



**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE COOPERACIÓN  
AMBIENTAL EN EL CAFTA: PERSPECTIVA DESDE EL NAFTA**

*(San Salvador, El Salvador, 28 y 29 de abril de 2005)*

## ÍNDICE

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| ANTECEDENTES.....                                       | 1             |
| A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS.....       | 3             |
| 1. Lugar y fecha .....                                  | 3             |
| 2. Asistencia.....                                      | 3             |
| 3. Organización de los trabajos.....                    | 3             |
| 4. Sesión inaugural.....                                | 4             |
| 5. Sesión de clausura.....                              | 4             |
| B. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....                  | 4             |
| C. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES..... | 6             |
| <u>Anexo</u> : Lista de participantes .....             | 15            |

## ANTECEDENTES

1. La Reunión de expertos sobre cooperación ambiental en el CAFTA; perspectiva desde el NAFTA se realizó con el fin de impulsar un diálogo entre los ministros o viceministros del medio ambiente de los países centroamericanos y la República Dominicana y algunos actores clave en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), de forma que éstos transmitieran a los primeros algunas de sus experiencias útiles para los socios del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). Los criterios de ambos acuerdos relacionados con los problemas causados por la industria y la actividad urbana y de transportes al medio ambiente determinaron que la cooperación ambiental se haya plasmado con un alto desarrollo en el Acuerdo de Cooperación Ambiental del NAFTA (ACAAN), lo que quizá también ocurra en el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) del DR-CAFTA. Una presentación de Claudia Schatan y Carlos Muñoz sirvió de base para entregar los antecedentes para la discusión.
2. La reunión tuvo el auspicio conjunto de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), lo que refleja el importante papel asignado a este último organismo en la parte de cooperación ambiental del DR-CAFTA.



## **A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS**

### **1. Lugar y fecha**

3. La reunión de expertos se llevó a cabo los días 28 y 29 de abril de 2005 en el Hotel Radisson en San Salvador, El Salvador.

### **2. Asistencia**

4. Se contó con 29 participantes en la reunión,<sup>2</sup> pero la asistencia fue mayor (40 personas en total), debido al interés por escuchar las discusiones, entre los que destacaron los puntos focales del DR-CAFTA en cada país de la región. Cabe mencionar como participantes a las autoridades del medio ambiente de cinco países de Centroamérica, además de funcionarios de la República Dominicana; integrantes de la Comisión de Cooperación Ambiental del NAFTA; representantes de la sociedad civil de México en el tema de cooperación ambiental del NAFTA; miembros de la sociedad civil de Centroamérica en materia de cooperación ambiental; representante del Departamento de Estado de Estados Unidos, encargado de la cooperación ambiental con Centroamérica; funcionarios de la CEPAL y de la CCAD, y organismos de cooperación ambiental de Estados Unidos en la región, entre otros.

### **3. Organización de los trabajos**

5. Los participantes estuvieron de acuerdo en adoptar el siguiente temario:

1. Registro de participantes
2. Apertura
3. Análisis comparativo en materia ambiental de los acuerdos NAFTA y CAFTA
4. Avances y perspectivas en cooperación ambiental del NAFTA: experiencias útiles para el CAFTA
5. La aplicación de la ley ambiental y la participación de la sociedad civil
6. Hacia una agenda ambiental para Centroamérica en el CAFTA
7. El CAFTA como instrumento de la cooperación ambiental Centroamérica-Estados Unidos
8. Conclusiones

6. Además de la apertura, se realizaron cinco sesiones: tres el día 28 de abril y dos el 29 de abril. En la organización del evento se había previsto que el primer día expusieran las personas con experiencia en cooperación ambiental en el NAFTA, enfatizando lo ocurrido en México,

---

<sup>2</sup> Véase en el anexo la lista completa de participantes.

dado que se trata del país con el mayor rezago en su política ambiental y las más urgentes necesidades de apoyo de sus socios comerciales en este terreno. El segundo día se dedicó sobre todo a la participación de los ministros, quienes expresaron sus requerimientos en materia ambiental y la estrategia que vislumbran para cumplir con las exigencias del DR-CAFTA.

#### **4. Sesión inaugural**

7. La apertura de los trabajos estuvo a cargo del señor Hugo Barrera, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, y de la señora Claudia Schatan, en representación de la señora Rebeca Grynspan, Directora de la Sede Subregional de CEPAL en México. El señor Hugo Barrera habló a nombre de la señora Patricia Panting, Ministra de Recursos Naturales y Ambiente de Honduras, y Presidenta *pro tempore* de la CCAD, programada para intervenir en esta sesión, aunque por inconvenientes de última hora no pudo llegar a tiempo.

#### **5. Sesión de clausura**

8. La señora Patricia Panting pronunció las palabras de clausura, seguida de Marco Antonio González, Secretario Ejecutivo de la CCAD, y de Claudia Schatan, coordinadora de la reunión por parte de la CEPAL/México.

