

A DIEZ AÑOS DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS AMBIENTALES PARALELOS AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

BLANCA TORRES

A DIEZ AÑOS DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS ambientales paralelos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se ha dado una polarización de opiniones parecida a la que se dio cuando estos instrumentos fueron adoptados.¹ En algunos medios se vio positivamente tanto el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), trilateral, como el acuerdo de cooperación bilateral –firmado entre Estados Unidos y México–, lo que alentó expectativas relativamente amplias.² En cambio, muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) los consideraron muy limitados e, incluso, no faltaron funcionarios gubernamentales que calificaron los compromisos concretos de esos acuerdos y, en particular, los del trilateral, tan restringidos como para no constituir una carga real para ninguno de las tres países. En los últimos meses se han hecho múltiples evaluaciones que revelan el mismo desacuerdo, en este caso sobre su cumplimiento y su impacto en el medio ambiente de América del Norte y, especialmente, de México.

No es de sorprender que la mayor parte de las consideraciones se refieran a México –lo cual también se refleja en este artículo– si se tiene en cuenta que quienes exigieron la inclusión de compromisos ambientales en el TLCAN y en los acuerdos querían incidir especialmente sobre las políticas, legislación y aplicación de las leyes del socio menos desarrollado. Pretendían así evitar, sobre todo, una “carrera hacia el fondo” en

¹ No existe una vinculación formal entre los acuerdos ambientales y el TLCAN. Sin embargo, se acepta que difícilmente el Congreso estadounidense hubiera aprobado la ley de instrumentación del acuerdo comercial en ausencia de aquéllos. Es más, el presidente William B. Clinton se vio en la necesidad de emitir una declaración (*Statement to Congress*) en que se establecía el compromiso de mantener el ACAAN mientras subsista el acuerdo comercial.

² Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte, diciembre de 1993.

materia de legislación ambiental en la región.³ Algunas de las evaluaciones recientes del acuerdo trilateral ofrecen también indicios de su impacto en los otros dos países.

La mayor parte de las evaluaciones se enfocan en el funcionamiento ya sea de la aplicación del ACAAN, del acuerdo bilateral o de las organizaciones que se desarrollan para su instrumentación: la Comisión de Cooperación Ambiental, la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN). Algunos análisis incluyen también el cumplimiento de los compromisos incorporados en el propio texto del TLCAN. Considero que si bien estos estudios específicos son muy útiles para apreciar mejor los avances en materia ambiental, derivados de la puesta en marcha de esos instrumentos y de las organizaciones creadas a su amparo, hay que hacer una evaluación de conjunto, e incluir el funcionamiento de otros convenios, organizaciones y programas ambientales bilaterales o trilaterales anteriores o posteriores a la firma de los mencionados acuerdos.⁴ No es difícil encontrar evidencias de que los acuerdos de alguna manera alentaron la adopción de estos últimos o, en el caso de los que existían previamente, favorecieron su reorientación y mayor alcance.⁵

Aquí se reconoce que la dimensión y el impacto positivo de los esfuerzos de protección del medio ambiente y de los recursos naturales están muy lejos de los impresionantes aumentos habidos en el comercio y la inversión en los tres países. También se admite, aunque no se profundice en ello, que las condiciones del medio ambiente de México no son mejores que hace diez años.⁶ La información disponible al respecto es todavía li-

³ Las principales preocupaciones o temores manifestados por las ONG ambientalistas eran que la competencia desleal de productos provenientes de un país –México– con niveles de protección más bajos o de aplicación normativa más laxa, y la posible migración de industria sucia hacia el mismo, estimularían una “carrera hacia el fondo” en la legislación de los otros dos países, con la consecuente reducción de los niveles de protección ambiental en América del Norte. También temían la profundización del deterioro del medio ambiente en la zona fronteriza de Estados Unidos y México, y el aumento de la depredación de recursos naturales en dicha zona, particularmente en México.

⁴ Podría incluirse también los programas de agencias que manejan colaboración bilateral, como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID). Esta última ha canalizado fondos para conservación ambiental, básicamente a través de ONG.

⁵ Otra característica de varias de estas evaluaciones es que no se hacen en relación con los compromisos de las partes, sino con las expectativas de algunos de los actores o con las promesas que en su momento hicieron funcionarios o políticos de los tres países. Creemos que la opción más adecuada sería la primera.

⁶ Se señala que ha habido un aumento en las emisiones de contaminantes, los residuos y la erosión del suelo. En cambio se redujo la contaminación del agua. Los costos económicos de la degradación ambiental superarían, según un estudioso, el crecimiento económico de México. Kevin P. Gallagher, “The CEC and Environmental Quality. Assessing the Mexican Expe-

mitada, y lo era más al inicio de la década de los noventa. Por ello es difícil comparar con rigor la situación actual con la que existía hace un decenio. Sin embargo, aunque se reconoce que México no se convirtió en el temido “paraíso de la contaminación” y que tampoco se ha dado en América del Norte la “carrera hacia el fondo” en materia de legislación ambiental, ni el “congelamiento regulatorio”, los estudios realizados indican que ha habido un deterioro del medio ambiente mexicano, que no sólo se debe al TLCAN, y sin que con esto se niegue avances en algunos sectores, sobre todo en la industria.⁷ El deterioro se atribuye más a cuestiones de “escala” que a efectos de “composición” de la producción.⁸ Estos últimos sí se reflejarían en la agricultura, pero no en la industria, cuyas exportaciones son las que más han crecido.⁹

Consideramos que las instituciones ambientales creadas al amparo del TLCAN han logrado sus mayores avances, en lo que a México concierne, en la recopilación y generación de información, creación de capacidad institucional, estímulo al mejoramiento de la legislación en la materia y creación de infraestructura.¹⁰ Hay que dar atención al impacto positivo de los compromisos a que llegaron los tres países sobre hacer más visible la cuestión ambiental en México. Por último, también vale la pena resaltar la influencia en cuanto a la ampliación de la participación directa o indirecta de un número más amplio de actores en la toma de decisiones sobre el particular en este país.

rience”, en D.L. Markell y J.H. Knox (eds.), *Greening NAFTA: The North American Commission for Environmental Cooperation*, Stanford, CA, Stanford University Press, 2003, pp. 117-132.

