunda vía por la cual se puede reclamar la no aplicación de la ley ambiental es a nivel de gobiernos, cuando un país solicita por escrito una consulta acerca de la “existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental” (Art. 15 ACAAN) de otro país socio. El ACAAN cuenta con un procedimiento propio de solución de controversias (Parte Quinta del ACAAN, “Consultas y Solución de Controversias”) especialmente diseñado para resolver las demandas que surgen en torno al tema ambiental entre las Partes. El equivalente se encuentra en el TLCCA-EEUU (Art 17.10). Es este el conducto por el cual se podría llegar a sanciones monetarias o comerciales, aunque durante los 10 años de existencia del TLCAN, aún no ha ocurrido ningún caso de este tipo. En ambos acuerdos, las Partes deben hacer todo lo posible por resolver el asunto en forma mutuamente satisfactoria. Si no lo logran entonces debe reunirse el Consejo y buscar la forma de ayudar a las Partes a buscar una solución amistosa. Si ello tampoco resuelve el problema, entonces, a solicitud escrita de uno de los países, y con el consentimiento de 2/3 del Consejo, se convocará a un panel arbitral específico para temas ambientales.

En el TLCCA-EEUU el proceso es similar, pero, si el Consejo a través de sus buenos oficios no logra resolver el litigio entre las Partes, entonces, a solicitud de la Parte requirente, el caso puede remitirse al mecanismo de solución de controversias, válido para todas las disputas comerciales del TLCCA-EEUU, ya sea mediante el mecanismo de Consultas (Art. 20.4) o una reunión de la Comisión (de Comercio) (Art. 20.5), saliendo así la disputa de los confines de la responsabilidad de las autoridades ambientales del tratado para pasar a los de las autoridades comerciales del mismo.

Cabe mencionar que las dos vías que existen para actuar ante la no aplicación de la ley ambiental —una por las peticiones del público y la otra a través de los gobiernos— no están vinculadas, es decir, ninguna petición ciudadana se puede convertir en una demanda por parte de un gobierno contra otro y viceversa. Sin embargo, si un país acumula en su contra muchas peticiones o comunicaciones que deriven en expedientes de hecho, ello puede dar pie a que ese país sea acusado por otro de tener una “pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental” y ello puede entonces ser base para que entre en operación todos los mecanismos de solución de controversias. Esta posibilidad probablemente haya conducido al Consejo (del ACAAN) a ser muy cauto en el número de peticiones a las que ha dado cabida y en el número de éstas a las que ha permitido que deriven en un expediente de hechos.

3. Otros aspectos ambientales de los tratados

En ambos acuerdos comerciales, no todos los asuntos ambientales están tratados en los capítulos específicamente diseñados para ello, como se mencionó anteriormente. En el Capítulo 11 del

TLCAN, por ejemplo, que es el capítulo sobre inversiones, las partes se comprometen a no bajar las normas ambientales para atraer inversión extranjera directa y pueden, además, tomar las medidas que consideren necesarias para evitar que las inversiones que se realicen atenten contra el medio ambiente. El equivalente del TLCCA-EEUU en inversiones está dividido entre el Capítulo 10 (Inversiones) y el 17 (Ambiental). En el primero se incluye el que cualquier disputa que surja en el terreno de inversiones debe ser tratado por el ámbito que resuelve los problemas comerciales y no ambientales de los TLC y en el segundo se incorpora el compromiso de que las partes no bajarán sus estándares ambientales para atraer inversiones.

Un aspecto que cambió entre el primer acuerdo (TLCAN) y el segundo (TLCCA-EEUU) es la definición de expropiación que en el caso del TLCCA-EEUU no se considera como tal si se trata de regulaciones no discriminatorias que se adoptan para proteger la salud pública, seguridad y medio ambiente. El impacto económico que pueda tener la medida señalada tampoco puede ser interpretado como una expropiación indirecta (Murillo, 2004.) Este es un mejoramiento de las reglas relacionadas a inversiones en el acuerdo comercial más reciente en términos ambientales lo que puede evitar que los gobiernos se inhiban para tomar medidas de protección al medio ambiente por miedo de que los inversionistas los demanden y eso les cueste elevadas sumas de dinero en compensación por supuestas “expropiaciones”, que es el temor de algunos autores (Gaines, 2003.) Sin embargo, estas medidas no podrían evitar aún que ocurran casos como el que enfrentó el gobierno de México a raíz de la demanda por 16.5 millones de dólares que hizo la industria Metalclad en su contra, por haber expropiado sus inversiones a través de la municipalidad local. A pesar de haber conseguido todos los permisos necesarios para construir un depósito de desechos tóxicos, la comunidad de la zona se opuso a que éste se construyera y al no poder hacerlo la empresa logró entablar y ganar la demanda mencionada. Cabe señalar que los problemas que surgen en torno a las inversiones dentro de los TLC en cuestión están fuera de la competencia de las autoridades ambientales de los tratados, lo cual es relevante si se considera que alrededor de la tercera parte de las demandas de inversionistas han estado vinculadas a temas ambientales.

Especialmente controversial ha sido el acuerdo al que llegaron los miembros del TLCCA-EEUU en materia de Propiedad Intelectual (PI) (el capítulo XV). En cuanto al medio ambiente, se incluyen compromisos de la Partes a adherirse al Tratado de Budapest (reconocimiento internacional del depósito de microorganismos) y la suscripción de la Convención Internacional de Protección de Variedades Vegetal (UPOV, 1999). Hubo gran oposición a que los países se suscribieran al acuerdo UPOV, pues éste favorece más a los que obtienen el producto y lo patentan que a aquéllos que lo producen. (Castro Bonilla, 2004.) En el caso particular del TLCCA-EEUU, la obligación de adherirse a la versión UPOV 91 (incluso para países miembros que hubieran adscrito al acta del 74) reduce el ámbito del derecho del agricultor, lo cual podría crear dificultades en el reconocimiento de los conocimientos tradicionales, el acceso a recursos genéticos y la sanción de la biopiratería. El TLCAN contiene compromisos similares, aunque debió suscribirse más rápidamente de lo requerido a los países centroamericanos al Convenio UPOV de 1991 y se le exigió adherirse también al UPOV 1978.

4. Financiamiento

Para los socios menos desarrollados es crucial contar con financiamiento para reforzar la protección al medio ambiente. El ACAAN contempla una partida de 9 millones de dólares anuales para apoyar esta tarea, procedentes de contribuciones, por partes iguales, de los tres países. Este monto ha sido visto como una restricción a las actividades de la CCA y sus programas, particularmente en años recientes, debido a que, en términos reales, los recursos de la CCA han disminuido en aproximadamente un 20% con respecto a su valor original, como resultado de la inflación acumulada en los 10 años de vida de la institución. (CCA, 2004b, p. 19). Por otra parte, sin embargo, se ha argumentado sobre los elevados costos administrativos que la operación de la CCA supone, lo cual ha llevado a que el Secretariado de esta última promueva acciones que eleven la eficiencia en el uso de los recursos financieros.

Adicionalmente, dentro del TLCAN vale la pena destacar que a iniciativa del Secretariado, aprovechando un superávit financiero, se creó un fondo especial, destinado a apoyar la ejecución de proyectos propuestos y ejecutados por organizaciones civiles asentadas en los Estados Unidos, Canadá y/o México. Así surgió el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA), que contó entre 1995 y 2003 con una partida presupuestal, ciertamente pequeña en términos de los gastos totales, a través del cual se apoyaron 196 proyectos por un total de 9.6 millones de dólares canadienses (alrededor de 8 millones de dólares de los Estados Unidos) y se estima que se logró apalancar adicionalmente cerca de 5 millones de dólares canadienses más (4.2 millones de dólares) en subvenciones o contribuciones en especie de otros organismos (CCA, 2004b, p. 43).

A través de FANCA se subvencionó, en montos de entre 40.000 y 80.000 dólares canadienses (33.200 a 66.400 dólares de los Estados Unidos) a pequeños proyectos comunitarios que se consideró ofrecían un potencial significativo desde el punto de vista ambiental, tales como el diseño de proyectos de energía renovable, la promoción de bienes respetuosos del medio ambiente, la exploración de los vínculos entre ciertos contaminantes y daños a la salud, o la conservación de la biodiversidad. Este programa fue cerrado en 2004 por falta de fondos.

En los acuerdos comerciales posteriores al TLCAN, no hay ningún compromiso de financiamiento a las actividades de cooperación a pesar de contar con un acuerdo paralelo ambiental que contempla asistencia técnica y la construcción de una agenda de cooperación entre comercio y medio ambiente. Ello es así en el TLC que ha firmado los Estados Unidos con Chile, con Jordania y con Singapur (Audley, 2003). Tampoco se destinan recursos en el TLCCA-EEUU para estos fines. En este último, está contemplado que cada país “asumirá los costos de su participación en la Comisión y en su trabajo” y las actividades de cooperación quedan “sujetas a la disponibilidad de fondos y recursos humanos y de otra índole...” (Art VIII, ACA).

5. Efectividad de la CCA del TLCAN y algunas implicaciones para Centroamérica en el TLCCA-EEUU

Al cumplirse 10 años de la firma del ACAAN y la creación, con ello, de la CCA, ha habido mucha reflexión respecto a su labor en este período, de la que pueden derivarse algunas sugerencias para la naciente institucionalidad y cooperación ambiental del TLCCA-EEUU.

La CCA del TLCAN hizo una evaluación sobre su propio desempeño (CCA, 2004b) para el que convocó a un grupo selecto de expertos (Comité de Revisión y Evaluación del Decenio, CRED) que, a su vez, hicieron numerosas entrevistas a actores clave de la cooperación ambiental de los tres socios comerciales de ese acuerdo. La evaluación se hace en el entendido que no existen indicadores ambientales suficientes como para estimar si ha habido una mejoría o un empeoramiento del medio ambiente en la región y si en uno u otro sentido el TLCAN ha jugado algún papel.

Entre las actividades que han tenido éxito pueden mencionarse, primero, el haber hecho posible abordar problemas ambientales de interés común y haber creado un foro neutral para el estudio y discusión de problemas ambientales importantes en la región, como son los estudios llevados a cabo en el marco del Artículo 13 del ACAAN, ya mencionados.

Segundo, se ha fomentado la rendición de cuentas y la transparencia. Esto incluye diversos mecanismos, entre los que están los informes anuales que los países deben producir para dar cuenta del grado en que han cumplido con las obligaciones que han contraído en el marco del ACAAN. El Secretariado hace, sobre esa base, su propio informe sobre el nivel de cumplimiento de los tres países. Esto es valioso aún cuando es difícil hacer una comparación estricta porque los indicadores ambientales no son comparables y los temas en los que se concentra cada informe nacional pueden diferir.

El mecanismo que ha apuntado en forma más precisa a mejorar la rendición de cuentas de las Partes ha sido el de peticiones ciudadanas (Art. 14 y 15 del ACAAN). Al evaluar este proceso, el CRED lo considera importante, pero establece que por las tensiones entre los distintos órganos de la CCA, no parece estar operando plenamente. En la práctica los países han hecho esfuerzos por acotar el proceso. Los gobiernos se preocupan por aspectos como que algunas peticiones aducen omisiones generalizadas en la aplicación de la ley; que los peticionarios no agotan los mecanismos internos en cada nación para resolver los problemas antes de recurrir al Art. 14; que es inadecuado que se ventilen en público estos problemas. También les inquieta el elevado costo que les significa documentar, aliviar o resolver el problema. Asimismo, ponen en duda la precisión de los criterios utilizados, tales como el uso de algunos términos como “aplicación efectiva” de la ley, lo que creen puede dar pie a cierta arbitrariedad al juzgar una petición como válida o no. Mexicanos y canadienses (que han enfrentado más peticiones que los Estados Unidos) han solicitado que la carga de la prueba la tenga el peticionario, pues les resulta muy costoso a los gobiernos comprobar que no están transgrediendo la ley cada vez que se le da curso a una petición (CCA, 2004b).

Ha habido fuertes tensiones entre el Consejo y el CPCC sobre la forma de llevar adelante las peticiones y los expedientes de hechos. El segundo órgano considera que el primero ha limitado el alcance de los expedientes de hechos y que lo ha vuelto más engorroso (por ejemplo, al pedirle al Secretariado que le presente a las Partes en conflicto para sus comentarios un plan de trabajo para la preparación del expediente de hechos) (CCA, 2004b). También se han creado tensiones entre el Secretariado y el Consejo sobre el proceso de peticiones, especialmente sobre la autoridad que supuestamente tiene cada una de estas instituciones sobre ese proceso. Las tensiones causadas por el proceso de peticiones ha frecuentemente desplazado la reflexión de la CCA sobre las metas estratégicas de cooperación (Block, 2003).

Tercero, la CCA ha sido exitosa para activar la participación ciudadana en los asuntos ambientales del TLCAN y ha superado las expectativas de muchos. Sin embargo, no todos los sectores participan por igual y el sector privado (especialmente el empresarial) y los sectores indígenas no han estado tan activos como otros. Se considera que la CCA ha sido de especial importancia para motivar la participación ciudadana en México, más que en los Estados Unidos o Canadá, principalmente a través de ONG, lo cual, además, ha tenido incidencia sobre las políticas ambientales del país. Los sectores empresariales mexicanos se han mostrado más interesados que los estadounidenses y los canadienses en las actividades de la CCA, en parte porque ésta ha desarrollado programas específicos para apoyarlos (por ejemplo, proyectos de prevención de la contaminación en las PYME).

Las ONG de los Estados Unidos, por su parte, se sienten relativamente desalentadas por el poco impacto de las peticiones ciudadanas, a la mayoría de las cuales el Consejo no les da curso. Sin embargo, las ONG de México y de Canadá aprecian la transparencia que ha aportado el proceso de peticiones ciudadanas a la forma en que se tratan los problemas ambientales internos (CCA, 2004b).

Cuarto, en el ACAAN ha habido un intento genuino por establecer una agenda ambiental común para los países, lo cual es indispensable para superar la fragmentación de las tareas de la CCA y canalizar a las verdaderas prioridades ambientales los fondos disponibles. Pero, a la vez, este ha sido uno de los desafíos más grandes de la CCA. El primer intento serio se hizo cuatro años después de formada la CCA, cuando ésta creó la “Agenda Común para la acción” y que, según algunos, (Block, 2003) permeó las siguientes iniciativas en este sentido, emanadas de la misma CCA. Según la CRED, sin embargo, la Agenda prometió un enfoque estratégico de largo plazo, centrado en un limitado número de proyectos pero “este esfuerzo parece haber sido ampliamente inefectivo, ya que las actividades de la CCA aumentaron en los siguientes cuatro años” (CCA, 2004b, pág 32). Tres años después, el Consejo asignó otras seis funciones principales para la CCA y un año después, 2002, fijó como áreas prioritarias electricidad, salud, alianzas para el desarrollo sustentable. Es decir, las prioridades han cambiado a lo largo de la existencia de la CCA y a pesar de los esfuerzos realizados para determinar prioridades, el programa de trabajo de la CCA está muy fragmentado y sus resultados no son muy claros. Ello ha limitado, en algunos casos, la obtención de beneficios acumulativos y concatenados.

Las agendas nacionales, naturalmente tienen prioridades diferentes. Para México es importante la agenda “verde”, donde tiene especial importancia la protección a la biodiversidad. Para los Estados Unidos, la “rendición de cuentas” tiene la máxima importancia. La posición de los Estados Unidos está, en parte, influida por el sesgo que tiene la entidad que representa al país en la CCA: es decir, la EPA, cuyo mandato es más limitado que el de los ministerios de medio ambiente de Canadá y los Estados Unidos. De ahí el sesgo hacia los temas de contaminación frente a los “verdes” que ha permeado al ACAAN.