### **B. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

9. A continuación se enuncian algunas recomendaciones específicas y propuestas de acción en materia ambiental para enfrentar en mejores condiciones la entrada en vigor del DR-CAFTA y sacar provecho de una agenda de cooperación entre los países que forman parte de dicho acuerdo comercial.

a) Los países centroamericanos cuentan con algunas ventajas respecto de las que disponían los socios comerciales del NAFTA (Canadá, Estados Unidos y México) cuando éstos firmaron un acuerdo de cooperación ambiental dentro del Tratado hace más de 10 años. Centroamérica (no tanto así la República Dominicana) tiene una experiencia de por lo menos 15 años de cooperación regional en el tema ambiental, una institucionalidad regional en marcha (CCAD y otras entidades) y una agenda de prioridades comunes. También existen antecedentes de una previa cooperación entre Estados Unidos y Centroamérica. Un desafío es cómo ampliar esa cooperación y cómo hacerla más efectiva, ya que el deterioro ambiental continúa a pasos acelerados en la región.

b) Hacer una revisión a conciencia de las debilidades de la legislación ambiental de cada país, con el fin de subsanarlas y aplicarlas.

c) Fortalecer y hacer más eficientes a los ministerios de medio ambiente, además de legitimar su trabajo. Para ello se necesita facilitar el acceso a información, tener reglas claras y ponerlas en práctica.

d) Es esencial contar con ordenamiento territorial y otras normas que definan claramente cuáles son las limitaciones ambientales para la operación de la industria, de los proyectos de urbanización y de los proyectos turísticos, entre otros.

e) Identificar y hacer públicas las prioridades ambientales nacionales y regionales a fin de que se pueda enfrentar a posibles demandas externas.

f) Promover estrategias de cumplimiento ambiental gradual que comprometan la realización de acciones específicas por parte de los agentes regulados.

g) Informarse regularmente de lo que sucede en Estados Unidos con relación a medio ambiente y comercio, y a peticiones ciudadanas, entre otros asuntos.

h) Requerir que sea prerrogativa de los ministros de medio ambiente elegir el cuerpo de árbitros ambientales para los casos de controversias comerciales relacionadas con temas ambientales, y escogerlos cuidadosamente.

i) Promover la coordinación entre ministros de medio ambiente y ministros de comercio del área centroamericana, la República Dominicana y Estados Unidos.

j) Ampliar y consolidar la participación de la sociedad civil como aliada de los ministerios de medio ambiente frente a presiones externas, o por la falta de peso político de la agenda ambiental.

k) Reforzar a la CCAD y permitir que coordine las actividades relacionadas con la cooperación ambiental en el DR-CAFTA.

l) Trabajar regionalmente en proyectos de interés común, como actividades de reforestación, conservación de la biodiversidad, intercambio de experiencias en la adecuación de las legislaciones nacionales, puesta en marcha de soluciones tecnológicas adecuadas (por ejemplo, las turbococinas de leña), y otras iniciativas.

m) Incrementar la cooperación entre México-Centroamérica y la República Dominicana para propósitos específicos; por ejemplo, para contar con el apoyo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mexicana.

n) Plantear con claridad necesidades de cada programa y ámbito de cooperación. Esto permite optimizar esfuerzos y atraer contrapartes y/o fondos financieros.

o) Buscar financiamiento adicional proveniente de Estados Unidos pero, a la par, dedicar esfuerzos importantes para conseguir recursos de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA), grandes organizaciones ambientalistas, fundaciones, e incluso empresas privadas que podrían

estar dispuestas a hacer aportaciones a un Fondo Ambiental Centroamericano, una vez que se ratifique el DR-CAFTA y que se les planteen con claridad los requerimientos y programas de acción.

p) Buscar vincular tanto los procesos comerciales con los ambientales, como una forma de facilitar que fluyan los recursos financieros para fines ambientales.

q) Promover en materia de propiedad intelectual y recursos genéticos una legislación homogénea para el área del DR-CAFTA, que garantice un aprovechamiento regulado de los recursos y una adecuada distribución de los beneficios, y trabajar en el desarrollo de una agenda paralela que mejore las posibilidades de control de la biopiratería, al tiempo que se estimule la innovación que utilice recursos naturales de origen local (bancos de germoplasma, proyectos regionales de investigación y desarrollo, entre otros).

### C. RESUMEN Y DISCUSIÓN GENERAL DE LAS EXPOSICIONES

10. La sesión I se abocó a tratar “Los acuerdos NAFTA y CAFTA comparados, ¿qué experiencias útiles de México pueden derivarse para Centroamérica? El señor Marco Antonio González fue el moderador. En primer lugar, Claudia Schatan y Carlos Muñoz expusieron el documento *Los acuerdos de cooperación ambiental en NAFTA y CAFTA; un análisis comparado*. El propósito de las intervenciones fue brindar a los participantes toda la información base del contenido de los acuerdos de cooperación, una comparación entre éstos y los programas específicos que habían sido de especial utilidad para México, el país con mayores rezagos en su política ambiental dentro del NAFTA, y que podrían inspirar programas de cooperación entre Centroamérica y Estados Unidos.