⁷ Véase John J. Audley et al., *NAFTA's Promise and Reality. Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2003, p. 6.

⁸ En términos globales el efecto escala en México habría llevado a un aumento marginal de contaminantes en los sectores petrolero, de metales básicos y de equipos de transporte. En Estados Unidos se verían algunos efectos positivos, como la reducción en 2 o 3% del uso de agroquímicos.

⁹ Las investigaciones iniciales indican que los sectores industriales orientados a la exportación que más han crecido no son de los considerados como “más contaminantes”. En la agricultura, se afirma, la reorientación de buena parte de la producción hacia ciertos cultivos de exportación sí conlleva el uso de una mayor cantidad de fertilizantes y de agua. Véase Claudia Schatan, “The Environmental Impact of Mexican Manufacturing Exports under NAFTA”, en Markell y Knox (eds.), *op. cit.*, pp. 133-151, y Scout Vaughan, “The Greenest Trade Agreement Ever? Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Liberalization”, en John Audley, et al., *op. cit.*, pp. 61-87.

¹⁰ Se reconoce como especialmente útil la presentación conjunta que hace de la información de los tres países y la elaboración de algunos análisis de los datos que recibe de los gobiernos, análisis que éstos no realizan. Sin embargo, empresarios canadienses se han quejado de que éstos adolecen de imprecisiones.

Todo ello de alguna manera contribuye al cumplimiento de objetivos ambientales generales del TLCAN –fortalecer el desarrollo y aplicación de las leyes y regulaciones de los tres países, sobre todo de México. Aunque los avances hacia este último objetivo son modestos, consideramos que muchos de ellos están bien encaminados. Los esfuerzos se quedan mucho más cortos en cuanto al objetivo de promover el desarrollo sustentable en América del Norte.

AVANCES Y TROPIEZOS EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL ACAAN

En estos diez años se han ido superando lentamente algunas de las herencias del tormentoso periodo de negociación y aprobación de la ley de instrumentación del TLCAN en el Congreso estadounidense. Siguen vivas, sin embargo, y emergen intermitentemente, las diferencias entre aquellos que quisieran que la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), encargada de implementar el ACAAN, fuera una organización supranacional, y los que se aferran a una de índole estrictamente intergubernamental. El funcionamiento de la CCA en estos diez años responde más a una organización de este último tipo, aunque la forma en que incorpora en sus actividades al público y, en particular, a los participantes interesados –*stakeholders*– la hace ser hasta cierto punto peculiar. También se mantiene la diferencia de visiones respecto del papel último de la CCA. Unos quisieran que privilegiara su papel de “vigilante” (*watchdog*) de la aplicación de las leyes ambientales en América del Norte; otros prefieren verla esencialmente como un mecanismo de colaboración entre los países. Estas perspectivas distintas, como veremos más adelante, han tenido su impacto en el funcionamiento mismo de la Comisión.

También surgen recurrentemente algunos otros problemas para la mejor marcha del ACAAN, derivados de asimetrías económicas y diferencias en los arreglos constitucionales y jurídicos de los tres países.¹¹ No sólo han obstaculizado el cumplimiento de algunas de las obligaciones específicas de las partes, sino que muchas veces se convierten en frenos para las actividades de colaboración. Por ejemplo, un compromiso que no se ha cumplido es el relacionado con la introducción de la evaluación del impacto ambien-

¹¹ He ahondado en estos puntos en otros trabajos. Véase, por ejemplo, “The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream”, en Carolyn L. Deere y Daniel C. Esty, *Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*, MIT Press, 2002, pp. 201-220.

tal transfronterizo, que debería haber sido completada en tres años.¹² Éste es uno de los casos en que las diferencias sustantivas en los sistemas federales y en la legislación ambiental de los tres países se han hecho patente. Obstáculos similares ha encontrado el cumplimiento del compromiso de otorgar el acceso recíproco a los tribunales de los tres países.

La asimetría económica ha complicado notablemente la labor cooperativa de la CCA, sobre todo al sumarse a un mandato amplio. A los retos que para una naciente y pequeña organización representaba el manejo tanto de tareas de colaboración como de litigio (colaboración trinacional y manejo de controversias entre las partes), se sumó la labor de definir prioridades a partir de una agenda potencialmente amplísima y con recursos relativamente limitados.¹³ La tarea no resultó fácil porque los niveles de desarrollo marcadamente desiguales de los socios generan diferencias sustantivas en cuanto a prioridades ambientales y capacidad para enfrentar los problemas. Por añadidura, aunque los programas que ha adoptado la CCA incorporan el objetivo de creación de capacidades, ha habido resistencia a un trato muy diferenciado a favor de México, a pesar de que este país requiere más ayuda en ese aspecto, como en muchos otros.¹⁴ A esos obstáculos hay que agregar visiones distintas por parte de los funcionarios de los tres países sobre la mejor forma de encaminarse hacia la sustentabilidad.