Las dificultades para acordar agendas comunes perdurables en la CCA del TLCAN también provenían de las diferentes agendas entre los Ministros(as) del medio ambiente de los tres socios y las del Secretariado y el CPCC, ya que frecuentemente las agendas que los ministros expresada a través del Consejo son sus propias agendas nacionales, sin considerar las prioridades para toda la región del TLCAN. Tampoco ha ayudado el hecho de que el Consejo haya delegado frecuentemente su participación en la CCA en sus Representantes Alternos y que éstos a su vez

suelan hacer lo mismo en otros funcionarios a su cargo. Ello resta capacidad para transmitir la visión de los Ministros o de tomar decisiones.

La coordinación entre las dependencias internas de los países para llevar adelante los acuerdos de la CCA en el TLCAN no ha sido fácil. En México, por ejemplo, en materia de sustancias químicas tóxicas, como ello es responsabilidad del Ministerio de Salud ha sido necesaria la coordinación de SEMARNAT con este organismo, lo cual ha exigido esfuerzos importantes. En otras materias la coordinación al interior de los países era más fácil en México que en los Estados Unidos y Canadá, dado el tamaño más reducido y la mayor sencillez de la estructura interna de sus entidades.

Otro aspecto a destacar ha sido el importante papel desempeñado por los grupos trilaterales de trabajo y la participación en él de funcionarios de gobierno con conocimientos técnicos así como de expertos independientes. Ello ha contribuido, en los hechos, a dotar de mayor credibilidad los trabajos de la CCA y a disminuir el peso del componente político de algunos temas.

IV. ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN AMBIENTAL 1994-2004 EN EL ÁREA DEL TLCAN: ASPECTOS DE INTERÉS PARA EL TLCCA-EEUU

1. Las actividades de cooperación trilateral impulsadas a través de la CCA

Esta sección tiene como propósito incursionar en los programas específicos de cooperación ambiental entre México, Canadá y los Estados Unidos para encontrar, entre ellos, los que han sido particularmente provechosos para México o que, al menos, tienen el potencial de serlo. Considerando las características de los países centroamericanos, a lo largo del capítulo se hace una reflexión acerca de aquellos programas o aspectos de ellos que podría inspirar al ACA para diseñar sus propias líneas de cooperación además de hacer algunas sugerencias mediante las cuales podrían mejorarse los resultados, o bien, evitarse ciertos errores de acuerdo a la experiencia de México en el TLCAN.

Como ya se mencionó, con la firma del ACAAN y la creación de la CCA, se sentaron las bases para el establecimiento de una agenda trilateral de cooperación, que ha ido más allá de la mera conformación de mecanismos de apoyo recíproco entre las Partes para la atención de situaciones relacionadas con la aplicación de las respectivas legislaciones ambientales, así como de las peticiones ciudadanas.

Cabe decir que la conformación de la agenda de cooperación y su puesta en práctica no han estado exentos de problemas y han sido reflejo de una serie de diferencias de perspectivas; tensiones asociadas a las presiones correlativas al desarrollo y aplicación de ciertos estándares ambientales; y, en más de un momento, desinterés manifiesto de las Partes. A pesar de lo anterior y los escasos recursos con los que ha contado la CCA, los resultados en materia de cooperación han superado las expectativas de muchos (CCA, 2004b; Block, 2003; Knox y Markell, 2003). También hay que mencionar que, a fin de cuentas, los tres países han podido aprobar por consenso el Programa de Trabajo de la CCA, de forma que los obstáculos mencionados no han impedido a ese órgano hacer su labor a lo largo de los 10 años de la existencia del acuerdo.

2. Los programas y proyectos de cooperación de la CCA

Las actividades de la CCA se han venido desarrollando en torno a cuatro grandes programas o líneas de trabajo: contaminantes y salud; conservación de la biodiversidad; medio ambiente, economía y comercio; legislación y políticas.

La visión conjunta de los cuatro grandes programas mencionados, en los términos en que fueron aprobados en el Programa 2003-2005 se presenta en el anexo II, en el que también aparecen algunas otras iniciativas que lleva a cabo la CCA, tales como el FANCA, ya antes mencionado. Algunos de estos programas han tenido un mayor peso específico y han dado lugar a un mayor número de actividades de cooperación que otros. Una breve descripción general de cada uno de los cuatro programas y de las líneas de trabajo que éstos incluyen, se presenta a continuación.

a) Contaminantes y salud

Tiene como propósito “establecer iniciativas de cooperación en el ámbito de América del Norte para prevenir o corregir los efectos adversos de la contaminación en la salud humana y del ecosistema” (CCA, 2002a, p. 47) e incluye, a la fecha, cinco subprogramas: Cooperación en temas de calidad del aire; Manejo adecuado de sustancias químicas (MASQ); Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC); Prevención de la Contaminación y Salud infantil y medio ambiente. Para 2004 fueron incluidos bajo alguno de los cinco subprogramas arriba enlistados un total de 12 proyectos (CCA, 2004b).

A lo largo de los 10 años de vida de la CCA éste ha sido el programa de cooperación de mayor tamaño y el impulso que ha recibido parece coincidir, por una parte, con la preocupación, expresada sobre todo por organizaciones ambientalistas estadounidenses, de que la mayor actividad productiva y comercial promovida por el TLCAN incrementarían las emisiones contaminantes y los consiguientes efectos adversos sobre la salud.

b) Conservación de la biodiversidad

Se orienta a la promoción de la cooperación entre Canadá, los Estados Unidos y México para profundizar la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad en el espacio común. Este programa se compone, de acuerdo con lo establecido en la agenda para 2003-2005 de la CCA (CCA, 2002a), de tres subprogramas: Estrategias para la conservación de la biodiversidad de América del Norte; Protección de ecosistemas terrestres y marinos compartidos y de especies transfronterizas; Fortalecimiento de la información sobre la biodiversidad de América del Norte. En este caso, el primero de los tres subprogramas mencionados, por tratarse de un documento estratégico, define las acciones a emprender a través de los otros dos. El segundo de ellos, por su parte, integra cinco proyectos: uno sobre aves; un segundo sobre especies terrestres; otro sobre especies marinas; otro más que se ocupa de áreas marinas protegidas y un último destinado a atender especies acuáticas invasoras. Finalmente, el subprograma para el fortalecimiento de la información sobre la biodiversidad se aboca esencialmente al desarrollo y aprovechamiento de la Red de Información sobre la Biodiversidad de América del Norte. En total, como parte del programa sobre conservación de la biodiversidad fueron incluidos 10 proyectos en 2004. (CCA, 2004b).

La cooperación trilateral en materia de conservación de la biodiversidad ha caminado a menor velocidad y de manera un tanto más modesta que otras áreas de la cooperación, a pesar de estar menos sujeta a coyunturas y controversias. A ello han contribuido distintas situaciones institucionales, políticas y administrativas a las que se hace referencia más adelante.

c) Legislación y políticas

Las actividades aquí contenidas se orientan a “abordar prioridades regionales relativas a las obligaciones y compromisos del ACAAN en cuanto al mejoramiento de la aplicación y el cumplimiento de las leyes, reglamentos, normas y desempeño ambientales y el continuo

desarrollo y mejoramiento de la legislación y las políticas ambientales” (CCA, 2002a, 79). Son tres las “iniciativas” o subprogramas en la materia: Normas y desempeño ambientales; Aplicación de la legislación ambiental; y Políticas ambientales.

El primero de los subprogramas promueve la cooperación para el desarrollo de las respectivas legislaciones nacionales en materia ambiental, a través de intercambio de información y promoción de prácticas que eleven el desempeño ambiental, incluidos los criterios técnicos y la promoción de iniciativas voluntarias. Recientemente, los esfuerzos se han dirigido a la elaboración de un informe comparativo sobre normas ambientales y al manejo ambientalmente adecuado y rastreo de residuos peligrosos. Hubo 10 proyectos aprobados en 2004 en este programa (CCA, 2004b.)

El subprograma sobre aplicación de la legislación ambiental se desprende directamente del compromiso de cada uno de los países de aplicar de manera efectiva sus leyes y de un mandato del Consejo de la CCA de que se asegure la cooperación regional al respecto. Debido a este hecho, este subprograma generó en el pasado grandes expectativas, las cuales se han ido moderando debido a las dificultades planteadas por las grandes diferencias que existen entre los sistemas jurídicos de los tres países, las heterogeneidades en los niveles de descentralización de la gestión ambiental de cada uno de ellos y a que los casos específicos para la atención de problemas transfronterizos se resuelven a menudo de manera bilateral. Bajo este subprograma se incluyen, sin embargo, una serie de actividades de intercambio de información, el desarrollo de criterios aplicables en las verificaciones en frontera y otras medidas administrativas para controlar el tráfico ilícito de flora y fauna silvestres y de sustancias agotadoras de la capa de ozono.

El subprograma sobre políticas ambientales se dedica a la revisión de políticas de vanguardia en campos considerados prioritarios y al intercambio de experiencias al respecto. La Agenda 2003-2005 concentró su atención en las políticas para el uso sustentable y conservación del agua dulce y en los Sistemas de Administración Ambiental (CCA, 2002a).

d) Medio ambiente, economía y comercio

Bajo este programa quedan integradas diversas actividades destinadas a contribuir con los propósitos de “evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio” y de “promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes”, previstos en el artículo 1 incisos (e) e (i) del ACAAN.

Se trata de una serie de actividades de amplio espectro y no siempre bien articuladas entre sí, que hoy en día han quedado agrupadas en torno a dos grandes líneas: Análisis de los vínculos entre medio ambiente, economía y comercio; y Mecanismos de mercado en apoyo a los bienes y servicios con ventaja ambiental. Bajo la primera de ellas están incluidas actividades como la realización de eventos y estudios para evaluar los efectos ambientales del TLCAN en sectores específicos (como el agropecuario y el energético) y el desarrollo de metodologías para tal fin. Con respecto a la segunda línea de acción, se auspician y coordinan iniciativas destinadas al diagnóstico y la promoción del comercio de bienes y servicios con ventaja ambiental de casos seleccionados y, por otra parte, se analizan los vínculos entre el sector financiero y la protección

ambiental, particularmente en lo relativo al impacto de la información ambiental sobre los mercados financieros y las oportunidades de inversión en el llamado “sector ambiental”.

En 2004 hubo 14 proyectos incluidos bajo alguna de las dos líneas de acción.²² Los rasgos unificadores, la continuidad de esfuerzos y la evaluación de los resultados son elementos difíciles de determinar en las actividades que se han venido desarrollando bajo este programa (CCA, 2002a).

Al interior de cada uno de los cuatro grandes programas arriba descritos, se han presentado oscilaciones significativas a través de los años en cuanto a las iniciativas emprendidas, en parte esto se ha debido a un proceso de asentamiento institucional que tuvo lugar en un contexto de tirantez política, de expectativas y agendas ambientales muy diferentes. Esta multiplicidad de iniciativas ha llevado tanto a analistas externos como al Consejo de Ministros y a comisiones de evaluación formadas en el seno de la propia CCA, a insistir en la conveniencia de concentrar esfuerzos y dirigir las actividades de manera más sistemática y efectiva. El Secretariado ha respondido con un proceso de planeación iniciado en 2003 que incluye la definición de una estrategia general orientadora de las acciones de la CCA para los próximos años.

Así, a partir de 2004, y de acuerdo con lo contenido en el Plan Operativo 2004-2006, los programas referidos anteriormente han dado paso a una nueva estructura conformada por cuatro metas programáticas, con objetivos y estrategias específicas. Bajo este nuevo esquema de planeación, que se propone dar mayor consistencia e integridad al trabajo de la CCA y favorecer la rendición de cuentas, el programa para los próximos años quedaría como se presenta en el anexo III.

En términos de recursos financieros, el programa sobre *contaminantes y salud* es el que ha recibido claramente más atención y también un mayor presupuesto (véase el cuadro 1-A del anexo IV). A lo largo de los 10 años de vida de la CCA, le ha correspondido el 46% de los recursos financieros asignados a los programas; los otros tres programas han recibido recursos considerablemente menores: 20% ha correspondido a las *estrategias para la conservación de la biodiversidad*, 14% a las múltiples iniciativas incluidas bajo *medio ambiente, economía y comercio* y 12% para el programa de *legislación y políticas*. El monto total destinado a los cuatro programas ha oscilado entre 1.6 y 5 millones de dólares anuales, acumulando cerca de 30 millones de dólares hasta 2004.²³

3. Instrumentos útiles de seguimiento del estado del medio ambiente a nivel regional

Un acuerdo de cooperación ambiental ofrece una valiosa oportunidad para contar con información sobre el estado del medio ambiente a nivel regional, base indispensable para encontrar sinergias entre los países socios para mejorar su desempeño ambiental. Una visión

²² Los proyectos de este subprograma tienden a ser de menor envergadura que los proyectos que corresponden a los demás programas. Véase CCA, 2004b, p. 10

²³ Cálculos propios a partir de los informes anuales presentados por la Comisión de Cooperación Ambiental para los años de 1995 a 2002.

crítica de lo que ha sido la experiencia del ACAAN se hará en lo que sigue de este capítulo con el fin de destacar aquellos aspectos que podrían ser útiles para los países que conforman el TLCCA-EEUU.

El ACAAN, desde sus inicios, confirió a la generación y divulgación de información un papel importante, tanto en términos de rendición de cuentas como de estímulo a una buena gestión ambiental. Con este propósito se generan distintos tipo de informes ambientales que, en conjunto, han mejorado considerablemente el conocimiento sobre el medio ambiente de la región. Sin embargo, la efectividad de cada uno de ellos es diferente. El primero de ellos es el Informe Anual de la CCA, que incluye: i) las modificaciones en la legislación ambiental y aspectos relativos a su cumplimiento en los países que les ayudan a cumplir con el ACAAN; ii) puntos de vista e información de organismos ciudadanos; iii) información provista por el Secretariado sobre al curso seguido por las peticiones ciudadanas que hayan sido recibidas, así como el avance de los programas de cooperación y de la información relativa al ejercicio presupuestal de la propia CCA. Adicionalmente, se prevé que este informe aborde “periódicamente” el estado del medio ambiente en el territorio de las partes.

En los hechos, los informes anuales de la CCA han jugado un papel menor al esperado, por limitaciones en su contenido y la falta de puntualidad en su aparición. Así, la información que provee cada una de las Partes no es significativa en términos de promoción de la gestión ambiental trilateral ni suficientemente indicativa, para el público en general, de los avances alcanzados en aquellos aspectos de interés común; no es posible, por ejemplo, a través de estos reportes dar un seguimiento en el tiempo a los respectivos esfuerzos nacionales de gestión ambiental que son relevantes para toda la región. Adicionalmente, la publicación de los informes ha sido con frecuencia bastante extemporánea. Así, por ejemplo, sigue sin publicarse hasta la fecha el informe correspondiente al año 2003.

Un segundo instrumento de seguimiento previsto en el ACAAN son los informes periódicos sobre el estado del medio ambiente en toda la región de América del Norte. Con éstos tampoco se han logrado resultados muy significativos, pues en los 10 años de existencia de la CCA sólo se ha producido un informe de este tipo, y éste no generó información singularmente innovadora y valiosa (CCA, 2004b, p.18)

Podemos concluir, entonces, que los informes anuales y periódicos sobre el estado del medio ambiente no han dado los resultados esperados, en gran parte porque los países miembros proveen informes tardíos e incompletos por temor a que éstos delaten un desempeño insatisfactorio de sus gobiernos en materia ambiental. Quizás habría que darle un carácter diferente a estos informes, si es que se consideran en el ACA.