11. La segunda exposición la hizo Víctor Lichtinger (ex Secretario de Medio Ambiente, México; ex Director de la CCA, NAFTA) sobre “México y la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) del NAFTA, encuentros y desencuentros; experiencias útiles para Centroamérica”. Esta presentación abordó una evaluación del papel de la CCA en el NAFTA y un análisis de lo que puede esperarse de la parte ambiental del DR-CAFTA (considerando la experiencia del NAFTA). Se concentró en las fortalezas y debilidades de los países centroamericanos y la República Dominicana frente a un TLC que, en su opinión, cuenta con más cláusulas que el NAFTA en el tema ambiental, y propuso una estrategia para enfrentar los retos que tienen ante sí dichos países.

12. El señor Orlando Altamirano comentó esta primera sesión. Aclaró que el DR-CAFTA consta de dos partes: una contiene el acuerdo comercial propiamente dicho, y otra se refiere a la cooperación (que fue difícil de lograr). Consideró que Centroamérica en forma conjunta lleva trabajando en el tema ambiental alrededor de 15 años, de manera que ya tiene avances con respecto a lo que fue el punto de partida del NAFTA en esta materia. Sin embargo, gran parte de su trabajo de cooperación se ha recargado hacia una agenda verde, mientras que el DR-CAFTA presenta cierto sesgo hacia la agenda gris.

**13.** La Sesión 2 se organizó en torno a "El acuerdo de Cooperación ambiental y otros aspectos ambientales del NAFTA. Perspectivas para el CAFTA". El señor Orlando Altamirano se encargó de moderar las intervenciones. Participaron en este segmento actuales y anteriores funcionarios de la CCA del NAFTA: Greg Block, Hernando Guerrero y Chantal Line Carpentier. La idea de esta sesión era hacer una reflexión a partir de la experiencia en el NAFTA respecto de cooperación ambiental, para identificar los aciertos y errores cometidos, de modo que los integrantes del DR-CAFTA sacaran conclusiones para aprovechar las oportunidades y evitar errores.

**14.** Greg Block expuso sobre el "NAFTA y el medio ambiente: lecciones aprendidas y qué hacer al respecto". Destacó la importancia de prever el impacto del comercio, en particular el que puede ocurrir a raíz de la introducción a una enorme velocidad de tecnologías modernas potencialmente depredadoras de los recursos naturales. En este sentido, subrayó la necesidad de contar con reglas claras, incluyendo regulación del uso de suelo y de otros recursos, además de definir un marco legal e institucional para aplicar la legislación ambiental, principal requisito del DR-CAFTA y del NAFTA en materia ambiental.

**15.** Hernando Guerrero se refirió a "Experiencias de la cooperación ambiental en el marco del NAFTA". Enfatizó la magnitud del NAFTA desde el punto de vista de su impacto económico y comercial, por lo que fue objeto de una gran cantidad de presiones en materia ambiental. Bosquejó las características generales del esquema del NAFTA y del ACAAN en materia ambiental, así como de la estructura y funcionamiento de la CCA. Reseñó los programas de cooperación más exitosos de la CCA, como el de eliminación y manejo adecuado de sustancias químicas y el FIPREV, un fondo destinado a apoyar inversiones con fines ambientales en pequeñas y medianas empresas mexicanas.

**16.** Chantal Line Carpentier habló sobre "Avances en los programas de cooperación en el NAFTA y posibilidades de extensión hacia Centroamérica". A lo largo de los 10 años del NAFTA, la CCA ha hecho evaluaciones del impacto del comercio sobre el medio ambiente en la región del acuerdo. Con ese propósito, la CCA ha desarrollado una metodología para medir el impacto del comercio sobre el medio ambiente, la cual se concibió en forma muy participativa y de manera conjunta entre los tres socios comerciales a fin de que pudiera emplearse para la región en su conjunto. Evaluó la creación o no de paraísos de contaminación, impactos ecológicos y sociales en el nivel local y el sectorial, entre otros puntos.

**17.** Lorenzo Cardenal, ex Coordinador del Corredor Biológico Mesoamericano, comentó las presentaciones de Greg Block, Hernando Guerrero y Chantal Line Carpentier. Afirmó que sería necesario contar con un sistema centralizado de información centroamericano, pues ello ayudaría a predecir mejor qué puede ocurrir con un TLC en términos ambientales. Consideró importantes los estudios de impacto ambiental y señaló que le han dado forma a los ministerios de medio ambiente en la región, pero que actualmente los considera obstáculos al desarrollo por haberse convertido en procedimientos muy burocráticos. Ello genera problemas a los ministerios de medio ambiente para ser tomados en cuenta en forma seria por las demás dependencias del gobierno.