A guisa de ejemplo de diferencias en materia de prioridades se puede mencionar el énfasis de la Agencia de Protección Ambiental estadounidense (EPA, por sus siglas en inglés) en una mejor aplicación de la ley en relación con los problemas de contaminación, frente a la prioridad que otorgaba la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) a la conservación de la biodiversidad. Las negociaciones sobre las áreas programáticas y proyectos específicos han llevado a compromisos. Dada la escasez de sus recursos, algunos de los proyectos más exitosos de la CCA, no relacionados con la generación de información, tienden a ser esfuerzos “piloto” que no siempre se ha logrado reproducir. Otros avances significativos responden o coinciden con obligaciones que las partes han asumido

¹² Artículo 10 (7). Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, en *Tratado de Libre Comercio de América del Norte, texto oficial*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa/Secofi, 1993, p. 1101.

¹³ Esto es, además de los esfuerzos de colaboración, la CCA es responsable del mecanismo de controversias entre las partes por fallas persistentes de alguna de ellas en la aplicación de sus leyes ambientales. El Secretariado tiene también a su cargo el manejo de las “peticiones ciudadanas”. Posteriormente nos referiremos con más detalle a ambos mecanismos.

¹⁴ Cada uno de los tres países asigna tres millones de dólares anuales a la Comisión. Sin embargo, el esfuerzo de México es mucho mayor en términos del presupuesto asignado a la dependencias ambientales.

a través de acuerdos globales.¹⁵ Con todo, la CCA todavía tiene un largo camino por recorrer en lo que se refiere a claridad de objetivos en sus programas y a la vinculación entre éstos.

Aunque los funcionarios de las dependencias comerciales de los tres países se han dado cuenta de que la vinculación entre comercio y medio ambiente es ya práctica normal en las negociaciones alrededor del orbe, algunos mantienen las visiones y posiciones que se manifestaron durante la negociación del TLCAN. El convencimiento de que el libre comercio puede tener efectos positivos para el medio ambiente, y aun su vertiente extrema —que el libre mercado por sí solo permitirá resolver este tipo de problemas— persiste. Tampoco se ha desvanecido totalmente el temor de muchos funcionarios, sobre todo mexicanos, de que la cuestión ambiental pueda ser usada como escudo del proteccionismo.

Esto puede explicar, al menos en parte, las dificultades que el Consejo de la CCA ha tenido para cumplir con el compromiso de coordinación con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN (artículo 10:6), que permitiría avanzar hacia la adopción de políticas comerciales y ambientales que se apoyen mutuamente. Hay críticos que atribuyen el incumplimiento a la falta de iniciativa del Consejo de la CCA o a la debilidad relativa de las dependencias ambientales de los tres países ante las de comercio, lo que les ha impedido introducir el tema. Pero el mantenimiento de las visiones antes mencionadas subyace en la resistencia a esa colaboración.

También ha provocado desaliento y críticas severas la ausencia de la CCA de las discusiones sobre temas significativos.¹⁶ Los funcionarios de las dependencias comerciales insisten en que eso se debe a que, en este tipo de disputas, los aspectos ambientales no son el meollo de la controversia y, por tanto, deben tratarse en otras instancias. Otra ausencia notable de la CCA se relaciona con un problema que surgió inesperadamente: el uso del mecanismo inversionista-Estado del capítulo 11 del TLCAN, en lo que se refiere a medidas regulatorias que pueden ser consideradas como expropiación.¹⁷ Este mecanismo ha sido utilizado en relación con regulaciones ambientales de los tres países, aunque no exclusivamente.¹⁸

¹⁵ Estas diferencias son resaltadas en Jean Gilbreath, *Environment and Trade: Predicting a Course for the Western Hemisphere*, Washington, DC, Center for Strategic International Studies, 2001.

¹⁶ Se menciona sobre todo los casos del salmón y de la madera (*softwood lumber*), que conciernen a Canadá y Estados Unidos.

¹⁷ H. Mann y K. Von Moltke, *NAFTA's Chapter and the Environment: Addressing the Impacts of the Investor-State Process on the Environment*, Winnipeg, International Institute for Sustainable Development, 1999.

¹⁸ Hasta ahora las instancias relevantes han emitido fallos sobre las demandas relacionadas con regulaciones ambientales. Tres de ellos han sido favorables a los inversionistas.

De ahí la importancia de las labores de la CCA orientadas a contribuir a la clarificación de los vínculos no sólo entre comercio sino también inversión y medio ambiente. Los avances de esta Comisión en el cumplimiento de uno de sus compromisos centrales, la evaluación de los impactos ambientales del libre comercio en general y del TLCAN en particular (artículo 10:6), han sido cuestionados. Las críticas iniciales se centraron, sobre todo, en la dificultad de aislar los efectos del comercio de otras variables significativas. Sin embargo, no se puede desconocer que ha habido esfuerzos del Secretariado por elaborar y mejorar paulatinamente su propuesta de metodología o marco de análisis de esas vinculaciones. Las fuertes críticas a la validez del primer esquema desarrollado, y de su aplicación, tuvieron efectos positivos, como el de alentar la discusión sobre el tema en distintos medios, amén del perfeccionamiento de dicho marco.¹⁹ Esto último ha permitido una mayor aceptación de la pertinencia de las variables consideradas en la metodología de la CCA para evaluar los impactos. A los efectos que podían ser generados por la competencia (“carrera hacia el fondo” y “congelamiento o estancamiento de la regulación ambiental”), ha incorporado, atribuyéndoles incluso mayor importancia, los efectos de “escala” y de “composición” de la producción –que teóricamente pueden tener aspectos positivos y negativos.²⁰ Por último, esta metodología en cierto sentido amplía la noción de “efectos regulatorios” –los límites que las reglas del mercado ponen al desarrollo de las regulaciones ambientales.²¹ No sólo incluye ahora la posible consideración de algunas regulaciones ambientales como barreras técnicas al comercio, sino que agrega el posible impacto del uso que se ha venido haciendo del mecanismo inversionista-Estado que señalamos antes.