Algunos otros de los informes presentados por la CCA han dado mejores resultados. Por una parte, se encuentran los informes temáticos que se generan en el marco de los programas de cooperación ya descritos, algunos de los cuales se han abocado a la realización y comunicación de diagnósticos de utilidad para los respectivos gobiernos nacionales, industria, organizaciones no gubernamentales y público en general (CCA, 2004b). Como parte de ellos fue publicado

recientemente un informe con conclusiones parciales sobre los efectos ambientales del libre comercio entre Canadá, los Estados Unidos y México.²⁴

De igual manera, el informe periódico sobre emisiones y transferencia de contaminantes (RETC), integrado con datos de los correspondientes registros de emisiones de fuentes fijas de los Estados Unidos y Canadá es de gran utilidad. Los datos de México aún no se integran en estos reportes, por estar en construcción el instrumental técnico y regulatorio para la puesta en operación de su respectivo registro (el RETC), a cuyo proceso se aludirá en el apartado 4.4.4

Por último, merecen mención especial los informes publicados al amparo del artículo 13 del ACAAN, el cual dota a éste de un notable margen de maniobra para abordar problemáticas ambientales de particular interés en el territorio de cualquiera de los tres países y ha sido, *de facto*, uno de los instrumentos más poderosos y al mismo tiempo más polémicos del esquema de cooperación ambiental previsto en el área TLCAN. Para realizar los estudios correspondientes, es posible contratar el apoyo técnico que sea necesario y los informes finales pueden hacerse públicos, salvo que medie el veto del Consejo para que esto sea así. En 10 años, la CCA ha llevado a cabo cinco estudios en términos de lo previsto en el artículo 13 del ACAAN.²⁵ En todos los casos, la realización de tales estudios generó amplias expectativas y sus resultados finales han llevado a la adopción de algunas medidas correctivas o preventivas por parte de los sectores involucrados, como en el caso de la mortalidad de aves en la Presa de Silva, en México o de las emisiones causadas por plantas eléctricas en la frontera México-Estadounidense.

El último y más controvertido de tales estudios, es el relativo a los efectos del maíz transgénico y biodiversidad en México, que involucró a expertos de los tres países, y cuyo informe final fue recientemente dado a conocer, en un clima de tensión por la existencia de algunas divergencias al interior del Consejo sobre los resultados obtenidos y por temores sobre sus posibles impactos comerciales. Este estudio, entre los cinco que se han realizado, es de especial interés para los países centroamericanos y los instrumentos de análisis podrían abarcar a Centroamérica, o bien podría extenderse el estudio de México a esa región, a través de la IMDS del PPP.

El TLCCA-EEUU tiene un camino ya recorrido respecto a la información ambiental de Centroamérica, ya que la CCAD realiza informes sobre algunos de estos aspectos. Pero falta mucho por hacer.

²⁴ Véase CCA, 2003b.

²⁵ Se han realizado estudios, en términos del Art. 13 del ACAAN, para los siguientes casos: *Contaminación en Presa de Silva* en Guanajuato, México; *Agenda para la conservación del hábitat transfronterizo de aves migratorias en los altos del río San Pedro*, en la frontera mexicana-estadounidense; *Rutas continentales de contaminación: una agenda de cooperación para atender el transporte a grandes distancias de la contaminación del aire en América del Norte*; *Retos y oportunidades ambientales en el dinámico mercado de electricidad de América del Norte*; *Maíz transgénico y biodiversidad en México*. (información con base en los informes anuales de la CCA hasta 2002, así como CCA, 2002b; CCA 2003d; y CCA, 2004e)

4. Actividades de cooperación ambiental de especial relevancia para México en el TLCAN y con potencial para Centroamérica dentro del TLCCA-EEUU

En el marco de los cuatro grandes programas de la CCA que han conformado la estructura básica de las actividades de cooperación hasta la entrada en vigor del reciente Plan Operativo 2004-2006,²⁶ ha tenido lugar un amplio y heterogéneo universo de proyectos y actividades, que van desde la realización de un evento aislado o grupos de trabajo cuyos beneficios son intangibles, hasta el establecimiento de planes de acción para la atención de una problemática ambiental, con seguimiento puntual y resultados de corto plazo muy concretos.

En este apartado nos abocaremos particularmente a aquellos proyectos y actividades que han traído beneficios a México, que es el país que más carencias en materia de política ambiental ha tenido en comparación con sus dos socios del norte. En el análisis haremos algunas reflexiones acerca del potencial que tales proyectos y actividades tendrían para Centroamérica si se extendieran o replicaran dentro del TLCCA-EEUU, o bien, si México a través de la IMDS del PPP pudiera transferir sus conocimientos y la experiencia adquirida en el TLCAN a los países del Istmo. Para realizar este análisis nos basamos en una amplia variedad de fuentes, desde evaluaciones formales de los resultados de los proyectos o programas hasta el resultado de una serie de entrevistas realizadas con este propósito.

Al estimar los beneficios que han reportado a México cada una de las actividades de cooperación que han tenido lugar bajo el auspicio de la CCA, un primer criterio a considerar es la magnitud y la eficacia de las iniciativas mismas, dada la gran heterogeneidad que éstas presentan. Un segundo criterio tiene que ver con el beneficio que México, de manera particular, ha obtenido de las actividades de cooperación y que potencialmente podrían ser benéficas para Centroamérica, si se aplicaran allí.

Al respecto, nos interesan actividades de cooperación en las que el beneficio para México parece ser más significativo, o bien, ofrecer un potencial mayor.²⁷ Entre éstas existen algunas en las que dicho país ha sido el principal destinatario o ha sido objeto de un trato preferencial *de facto*. Aunque no se especifica un trato especial y diferenciado para México en el TLCAN ni en el ACAAN, este país a veces ha obtenido un trato preferencial debido a sus condiciones especiales, en particular su más incipiente gestión ambiental y la menor disponibilidad de recursos para tal fin.

²⁶ El Plan Operativo 2004-2006, como ya se dijo, plantea un enfoque muy diferente que deja de lado la agrupación de las actividades de cooperación en torno a los cuatro grandes programas, para orientarse por metas programáticas, objetivos y las estrategias específicas que de ahí se desprenden. No obstante, por lo reciente de este nuevo enfoque, aquí se hará referencia a estos últimos al revisar las actividades que más beneficios o potencial parecen ofrecerle a México.

²⁷ Los casos en los que los beneficios obtenidos han sido menores a los de sus socios del TLCAN han sido resultado de actividades de cooperación que reflejan preocupaciones de Estados Unidos y Canadá sin que éstas correspondan a las necesidades mexicanas más significativas. Este parece ser el caso, por ejemplo, de algunos de los proyectos contenidos bajo el programa *Legislación y políticas*, que inició con grandes expectativas por parte de estadounidenses y canadienses de que ello contribuyera a homologar la normatividad ambiental mexicana con la suya, lo cual se ha mostrado con el paso de los años, como un desarrollo inviable e inconveniente, en muchos casos.

a) **Desarrollo de la capacidad nacional para la gestión ambiental**

La necesidad de fortalecer la capacidad de gestión ambiental en México, e incluso de hacerlo de manera diferencial, considerando las mayores necesidades y la menor disponibilidad de recursos con que se cuenta, en comparación con los Estados Unidos y Canadá, ha sido reconocida en el seno de la CCA. El desarrollo de capacidades nacionales en México se ha venido dando con el apoyo de una pequeña oficina de enlace de la CCA que fue establecida en ese país; a través de asistencia técnica, acceso a información, participación de funcionarios mexicanos y representantes de organizaciones no gubernamentales en talleres, cursos y seminarios con el apoyo financiero de la CCA; y a través de iniciativas especiales para la prevención de la contaminación y el establecimiento de un registro de contaminantes procedentes de la industria en México, los cuales se revisan por separado.

Con respecto al desarrollo de las capacidades nacionales a través de la participación de funcionarios y miembros de otros organismos mexicanos en las actividades promovidas por la CCA, no se cuenta con una cifra precisa. Sin embargo, se sabe que en 2003, aproximadamente la mitad de los 571 participantes en talleres y conferencias financiados por la CCA fueron mexicanos, de los cuales 84 fueron funcionarios públicos y el resto académicos o representantes de organizaciones civiles (CCA, 2004b, 14).

Este dato coincide con opiniones expresadas por funcionarios o exfuncionarios mexicanos de la CCA o del gobierno federal en el sentido de que las actividades de intercambio y capacitación a través de cursos, talleres, seminarios, reuniones de grupos de trabajo o eventos de difusión parecen haberse considerado de manera preferencial el fortalecimiento de las capacidades nacionales de gestión ambiental de México. También se han registrado actividades de asistencia técnica en las que el beneficio para México ha sido directo y tangible como, por citar un caso, en el préstamo de un equipo canadiense para llevar a cabo la medición de los niveles de mercurio en puntos considerados clave del territorio mexicano.

Cabe notar, sin embargo, que existen opiniones en el sentido de que tanto la participación de representantes y expertos mexicanos en los programas de cooperación, como la de sus homólogos estadounidenses y canadienses en actividades del interés particular de México deben ser evaluadas con cautela, toda vez que los efectos reales en ocasiones se han diluido, debido a factores como la excesiva rotación de funcionarios, la limitada capacidad de decisión de los participantes en la toma de decisiones o la falta de infraestructura para llevar a la práctica o darle seguimiento a los conocimientos adquiridos. También ha faltado hacer un mayor esfuerzo para identificar las áreas de intercambio en las que hubiera sido de importancia para México contar con apoyo para el desarrollo de su capacidad nacional —por ejemplo, la formación de faunólogos— y que no han sido hasta ahora consideradas.²⁸ Así, se nota claramente una falta de coordinación entre la agenda ambiental de México y los programas de capacitación.

No obstante lo anterior, sin duda la capacidad de gestión ambiental de México se ha fortalecido desde la firma del TLCAN y se estima que a ello han contribuido actividades de cooperación trilateral a través de la CCA, al menos en el sentido de acortar el tiempo que esto ha llevado.

²⁸ CCA, 2004b, p. 15, así como opiniones de expertos entrevistados.

En el informe del *CRED* (CCA, 2004b) se establece la conveniencia de que en los próximos años se destine más atención y mayores recursos al desarrollo de capacidades en México, en atención a las dificultades adicionales que este país presenta y las persistentes diferencias en su capacidad de gestión ambiental, con respecto a los otros dos países firmantes del TLCAN. El Consejo de Ministros de la CCA enfatizó, durante su última reunión celebrada en junio de este año, la importancia de continuar con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los tres países y reconoce que esto es especialmente relevante para México (CCA, 2004a).

Para los países centroamericanos la necesidad de crear capacidades es tanto o mayor que en México, de forma que los aciertos y errores que se derivan de la experiencia mexicana pueden ser valiosos, pero también puede ser el potencial traspaso de conocimientos y capacitación desde este último país hacia sus vecinos del sur.

b) Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas (MASQ)

Este conjunto de actividades, ubicadas bajo el Programa Contaminantes y Salud, es un ejemplo muy interesante de cómo una iniciativa exitosa de cooperación entre México, los Estados Unidos y Canadá se ha extendido hacia Centroamérica, a pesar de no estar incluida esta última región en el TLCAN. Ello es un indicador de cuán interdependientes son ambientalmente los países, aun cuando se encuentren geográficamente más lejanos, y cómo el logro de una meta ambiental requiere en ocasiones la incorporación de un espacio geográfico muy amplio.

En términos generales, el subprograma Manejo Adecuado de Sustancias Químicas (MASQ), que forma parte del programa sobre Contaminantes y Salud de la CCA, es considerado como uno de los más exitosos de la CCA. Se ha caracterizado por la definición de metas y la obtención de resultados concretos relacionados con la eliminación, reducción o manejo más adecuado de sustancias químicas consideradas peligrosas. Opera mediante la definición de planes regionales para la atención de sustancias químicas específicas (PARAN), de los cuales existen hasta la fecha ocho, y se han tenido avances significativos con varios de ellos en los tres países socios del TLCAN, pero particularmente en México. En el futuro se pretende reforzar un enfoque que pase de la atención de sustancias específicas a la de las actividades que las generan, concediendo un mayor peso a medidas que prevengan la emisión de tales sustancias. También se ha recomendado concentrar esfuerzos en promover avances de los PARAN ya existentes, antes de iniciar otros (Stratos 2003).

Distintas opiniones y reportes coinciden en que los logros alcanzados en México hasta la fecha a través del MASQ han sido muy significativos y mayores a los registrados en los Estados Unidos y Canadá, debido a los rezagos que se tenían en México en la gestión de este tipo de sustancias, y a que este último país se ha beneficiado en alguna medida de la experiencia acumulada por sus socios comerciales, con lo cual los avances en la eliminación de ciertas

sustancias tóxicas y la reducción o manejo controlado de otras han podido conseguirse en un tiempo menor de lo que hubiera ocurrido de otra forma.²⁹

Hasta la fecha, en México se ha logrado la eliminación de dos pesticidas (DDT y clordano) y existe el compromiso de eliminar, al término de su vida útil, los ascareles, también llamados bifenilos policlorados (BPC) que están en uso. De igual manera, se han dado los primeros pasos para limitar la generación y tener un mayor control sobre el mercurio, y limitar la emisión de dioxinas, furanos y hexaclorobenceno.

Todas las sustancias arriba mencionadas, con excepción del mercurio, están incluidas en la lista de compuestos orgánicos persistentes del Convenio de Estocolmo de 2001, los cuales los países firmantes —México entre ellos— acordaron eliminar en distintos plazos por su peligrosidad a la salud y el ambiente.

i) Planes de acción para la eliminación del DDT, el clordano y los ascareles. El proyecto de cooperación para la eliminación del plaguicida DDT ha sido probablemente uno de los más exitosos de la CCA. Se inició en 1999 en el marco de un PARAN específico, con el propósito de buscar opciones para combatir y erradicar el paludismo en México sin usar DDT, lo cual condujo a su erradicación en 2000. El DDT se usó durante muchos años por considerarse la opción más eficaz para combatir el paludismo que es transmitido, sobre todo en el sureste del país, por picaduras del mosquito Anopheles, pero que, por su toxicidad, tiene efectos adversos sobre la salud y el medio ambiente, no sólo de México, sino también de los Estados Unidos y Canadá, por tratarse de un compuesto orgánico persistente, los efectos adversos pueden dejarse sentir a miles de kilómetros de distancia, lo cual lo convirtió en un asunto del interés trinacional (CCA 1997, p.14).

Después de la eliminación del DDT en México, los esfuerzos continúan para tratar de evitar nuevos brotes de paludismo y de extender este esfuerzo hacia los países de Centroamérica. En el diseño y la ejecución del proyecto la CCA ha jugado un papel central, si bien se ha requerido la participación de varios organismos más, de dentro y fuera de México, tanto en calidad de financiadores como de ejecutores (véase el recuadro 1).

Para la eliminación del clordano, otro plaguicida tóxico, también fue elaborado un PARAN, que condujo a su eliminación definitiva en los tres países del área. México había ya restringido el uso de este plaguicida desde antes de la entrada en vigor del TLCAN y el ACAAN, pero continuaba en uso y, de hecho, entre 1992 y 1996 se importaba de los Estados Unidos. Con la acción concertada, fue posible una estrategia de acciones paulatinas, que culminaron con la prohibición completa del uso del clordano en México en 1998 y un monitoreo de los remanentes. En la puesta en operación del PARAN respectivo, México contó con evaluaciones de riesgo sobre productos alternativos al clordano, que pusieron a disposición los Estados Unidos y Canadá, así como información sobre el programa de recolección de residuos peligrosos de estos países, para apoyar su propio programa. (CCA, 2003c; Yarto, M, 2004).

²⁹ Véanse al respecto CCA, 2004b, pp. 13 y 16, varios de los informes anuales de la CCA y los reportes de avances del subprograma MASQ. La opinión de funcionarios y ex-funcionarios consultados es también coincidente al respecto.

Recuadro 1

PLAN DE ACCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DEL DDT EN MÉXICO Y EN CENTROAMÉRICA

Se trata de una de las iniciativas del subprograma para el Manejo Adecuado de Contaminantes (MASQ) de la CCA, digna de especial atención, tanto por los resultados que se han obtenido a través de ella, como por el enfoque seguido, que ha llevado a incluir también acciones de cooperación en el área centroamericana.

El elemento central del proyecto impulsado por la CCA ha sido fortalecer las bases preventivas para el control del paludismo, a través de acciones de muy diversa índole. Se ha trabajado con las llamadas “áreas laboratorio”, en las que se llevan a cabo acciones de saneamiento básico, actividades de detección amplia y medidas de respuesta rápida, algunas actividades para el tratamiento de largo plazo de la problemática, etc.