**18.** La última presentación de la segunda sesión estuvo a cargo de Carlos Murillo y trató el tema "Otros aspectos ambientales en los acuerdos comerciales: Propiedad intelectual e

inversiones en CAFTA y NAFTA. Perspectiva para México y Centroamérica”. Consideró la apertura como parte de una nueva estrategia de desarrollo, pero que no garantiza un crecimiento económico sostenible. En la práctica puede aumentar la brecha entre la riqueza y los ingresos dentro de los países y, además, incrementar la vulnerabilidad de los países ante choques externos, lo cual puede provocar conflictos sociales y políticos. Incluso aspectos que de antemano se juzgan positivos como resultado de la apertura, como los flujos de capital externo, no necesariamente lo son si ocurren sin los controles y las regulaciones apropiadas, o si el marco macroeconómico presenta problemas. El aumento en la productividad en México a partir del NAFTA no ha sido producto de la innovación y la transferencia tecnológica, sino de insumos más baratos, devaluación y otros factores. En términos ambientales no se obtuvieron los resultados deseados.

**19.** Alejandra Castro Bonilla, Directora de la Maestría en Propiedad Intelectual de la Universidad Nacional de Educación a Distancia en Costa Rica, comentó la presentación de Carlos Murillo. Coincidió con él en la necesidad de analizar en un sentido integral las oportunidades y riesgos asociados a la apertura comercial, de modo tal que se busque potenciar aquellos rubros que ofrecen oportunidades de crecimiento, pero de manera regulada. La promoción de las actividades de investigación y desarrollo debería de ser, en efecto, una de las áreas a estimular de manera inteligente.

**20.** La sesión 3 se desarrolló en torno a “Aplicación de la ley ambiental, las peticiones ciudadanas y participación de la sociedad civil”, moderada por Juan Mario Dary, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala. El propósito de esta sesión era analizar de qué manera puede haber una cooperación entre los países para la aplicación más efectiva de la ley ambiental en cada uno de ellos, y la potencial colaboración en esa actividad entre la sociedad civil y la Comisión de Cooperación Ambiental.

**21.** La primera presentación estuvo a cargo de Norma Murguía sobre “La experiencia de México en la aplicación de la ley ambiental en el marco del acuerdo de cooperación ambiental del NAFTA”. Se expuso, entre otros temas, una síntesis de la evolución de la política ambiental en México; la experiencia de México, Canadá y Estados Unidos en los esfuerzos de cooperación en materia de legislación, su posible armonización, la creación de una base de información legal; qué puede esperarse de ese tipo de colaboración; creación de capacidades.

**22.** Claudia Umaña, encargada del tema de comercio y medio ambiente en el Ministerio de Economía de El Salvador, habló sobre la “Perspectiva desde Centroamérica en materia de aplicación de leyes ambientales”. Su presentación consistió principalmente en dar a conocer en detalle el acuerdo ambiental dentro del DR-CAFTA.

**23.** Gustavo Alanís, representante de la sociedad civil en materia ambiental, hizo una presentación sobre “El papel de la sociedad civil en la aplicación de la ley ambiental en México en el marco del NAFTA”. Afirmó que se percibía una mayor actividad de la sociedad civil en México en las cuestiones ambientales a partir del arranque de dicho tratado comercial. El papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ha sido muy importante, pues ha logrado que la información sobre el tema ambiental se haya manejado en forma transparente y con equidad.

**24.** Marco Antonio González comentó este panel. Comenzó informando que ya se había decidido que la Secretaría de Integración Económica para Centroamérica (SIECA) fuera la encargada de recibir las quejas ciudadanas con respecto a la falta de aplicación de las leyes ambientales en la región abarcada por el DR-CAFTA. Recalcó la necesidad de establecer procedimientos claros y transparentes para aceptar o rechazar las quejas ciudadanas y darles curso, cuando éstas lo justifiquen. El no tener estas reglas claras puede dificultar muchas cosas y, en este sentido, el caso del muelle de Cozumel en México es emblemático. En su intervención, el señor González también se preguntó si los procedimientos administrativos considerados en el DR-CAFTA son adecuados para resolver los problemas ambientales, dada su dependencia de la agenda comercial.

**25.** Durante el segundo día de la reunión de expertos se llevó a cabo, en primer lugar, la sesión 4, que consistió en el “Foro: Hacia una agenda ambiental de Centroamérica dentro del CAFTA. Visión desde los países centroamericanos”, en el que participaron los ministros y viceministros del medio ambiente. Moderó Claudia Schatan.

**26.** Expuso primero la ministra Patricia Panting (Presidenta *pro tempore* de la CCAD), quien habló a nombre de los ministros. Después, los demás ministros o viceministros hicieron su propia intervención, o bien comentaron lo expuesto por la señora Panting.