El Secretariado de la CCA también ha elaborado, al amparo del artículo 13, algunos estudios que permiten identificar impactos del comercio sobre el medio ambiente en sectores específicos. Entre ellos destacan los relacionados con el comercio transfronterizo de electricidad y con los corredores

¹⁹ Algunas decenas de trabajos se presentaron en dos conferencias organizadas por la CCA, una en Washington (octubre de 2000) y otra en la ciudad de México (marzo de 2003). La CCA elaboró, a partir de las presentaciones del primer Congreso, algunas reflexiones sobre el tema. Véase CCA, *The Picture Grows Clearer*, CCA, 2002.

²⁰ Véase Greg Block, “Trade and Environment in the Western Hemisphere: Expanding the North American Agreement on Environmental Cooperation into the Americas”, en Markell y Knox, *op. cit.*, y Scott Vaughn, “The Greenest Trade Agreement Ever? Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Liberalization”, en Audley, *op. cit.*, pp. 61-87.

²¹ Algunos estudios alentados por la CCA también han tratado de probar la validez de los efectos positivos que se atribuyen al comercio para el caso de los países en desarrollo, como, por ejemplo, una mejor asignación de recursos productivos y la adopción de tecnologías más limpias y de “mejores prácticas”, Vaughan, *op. cit.*, y Block, *op. cit.*

continentales de contaminantes. Este último permitió identificar deficiencias y diferencias en los estándares y equipos de recolección de información y establecer los patrones trinacionales de intercambio de contaminantes. Más recientemente, el Secretariado procuró la realización de un estudio sobre los impactos que para México tiene el maíz genéticamente modificado.²²

Subsiste, sin embargo, la creencia entre algunos funcionarios públicos de que la CCA no ha explorado suficientemente los efectos positivos del TLCAN en algunos sectores, o que no se resaltan ciertos desarrollos en América del Norte, como la tendencia a que la emisión de contaminantes sea menor que los incrementos del PIB, gracias a una mayor eficiencia energética de las industrias como resultado de innovaciones tecnológicas. Comienzan a admitir el hecho de que las investigaciones hechas o alentadas por la CCA señalan atinadamente que no bastan los estudios agregados y que se requieren trabajos sobre sectores específicos y estudios locales que alerten acerca de tendencias incipientes negativas.²³ Pero subrayan la necesidad de evitar generalizaciones a partir de un pequeño número de casos. Y esta advertencia hace evidente un problema de estrategia de la CCA. No se ha procurado aprovechar lo suficiente a la academia de los tres países. Ciertamente se ha recurrido a algunos investigadores, pero hay muchos más que están analizando el tema o que podrían incorporarlo con cierta facilidad a sus líneas de investigación. Otra sugerencia sería que para América del Norte, en franco proceso de integración económica, puede ser más útil enfocar menos la vinculación comercio-medio ambiente y centrarse en la identificación de procesos de deterioro en la región.²⁴

²² Al parecer, la decisión de llevar a cabo estas investigaciones ha sido de algunas de las partes, con el desagrado evidente de otras. Canadá habría alentado la elaboración del informe relativo a las implicaciones de la creación del mercado de electricidad en América del Norte, y México el de los impactos del maíz genéticamente modificado. Estados Unidos habría estimulado el correspondiente al Alto Río San Pedro. Block, *op. cit.*, p. 37.

²³ Esos estudios por sectores parecen demostrar que en muchos casos los impactos del comercio sobre el medio ambiente son indirectos, mientras que en otros son directos y más fáciles de identificar de lo que normalmente se piensa —como, por ejemplo, el aumento de la contaminación del aire en las fronteras por el incremento del tráfico de vehículos y, sobre todo, por los congestionamientos que se producen con frecuencia en algunos puntos de cruce; y que en otros más, como es el caso del sector pesquero, no se perciben impactos importantes. Incluso se habla de efectos positivos del comercio en algunas industrias, en términos de eficiencia energética, como las de cemento canadienses y mexicanas. Véase, para esto último, Marisa Jacott, Cyrus Reed y Mark Winfield, "Energy Use in the Cement Industry in North America: Emissions, Waste Generation and Pollution Control, 1990-2001", ponencia presentada en el Segundo Simposio de la CCA ya mencionado.

²⁴ Esta sugerencia se hace en Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, "North American Environment under NAFTA", www.iie.com, 2002.

Los informes elaborados al amparo del artículo 13 han tenido un impacto positivo no sólo en cuanto a crear conciencia sobre problemas específicos; en ocasiones han influido en la adopción de medidas para enfrentarlos.²⁵ Tal es el caso del informe sobre la Presa de Silva, en Guanajuato, México, que estimuló la elaboración de un plan de acción para mitigar los problemas. El informe *Curso de vida*, sobre los problemas del río San Pedro, que corre de Arizona a Sonora, ha alentado medidas de rescate del ecosistema y ha hecho patente la necesidad de coordinación entre los dos países para enfrentar el problema del uso no sustentable de las aguas superficiales en la cuenca de dicho río.