La participación de la CCA se ha dirigido tanto a financiar algunas actividades consideradas clave (como, por ejemplo, algunos estudios de efectividad de distintas alternativas biológicas o químicas, mediciones y actividades de vigilancia), como a coordinar las actividades de grupos de trabajo (“task-forces”) con expertos de dentro y fuera del país y con representantes de los sectores involucrados. Al inicio fue muy importante su participación también para apoyar una visión fresca del problema y ayudar a superar los escepticismos y resistencias que se tenían en el país frente a estrategias diferentes al uso del DDT.

Además de la CCA, han participado en el proyecto la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Secretaría de Salud del gobierno mexicano, centros de investigación como el Instituto Nacional de Salud Pública y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, consultores, gobiernos estatales y grupos locales.

Aunque el propósito final del proyecto ha sido dejar de emplear el DDT y eliminar las existencias de éste en el país, es decir, una motivación de tipo ambiental, la naturaleza y complejidad del problema requirieron estimular o reconocer la participación de muchos otros actores y avanzar con la percepción dominante, en muchas fases del proyecto, de que el propósito era combatir el paludismo y evitar sus rebrotes en el país.

El esquema seguido para la eliminación del uso del DDT en México está sirviendo ya como referencia para los países centroamericanos. Además de la aportación financiera de la CCA, que ha sido de 300.000 dólares, para la continuación del proyecto en México (monitoreo y medidas para impedir rebrotes) y emprender acciones de combate al paludismo en Centroamérica, se logró asegurar recursos adicionales para alcanzar un total de 13,9 millones de dólares, de los cuales 7 millones provienen del GEF. También hay aportaciones del PNUMA, de la OPS, de los gobiernos nacionales —mayoritariamente en especie— y algunas otras instituciones. Para esta nueva fase del proyecto se previó una duración de 3 años más un año previo de preparación.

Este caso constituye un referente importante, tanto para analizar las posibilidades de cooperación interinstitucional entre organismos del área TLCAN y el área del TLCCA-EU, como por tratarse de un ejemplo de problemas ambientales en los cuales los esfuerzos regionales pueden rendir más efectivos y permanentes los logros alcanzados a nivel nacional o en un área geográfica más restringida. Así, el hecho de que el DDT es un compuesto tóxico que se puede desplazar a muy grandes distancias y causar daños en sitios remotos a los de su generación, hizo atractivo para los Estados Unidos y Canadá un programa para su eliminación en México. La naturaleza misma de la problemática llevó después a considerar la conveniencia de extender esta iniciativa hasta Centroamérica, pues la erradicación del paludismo no es efectiva si no se logran evitar los focos de contagio provenientes de esta región (emigrantes). Aunque en la mayoría de los países de Centroamérica el DDT se dejó de utilizar desde hace ya algunos años, antes incluso que en México, el paludismo no se ha controlado, además de que subsisten algunos acervos remanentes de DDT.

/Continúa

Recuadro 1 (Conclusión)

Para extender la iniciativa hacia Centroamérica se presentó al inicio un problema formal, pues no era lógico que la CCA promoviera un problema de salud (el beneficio ambiental es indirecto) fuera de la región TLCAN. Eso hizo necesaria la incorporación o el reforzamiento de la participación de otros organismos, particularmente de la OPS, que en Centroamérica goza de una gran influencia.

México ha jugado un papel importante en el proceso de extensión de esta iniciativa a los países centroamericanos apoyando, por ejemplo, con el envío de expertos mexicanos que participaron previamente en la instrumentación del proyecto en México.

Poder asegurar recursos financieros significativos para el proyecto de eliminación del DDT ha sido un paso muy importante. Sin embargo, también se han enfrentado algunas limitaciones para poder disponer de esos recursos, que son bastante ilustrativas de aspectos operativos que no pueden descuidarse. a/

Además de los problemas de flujo efectivo de fondos, descoordinación y burocracia, también se han presentado dificultades por la falta de continuidad de los funcionarios en los países centroamericanos, que son cambiados muy frecuentemente.

a/ Por ejemplo, los fondos del GEF se desembolsan sólo en 36 partes iguales, pero en la práctica se requieren en el período inicial inversiones que superan la parte disponible para ese período. Circunstancias como estas han contribuido a que hasta ahora no se ejerzan los recursos como estaba previsto y, por otra parte, si éstos no se usan en el período previsto, teóricamente se pierden. Entre 2000 y 2003 el proyecto ha estado prácticamente detenido, sin que se apliquen fondos.

Los ascareles o PCBs se han utilizado principalmente en transformadores y otras instalaciones eléctricas pero su toxicidad ha sido ya comprobada. En el marco del PARAN respectivo, México se comprometió a dejar de emplearlos y a que aquellos que aún están en uso serán adecuadamente confinados al final de su vida útil. Una forma recomendada de manejo final es la incineración, pero el país no cuenta con la infraestructura requerida y la posibilidad de enviar estos compuestos a incinerar a los Estados Unidos ya fue cancelada en una ocasión por una prohibición de una Corte de Justicia estadounidense.

ii) Otros planes de acción. En el caso del mercurio, un metal pesado de conocida toxicidad, se ha logrado, en el marco de un PARAN, avanzar en México en la construcción de sistemas de monitoreo y, en forma más bien modesta, en la reducción de las emisiones de algunas fuentes antropogénicas de este metal.³¹ Debido a que hasta la fecha no existen mediciones que cuantifiquen con precisión las emisiones y las concentraciones de mercurio en el país, el monitoreo y la construcción de sistemas de información constituyen elementos centrales. Hasta ahora, se han instalado dos sitios de muestreo de mercurio en húmedo en sitios considerados

³¹ Sólo se considera las antropogénicas, pues el mercurio se genera también, de manera inevitable, mediante algunas reacciones naturales, que es prácticamente imposible evitar.

relevantes del territorio mexicano y se trabaja en modelos para determinar los flujos de dicho metal en la atmósfera, además de que se ha concedido importancia a elevar la capacidad técnica para analizar los flujos, conocer y comunicar los efectos del mercurio. Se iniciaron también proyectos piloto para el manejo adecuado del mercurio.³²

Los PARAN para el manejo de dioxinas y furanos, hexaclorobenceno y lindano en América del Norte se encuentran en fases menos avanzadas en México. A este respecto, vale la pena destacar que México ha expresado su preocupación por el establecimiento de planes de acción para sustancias cuya eliminación no forma en este momento parte de sus prioridades de acción y que supone desviar recursos a instancias gubernamentales bastante pequeñas, ya de por sí saturadas, y con limitada infraestructura.³³

La CCA aprobó también hace algunos años un PARAN transversal para el monitoreo de las sustancias químicas contenidas en los demás PARAN. Éste ha enfrentado muchos problemas, particularmente en el caso de México, donde las limitaciones presupuestales del gobierno son muy grandes para poder llevar a cabo la evaluación de las líneas base, esto es, las mediciones de la situación inicial en cuanto a existencia y ubicación geográfica de las sustancias químicas. Salvo algunos estudios parciales que se han llevado a cabo para la medición del DDT y el mercurio, a través de instituciones mexicanas y en algunos casos con el apoyo de expertos estadounidenses y/o canadienses, en México no hay todavía información disponible sobre la presencia y concentración en el territorio de sustancias químicas tóxicas y ésta es cara de obtener. Para la medición de la concentración de sustancias químicas, por ejemplo, la colecta de muestras y el uso de reactivos que son necesarios implican costos muy altos, lo cual contribuye decisivamente a que la medición se haya convertido en México en un cuello de botella hasta la fecha.³⁴

En términos de monitoreo de sustancias químicas, se considera que la aportación más importante de la CCA para México ha consistido en facilitar la interlocución y el intercambio de información, así como en favorecer la continuidad de actividades de este tipo. Así, por ejemplo, cuando se conformó el grupo de trabajo respectivo para realizar dicho monitoreo, se pretendía estandarizar en la región los métodos de monitoreo de sustancias químicas, lo cual, se concluyó, era en gran medida inviable.

Para favorecer los avances del MASQ en México, se ha destinado una persona responsable de darle seguimiento a este programa con cargo a la oficina de enlace de la CCA en la Ciudad de México. En sus primeros años de operación hubo también apoyo financiero para la realización de estudios y el pago de consultores semifijos que reforzaban la capacidad de gestión del gobierno mexicano en materia de sustancias químicas.

En síntesis, México ha avanzado considerablemente en controlar la mayor parte de las sustancias químicas incluidas en los planes de acción, pero muchas de las iniciativas emprendidas

³² CCA, 2004e; Stratos, 2003; así como información proporcionada por José Manuel Galindo, Responsable del Programa sobre Sustancias Químicas de la Oficina de Enlace en México de la CCA.

³³ Stratos, 2003, así como información obtenida en entrevistas.

³⁴ Información proporcionada por José Manuel Galindo, Jefe del Programa sobre Sustancias Químicas de la Oficina de Enlace en México de la CCA.

le han significado altos costos al país y éstos, a su vez, han sido un obstáculo al cumplimiento de todos los compromisos. A ello hay que sumar la limitada infraestructura disponible (por ejemplo, equipo para la medición o incineración controlada) y las fallas en el manejo de la política ambiental gubernamental. A pesar de esta situación, existe la impresión por parte de personas clave en el tema ambiental en México, de que estas actividades han influido muy favorablemente para que la política y las instituciones ambientales mexicanas se ocupen del tema de las sustancias químicas y desarrollen una cierta capacidad para manejarlas, y que esto, a su vez, ha tenido efectos ambientales favorables.

Esta experiencia puede ser un muy útil punto de referencia para los países centroamericanos, cuyos recursos son más limitados que en México para enfrentar problemas ambientales. En este caso, de desarrollarse un programa para controlar sustancias químicas, sería necesario ser selectivos en los químicos considerados y, dado que muchos de ellos tienen un impacto en un radio geográfico amplio, sería necesario conseguir cooperación de los países que comparten este problema, además de otras fuentes, para poder financiar su control o eliminación. El antecedente del DDT y el apoyo que recibió la región centroamericana para eliminarlo permite pensar que estos países podrían ser más activos en este tipo de medidas ambientales, sin tener que incurrir en costos desproporcionados.

c) **Actividades de prevención de la contaminación**³⁵

A partir de un diagnóstico de necesidades, entre 1994 y 2000 se llevó a cabo, con apoyo de la CCA, un Programa para la Prevención de la Contaminación (PPC) para México que tenía como propósito mejorar las capacidades en esta materia. Un fuerte obstáculo para llevar a cabo este programa eran las grandes diferencias entre los enfoques entre los países del TLCAN sobre la prevención de la contaminación, lo cual complicó las actividades de cooperación trilateral en un primer momento.

Inicialmente, el PPC se orientó al desarrollo de 11 casos demostrativos en sectores tales como fundición, curtiduría, aceites comestibles, galvanoplastia, fabricación de vidrio e industria metalmecánica. Después se dejó de lado la idea de los casos demostrativos, toda vez que existían varias iniciativas de ese tipo en el país, como la conducida por el Centro Mexicano para la Producción más Limpia llevada a cabo con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Instituto Politécnico Nacional, con lo cual se duplicaban esfuerzos.

El PPC evolucionó entonces hacia la promoción de proyectos de financiamiento a la prevención de la contaminación, por una parte, y de apoyo a la interlocución entre los actores relevantes. La primera línea de acción dio lugar, en 1996, a la creación del Fideicomiso para Proyectos de Prevención de la Contaminación (FIPREV), mientras que la segunda toma forma en la Mesa redonda para la Prevención de la Contaminación en México (MRPPCM), establecida en el año 2000.

³⁵ La información presentada en este apartado se desprende de la entrevista sostenida con Arturo Rodríguez Abitia, Jefe del Programa de Desarrollo de Capacidades para la Prevención de la Contaminación de la Oficina de Enlace en México de la CCA, así como de CCA, 2004c.

En ambas iniciativas se han tenido que enfrentar una serie de dificultades importantes para lograr aceptación e ir dando forma a los proyectos. Así, por ejemplo, la dificultad que ha conllevado promover la idea de adoptar medidas para prevenir la contaminación, ha conducido a que las acciones específicas hayan estado fuertemente marcadas por la disposición de los actores involucrados (empresas acreditadas, participantes en la mesa redonda), más que por las prioridades ambientales del país. La persistencia en los esfuerzos y el desarrollo de una labor de convencimiento frente a autoridades y empresarios, principalmente, han sido factores importantes para la sobrevivencia de ambas iniciativas. A la fecha éstas tienden a consolidarse y, en torno a ellas se han desarrollado metodologías de trabajo y se han obtenido resultados que se desarrollan a continuación

i) Proyecto FIPREV. La iniciativa por apoyar el financiamiento a actividades de prevención de la contaminación se concretó en el establecimiento de un fideicomiso o fondo revolvente destinado a proveer créditos en condiciones favorables a micro, pequeñas y medianas empresas (PYME) del país, para que lleven a cabo inversiones que se traduzcan en prevención de la contaminación. El fondo inició sus operaciones en pequeña escala, contando con un capital semilla ligeramente superior a un millón de dólares, aportados entre 1996 y 1998 por la CCA y la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), a través de su Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa (FUNTEC)(CCA, 2004c).

Hasta julio de 2004 los créditos otorgados por el FIPREV (80 en ese momento) sumaban 23 millones de pesos mexicanos (aproximadamente 2 millones de dólares) y en términos ambientales se estima ayudarían a prevenir cada año la emisión de 2,600 toneladas de sustancias tóxicas y abatir en cerca de 160.000 metros cúbicos el consumo de agua.³⁶ Una descripción más detallada del fondo FIPREV, sus criterios de operación y resultados aparece en el recuadro 2.

ii) Mesa Redonda para la Prevención de la Contaminación (MRPPC). Esta iniciativa se conformó con la idea de promover en México la prevención de la contaminación y crear un espacio de interlocución de los actores relevantes en el país, lo cual se refleja en su Consejo Directivo donde participan empresarios, gobierno, organizaciones no gubernamentales y académicos. Los dos iniciadores de esta Mesa fueron la CCA —la cual además pagó un estudio de necesidades para tal efecto— y el Centro Mexicano para la Producción Más Limpia.

³⁶ El efecto acumulado asciende a 8.000 toneladas evitadas de sustancias químicas y ahorro de 440.000 m³ de agua. CCA, 2004c, p.2

Recuadro 2

EL FONDO FIPREV

Para iniciar el proyecto fue necesario realizar un esfuerzo de gestión importante dados los requerimientos que existen en México para crear un fondo crediticio con las características que se buscaban. Así, fue necesario gestionar durante más de un año autorizaciones ante las autoridades hacendarias del país.

La CCA invirtió un total de 350.000 dólares en el proyecto y anunció que no hará más aportaciones. No obstante ello, le ha sido requerido que siga formando parte de la Comisión Ejecutiva y del Comité Técnico del FIPREV debido al importante papel que juega para dar credibilidad y facilitar la operación del fideicomiso. FUNTEC, por su parte, ha hecho suyo ya el proyecto, lo cual le da más solidez.

Recursos financieros: El fideicomiso se conformó con aportaciones iniciales de 100.000 dólares de la CCA y 100.000 dólares de FUNTEC. Posteriormente hubo aportaciones adicionales al fideicomiso por parte de ambos organismos hasta hacer que el fondo alcanzara cerca de 1 millón de dólares. Desde 2002, la banca de desarrollo, por vía de Nacional Financiera (NAFIN), aceptó utilizar al FIPREV como organismo operador, con lo cual los recursos disponibles por el fideicomiso y el potencial del esquema se elevaron significativamente hasta alcanzar cerca de 5 millones de dólares, si bien estas nuevas condiciones han representado también ciertas restricciones geográficas en la operación. De igual modo, la Secretaría de Economía aporta hoy en día una cantidad destinada a asistencia técnica. Con ambas adiciones se ha constituido un segundo fondo llamado FIPREV II.

En FIPREV II, considerando todas las fuentes, se dispone actualmente de una línea de crédito de alrededor de 4 millones de dólares y se espera que crezca a 10 millones al final del presente año con el apoyo del fondo PYME (destinado a empresas pequeñas y medianas) de la Secretaría de Economía.