**27.** La señora Patricia Panting enfocó su presentación hacia una visión de una agenda ambiental regional integrada (perspectiva desde el CCAD). Estimó que es positiva la incorporación del tema ambiental en el DR-CAFTA, pues ello ayuda a que el ambiente se integre a la agenda de los presidentes y adquiera mayor atención nacional y recursos. Manifestó que Centroamérica es la región en la que más acciones se han emprendido en América Latina para proteger el ambiente, especialmente debido a las iniciativas adoptadas por Costa Rica. Consideró la cooperación como vía para remediar la asimetría en el ritmo de avance en la región y para responder a los eventuales requisitos del DR-CAFTA. Valoró el hecho de que Centroamérica ya tenga una larga experiencia en la cooperación ambiental, una agenda regional, prioridades claras en materia ambiental, aunque con el DR-CAFTA tendrá que acelerarse el ritmo de avance.

**28.** Los comentaristas del Foro fueron Nelson Vanegas, Presidente de la Federación Centroamericana de Transporte (Fecatrans) y Greg Block. El primero hizo una muy buena síntesis de las exposiciones y el segundo expresó su optimismo en el sentido de que la región parece estar consciente de los problemas ambientales nacionales y globales, además de que hay un potencial importante de cooperación en organismos internacionales como el BID y la OEA. Asimismo, confió en la posibilidad de involucrar a las grandes empresas multinacionales en la adopción de compromisos de protección al ambiente.

**29.** La última sesión del encuentro (“Fortalecimiento de la cooperación ambiental con Estados Unidos vía CAFTA para Centroamérica. Perspectivas”), moderada por Hernando Guerrero, tenía como propósito, con base en todas las presentaciones anteriores, reflexionar sobre cómo debería reorientarse la cooperación entre Centroamérica y Estados Unidos para responder a las exigencias del tratado en el tema ambiental, evitar duplicación de esfuerzos y ver de qué forma pudiera surgir el apoyo financiero y técnico, que, a diferencia del ACAAN del NAFTA, en el ACA del DR-CAFTA no está especificado.

**30.** El primer ponente fue Lawrence Sperling, que habló sobre “La experiencia de la cooperación ambiental entre Estados Unidos y Centroamérica, perspectivas vía CAFTA”. Hizo una exposición del contenido ambiental del tratado, en la que consideró especialmente importante el aspecto de cooperación ambiental. En el DR-CAFTA se establecen 10 áreas prioritarias de cooperación: fortalecimiento de leyes y su aplicación; fortalecimiento de acuerdos multilaterales; conservación de la naturaleza; *partnership*; capacitación para producción más limpia; promoción de bienes y servicios ambientalmente benéficos, y otras.

**31.** A continuación, el señor Marco Antonio González presentó el tema “Cooperación ambiental entre Estados Unidos y Centroamérica: ¿qué se necesita?”. Se refirió a los orígenes de la cooperación ambiental en la región centroamericana, contemplando la constitución de la CCAD, en 1989, hasta la formación del Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica (Proarca) (que termina en 2005) y que ha instrumentado la cooperación dentro del marco de Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides). La visión de Estados Unidos ha cambiado y a partir del próximo año la forma de colaboración incluye a Centroamérica y México en forma conjunta, se abandona la protección de ciertas áreas, los temas ambientales tienden a perder importancia, mientras que se fortalece el de la pobreza. En el futuro es necesario ampliar la cooperación con otras áreas, más allá de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) como, por ejemplo, con grandes ONG ambientalistas de Estados Unidos. Finalmente, subrayó el papel de la cooperación técnica, tanto o más importante que la financiera, y la necesidad de desarrollar ese tipo de colaboración en el DR-CAFTA.

**32.** El comentario del señor Freddy Miranda estuvo orientado a enfatizar que es necesario mantener en mente la dimensión del DR-CAFTA, ya que actualmente la CCAD y el SICA van mucho más allá de lo que establecería el acuerdo de cooperación ambiental en el DR-CAFTA.

A continuación se resume el contenido del taller en cuatro apartados:

1) Consideraciones generales sobre acuerdos comerciales y cooperación ambiental.

**33.** La relación entre el impacto de los acuerdos comerciales y el medio ambiente no ha sido suficientemente documentada y existen aún vacíos de conocimiento (particularmente en lo relativo a la agricultura y al impacto de aumentos en la inversión extranjera directa), pero sí puede medirse y existen avances metodológicos al respecto. Tiene más sentido que dichas evaluaciones sean del tipo *ex ante* y no *ex post*. Las evaluaciones *ex post* del NAFTA, no obstante, pueden ser de gran utilidad para el DR-CAFTA, que recién empezará a operar.

**34.** Es importante, sin embargo, valorar los distintos tipos de impacto que pueden tener lugar: el aumento de la escala de operaciones, la alteración de la composición de la actividad económica y la modificación de las condiciones de competitividad. En el pasado los países desarrollados enfatizaban la última de estas modalidades, pero las otras dos se han revelado como igual o incluso más importantes en el ámbito del impacto ambiental del comercio.