No falta, sin embargo, quien reclame que las recomendaciones de este tipo de informes que prepara el Secretariado no obliguen a los gobiernos o a otros involucrados, o que la CCA no tenga facultad de seguimiento, críticas esperables de aquellos que desean una organización supranacional, pero que no implican un incumplimiento de las obligaciones establecidas en el ACAAN. Con frecuencia se olvida que aun ciertas recomendaciones del Consejo, su máxima autoridad, no son obligatorias para las partes.²⁶

El gobierno estadounidense ha demostrado su disposición a interpretar de una manera más amplia las cláusulas que otorgan al Secretariado un mayor grado de autonomía en algunas tareas, en particular las consideradas en los artículos 13, 14 y 15 del acuerdo. Ha sido el gobierno mexicano, y en algunos casos también el de Canadá, el que ha dado la batalla por hacer que el Secretariado se ajuste de manera más estricta a sus facultades. Pero eso no niega que se mantiene la coincidencia entre los tres gobiernos de hacer de la CCA una organización intergubernamental y no supranacional.

Las visiones distintas sobre el carácter último de la CCA también subyacen en la fuerte polémica que ha provocado la aplicación del mecanismo de "petición ciudadana" comprendida en los artículos 14 y 15 del acuerdo. Estas discrepancias se nutren de algunas ambigüedades presentes en dichos artículos. El hecho de que estas peticiones para que se investigue la posible falla de una de las partes en la aplicación de sus leyes internas lleve, en última instancia, a la elaboración y publicación de un expediente de hechos que no contiene ni sanciones ni recomendaciones es visto por algunos como una gran limitante. Afirman que es un instrumento "sin dientes", y califican de escaso el impacto que han tenido los expedientes publicados sobre

²⁵ Se han hecho con el apoyo de expertos y recurriendo normalmente a un proceso de consulta.

²⁶ En efecto, en caso de que el cumplimiento de estas recomendaciones implique el cambio de las leyes de un país, queda a la discreción de su gobierno hacer esas modificaciones (véase artículo 2°).

la aplicación de la ley en los tres países.²⁷ A esto añaden críticas a la lentitud, el “legalismo” y el burocratismo de un proceso al que, subrayan, no pueden tener acceso muchas ONG u organizaciones de base por los costos relativamente grandes que ello implica.

Sin embargo, numerosas ONG, incluyendo algunas que critican su implementación actual, defienden vehementemente este mecanismo, frente a lo que consideran intrusiones indebidas del Consejo de la CCA. Lo hacen porque le ven gran potencial. El hecho de que cualquier residente u organización de los tres países pueda presentar una petición, aun en casos que no se relacionen con el comercio, rescata la idea del “vigilante” (*watchdog*) del cumplimiento de las leyes ambientales en la región. Garantizar un alto grado o la total independencia del Secretariado en su administración constituiría un avance en ese sentido. No es de sorprender, por tanto, la tenacidad con que han apoyado a este órgano en sus esfuerzos por ampliar sus competencias, el cual también ha contado con el respaldo de varios de los miembros del Consejo Consultivo Público Conjunto (CCPC).

En estos diez años se han presentado poco más de 40 peticiones, lo que sugiere medida o dificultad para acceder a ese recurso por parte del público. Catorce de ellas se referían a Canadá, 20 a México y ocho a Estados Unidos.²⁸ Nueve de esas peticiones han llegado hasta la publicación de expedientes de hechos (cuatro referentes a Canadá, cuatro a México y una a Estados Unidos). A pesar de su número relativamente reducido, las peticiones han generado una gran tensión entre esos dos órganos de la CCA —el CCPC y el Secretariado— y el Consejo que la preside. Aunque en el año 2000 este último decidió establecer un proceso público a cargo del CCPC para la interpretación de cláusulas relevantes, no suficientemente precisas, del ACAAN, la polémica volvió a surgir poco después por la decisión del Consejo de acotar el alcance de los expedientes de hechos.²⁹ Sigue consumiendo buena par-

²⁷ Los efectos positivos de las peticiones no son tan insignificantes como se alega. Por ejemplo, en el caso de Cozumel, influyeron en la reforma de la legislación sobre evaluaciones de impacto ambiental, además de llevar a la reducción de las dimensiones de las obras proyectadas. Los expedientes de hechos relativos a Canadá (entre ellas, las peticiones relacionadas con Oldman River y B.C. Logging) alentaron una mejor vigilancia por parte de las autoridades. Para el caso de México, véase Gustavo Alanís-Ortega, “Public Participation within NAFTA’s Environmental Agreement: The Mexican Experience”, en J.J. Kirton y V.W. Maclaren (eds.), *Linking Trade, Environment, and Social Cohesion. NAFTA Experiences, Global Challenges*, 2002, pp. 183-186.

²⁸ Están vigentes 11 peticiones, de las cuales cuatro se refieren a Canadá y siete a México, incluyendo tres que están en la etapa de elaboración de expedientes de hechos.

²⁹ Los peticionarios alegaban fallas generales en la aplicación de ciertas leyes en Estados Unidos y en Canadá. En noviembre de 2001 el Consejo aceptó que el Secretariado elaborara

te del tiempo de la CCA y constituyendo, a veces, un freno a sus avances en otros aspectos.

Además de preocupaciones relativas a la soberanía, que se han reflejado en las posiciones de algunos funcionarios gubernamentales que se han visto involucrados en ese proceso, encontramos otras críticas significativas, a veces contradictorias entre sí. Los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, dijimos, han objetado la pretensión de los peticionarios de que los expedientes de hechos se refieran a fallas generalizadas en la aplicación de alguna ley, ya sea en todo el país o en una provincia. Funcionarios mexicanos critican el que buena parte de las peticiones se refieran a casos muy locales, sin repercusiones transfronterizas.³⁰ Otros funcionarios gubernamentales objetan que se dé entrada a casos sin que los peticionarios hayan agotado las instancias internas. Este último requerimiento es una de las cuestiones en que no hay acuerdo. Algunos participantes interesados (*stakeholders*), sobre todo ONG, sostienen que la cláusula respectiva exige que se recurra a los procedimientos domésticos, no que éstos se agoten.