Créditos otorgados: Hasta ahora, se han otorgado 81 créditos, de los cuales 26 han sido ya liquidados y el resto están siendo pagados. El monto total otorgado corresponde a 24.8 millones de pesos. De los créditos hasta ahora concedidos, 53 han sido con cargo al fideicomiso FIPREV y 28 como parte de FIPREV II, con lo que éste último en 2 años ha alcanzado la mitad de lo que el otro ha otorgado en seis (otorgó sus primeros dos créditos en diciembre de 1998).

Los ahorros anuales para las empresas a quienes se otorga el crédito, según la experiencia previa, oscilan entre 160.000 y 400.000 pesos al año y los plazos de recuperación de la inversión van de 7 a 25 meses (CCA, 2004c, 1).

La distribución sectorial de los créditos sigue aún mostrando una gran concentración con predominio de las empresas curtidoras, que suman 56 (69% del total) y de la industria química (8 créditos, que equivalen a cerca del 10 %). Se han otorgado algunos créditos en 10 giros industriales más, además de un rastro y un club de golf. Estos últimos expresan la preocupación manifestada por quienes deciden la orientación del FIPREV, en el sentido de buscar una mayor diversificación de los créditos e incluso financiar inversiones más allá del sector manufacturero.

En términos geográficos también hay un gran predominio de Guanajuato y la Zona Metropolitana del Valle de México por sobre el resto de los estados. Hay que decir que es en estos dos sitios en los que se cuenta con promotores. La diversificación geográfica también interesa pero hasta ahora no se ha logrado. Una limitante para esto es, actualmente, el hecho de que NAFIN exige a sus operadores que tengan una oficina en los estados en los que realizan operaciones y el FIPREV no cuenta con capacidad para cubrir todo el territorio en esas condiciones.

/Continúa

Recuadro 2 (Conclusión)

Operación: El crédito concedido no rebasa 500.000 pesos, es decir, son créditos pequeños para empresas pequeñas. El crédito concedido a través del FIPREV debe, en todos los casos, corresponder a un máximo del 80% de la inversión total.

El monto otorgado se toma del fideicomiso y, con la incorporación de NAFIN, se dispone también de un apalancamiento adicional: por cada peso que se otorga procedente del fideicomiso NAFIN aporta otros 5 pesos de sus líneas de crédito.

El principal atractivo del esquema se encuentra en las condiciones para el otorgamiento (tanto la aceptación del tipo de beneficiarios como del tipo de inversiones) y el repago del monto prestado. Al inicio se lleva a cabo una evaluación tanto de la viabilidad financiera como del beneficio ambiental del proyecto. Después hay también monitoreo. El beneficio ambiental se considera a partir de lo que las propias empresas comunican, esto es, a confianza.

Lo pequeño del monto de cada crédito y del número de créditos otorgados, junto con las dificultades para convencer a los beneficiarios, han hecho que los costos administrativos de cada crédito sean muy altos y esto se ha constituido en el principal reto a vencer por el proyecto. Se espera que, conforme se eleve la cartera de créditos el costo administrativo por cada uno de ellos disminuya.

La dificultad para colocar los créditos, a pesar de lo ventajosos que son con respecto a cualquier otro crédito, reside en la desconfianza de la PYME a los préstamos por vía formal, en la poca credibilidad que tiene la asistencia técnica frente a este grupo de empresas y en la renuencia a inversiones ambientales, en parte por desconocimiento.

La decisión del otorgamiento de los créditos reside en un Consejo Técnico. Existe también una Comisión Ejecutiva que sugiere a aquél el destino de los créditos. La CCA participa formalmente en ambos órganos.

a/ El Consejo Técnico está integrado por representantes de la CCA, FUNTEC, la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), el Programa Universitario de Medio Ambiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Consejo de Negocios Internacionales de los Estados Unidos y el de Canadá (USCIB y CCIB). En la Comisión Ejecutiva participa también la CCA, junto con representantes de NAFIN, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), el Centro Mexicano para la Producción Más Limpia y el World Environmental Center, una organización no gubernamental radicada en los Estados Unidos.

En Canadá y en los Estados Unidos ya existían instituciones semejantes cuando su equivalente mexicano fue creado, y la MRPPC de México ha buscado promover la interlocución y actividades conjuntas con aquéllas. A diferencia de sus similares de Canadá y los Estados

³⁸ La MRPPC mexicana se financia a través de algunos patrocinios y de las cuotas de participación en sus foros anuales. Con el esquema de organización elegido, que es en buena medida virtual, logra mantener bajos costos administrativos. En fecha próxima se prevé que se constituya formalmente como una asociación civil sin fines de lucro (A.C.).

Unidos, la MRPPC de México no depende de las autoridades.³⁸ Las aportaciones financieras de la CCA a esta iniciativa han sido en buena medida en especie (tiempo de dedicación por parte del personal de su oficina de enlace en México, préstamo de infraestructura) así como el pago de los viáticos de algunos expertos.

El énfasis de este programa se ha centrado en la prevención de la contaminación en las PYME y en las maquiladoras del norte del país. Hasta ahora, el balance de resultados es mixto: hay algunos logros y otros aspectos que no han funcionado bien. Entre los primeros están el haber podido reunir a distintos actores relevantes en el país y haber podido promover un diálogo con sus homólogos en los Estados Unidos y Canadá, en el cual ha habido un intercambio de información y consultas puntuales. Entre las dificultades está la aún insuficiente participación del público y de ciertas regiones específicas (el sur del país, por ejemplo), así como un enfoque aún estrecho, pues únicamente considera la contaminación industrial, dejando al margen otras actividades con iguales o mayores efectos contaminantes (pesca, agricultura y la operación de puertos). Un aspecto que limita mucho la iniciativa es que las actividades de prevención de la contaminación, como tales, no están reguladas y no hay, por tanto, un marco de acción claro.

Las iniciativas para la prevención de la contaminación dentro del TLCAN serían útiles de replicar en Centroamérica donde existe un gran número de PYME con estándares ambientales muy bajos y sin recursos o conocimientos para mejorarlos y una iniciativa como el FIPREV sería muy idónea para ayudar a uno de los sectores que más dificultades tienen para cumplir normas ambientales básicas. Aunque no hay financiamiento dentro del TLCCA-EEUU para la cooperación ambiental el ejemplo del programa FIPREV en México es útil, pues no ha requerido de muchos fondos y ha habido diversas instituciones que han estado dispuestas a apoyar financieramente, lo cual podría ocurrir también en el Istmo. Asimismo, la mesa de diálogo podría ser una actividad útil en Centroamérica, pues se requiere promover una cultura de prevención de la contaminación, poco arraigada allí, además de necesitarse una concepción similar de cómo llevarla a cabo en forma efectiva, especialmente por la vecindad de los países entre sí y los recursos compartidos geográficamente.

d) Registro de emisiones contaminantes

Un tema muy presente desde la formación de la CCA y también muy polémico ha sido el del registro de las emisiones contaminantes originadas en fuentes fijas, principalmente industriales, a los distintos medios y sus transferencias, tales como reaprovechamiento, reciclaje o entrega a terceros. En los Estados Unidos y Canadá ya existían registros de este tipo antes de la firma del TLCAN y se ha buscado que en México éste se desarrolle utilizando la misma metodología que sus dos socios del TLCAN para la presentación de los informes por parte de las empresas y para la sistematización de la información, y que se hagan públicos los resultados.

Desde 1995 el Consejo de la CCA ha expedido diversas resoluciones que conllevan, por una parte, la obligación de México de promover la transparencia de la información ambiental y específicamente a crear un registro de emisiones, al tiempo que se han promovido actividades y

se han destinado recursos a tal fin.³⁹ A pesar de la resistencia de ciertos sectores, y después de varias etapas y adecuaciones en la legislación mexicana, en junio de 2004 se publicó ya el reglamento que obliga a que los establecimientos industriales presenten a partir de 2005 un informe de emisiones que permita la integración del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), mismo que, se espera, pueda hacerse público.

Para el caso de los Estados Unidos y Canadá, la CCA integra y divulga anualmente, a través de su reporte *En balance*, las emisiones que de acuerdo con los respectivos registros nacionales de emisiones se han generado, aunque cabe señalar algunas reacciones habidas en años pasados, principalmente por parte del sector privado, en contra de la publicación de este tipo de cifras. Una vez que México haya puesto en práctica y tenga operando su propio registro, la información correspondiente se integraría a este reporte, que tiene como propósitos facilitar el seguimiento a los flujos de contaminantes y crear un incentivo para la reducción de las sustancias químicas consideradas ambientalmente tóxicas, que son 104 en el caso de México.⁴⁰

Aún quedan por definirse algunos aspectos operativos del RETC mexicano, como el listado de sustancias cuya emisión tendrá que ser obligatoriamente informada y la determinación, eventualmente, de los niveles a partir de los cuales será necesario reportar las emisiones de tales sustancias. El reporte de emisiones que se incorporarán al RETC es obligatorio para establecimientos de los 11 giros industriales que corresponde regular al gobierno federal en materia de emisiones a la atmósfera (DOF, 2004). Mediante convenios entre aquél y los gobiernos de los estados y municipios se esperaría ir integrando con el tiempo a otros establecimientos. También se piensa que el número de sustancias obligadas a reportar podría aumentar con el tiempo (Mallén, 2004). Por el momento el RETC mexicano, sin embargo, será mucho más limitado que en los Estados Unidos y Canadá debido a las dificultades que existen para medir todas las emisiones y por la mayor resistencia por parte de las empresas a seguir los procedimientos requeridos.

Los obstáculos para la aplicación del RETC en los países centroamericanos probablemente serían mayores que en México, debido a la escasa disponibilidad de información de base (por ejemplo, conocimiento de las fuentes de emisión), de la difícil coordinación administrativa, del cabildeo político y sensibilización de la opinión pública que se requeriría para arrancar un programa de este tipo. Sin embargo, este es un requisito que está llegando a la región a través de diversas vías y para el cual hay varios organismos financieros internacionales que están destinando fondos para su implementación. Al mismo tiempo, el establecer el RETC ayuda a cumplir una serie de acuerdos ambientales internacionales a los cuales varios países de la región están suscritos. Entre ellos están el Protocolo de Montreal, la Convención de Rotterdam, la

³⁹ Los recursos asignados por la CCA al RETC mexicano sobrepasan los 2.5 millones de dólares, como se desprende del cuadro 1 A del Anexo 4. Un desarrollo de las distintas actividades y etapas del RETC en México, se documenta, con más detalle en los informes anuales de la CCA, así como en Winfield, 2003, pp. 38-56. Este último ve como una de las grandes aportaciones de la CCA la posibilidad de ofrecer un espacio alternativo a los actores políticos involucrados en el establecimiento del RETC en México, ya internamente bloqueados en sus discusiones.

⁴⁰ En Estados Unidos, las sustancias que es obligado reportar ascienden a 650 y en Canadá a. 268. Véase Mallén, 2004, p.35.

Convención Marco de Cambio Climático, la Convenio de Basilea y la Convención de Estocolmo, que hace una mención explícita a registros del tipo del RETC.

e) Acciones regionales para la conservación de la biodiversidad

La protección a los recursos naturales y la biodiversidad no es un tema relevante y explícito en el ACAAN debido, en gran parte, a las diferencias ya mencionadas anteriormente entre las agendas ambientales de los Estados Unidos y los otros dos países. Este obstáculo se refuerza por la falta de contraparte institucional en el tema de biodiversidad en los países del TLCAN, ya que en los Estados Unidos el organismo responsable de atender los temas de biodiversidad es el Departamento del Interior, que formalmente no está incluido en la CCA, y es la EPA la encargada de representar a los Estados Unidos en la CCA.⁴¹ Vale destacar que en el TLCCA-EEUU este no debería ser un problema tan serio, ya que será el Departamento del Interior de los Estados Unidos el que formará parte de la CCA.

De todas formas, el Consejo y el Secretariado de la CCA han introducido los temas de biodiversidad y otros de naturaleza “verde” en su agenda por iniciativa propia, a raíz del interés en él manifestado por México y Canadá. De hecho, la CCA se planteó la conservación de la biodiversidad como una de las líneas de la cooperación trilateral desde el principio. Aunque con resultados aún muy limitados, este grupo de actividades se ha ido diversificando y es el que a la fecha integra más orgánicamente sus distintas iniciativas, luego de la aprobación en 2003 de la estrategia trilateral de largo plazo en materia de biodiversidad. Los resultados obtenidos de las iniciativas específicas que se han desarrollado a lo largo de 10 años son muy heterogéneos y en algunos casos los productos no son aún visibles, aunque se considera que los beneficios importantes de varias de ellas se verán en los próximos años. En términos generales, los avances se han dado principalmente en términos de lo que Glicksman (2004) denomina “acumulación de información” y en la creación de vínculos institucionales, y significativamente menos en los programas de gestión.

La iniciativa en la que se ha trabajado con mayor continuidad y los resultados son más tangibles es aquella destinada a la conservación de las aves de América del Norte. Algunas otras iniciativas en materia de conservación de especies y de cooperación en la conservación de áreas naturales —principalmente marinas— que se extienden más allá de las fronteras nacionales son también consideradas como exitosas o como prometedoras por parte de distintos actores involucrados.

i) La elaboración del Plan Estratégico para la Conservación de la Biodiversidad de América del Norte. Las condiciones particulares de México hacen de la conservación de la

⁴¹ Ejemplos de esto han sido, según opiniones de expertos, la exclusión de la agenda de cooperación del tema forestal por parte de Canadá como resultado de las dificultades del gobierno de este país con el gremio de los productores forestales; de igual modo, las resistencias de algunos grupos de académicos y organizaciones no gubernamentales de los tres países que llevaban a cabo de manera irregular algunas actividades de cooperación desde antes de la aparición de la CCA y que han sido renuentes a participar activa y consistentemente en actividades desarrolladas en el marco del programa trilateral coordinado por este organismo.

biodiversidad una de las principales preocupaciones ambientales, por lo que la posibilidad de contar con iniciativas trilaterales de este tipo es relevante. En este sentido, su experiencia puede ser útil para los países Centroamericanos, ya que la conservación de la biodiversidad en esta última región es de alta prioridad en su agenda ambiental. A la vez, al igual que en el caso del ACAAN, el tema no es prioritario en el TLCCA-EEUU, de forma que requiere de iniciativas propias para llevar adelante la cooperación en esta área.

Desde 2001 como resultado de un mandato expreso del Consejo de la CCA en el TLCAN, se inició un proceso de discusión y consultas que desembocó en la definición de un *Plan Estratégico de Cooperación para la Conservación de la Biodiversidad de América del Norte*, el cual fue aprobado en 2003. Este Plan define una visión de largo plazo para la cooperación trilateral, orientaciones generales de las actividades que se pretende abordar de manera conjunta y mecanismos de seguimiento sistemáticos. Aunque no ha estado exenta de problemas, la definición misma del *Plan Estratégico* y el establecimiento de los canales de comunicación entre funcionarios y expertos de los tres países que se propició en estos años son, en opinión de varios de los actores, productos sobresalientes de la cooperación. Ingrediente importante para poder llevar a cabo el proceso de discusión sobre el documento estratégico referido fue, a su vez, la conformación de un grupo de trabajo intergubernamental consistente y la incorporación en él de expertos muy reconocidos de los tres países, provenientes no sólo de los respectivos gobiernos, sino también de la academia y de otros sectores más.

El *Plan Estratégico* define un total de 14 ecorregiones, tanto marinas como terrestres, consideradas como prioritarias para la conservación de la biodiversidad en el subcontinente. De ellas, cuatro están ubicadas por completo en territorio mexicano y otras tres incluyen alguna parte de él (CCA, 2004e y 2002a). Se considera que el abordaje conjunto de ecosistemas que sobrepasan las fronteras nacionales es una forma más efectiva de protegerlos. Junto con las acciones para regiones de interés, también se contempla el trabajo para especies de preocupación común, tanto migratorias como transfronterizas.

ii) Iniciativa para la Conservación de Aves de América del Norte. Tanto la continuidad e institucionalización de los esfuerzos de cooperación con respecto a la conservación de las aves como la opinión de expertos y reportes varios,⁴² llevan a la conclusión de que un ejemplo exitoso de cooperación trilateral es la *Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte*, una de las pocas que han gozado de permanencia durante varios años y han dado resultados tangibles.