**35.** Al mismo tiempo, es necesario reconocer que sin apoyo financiero para la creación de infraestructura no es posible cumplir con la normativa ambiental en países que presentan aún carencias de este tipo. Además, una insuficiente infraestructura ambiental en combinación con el acceso a recursos para satisfacer la demanda global de mercados liberalizados traen como

consecuencia una acelerada depreciación de recursos naturales, especialmente si el comercio se centra en bienes intensivos en dichos recursos. Al respecto, existen varios ejemplos en distintas partes del mundo, como el del atún aleta azul, que viene sufriendo una severa afectación por la demanda procedente del mercado japonés. No obstante, la expansión de la producción del maíz en Estados Unidos para exportar a México y la mayor producción de hortalizas, legumbres y frutas en México para exportar a Estados Unidos a partir del NAFTA han tenido repercusiones importantes en los lugares donde se desarrolla esa producción.

**36.** Para dar seguimiento a los impactos ambientales asociados a los acuerdos comerciales, así como determinar los efectos sociales y de concentración económica que los acompañan, es muy importante aumentar la capacidad local de monitoreo, generar bases de datos regionales, o al menos comparables entre países, además de hacer más transparente y accesible al público en general la información de la que se dispone.

**37.** Por otra parte, es necesario ir más allá de las evaluaciones macro y analizar, en evaluaciones parciales, los posibles impactos ambientales por región o sector de la economía, incluyendo aspectos como la reubicación geográfica de la población, variación de la demanda de agua en el nivel local, efecto del turismo en zonas específicas, acumulación de desechos sólidos en zonas urbanas y desplazamiento de unas variedades de cultivos por otras.

**38.** Junto con los posibles impactos negativos también es importante considerar las oportunidades ambientales que puede generar un acuerdo comercial. Una de éstas se refleja en los mercados de los productos “verdes”, que aunque no tienen un desarrollo tan acelerado como a veces se dice, sí son un sector en continuo crecimiento que puede aprovecharse. En este sentido, el café de sombra y otros productos agrícolas que cuenten con certificación ambiental, así como el turismo ecológico, pueden generar una oportunidad importante para los países de la región DR-CAFTA.

**39.** También es oportuno analizar la posible relación virtuosa entre medio ambiente, por una parte, e inversión en investigación y desarrollo para enfrentar la competencia que abre un acuerdo comercial, por la otra. Esto es muy claro, por ejemplo, en el caso del aprovechamiento de los recursos genéticos con beneficios locales.

**40.** La participación ciudadana desempeña un papel importante para potenciar una relación favorable entre acuerdos comerciales y medio ambiente, en el entendido de que esto incluye no sólo a organizaciones ambientalistas, sino también a un amplio espectro de actores como grupos indígenas, asociaciones empresariales, asociaciones de productores, entre otros.

## 2) Aspectos de interés de la aplicación del acuerdo de cooperación ambiental en el NAFTA.

**41.** En el caso del NAFTA, el peso específico del acuerdo comercial sobre la economía de la región le dio fuerza a la inclusión de la cooperación ambiental en un lugar central.

**42.** La existencia de la CCA, con un secretariado independiente y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), ha desempeñado un papel importante en la cooperación. Aun en una

evaluación poco generosa de su experiencia puede decirse que la CCA no ha ocasionado nuevos problemas y ni se ha usado para lo que no estaba diseñada; es decir, no ha sido de ninguna manera un instrumento de presión comercial con argumentos ambientales. Por el contrario, ha potenciado la cooperación ambiental entre los tres países que la conforman. Así, aunque la estructura institucional creada por el ACAAN no ha estado libre de tensiones —debido a las distintas agendas ambientales entre los tres países, y a las visiones diferentes del Consejo respecto de la de los miembros de la CCA, pues los plazos a los que deben operar unos y otros son distintos—, hay un reconocimiento generalizado a la labor de la CCA en el NAFTA en materia de cooperación, entendida como creación de capacidades, generación de información, establecimiento de bases de datos legales, de acervo ambiental, de emisiones (RETC); canal de comunicación entre sociedad civil y gobiernos; seguimiento de los impactos ambientales del comercio en el NAFTA, incluyendo los de salud; planes conjuntos para eliminar sustancias químicas tóxicas, y otros.

**43.** Un factor importante en la consolidación de la cooperación ambiental fue lograr que se dejaran de lado los mutuos prejuicios y se entendieran las diferencias y las circunstancias de cada país. Uno de los productos más útiles de la cooperación ambiental fue la revisión, integración y sistematización de un banco de datos sobre la legislación y la capacidad de gestión de cada país, lo cual contribuyó a un mejor entendimiento del contexto de cada uno de ellos.

**44.** Entre otros aspectos, cabe destacar la búsqueda de modelos adecuados de evaluación de los impactos ambientales del acuerdo comercial y la adopción con ese propósito de un enfoque “de abajo hacia arriba”; la transparencia observada en la mayoría de las iniciativas y procesos de la CCA, así como la creación de paneles independientes de expertos en el análisis de temas ambientales de manejo complicado.