Una preocupación latente de los gobiernos es que se utilicen estas peticiones para establecer un patrón de incumplimiento de algunas de las partes en la aplicación de sus leyes ambientales. Podría, entonces, recurrirse al mecanismo de solución de controversias gobierno a gobierno, comprendido en la parte quinta del acuerdo (artículos 22 y siguientes), que puede llevar a sanciones monetarias y comerciales.

Hasta ahora, el Consejo, con apego a la pauta establecida de poner énfasis en los aspectos colaborativos del ACAAN, ha retrasado la elaboración de los reglamentos necesarios para poner en marcha ese mecanismo. Pero esto podría cambiar. Por ello, para eliminar aquel temor de los gobiernos, algunas ONG han propuesto la eliminación de esa parte quinta o bien un acuerdo entre las partes para evitar el uso de este mecanismo con base en las peticiones ciudadanas. A cambio piden mayor autonomía del Secretariado en el manejo de éstas.

A pesar de la suspicacia o molestia que ha generado entre las partes la aplicación de los artículos 13, 14 y 15 del ACAAN y del capítulo 11 del TLCAN, un connotado estudioso de estos procesos subraya que esos mecanismos han permitido que el resultado de las controversias surgidas entre las partes sea más equilibrado. Esto es, que si bien Estados Unidos continúa "ganan-

los expedientes de hechos respectivos, pero restringió su alcance a casos específicos que, según los peticionarios, eran simples ejemplos de esas fallas.

³⁰ Funcionarios mexicanos también hacen hincapié en que han tenido que destinar importantes recursos financieros y humanos a atender la elaboración de expedientes de hechos sobre asuntos que no son prioritarios para México.

do” más casos, los otros dos socios comerciales han tenido mayores posibilidades de obtener resultados favorables que en otras instancias.³¹

Hay un buen grado de acuerdo entre participantes y analistas en cuanto a que uno de los avances más notables de la CCA ha sido la inclusión del público en sus procedimientos. El mecanismo de “petición ciudadana” es sólo una de sus formas. La participación pública y, en particular, la de los “participantes interesados” (*stakeholders*) en las reuniones cuatrianuales organizadas por el CCPC y en las reuniones ministeriales anuales ha alcanzado un alto grado de organización. También se incluye a participantes interesados y a expertos en la media centena de grupos consultivos de la Comisión, creados por el Secretariado, pero no en los grupos de trabajo establecidos por el Consejo.³²

Restricciones presupuestales, estrategias de difusión limitadas y prácticas de selección de participantes han obstaculizado la ampliación del público (*constituency*) de la CCA.³³ El establecimiento de mecanismos para mejorar la representatividad de los participantes e, incluso, de los miembros del CCPC contribuiría a dar una imagen de mayor transparencia.

Otra forma de participación de las ONG se ha dado a través del Fondo de América del Norte para la Conservación Ambiental. Se subraya que este fondo permite enfrentar necesidades específicas de una manera descentralizada y que contribuye a la creación de redes transnacionales.³⁴ Un buen número de los proyectos financiados se ha centrado en la protección de algún recurso y en labores de educación ambiental; otros se han orientado a

³¹ Toma en cuenta 84 casos, “en los que han intersectado intereses y valores comerciales y ambientales”, desde 1980 hasta 1998, y luego profundiza en aquellos en que se recurre al mecanismo inversionista-Estado, en 35 peticiones ciudadanas y cinco informes al amparo del artículo 13. Concluye que, dado el poder preponderante de Estados Unidos y de la comunidad “comercial y de inversión”, los mecanismos provistos por el TLCAN han producido “resultados (*outcomes*) más equitativos entre los países miembros y entre las comunidades comercial y ambiental. John Kirton, “NAFTA’s Trade-Environment Regime and Its Commission for Environmental Cooperation. Contributions and Challenges Ten Years On”, *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XXV, núm. 2, verano/otoño de 2002, pp. 135-163.

³² Sólo en uno creado recientemente, el de Biodiversidad, sí se incluye a una ONG y a representantes de gobiernos subnacionales. El Secretariado también hace consultas a participantes interesados para la elaboración de los informes, bajo el artículo 13.

³³ Algunas estimaciones sobre su participación en las reuniones organizadas por el CCPC indican la siguiente distribución: ONG, 30.6%; empresarios, 18.1%; académicos, 10.6%; otros, 9.5%; el tercio restante lo constituyeron funcionarios gubernamentales. Roberto Sánchez, “Governance, Trade and the Environment in the Context of NAFTA”, *American Behavioral Scientist*, vol. 45, núm. 9, pp. 1369-1393.

³⁴ G. Hufbauer, Daniel Esty, D. Orwejas, L. Rubio y J.J. Schott, *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Washington, DC, Institute for International Economics, 2000.

tareas de monitoreo del cumplimiento de la legislación de las partes. Las limitaciones presupuestales ponen en duda el mantenimiento de este fondo, a pesar de que organizaciones canadienses y mexicanas se han opuesto a su desaparición porque constituye para ellas una fuente de recursos que encuentran cada vez más escasos.

El impacto de la CCA sobre las políticas y legislación internas

Uno de los principales compromisos explícitos de los tres países en el ACAAN es una mejor aplicación de sus leyes ambientales existentes. Sin embargo, de manera más general las partes se comprometen a mantener altos niveles de protección y a mejorar sus “disposiciones” relevantes. Evaluar el impacto sobre la legislación interna y, en general, en los avances institucionales en México no es fácil, ya que varios factores han incidido en los cambios que se han dado.