La iniciativa pretende fortalecer capacidades locales y favorecer la acción concertada entre diferentes organizaciones e iniciativas abocadas a la conservación de las aves. Arrancó en 1999, culminó una primera etapa dirigida a establecer las bases institucionales para la conservación de las aves y en 2002 inició una segunda etapa, que está más enfocada a actividades de campo. La iniciativa ha tenido influencia en las políticas nacionales de los tres países miembro y ha servido como un efectivo unificador del tratamiento seguido en cada uno de ellos, en materia de conservación de aves (CCA, 2002a).

⁴² Para las fuentes escritas véanse, por ejemplo, CCA 2004b; CCA, 2004e; Glicksman, 2003.

Más aún, la importancia de abordar este tema como una de las áreas de interés común radica no sólo en la posibilidad de un mejor manejo de las aves mismas, sino además en lo que a través del monitoreo y estudio de éstas se puede llegar a determinar con respecto al estado de los ecosistemas y la presencia de sustancias químicas en el ambiente, por tratarse de especies muy visibles, de distribución ubicua en el territorio y que registran una rápida respuesta a cambios en su entorno.

Como una forma de reforzar aún más la efectividad de los esfuerzos emprendidos ha sido analizada la posibilidad de proponer la incorporación de países de Centroamérica a esta iniciativa, aunque persiste el obstáculo de que los Estados Unidos desearía hacerlo sobre una base de país por país y no en forma regional. El ACA dentro del TLCCA-EEUU da una posibilidad de retomar el tema regional con los Estados Unidos y a través de la IMDS del PPP con México. Con la experiencia ya adquirida en el TLCAN en esta materia el esfuerzo, al menos desde el punto de vista metodológico, sería menor.

iii) Otras acciones regionales para la conservación de la biodiversidad. En el manejo conjunto de algunas especies amenazadas de interés común (no necesariamente migratorias) y en la gestión de humedales —entre cuyos ecosistemas de los tres países existe una interacción natural— ha habido algunos resultados importantes y se presenta como atractivo para México el trabajo iniciado en materia de áreas naturales que atraviesan las fronteras nacionales,⁴³ sobre todo en lo que se refiere a áreas marinas, para las cuales fue establecida ya una red a escala subcontinental y se ha venido trabajando en el desarrollo de Sistemas de Información Geográfica (SIG) para áreas prioritarias de la región marina que va del Golfo de Baja California, en México, hasta el estrecho de Bering, en Canadá.

La iniciativa para la construcción de una red de información sobre la biodiversidad de la región (RIBAN) ha sido un instrumento de utilidad en el proceso de sistematizar información sobre recursos biológicos de la región, cuya metodología fue creada en México. Esta fue en un momento una metodología informática de vanguardia, aunque hoy en día parece haber sido superado por otros instrumentos (Stratos, 2003).

Una de las enseñanzas que se derivan de la experiencia de la cooperación en el tema de biodiversidad en el TLCAN es que es necesario hacer un esfuerzo muy serio por coordinar la cooperación ya en marcha antes del arranque de un nuevo tipo de cooperación para resolver problemas semejantes, como fueron las iniciativas sobre biodiversidad en el marco del TLCAN y los acuerdos que ya operaban como la Comisión Trilateral para la Biodiversidad que existía previo al acuerdo comercial entre los mismos tres países. Los conflictos institucionales que pueden producirse por estos motivos, la duplicación de esfuerzos y las pugnas por conseguir fondos de las mismas fuentes para llevarlos a cabo, puede ser un motivo de paralización no sólo de las nuevas iniciativas sino también de las que ya estaban en marcha. Este es un elemento muy importante a ser considerado por los países de Centroamérica, pues actualmente reciben apoyos múltiples para la conservación de la biodiversidad y necesitaría analizar con cuidado de qué manera se podrían complementar con nuevas iniciativas. En esta coordinación sería muy

⁴³ Algunos instrumentos elaborados previamente al TLCAN han sido muy útiles para apoyar las iniciativas que ha tomado la CCA, destacando los mapas de ecorregiones para todo el territorio que abarca el TLCAN.

importante el papel de la CCAD, ya que ellos canalizan o dirigen muchos de los proyectos orientados a la conservación de la biodiversidad, entre los que está el programa del Corredor Biológico Mesoamericano.

f) Cooperación para la aplicación de la legislación ambiental

En el marco del programa *Legislación y Políticas Ambientales* de la CCA del TLCAN, se han impulsado varias iniciativas y se ha conformado un grupo permanente de trabajo que se ocupa de promover la cooperación para la aplicación efectiva de la legislación ambiental.⁴⁴

Como ya fue comentado, las expectativas iniciales en torno a este tema fueron desmedidas y los resultados, por otra parte, han tenido claroscuros, siendo modestos, por ejemplo, en lo relativo al manejo compartido de bases de datos y la compatibilización de sistemas de información, esto como resultado de las diferencias en los respectivos sistemas legales y las estructuras administrativas, así como de la renuencia de los gobiernos a proporcionar a sus contrapartes cierto tipo de información.⁴⁵

La cooperación trilateral ha sido mucho más fructífera en áreas como el apoyo en la aplicación efectiva de la ley, a través de la capacitación a inspectores ambientales, la elaboración de guías para la verificación en los puntos fronterizos del cumplimiento con las disposiciones vigentes y el intercambio de información genérica, entre otros.

La existencia de grupos de trabajo y espacios establecidos de interlocución a través de la CCA, también ha sido un vehículo importante para facilitar el entendimiento y promover la comunicación entre las autoridades ambientales de los tres países al desahogar casos de tráfico ilícito de sustancias o especies de flora y fauna prohibidas.

Un último aspecto a destacar con respecto a las actividades de cooperación para la aplicación de la legislación ambiental es el hecho de que en el abordaje de este tema se ha reconocido la importancia de un enfoque amplio para elevar la efectividad en la aplicación de la ley, dedicándose atención en los grupos trilaterales de trabajo a las actividades preventivas o inductivas de un buen desempeño ambiental, como los son los sistemas de administración ambiental en la industria y los esquemas de certificación. (CCA, 2003a y 2001b).

Si bien los logros del programa sobre Legislación y Políticas Ambientales de la CCA del TLCAN han sido limitados, por los motivos ya mencionados, el solo hecho de tener un diálogo entre las Partes sobre este tema, permite evaluar la posibilidad de superar algunos problemas ambientales compartidos. A ellos ayuda el intercambio de información, aunque la aplicación de la ley la realice cada país según sus propias reglas. Considerando el número de países que están involucrados en el TLCCAN-EEUU, un ámbito de diálogo entre las autoridades encargadas de

⁴⁴ Se ha establecido el llamado Grupo de Trabajo para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental. Dentro de éste, opera también un subgrupo que se ocupa exclusivamente de la cooperación para la aplicación de la legislación sobre vida silvestre.

⁴⁵ Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, se ha evitado proporcionar cierta información por motivos de seguridad.

aplicación de las leyes ambientales en cada país parece ser indispensable para coordinación de acciones, intercambio de información, creación de capacidades, entre otros aspectos.

g) Otras iniciativas relevantes

Existen algunas iniciativas más que aunque no hayan tenido el peso o la continuidad que tienen algunas de las antes expuestas, ameritan ser mencionadas, bien sea porque su puesta en práctica se tradujo en beneficios muy claros y concretos, o bien porque son ejemplo de formas de cooperación interesantes, cuya reproducción o abordaje a más amplia escala podría ofrecer un potencial interesante a futuro para México, en el marco del TLCAN, o para los países de Centroamérica que participan en el TLCCA-EU.

i) Promoción de mercados de bienes primarios sustentablemente producidos. Se han llevado a cabo actividades auspiciadas por la CCA para la identificación y promoción de oportunidades de exportación de bienes como la palma camedora y el café de sombra, de especial interés para México por ser un país que los produce. Particularmente en el caso del café, se realizaron una serie de actividades que van desde la identificación de la demanda potencial y los criterios ecológicos para certificar el café, hasta la conformación de un fondo para apoyar a cafecultores mexicanos interesados en participar en el mercado de café sustentablemente producido.

Otra iniciativa destinada a conocer las condiciones para el desarrollo de mercados a partir de insumos sustentablemente generados y promover su establecimiento, fue la aplicación de una reveladora encuesta sobre el interés de la industria mexicana en la energía renovable, que da cuenta de la disponibilidad de una proporción importante de los usuarios industriales para hacer uso de energía obtenida a partir de fuentes no agotables. Algunas otras iniciativas, también promovidas por la CCA, tuvieron lugar para fomentar la energía renovable en México, en el marco de su pertenencia al TLCAN (CCA, 2003d, Informe anual 1999 e Informe anual 2001).

ii) Monitoreo y acciones para el mejoramiento de la calidad del aire. A este respecto, en el área del TLCAN se ha venido trabajando de manera continuada desde hace algunos años en varias direcciones. Una de ellas ha sido la atención de las emisiones contaminantes a la atmósfera que se desplazan a grandes distancias y pueden generar, por lo tanto, impactos transfronterizos (CCA, 1997); también se ha puesto atención en las emisiones atmosféricas causadas por el incremento de medios de transporte asociados con los flujos comerciales del TLCAN (CCA, 2001a). En el primer caso se trata de esfuerzos destinados a reducir impactos transfronterizos generados más notoria, pero no exclusivamente, entre países vecinos, mientras que el segundo describe una preocupación por identificar y atenuar impactos ambientales asociados con el incremento de la actividad comercial.

Proyectos adicionales de especial importancia para México han sido el apoyo recibido en la elaboración del Inventario Nacional de Emisiones Atmosféricas, que se culminó ya para seis estados del norte del país, así como en la construcción de una red nacional de monitoreo atmosférico (CCA 2003d y 2004e). Asimismo, la colaboración en la fijación de normas de emisión a vehículos nuevos fue importante, como una estrategia coordinada para evitar la existencia de vehículos fabricados con estándares ambientales diferentes, dependiendo del país en el que habrían de venderse.

iii) Salud infantil y medio ambiente. Se trata de un tema que fue incorporado apenas en el año 2000 en la agenda de la CCA pero en el cual se avanzó desde entonces con bastante rapidez —mediante acción coordinada con otras instituciones— en la definición de indicadores, la valoración de riesgos de la población infantil por exposición a sustancias tóxicas y otras formas de contaminación y la integración de un plan de acción conjunto para reducir efectos adversos en ese grupo de la población. En el estudio de evaluación de los 10 años de la CCA se considera este programa como uno de los más exitosos y con importante influencia en las políticas públicas de los tres países miembro.

Más aún, por tratarse de un tema con un alto significado en países con mayores limitaciones en su gestión ambiental y alta exposición de la población infantil a daños ambientales, como es el caso en México y Centroamérica, vale la pena subrayar las posibilidades de cooperación que existen en esta materia.

iv) Subvenciones a través del FANCA a proyectos de interés para México. Como ya fue referido, durante varios años la CCA otorgó, a través de la figura del FANCA, apoyo financiero a iniciativas con beneficios ambientales potenciales llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales. Dos quintas partes de los proyectos patrocinados han incluido la participación conjunta de organizaciones civiles de más de uno de los tres países miembros y/o acciones en el territorio de más de uno de ellos.

De las 196 subvenciones otorgadas por la CCA a través del FANCA a proyectos comunitarios, 90 se dirigieron a organizaciones mexicanas, 58 de ellas en forma exclusiva y el resto en proyectos compartidos con organizaciones estadounidenses y/o canadiense. En términos de montos, en 2003, por ejemplo, grupos o iniciativas mexicanos fueron favorecidos con 6 subvenciones que totalizaron aproximadamente 197.000 dólares, además de otros tres proyectos que se dirigieron a iniciativas conjuntas de organizaciones mexicanas y estadounidenses, mismas que totalizaron 100.000 dólares (CCA, 2004d).

Como se desprende de lo anterior, los apoyos otorgados constituyen montos reducidos y no fueron otorgados de manera notoriamente preferencial a organizaciones con proyectos en México. En este sentido el impacto de una iniciativa de este tipo es muy restringido. No obstante, constituye un referente interesante de promoción del desempeño ambiental a través de actores locales no gubernamentales, en ocasiones entrelazados con sus similares de otros países, que pueden para cierto tipo de propósitos ser más eficientes por contar con mejores posibilidades de operar (por ejemplo, conocimiento de la problemática y de otros actores locales) y ofrecer una alternativa interesante para proyectos ambientales.

Distintas evaluaciones formales y opiniones, tanto internas como por parte del Consejo Consultivo Público Conjunto (CCPC), organizaciones no gubernamentales y funcionarios, coincidieron en su momento en las bondades del FANCA, sin embargo, en 2004 se determinó cerrarlo, debido a las restricciones financieras que enfrenta la CCA. Se explora la posibilidad de que el fondo pueda volver a operar, con la CCA como aval, pero contando con recursos de otras fuentes.

En un caso como este, sin embargo, parece importante el esfuerzo de definir claramente líneas prioritarias y criterios para la adjudicación de apoyos.

V. CONCLUSIONES

Una primera experiencia que es muy importante rescatar de los 10 años transcurridos desde la firma del TLCAN, es el marco institucional y los mecanismos que se han utilizado para implementar el acuerdo de cooperación ambiental ya que por ser pionero, ha tenido una ruta de aprendizaje bastante accidentada. La CCA ha estado permanentemente en la mira y se siguen discutiendo cuales pueden ser las mejores prácticas para lograr exitosamente sus propósitos. Así, el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) han entrado frecuentemente en conflicto debido a múltiples factores, entre los que están la falta de claridad acerca de la autonomía que podía llegar a tener el Secretariado, las numerosas iniciativas que éste ha tomado para estudiar problemas e impulsar una cooperación más allá de lo que originalmente se había previsto y la falta de claridad acerca de la jerarquía del Secretariado y del Consejo. Este último ha considerado que durante algunos períodos el primero se ha convertido en una entidad supranacional más que trinacional. Por su parte, el CCPC, que representa la voz de la sociedad civil y que debe apoyar al Secretariado y al Consejo, ha sido visto como un organismo con funciones ambiguas y poco consistente, al tiempo que éste considera que se avanza demasiado lentamente en la cooperación, que no se toma en cuenta suficientemente su propia agenda dentro de la CCA y que los gobiernos obstaculizan su labor. Con todo, el arreglo institucional previsto por el ACAAN ofrece un referente muy interesante del involucramiento de distintos actores en la cooperación ambiental regional.

La institucionalidad planeada para el TLCCA-EEUU en materia de cooperación ambiental es mucho más limitada que aquella con la que cuenta el ACAAN. La parte de peticiones y posibles litigios parece tener prioridad, al haber quedado incorporada al cuerpo central del tratado comercial. El Secretariado se limita, en este caso, a recibir peticiones, buscar soluciones amigables e integrar, en su caso, expedientes de hechos. Cuando haya necesidad de resolver por la vía de un panel un litigio (si un país acusa a otro de una sistemática no aplicación de su ley ambiental), su resolución recaerá en la Comisión de Libre Comercio, lo cual puede poner ciertos límites al criterio ambiental con el que se resuelvan los casos, si bien se cuenta con lineamientos para que los paneles ambientales sean formados por especialistas en este tema. Todas las actividades de cooperación son responsabilidad de la CCA del ACA, pero ésta quedó en segundo plano, y no fue una condición previa a la firma del TLC, además de que no ha sido previsto un mecanismo formal para dotarla de recursos para su operación, más que aquellos que quieran aportar voluntariamente las Partes. La CCA no es propiamente una institución nueva sino que son los gobiernos los que, por medio de sus representantes, le dan vida. Por otra parte, no se establece ningún órgano de la sociedad civil, como el CCPC del TLCAN que participe formalmente en la planeación y la implementación de la cooperación ambiental, aunque dicho acuerdo alienta la participación ciudadana en forma más espontánea en sesiones públicas de la CCA del ACA, por ejemplo.