**45.** Algunos aspectos inconclusos en el ACAAN del NAFTA aparecen resueltos en el DR-CAFTA. En el ACAAN del NAFTA se dejaron indefinidas las reglas de aplicación relativas a la solución de controversias. Ello refleja una falta de consenso entre Estados Unidos, Canadá y México acerca del papel del ACAAN en materia de sanciones.

**46.** Es importante también una revisión crítica y más amplia de la experiencia del NAFTA en materia ambiental. En cierto sentido, puede decirse que el modelo de cooperación ambiental que se ha seguido es un referente importante, pero en el que varios elementos han sido descuidados. Éste es el caso de los procesos de seguimiento a los expedientes de hechos y su relativa inocuidad una vez pasado el efecto mediático de los primeros casos, así como de la insuficiente generación de capacidades dinámicas de aprendizaje.

### 3) La cooperación ambiental en CAFTA: elementos de contexto, situación actual y perspectivas.

**47.** En el texto del DR-CAFTA y su acuerdo de cooperación ambiental (ACA) hay una mayor vinculación que en el caso del NAFTA. Un elemento importante es la inclusión de un capítulo específicamente ambiental (el capítulo XVII), con énfasis en el cumplimiento de la ley y un anexo en que se enfoca la cooperación ambiental.

**48.** Con respecto al mecanismo de solución de controversias, en el DR-CAFTA éste se halla más afinado que en el ACAAN del NAFTA, lo cual hace prever que habrá un mayor uso de dicho mecanismo y los países centroamericanos deberán estar preparados para ello. Por otra parte, las características del texto del DR-CAFTA y su ACA encierran algunos aspectos que pueden ser vistos como debilidades y que demandan particular atención por parte de los países centroamericanos, como la ausencia de un secretariado independiente, la inexistencia de algún órgano de representación ciudadana —similar al CCPC del NAFTA— y la falta de un mecanismo para apoyar financieramente la participación pública. También es de preverse el levantamiento de un mayor número de expedientes de hechos y, en ese sentido, una mayor presión para los países de Centroamérica que la experimentada por los países del NAFTA, toda vez que se ha estipulado que basta que un país lo pida para que deba integrarse un expediente.

**49.** Las actividades de cooperación ambiental quedaron diferenciadas de las relativas al cumplimiento de las respectivas legislaciones ambientales y la solución de controversias en caso de incumplimientos, lo cual puede dificultar la construcción de una agenda de cooperación y disponer de recursos para ello, particularmente por el poco peso que se le dio en el texto principal a la cooperación con respecto a lo relativo al cumplimiento con la legislación y a las controversias. En cualquier caso, sí está incluido en el DR-CAFTA el tema de la asistencia técnica y/o financiera para el medio ambiente (artículo 17.9) y actualmente los ministerios de medio ambiente del área están negociando un plan de trabajo para darle forma a la cooperación ambiental prevista en el ACA.

**50.** Con la firma del DR-CAFTA y su entrada en vigor es necesario pensar en la cimentación de objetivos ambientales de mediano y largo plazo en cada uno de los países, incluido el desarrollo y el fortalecimiento de capacidades nacionales de verificación, participación ciudadana y resolución de conflictos. Asimismo, el acuerdo comercial regional significa la necesidad de acelerar los tiempos de la agenda ambiental centroamericana que se encuentra en marcha.

**51.** La participación ciudadana viene desempeñando un papel importante en los países centroamericanos y se han ido construyendo en los últimos años algunos espacios formales de participación, como los Consejos Nacionales y el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sustentable, que aunque han operado de manera muy limitada hasta ahora, son una plataforma que debe aprovecharse para promover iniciativas y acuerdos.

**52.** Es importante considerar también las crecientes expectativas e incluso la mayor beligerancia de la ciudadanía con respecto a los problemas ambientales en los países de la región. Esto puede llevar también a situaciones de alta crispación social asociadas —directa o indirectamente— con la entrada en vigor del DR-CAFTA, frente a lo cual hay que ser cuidadosos.

**53.** Es deseable que los países centroamericanos se vayan preparando institucionalmente para estar en mejores condiciones cuando el tratado entre en vigor. Avances en áreas como la identificación de flujos de servicios ambientales y del patrimonio genético (“mapas de riqueza”), la valoración económica de los ecosistemas y su agregación en sistemas de información estratégica, la sistematización de las distintas fuentes de recursos financieros, la regulación en el uso del suelo, el establecimiento de mecanismos de coordinación entre distintas entidades (por ejemplo, los responsables de propiedad intelectual y de bioseguridad), la adopción de políticas de

transición, y el fortalecimiento de la regulación ambiental en general, tendrán un efecto favorable. Elevar la capacidad de aplicación de las leyes ambientales y la capacidad de procuración de justicia ambiental, tanto por parte de las instituciones del poder ejecutivo como del poder judicial, es otra tarea central <sup>3</sup> en la que se debe ir trabajando.