Es evidente que la creación de la Procuraduría de Protección del Medio Ambiente, en medio de las negociaciones del TLCAN, fue sin duda una respuesta a las presiones que sobre el gobierno mexicano se ejercían. La relación directa entre la puesta en marcha del ACAAN y la creación de la Semarnap es más difícil de establecer, aunque muy posiblemente exista. Lo mismo sucede con las adecuaciones hechas en 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA) de 1988. Se acepta que la existencia de aquellos compromisos regionales aumentó la capacidad de negociación de las dependencias ambientales frente a otras secretarías y grupos de interés afectables. Las medidas legislativas tendientes a una mayor descentralización de funciones hacia estados y municipios, introducidas en 1998, recogen demandas internas, pero también coinciden con sugerencias o recomendaciones de las nuevas instituciones, la trilateral y las bilaterales.

Sí podemos observar una influencia más directa de algunos programas de la CCA. Por ejemplo, la Iniciativa de Manejo Adecuado de Sustancias Químicas –persistentes, tóxicas y bioacumulativas– que ha llevado al establecimiento de Programas de Acción Regional (PARAN), alentó de entrada la creación de una dirección encargada de sustancias tóxicas dentro de la Semarnap.³⁵ Llevó luego a la eliminación del uso del DDT y el clorda-

³⁵ Esto ha permitido avances en la generación de información y monitoreo sobre su uso en México y una mejor identificación de los riesgos que conllevan, incluyendo aquellos relacionados con la salud.

no en territorio mexicano.³⁶ En el caso de otras sustancias los programas han avanzado más lentamente, pero no en todos puede atribuirse el rezago a México. La recopilación de información permitirá a las tres partes hacer frente a compromisos internacionales globales, entre ellos la reciente Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

Otro de los impactos más importantes de los proyectos de la CCA en México ha sido la obligatoriedad y desagregación del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC). Aunque aquí vemos la coincidencia con otros compromisos internacionales del país, en particular el derivado de su pertenencia a la OCDE, la insistencia de la CCA en el tema aceleró la disposición legislativa correspondiente, si bien aún no se aplica plenamente.

Se mencionó antes que gran parte del trabajo de la CCA se ha centrado en la generación y compilación de información y que, en principio, todos los programas consideran el fortalecimiento de la capacidad institucional. Esto contribuye también, directa o indirectamente, a un mejor cumplimiento de la legislación y las prácticas ambientales de México, por ser el país más rezagado en esas materias. Dentro de la capacitación destaca el Fondo de Prevención de la Contaminación (Fiprev), proyecto exitoso que por su alcance limitado podríamos considerar "piloto". Este fondo revolvente se ha enfocado en el apoyo técnico y financiero a alrededor de 75 empresas pequeñas y medianas de la ciudad de México y de León, Guanajuato.³⁷ Sin embargo, en este terreno de la capacitación, como en otros, se observa la prevalencia, entre algunas de las partes y el Secretariado, de la idea de que no es conveniente apoyar a México por largos periodos en tareas que son responsabilidad de su gobierno o de otros sectores internos.

En cuanto a esfuerzos para una mejor aplicación de la ley, éstos se han hecho, pero no se puede hablar de una mejoría constante.³⁸ Hubo un avance importante en cuanto a visitas de inspección en la primera parte del decenio de los noventa, que se concentró en las grandes empresas, al que sig-

³⁶ Otras sustancias seleccionadas hasta ahora han sido los PCB, mercurio, clordano, dioxinas, furanos y hexaclorobencenos. Los PARAN respectivos tienen distintos grados de avance. Se ha logrado apoyo de instituciones internacionales, entre ellas el Banco Mundial, GEF y la Organización Panamericana de la Salud.

³⁷ La CCA ha trabajado conjuntamente con la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa –ligada a la Confederación de Cámaras Industriales. Cada una de estas organizaciones aportó un millón de dólares para el Fondo. Los préstamos hasta ahora se acercan a los 1.6 millones de dólares y se ha observado una notable recuperación de los mismos. Se ha logrado que Nafinsa canalice recursos hacia el Fiprev y se espera lo mismo del Banco de Desarrollo de América del Norte.

³⁸ Estudios particulares revelan una mejoría en el cumplimiento de la ley en industrias como las de cemento, fibras químicas y acero. Gallagher, *cap. cit.*, p. 122.

nó un descenso paulatino desde fines de esa década.³⁹ No es fácil determinar hasta qué punto esta baja se debe a las restricciones presupuestales que la Semarnap (hoy Semarnat) comenzó a sufrir, y hasta qué grado responde al avance del programa de auditorías tendente a promover el cumplimiento voluntario, que incluye tanto a grandes empresas privadas como a las paraestatales. Lo que sí es más evidente es que la empresa mediana y pequeña, que constituye la abrumadora mayoría de los establecimientos mexicanos, se ha quedado prácticamente al margen tanto de las inspecciones como de los apoyos para estimularla respecto de un mejor acatamiento de la legislación.

Aunque son varios los estímulos para un mayor acceso del público a la información y para el aumento de la participación de éste en la toma de decisiones, los propios funcionarios mexicanos aceptan que el ACAAN ha tenido una influencia significativa.⁴⁰ Numerosas instancias se han abierto, con carácter consultivo, para que el público y, en particular, las organizaciones civiles hagan llegar sus preocupaciones y propuestas. El acuerdo ambiental igualmente toma en cuenta la creación de comités consultivos nacionales de la CCA, que se han convertido en una importante instancia de agregación de preferencias de cada país y en un canal para hacerlas llegar a la CCA, aunque hay que reconocer que el comité mexicano ha tenido altas y bajas en cuanto a su actividad.