Esta fórmula institucional seguramente evitará muchos de los conflictos surgidos al interior de la CCA del TLCAN, pero por ser mucho más exigua requerirá hacer un esfuerzo especial por llevar adelante la cooperación. A pesar de que ello podría en alguna medida ser compensado con el apoyo de los organismos regionales que ya existen y que tienen una amplia

experiencia en la cooperación ambiental regional y con terceros países, como la CCAD, no queda establecido qué vínculos existirán entre el marco institucional ambiental del TLCCA-EEUU y dichos organismos. Será fundamental el diseño de una agenda *específica* para la cooperación de Centroamérica con los Estados Unidos en el marco del TLCCA-EEUU, donde la primera sea capaz de integrar preocupaciones comunes, apoyándose para ello en los esquemas de cooperación centroamericana ya existentes.

Lo que el TLCCA-EEUU heredó en forma idéntica del ACAAN en materia ambiental es el mecanismo de peticiones ciudadanas, que es uno de los aspectos más originales del acuerdo ambiental paralelo del TLCAN. La posibilidad de que la sociedad civil exija que se investiguen problemas ambientales causados por el no cumplimiento de las leyes ambientales locales o en otro de los países socios ha puesto en primera línea problemas puntuales que complementan la agenda ambiental nacional de los países. Si bien la CCA carece de atribuciones para sancionar y ha sido cauta en dar curso a las peticiones recibidas, la sola existencia de una petición ha llevado a que se difundan vía diversos medios de comunicación los problemas ambientales y ha hecho reaccionar a las autoridades competentes, más aún si se ha llegado a integrar un expediente de hechos.

Sin embargo, este mecanismo ha planteado el reto de conciliar presupuestalmente la agenda nacional con la que va surgiendo puntualmente a través de las mencionadas peticiones y ha causado cierta tensión entre organismos de la sociedad civil y el gobierno. Este fue el caso, por ejemplo, del muelle de Cozumel en México, llevado a la CCA por una ONG mexicana y para cuya atención las autoridades ambientales consideraron que debieron desviar recursos que hubiera sido más importante destinar a resolver problemas ambientales más amplios. Esta situación es especialmente relevante para México en el TLCAN debido a sus escasos recursos, y probablemente lo será aún más para los países centroamericanos dentro del TLCCA-EEUU, por contar con recursos todavía más restringidos para la protección del medio ambiente. De hecho, la exposición de los países centroamericanos a que las peticiones desemboquen en expedientes de hechos será mayor, dado que para ello basta que una de las Parte lo solicite, mientras que en el TLCAN, se necesitan dos terceras partes de los votos para proceder en este sentido. Al mismo tiempo, los países centroamericanos estarán más expuestos a estos informes que los Estados Unidos, porque este último país seguirá la vía del TLCAN para las peticiones que surjan de sus propios ciudadanos.

En este sentido, los países centroamericanos necesitarán estar preparados institucionalmente para responder a las peticiones ciudadanas que puedan surgir. Con menores recursos que cualquiera de los países del TLCAN, los países del Istmo, probablemente requieran apoyarse mutuamente en materia técnica, monitoreo y de otro tipo para dar respuesta a este tipo de solicitudes.

Un reto que debió enfrentar México dentro del ACAAN fue el atraer más fondos que los destinados originalmente por el ACAAN a la CCA, considerados bastante escasos, para poder mejorar su desempeño ambiental, que era el más pobre comparado al de sus dos países socios. Este reto será mucho más grande para los países centroamericanos dentro del TLCCA-EEUU por no haberse destinado recurso alguno al ACA. Sin embargo, la experiencia de México, en este sentido puede ser valiosa pues ha logrado recibir beneficios colaterales, entre los cuales destaca la posibilidad de atracción (“apalancamiento”) de recursos financieros provenientes de otras

fuentes, de lo cual el FIPREV y el FANCA dan buenos ejemplos, pues han podido contar con fondos adicionales provenientes del sector privado, de algunas ONG e incluso del gobierno de los Estados Unidos (de EPA y del Departamento del Interior) para complementar sus fondos para proyectos concretos.

Con respecto a las actividades de cooperación ambiental entre los países del TLCAN, el balance es positivo tanto en su conjunto como desde la perspectiva mexicana, aún para muchos que han criticado la forma en que éstas se han abordado y los resultados obtenidos. En general, se considera que la plataforma generada y un número no despreciable de programas de cooperación constituyen un paso adelante en la gestión ambiental de la región y un referente importante para la vinculación de los temas ambientales y comerciales, particularmente cuando involucran a países con notables asimetrías. Dicha apreciación puede ser alentadora para países como los centroamericanos, que apenas han firmado un acuerdo de este tipo.

Otro avance del TLCAN es que desarrolló una dimensión regional más efectiva que el enfoque bilateral para resolver los problemas con impacto en un amplio radio y también más operativo que su atención a través de los mecanismos multilaterales existentes. Estas ventajas de la visión integral de la región se evidencian en los casos de la eliminación del DDT y los demás compuestos orgánicos persistentes que viajan a largas distancias y tienden, adicionalmente, a desplazarse de la zona tropical hacia los polos. También puede decirse lo mismo en el caso de las aguas marinas, los recursos costeros y las especies migratorias. Una perspectiva de este tipo favorece a los países no colindantes con los Estados Unidos que se adhieren a acuerdos de libre comercio con dicho país.

Desde otro ángulo, también hay consenso en que muchos aspectos del ACAAN y el desempeño de la CCA del TLCAN son perfectibles y que se podrían haber logrado mejores resultados en los 10 años de su existencia, de haberse enfrentado mejor algunos de los ineludibles retos que se presentaron. Uno de los desafíos más importantes ha sido la elaboración de una agenda ambiental común. Ello ha sido particularmente difícil dado que Canadá, los Estados Unidos y México son países que, en primer lugar, tienen características ambientales (geográficas, climáticas, recursos naturales, etc.) diferentes. Segundo, son países con notables asimetrías socioeconómicas y de gestión ambiental. Tercero, las tres naciones tienen enfoques diferentes acerca de la función de un acuerdo ambiental, prefiriendo los Estados Unidos la vía del litigio para hacer cumplir la ley ambiental, mientras que México y Canadá han mostrado preferencia por actividades de cooperación que no involucren medidas coercitivas. Cuarto, a pesar de haber ampliado su criterio, la preocupación de los Estados Unidos por los problemas de contaminación ambiental en la frontera con México ha sido dominante, y la representación de ese país en la CCA a través de la EPA, que tiene como prioridad el control de la contaminación, ha sesgado la agenda del ACAAN hacia los temas “grises”.

A pesar de lo anterior, existe una agenda de cooperación para la conservación de la biodiversidad en la CCA del TLCAN, impulsada fundamentalmente por México. Si bien ha ocupado un peso menor que aquellas otras actividades que constituyen una preocupación compartida por los tres países, como son las que se incluyen bajo el programa *Contaminantes y salud*, y en menor medida los de *Legislación y políticas*, así como *Medio ambiente, economía y comercio*, ha jugado un papel de alguna significación y su potencial es mayor para el futuro.

En el caso del TLCCA-EEUU aún no están definidos los programas de cooperación en forma precisa, pero hay un sesgo inicial, al igual que en el ACAAN, hacia aquellos aspectos de emisiones y contaminación y la aplicación de la ley ambiental, debido a que todos los acuerdos ambientales en los TLC firmados por los Estados Unidos se han inspirado en alguna medida en aquél. Centroamérica, con un número considerable de proyectos y programas en marcha para la conservación de la biodiversidad, tendrá que decidir si quiere profundizar este tipo de cooperación dentro del ACA, o bien, si buscará esquemas complementarios de estos últimos concentrándose en aspectos en los que menos apoyo ha tenido, que son los de contaminación provocados por la rápida expansión de las ciudades sin la infraestructura necesaria, sin el ordenamiento territorial requerido y sin todas las normas ambientales que deberían regular tal proceso, además de impulsar a través de la cooperación regional la creación de capacidades para la atención de este tipo de problemas.

Una importante tarea vinculada a la cooperación para los países del TLCAN ha sido la de generar información de base para diagnosticar y monitorear los niveles de calidad ambiental y para determinar los parámetros o espacios geográficos que necesitan ser prioritariamente atendidos mediante proyectos de cooperación. En el caso de México, por ejemplo, la información sobre los flujos de emisiones y los depósitos de contaminantes es escasa y ha constituido una limitante en la puesta en práctica de algunas iniciativas (por ejemplo, para la reducción y el control del mercurio). Es indispensable fortalecer las actividades de diagnóstico, inventarios de emisiones, medición de niveles de afectación ambiental y monitoreo, a lo cual debe contribuir la cooperación regional. Esta será una de las labores que necesariamente deberán abordar la región centroamericana y los Estados Unidos en el ACA, pero para lo cual ya existen instrumentos, metodologías y experiencia del área TLCAN que pueden ser aprovechados. De hecho, en este sentido, tendrían que encontrar sinergias los acuerdos del TLCCA-EEUU y del PPP que incluyen a México, para dar continuidad geográfica a estos esfuerzos, ya que muchos aspectos ambientales son transfronterizos, ocurren en corredores continentales y su solución también debe encontrarse en esas dimensiones.

En términos generales, basándonos en la experiencia del TLCAN y su acuerdo ambiental paralelo, se puede afirmar que el TLCCA-EEUU ofrece, sin duda, potenciales importantes para que Centroamérica pueda beneficiarse de una cooperación ambiental regional con los Estados Unidos. Sería lógico que de alguna manera México, el territorio que media entre ambas partes de ese acuerdo, apoyara mediante el PPP u otro mecanismo algunas de las iniciativas, ya que por su ubicación geográfica su participación podría ser crucial tanto en beneficio propio, como para apoyar a los otros países, sobre todo a los de Centroamérica. Los esfuerzos para aprovechar la oportunidad de cooperación que ofrece el TLCCA-EEUU, sin embargo, deberán ser mayores de los que hizo México por existir menos recursos para llevarla a cabo, por ser más débil su institucionalidad para este propósito y por haberse favorecido más la parte de aplicación de las leyes ambientales que la de cooperación.

BIBLIOGRAFÍA

- Audley, John (2003), "Environment and Trade: The Linchpin to Successful CAFTA Negotiations?", *Issue Briefs*, Carnegie Endowment for International Peace. http://www.ceip.org/files/pdf/TED_CAFTA_Audley_July2003.pdf.
- Banco de Desarrollo de América del Norte, BANDAN (2004), Summary of Project Financing Activities, 30 Junio, www.nadb.org/reports/idp.
- Block, Greg (2003), "The CEC Cooperative Program of Work; A North America Agenda for Action" en D.L. Markell y J. Knox, eds., *Greening NAFTA; the North American Commission for Environmental Cooperation*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Carlsen, L. y Salazar, H. (2002), "Limits to Cooperation: A Mexican Perspective on the NAFTA's Environmental Side Agreement and Institutions", Esty, D. / Deere, C. (eds.), *Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts/Londres.
- Castro Bonilla, Alejandra (2004), "Propiedad Intelectual y el Proceso de Negociación del CAFTA", S. Weisleder Ed., *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos; proceso y resultados*, BCIE, Editorial Universidad Estatal a Distancia (EUNED), Costa Rica.
- CEPAL-CCAD-Banco Mundial (2001); "Oportunidades para el desarrollo sostenible en torno al proceso de integración en Centroamérica", Santiago de Chile, marzo, <http://www3.cepal.org.mx/sica>.
- CEPAL (1999), *La liberalización comercial y los acuerdos de libre comercio: perspectivas ambientales para Centroamérica* (LC/MEX/L.369).
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD (2003a), "Estrategia Regional para la Conservación y Uso Sostenible del Biodiversidad en Mesoamérica", <http://ccad.ws/documentos>, noviembre.
- _____ (2003b), "Un paso más en la gestión ambiental 1998-2003", noviembre
- _____ (2002), "Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible", <http://ccad.ws/documentos>.
- CCAD-PROSIGA (2003), "Estrategia Regional para la Prevención y Abatimiento de la Contaminación", <http://ccad.ws/documentos>.

Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN, CCA (2004a) “Declaración de Puebla, Undécima sesión ordinaria del Consejo de la CCA celebrada en Puebla, México”, junio.

_____ (2004b), “Diez Años de Cooperación Ambiental en América del Norte”, Comité de Revisión y Evaluación del CRED, junio.

_____ (2004c), “FIPREV: Información general”, julio.

_____ (2004d), “Grants for Environmental Protection”, <http://www.cec.org/grants/projects>, consultado el 5 de agosto de 2004.

_____ (2004e), “Informe del Director Ejecutivo para su presentación en la Undécima Sesión Ordinaria del Consejo”.

_____ (2004f), “Plan Operativo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 2004-2006”, febrero.

_____ (2003a), “Borrador del plan estratégico del Grupo de Trabajo de América del Norte de Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental”

_____ (2003b), “Comercio y medio ambiente: la imagen se aclara”,

_____ (2003c), “Hojas de datos: Clordano y BPC”, <http://www.cec.org>

_____ (2003d), “Informe del Director Ejecutivo Interino en ocasión de la Décima Sesión Ordinaria del Consejo, celebrada en Washington D.C.”

_____ (2003e), “Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas, Resumen y actualización”, octubre de 2003, <http://www.cec.org>

_____ (2002a), “Agenda de América del Norte para la acción 2003-2005”, diciembre.

_____ (2002b), “Informe de la Directora Ejecutiva de la CCA, en ocasión de la Novena Sesión Ordinaria del Consejo, celebrada en Ottawa, Canadá.”

_____ (2001a), Efectos ambientales y estrategias de mitigación en los corredores de comercio y transporte de América del Norte.

_____ (2001b), Social Report on Enforcement Activities.

_____ (1997), “Continental Pollutant Pathways, An Agenda for Cooperation to Address Long-Range Transport of Air Pollution in North America”

_____ (1996), “Estrategias para prevenir la contaminación en América del Norte”, junio.

_____ “Informe anual 2002”.

_____ “Informe anual 2001”.

_____ “Informe anual 2000”.

_____ “Informe anual 1999”.

_____ “Informe anual 1998”.

_____ “Informe anual 1997”.

_____ “Informe anual 1996”.

_____ “Informe anual 1995”.

Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, COCEF (2004), “Informe anual 2003”; COCEF. Proyectos, [http:// www. cocef.org.ppipeline.esp](http://www.cocef.org.ppipeline.esp)

Deere, Caroline y Daniel Esty (2002), “Trade and Environment: Reflections on the NAFTA and Recommendations for the Americas”, C. Deere y D. Esty eds., *Greening the Americas, NAFTA’s Lessons for Hemispheric Trade*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos.

Diario Oficial de la Federación, DOF (2004), “Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes; adiciones y reforma al Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera”, 3 de junio, México.

Environmental Protection Agency, EPA / Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, SEMARNAT (2003), “Frontera 2012: Programa Ambiental México-Estados Unidos”; s.l.

Gaines, Sanford E. (2003), “Protecting Investors, Protecting the Environment; The Unexpected Story of NAFTA Chapter 11” en D.L. Markell y J. Knox, eds., *Greening NAFTA; the North American Commission for Environmental Cooperation*, Stanford University Press, Stanford, California.

Gallagher, K (2004): “Mexico-United States: The Environmental Costs of Trade-led Growth” en: *Heinrich Böll Foundation, Globalization and the Environment: Lessons from the Americas*.

Gallagher, K (2003), “The CEC and Environmental Quality: Assesing the Mexican Experience”, en D.L. Markell y J. Knox, eds., *Greening NAFTA; the North American Commission for Environmental Cooperation*, Stanford University Press, Stanford, California.

Giner de los Ríos, Francisco (1995), “Perspectivas de la Normatividad Ambiental en México”, *Gaceta Ecológica, Nueva Época*, No. 36. INE.