**54.** De igual modo, es deseable que los países centroamericanos se anticipen a tomar medidas de protección de sus recursos naturales, particularmente aquéllos en los que la región cuenta con ventajas comparativas y que serán, por lo mismo, sujetos a mayor presión con la entrada en vigor del acuerdo. Es indispensable, en este sentido, realizar un ordenamiento territorial con el fin de que las empresas y productores, en general, sepan dónde pueden y dónde no pueden operar.

**55.** Actualmente existen en la región una serie de iniciativas de gestión ambiental conjunta, como cursos y sistemas de información ambiental, que siguen un enfoque centroamericano, las cuales habrá que consolidar. El papel de la CCAD en este tema ha sido muy importante y debe seguir siéndolo.

**56.** Un asunto que se vuelve fundamental es quién tiene que pagar la cuenta de la atención acelerada de los problemas ambientales de la región. Al respecto, se plantea la conveniencia de buscar distintos canales de financiamiento (incluidos fondos privados y organismos multilaterales) y ser capaces de plantear con claridad las necesidades mediante un adecuado desarrollo de programas. El BID y la OEA, entre otros organismos internacionales, están en una posición muy favorable para apoyar iniciativas como las centroamericanas en materia ambiental.

---

<sup>3</sup> En México, por ejemplo, el hecho de probar el interés jurídico en materia ambiental ha sido una limitante en muchos casos para exigir el cumplimiento de la ley.

Anexo

**LISTA DE PARTICIPANTES**

**A. Expertos por país**

**Canadá**

Chantal-Line Carpentier  
Comisión de Cooperación Ambiental  
Jefa Programa de Medio Ambiente

**Costa Rica**

Alejandra Castro  
Directora  
Maestría en Propiedad Intelectual  
Universidad Estatal a Distancia (UNED)

Freddy Miranda  
Consultor  
Fundación de Desarrollo Urbano (FUDEU)

Carlos Murillo  
Investigador  
Centro Internacional de Política Económica (CINPE)

Allan Flores  
Viceministro  
Ministerio del Ambiente y Energía

Bernard Link  
Director  
Centro Ambiental para Centroamérica y el Caribe  
Departamento del Estado  
Embajada de Estados Unidos

Ronald Vargas  
Oficial de Cooperación y Relaciones Internacionales  
Ministerio de Medio Ambiente y Energía

Alejandra Aguilar  
Asesora para el tema Ambiental  
COMEX

## **El Salvador**

Orlando Altamirano  
Director Ejecutivo MARN  
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Hugo César Barrera  
Ministro  
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Michelle Gallardo de Gutiérrez  
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Marco A. González  
Secretario Ejecutivo  
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)

Roberto Rodríguez  
Coordinador Regional  
Programa de Políticas y Legislación Ambiental  
Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)

Nelson Edgardo Vanegas  
Presidente  
Fecatrans

Claudia Beatriz Umaña  
Directora de Política Comercial  
Ministerio de Economía

Reynaldo Vásquez  
Negociador en temas ambientales  
Ministerio de Economía

Mary Latim de Rodríguez,  
Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID)  
Embajada de Estados Unidos en el Salvador

Rina Castellanos de Jarquín  
Directora de Cooperación Internacional  
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Alejandro Hidalgo  
Coordinador de Participación Ciudadana  
Ministerio de Economía

## **Estados Unidos**

Greg Block  
Chief Conservation Officer  
Ex-director de la CCA, NAFTA

Lawrence Sperling  
Senior Adviser (Consejero Mayor)  
Office Policy Coordination and Initiatives  
Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs

## **Guatemala**

Juan Mario Dary  
Ministro  
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Anne Dix  
Líder del equipo regional de Medio Ambiente  
USAID/G-CAP, Unit 3323

Ileana Palma  
Asesora  
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Silvia Diab Diab  
Asesora de enlace de la CCAD  
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Lilian Elizabeth Amiel  
Asesora de enlace de la CCAD  
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

## **Honduras**

Patricia Panting Galo  
Ministra  
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA)

## **México**

Gustavo Alanís  
Presidente  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)

Hernando Guerrero  
Director Oficina de Enlace en México  
Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN)

Víctor Lichtinger  
Socio Director  
Especialistas Ambientales

Carlos Muñoz  
Consultor

Norma Munguía  
Consultora Legal Ambiental  
(Ex-directora General de Asuntos Internacionales – PROFEPA)

Julio Calderón  
Coordinador Regional  
PNUMA

## **Nicaragua**

Lorenzo Cardenal  
Consultor  
(Ex-Coordinador del Corredor Biológico Mesoamericano)

María Antonieta Rivas  
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA)

Leonardo Somarriba  
Viceministro  
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA)

## **República Dominicana**

Maximiliano Puig Millar  
Secretario  
Secretaría de Estado Medio Ambiente y Recursos Naturales

Rafael Nicolás García  
Subdirector de planificación sectorial  
Secretaría de Estado, Medio Ambiente y Recursos Naturales

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sede Subregional en México**

Claudia Schatan  
Jefa  
Unidad de Desarrollo Industrial

Miriam Juárez  
Asistente de Investigación