- Gitli, Eduardo y Carlos Murillo (2002), "A Latin American Agenda for a Trade and Environmental Link in the FTAA" en Eds. Carlyn L. Deere y Daniel Esty, *Greening the Americas, NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Gitli, Eduardo y Carlos Murillo (2000), "Una perspectiva latinoamericana del modelo del TLCAN" en *Material de comercio y medio ambiente: lecciones para las negociaciones del ALCA*; Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible; Heredia, Costa Rica.
- Glicksman, Robert L. (2003), "The CEC's Biodiversity Conservation Agenda",
- Markell, D.L / Knox, J.H. (eds.), *Greening NAFTA*, Stanford University Press, Stanford.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos (1993), "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", texto oficial, SECOFI, Miguel Ángel Porrúa, México D.F.
- Knox, J.H y David L. Markell (2003), "The Innovative North American Commission for Environmental Cooperation", en: D.L. Markell y J. Knox, eds., *Greening NAFTA; the North American Commission for Environmental Cooperation*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Mallén Rivera, C. (2004) "Entra en vigor el RETC: transparencia de la contaminación", *Teorema ambiental*, núm. 48, octubre-noviembre.
- Miranda, Freddy (2003), "Reformas Económicas, Medio Ambiente y Urbanismo", CEPAL / PNUMA, México D.F.
- Murillo, Carlos (2004), "El Ambiente en la Agenda de CAFTA", en S. Weisleder, ed., *Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos; proceso y resultados*, BCIE, Editorial Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica.
- Schatan, Claudia (2000a), "Desarrollo económico y medio ambiente", *Serie Centroamérica 2020*, Documento de trabajo no. 7, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburgo, pp. 33
- Schatan, Claudia (2000b), "Lessons from the Mexican Environmental Experience: NAFTA and its First Results", D. Tussie, ed., *The Environment and International Economic Negotiations*, MacMillan, Londres.
- Schatan, Claudia (2002), "México's Manufacturing Exports and the Environment under NAFTA", en *The Environmental Effects of Free Trade*, CEC NAFTA, Montreal, 2002.
- Stratos (consultora) (2003), "Evaluations of the CEC Mexico Office, the Sound Management of Chemicals Program and the North American Biodiversity Information Network", marzo.

- Torres, Blanca (2002), "The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream", en: Carolyn L. Deere y Daniel Esty, eds., *Greening the Americas, NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- U.S. Embassy in Mexico: "Achievements during the Coincident Zedillo-Clinton Administration", <http://mexico.usambassy.gov/textos/st000906legacy>, consultado el 13 agosto de 2004.
- Winfield, M. S. (2003), "North American Pollutant Release and Transfer Registries: A Case Study in Environmental Policy Convergence" en Markell, D.L / Knox, J.H., *Greening NAFTA*, Stanford University Press, Stanford.
- Yarto, M. (2004), "Mexico's Success in Eliminating Chlordane Within a Regional Cooperation Framework", *Industry and Environment*, Vol. 27, No.2-3, abril.

Anexo I**PETICIONES CIUDADANAS ANTE LA CCA DEL TLCAN**

(Datos al 12 octubre de 2004)

Atención otorgada a las peticiones ciudadanas	No. de peticiones	País demandado		
		México	Canadá	EUA
Total de peticiones recibidas	45	21	15	9
Resoluciones	34	15	11	8
Integración y publicación de expedientes de hechos	10	5	4	1
Denegación de la integración de expediente	23	10	7	6
Desistimientos	1	0	0	1
En proceso (al 12 de octubre de 2004)	11	6	4	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la *página web de la CCA* (www.ccc.org/citizen/status) consultada el 12 de octubre de 2004 y de *CCA (2004) Informe del Director Ejecutivo al 27 de mayo de 2004 para su presentación ante la Undécima Sesión Ordinaria de Consejo de la CCA*

a/ Las denegaciones incluyen tanto eliminación por obvia improcedencia, debido por ejemplo a integración inadecuada o incompleta de la solicitud (13 casos), la preexistencia de un procedimiento ya iniciado por el asunto correspondiente en el respectivo país (2 casos), la improcedencia de acuerdo con el art. 15 (1) del ACAAN (6 casos) y resoluciones negativas del Consejo de Ministros a pesar de recomendación del Secretariado, en términos del artículo 15 (2) del ACAAN (2 casos).

Anexo 2

I – Medio Ambiente, Economía y Comercio

Análisis de las relaciones entre medio ambiente, economía y comercio

1.1.1 Evaluación de los efectos ambientales del comercio

Mecanismos de mercado de bienes y servicios con ventaja ambiental

1.2.1 Comercio de bienes y servicios con ventaja ambiental

1.2.2 Financiamiento para apoyar la protección y la conservación del medio ambiente

II – Conservación de la Biodiversidad

Estrategias para la conservación de la biodiversidad de América del Norte

2.1.1 Actividades estratégicas y de cooperación para la conservación de la biodiversidad de América del Norte

Protección de los ecosistemas compartidos, terrestres y marinos, y de las especies transfronterizas

2.2.1 Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte

2.2.2 Especies terrestres de preocupación común

2.2.3 Especies marinas de preocupación común

2.2.4 Red de áreas protegidas marinas de América del Norte

2.2.5 Cierre de las rutas de las especies invasoras acuáticas en América del Norte

Fortalecimiento de la información sobre la biodiversidad de América del Norte

2.3.1 Red de Información sobre la Biodiversidad de América del Norte

III – Contaminantes y salud

Cooperación en temas de calidad del aire en América del Norte

3.1.1 Cooperación en temas de calidad del aire en América del Norte

Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas

3.2.1 Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas

Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes

3.3.1 Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes

Prevención de la contaminación

3.4.1 Desarrollo de la capacidad para prevenir la contaminación

Salud infantil y medio ambiente en América del Norte

3.5.1 Salud infantil y medio ambiente en América del Norte

IV – Legislación y Políticas Ambientales

Normas y desempeño ambientales

4.1.1 Informe comparativo sobre normas ambientales

4.1.2 Rastreo y manejo ambientalmente adecuado de los residuos peligrosos

Cooperación para la aplicación de la legislación ambiental

4.2.1 Cooperación para la aplicación de la legislación ambiental

Política ambiental

4.3.1 Uso sustentable y conservación del agua dulce en América del Norte

4.3.2 Sistemas de Administración Ambiental para la promoción del cumplimiento y el desempeño ambientales

V – Otras Iniciativas de la CCA

Obligaciones específicas derivadas del ACAAN

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

Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)

Anexo 3

Meta 1: Fomentar el conocimiento del estado de nuestro medio ambiente y su relación con la economía y el comercio en América del Norte.

Objetivo A: La ciudadanía y las Partes logran un mejor conocimiento del estado y la perspectiva del medio ambiente en América del Norte y su relación con la salud humana y la de los ecosistemas.

Estrategia 1: Auspiciar la estandarización de datos y el intercambio de información y promover un monitoreo integrado para fomentar un mejor conocimiento del estado actual del medio ambiente de América del Norte.

Estrategia 2: Investigar posibles amenazas ambientales y cuestiones de preocupación común por medio de análisis comparativos y evaluaciones que utilicen información ambiental comparable.

Estrategia 3: Evaluar los efectos de degradación ambiental en la salud humana y del medio ambiente e informar sobre los resultados a la ciudadanía y a los encargados de la toma de decisiones.

Objetivo B: Los funcionarios de comercio y la ciudadanía obtienen un mejor conocimiento sobre los efectos de la liberalización comercial y utilizan dicho conocimiento para documentar los nuevos acuerdos.

Estrategia 1: Elaborar un plan estratégico para el programa Medio Ambiente, Economía y Comercio.

Estrategia 2: Evaluar y difundir de una manera transparente las conclusiones sobre las relaciones entre medio ambiente y comercio.

Meta 2: Cumplir una función de catálisis para mejorar la legislación y las políticas nacionales, y fortalecer la aplicación y el cumplimiento ambientales en América del Norte.

Objetivo A: Fortalecer la cooperación en el desarrollo, mejoría y difusión de información sobre la legislación, políticas, normas y requisitos técnicos ambientales

Estrategia 1: mejora los conocimientos sobre los requisitos regulatorios y técnicos, la experiencia y las técnicas de manejo en sectores seleccionados

Estrategia 2: Asegurar que la información en línea sobre legislación y políticas ambientales esté al día y sea de fácil acceso.

Estrategia 3: Mejorar la coordinación del manejo ambientalmente adecuado y el rastreo de los residuos peligrosos.

Objetivo B: Las partes fortalecen el cumplimiento y la aplicación de su legislación y los reglamentos ambientales.

Estrategia 1: Ofrecer un foro para que las Partes y los sectores pertinentes colaboren en cuestiones de preocupación común.

Estrategia 2: Asegura que el proceso de los artículos 14 y 15 genere información que pueda fortalecer la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental en América del Norte.

Meta 3: Impulsar la cooperación internacional para resolver los principales problemas ambientales de América del Norte

Objetivo A: Conservar la diversidad biológica y utilizarla de modo sustentable.

Estrategia 1: Instrumentación del Plan Estratégico sobre Biodiversidad mediante la colaboración y la cooperación.

Estrategia 2: Promover la cooperación para conservar y mantener las regiones de importancia ecológica.

Estrategia 3: Promover la conservación de especies migratorias y transfronterizas y de otras especies identificadas por las Partes.

Estrategia 4: Facilitar el intercambio de datos e información y promover el monitoreo y la evaluación integrados a fin de aumentar los conocimientos sobre el estado de la biodiversidad en la región.

Estrategia 5: Facilitar la comunicación, el establecimiento de redes y la identificación e intercambio de prácticas óptimas, prioridades y oportunidades para la educación y la capacitación.

Estrategia 6: Promover las respuestas de colaboración a las amenazas que enfrentan los ecosistemas, los hábitats y las especies.

Estrategia 7: Identificar y evaluar posibles oportunidades de colaboración para la conservación de la biodiversidad y el uso sustentable de los recursos biológicos derivados del comercio regional.

Objetivo B: Asegura que las políticas ambientales, económicas y comerciales se apoyen mutuamente.

Estrategia 1: Promover la energía renovable y la eficiencia energética

Estrategia 2: Fomentar un mejor conocimiento del etiquetado ambiental.

Estrategia 3: Alentar la divulgación de información ambiental pertinente

Estrategia 4: Promover las adquisiciones ambientales

Objetivo C: Prevenir o reducir los efectos de la contaminación en la salud humana o de los ecosistemas.

Estrategia 1: Facilitar el desarrollo y la aplicación de estrategias y acciones para proteger la salud humana y del medio ambiente.

Estrategia 2: Auspiciar actividades del sector privado para adoptar enfoques adecuados para la protección y la conservación del medio ambiente.

Meta 4: Esforzarse para que todas las actividades de la CCA ofrezcan un foro para el diálogo público y la participación en la problemática ambiental de América del Norte.

Objetivo A: La ciudadanía y las partes del ACAAN consideran el proceso de peticiones ciudadanas como un valioso mecanismo para fortalecer la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental en América del Norte.

Estrategia 1: Ayudar a que la ciudadanía vea el proceso de los artículos 14 y 15 como accesible, significativo y confiable y a que lo use de manera apropiada.

Estrategia 2: Asegurar que los análisis del Secretariado y la recopilación de datos sean vistos como objetivos y rigurosos por las Partes del ACAAN y la ciudadanía.

Estrategia 3: Proporcionar a los peticionarios, los gobiernos y otros sectores interesados información útil y valiosa mediante el proceso de peticiones y la preparación de expedientes de hechos.

Objetivo B: La CCA propiciará la participación de la ciudadanía y proporcionará información en lo que se refiere a su programación y operaciones.

Anexo 4
Cuadro 1 A

Presupuesto de la CCA para programas de cooperación

(Cifras en miles de USD) ¹

	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004 ²		TOTAL	%
Total	4362	100	2687	100	2885	100	2932	100	3106	100	2803	100	3126	100	5050	100	2941	100	29892	100
Medio ambiente, economía y comercio	238	5.5	375	14.0	380	13.2	481	16.4	583	18.8	484	17.3	567	18.1	754	14.9	424	14.4	4285	14.3
Análisis de las relaciones entre medio ambiente, economía y comercio	214	4.9	250	9.3	212	7.3	291	9.9	226	7.3	227	8.1	232	7.4	329	6.5	N.D.	N.D.	N.D.	
Mecanismos de mercado de bienes y servicios con ventaja ambiental	24	0.6	125	4.7	168	5.8	190	6.5	357	11.5	257	9.2	334	10.7	425	8.4	N.D.	N.D.	N.D.	
Conservación de la biodiversidad	487	11.2	655	24.4	665	23.1	675	23.0	761	24.5	758	27.0	608	19.5	634	12.5	604	20.5	5847	19.6
Estrategias p/ conservac. de la biodiversidad de América del Norte	67	1.5	0		280	9.7	110	3.8	99	3.2	490	17.5	16	0.5	39	0.8	N.D.	N.D.	N.D.	
Protección de ecosistemas compartidos y de especies transfronterizas	420	9.6	555	20.7	260	9.0	490	16.7	543	17.5	141	5.0	510	16.3	511	10.1	N.D.	N.D.	N.D.	
Fortalecimiento de la información sobre la biodiversidad	0		100	3.7	125	4.3	75	2.6	119	3.8	127	4.5	83	2.6	84	1.7	N.D.	N.D.	N.D.	
Contaminantes y salud	2171	49.8	1087	40.5	1540	53.4	1506	51.4	1461	47.0	1209	43.1	1494	47.8	1591	31.5	1589	54.0	13649	45.7
Cooperación en temas de calidad del aire	0		0	0.0	205	7.1	466	15.9	422	13.6	174	6.2	417	13.3	421	8.3	N.D.	N.D.	N.D.	
Manejo adecuado de sustancias químicas	522	12.0	250	9.3	535	18.5	615	21.0	560	18.0	592	21.1	585	18.7	598	11.8	N.D.	N.D.	N.D.	
Registro de emisiones y transferencias de contaminantes	522	12.0	255	9.5	335	11.6	270	9.2	280	9.0	270	9.6	305	9.8	318	6.3	N.D.	N.D.	N.D.	
Prevención de la contaminación	224		382	14.2	290	10.1	85	2.9	103	3.3	74	2.6	83	2.6	84	1.7	N.D.	N.D.	N.D.	
Salud y medio ambiente	0		0	0.0	0	0.0	0	0.0	95	3.1	99	3.5	104	3.3	171	3.4	N.D.	N.D.	N.D.	
Otros	903	20.7	200	7.4	175	6.1	70	2.4									N.D.	N.D.	N.D.	
Legislación y políticas ambientales	603	13.8	420	15.6	300	10.4	270	9.2	301	9.7	352	12.6	457	14.6	440	8.7	324	11.0	3467	11.6
Normas y desempeño ambientales	0		420	15.6	225	7.8	72	2.5	123	4.0	115	4.1	189	6.1	220	4.4	N.D.	N.D.	N.D.	
Coop. p/ aplicación de legislación amb.	478	11.0	0		0	0.0	160	5.5	178	5.7	183	6.5	213	6.8	152	3.0	N.D.	N.D.	N.D.	
Política ambiental	0		0		0	0.0	0	0.0	0	0.0	55	2.0	54	1.7	68	1.3	N.D.	N.D.	N.D.	
Otros	125	2.9	0		75	2.6	38	1.3									N.D.	N.D.	N.D.	
Otros	863	6.2	150		0		0		0		0		0		1631		N.D.		2644	8.8
Desarrollo de la capacidad	270		0	0.0	0	0.0											N.D.	N.D.	N.D.	
Salarios p/ aplicac del programa	0		0												1631	32.3	N.D.	N.D.	N.D.	
Difusión al público	593	13.6	150	5.6													N.D.	N.D.	N.D.	

¹ Tipo de cambio de dólar canadiense a USD es el valor promedio mensual anualizado a partir de INEGI BIE, salvo dato 2004 que es el valor al 30 octubre 2004

² Cifras preliminares correspondientes a presupuesto asignado

Fuentes: Informes anuales de la CCA (para 1996-2003; CCA (2004), "Diez años de cooperación ambiental en América del Norte", p. 21 (para 2004)