En general puede afirmarse que la mayoría de los programas o proyectos de la CCA han tenido una incidencia mayor en la aplicación y mejoría de las leyes internas de México. Esto es así no sólo porque, como ya dijimos, es el país más rezagado en la aplicación de sus leyes (*enforcement*), sino porque varios de los programas de la Comisión incluyen políticas o acciones que ya tienen larga historia en el territorio de las otras dos partes.

Vale la pena señalar que las ONG canadienses se han acercado a la CCA preocupadas por la reducción de los programas ambientales tanto federales como provinciales. Han presentado también varias peticiones ciudadanas. A diferencia de las que se refieren a México, varias de ellas señalan fallas más generales en la aplicación de alguna ley, ya sea en todo el país o en una provincia; en su mayoría se refieren a la protección de recursos naturales.

Environment Canada ha buscado ocasionalmente el apoyo de la CCA para hacer más visibles sus preocupaciones sobre ciertas prácticas y políticas de algunas provincias.⁴¹ Una investigación alentada por la CCA, como se

³⁹ Sobre todo las de petroquímica, química, metalmecánica y de pulpa y papel.

⁴⁰ En el artículo 1° las partes se comprometen a fomentar la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de sus políticas ambientales.

⁴¹ Greg Block, *op. cit.*, p. 16.

mencionó antes, propició una fuerte discusión pública, en 2001, relacionada con el aumento del envío de residuos estadounidenses hacia las provincias de Ontario y Quebec. Se buscaba aprovechar la diferencia de estándares ambientales en la materia. Como resultado, el gobierno de la provincia de Ontario manifestó su disposición a igualar esos estándares.⁴²

También hay que subrayar la discusión que generara la publicación del primer informe *En balance*, de 1997, que incluía un análisis de la información del Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes (NPRI, por sus siglas en inglés) de Canadá, que no se hacía en este país.⁴³ El análisis sugería la existencia de un régimen regulatorio federal más débil que el estadounidense y de una industria relativamente más contaminadora.⁴⁴ A partir del siguiente año, esos informes de la CCA incluyeron la desagregación de ciertos tipos de contaminantes, pese a la airada crítica de algunos gobiernos provinciales y de empresas; muchas ONG y grupos comunitarios se dieron cuenta de la utilidad potencial del NPRI para su labor de exigir una mejor protección ambiental.⁴⁵ Algunas corporaciones canadienses que según esos informes tenían procesos sucios mejoraron su comportamiento al respecto de manera notable en los siguientes años.

Los trabajos de la CCA han tenido poco impacto en Estados Unidos. En los contados casos en que las recomendaciones de aquella Comisión implican un esfuerzo interno considerable (como por ejemplo en el de las dioxinas), se ha avanzado lentamente. La CCA sólo ha logrado incorporar marginalmente asuntos en donde existe fuerte reticencia del gobierno estadounidense, como ocurrió con la cuestión del cambio climático. A decir de un ex funcionario de la CCA, los asuntos relacionados con esta organización están a cargo de una oficina de la EPA relativamente débil, la de asuntos internacionales, y las iniciativas de la organización trinacional no se integran fácilmente a los programas de la dependencia ambiental estadounidense.⁴⁶

Varias ONG estadounidenses siguen participando en las actividades de la CCA, pero han recurrido cada vez menos a la petición ciudadana; de hecho no han presentado ninguna desde el año 2000. Hay indicios de que con

⁴² Mary E. Kelly y Cyrus Reed, *The CEC's Trade and Environment Program: Cutting Edge Analysis, but Untapped Potential*, en Markell y Knox, *Greening NAFTA*, *op. cit.*, p. 108.

⁴³ No sólo permitía comparar el comportamiento de los distintos gobiernos provinciales y las empresas canadienses, sino éste con lo que sucedía en Estados Unidos. Mark. S. Winfield, "North American Pollutant Release and Transfer Registry. A Case Study in Environmental Policy Convergence", en Markell y Knox, *op. cit.*, pp. 38-56.

⁴⁴ Winfield, *op. cit.*, pp. 48-49.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Greg Block, *op. cit.*, p. 16.

sus primeras peticiones simplemente buscaban probar si este mecanismo tenía mayor alcance que los recursos a su disposición, internamente, y al parecer se convencieron de que no era así. Provocó también desaliento en los medios ambientalistas la dificultad de la CCA para estimular una mayor colaboración institucional entre las dependencias encargadas de cuestiones ambientales con la de comercio. Sin embargo, siguen insistiendo en este asunto, lo mismo que en su defensa de la petición ciudadana que ven como mecanismo modelo para otros acuerdos comerciales.

INSTITUCIONES FRONTERIZAS BILATERALES

A diferencia del amplio mandato de la CCA en materia cooperativa, el acuerdo bilateral le asigna a la Comisión de Cooperación Fronteriza (COCEF) tareas más precisas.⁴⁷ Su labor más importante es la de proveer asistencia técnica para desarrollar proyectos de infraestructura ambiental en la zona fronteriza y certificar aquellos que pueden recibir apoyo financiero del BDANA⁴⁸ Se hizo también otro acotamiento inmediato a su labor: dar prioridad a obras de provisión de agua, tratamiento de aguas residuales y disposición de desechos sólidos municipales. El rápido crecimiento demográfico y económico de la frontera del lado mexicano había propiciado un déficit muy grande al respecto y se temía que éste se ampliara conforme el TLCAN alentara aún más el desarrollo de la zona. En el lado estadounidense también había problemas de provisión de esos servicios, en las denominadas “colonias”, aunque por supuesto las deficiencias eran menores que las del mexicano.

El acotamiento del mandato no fue suficiente para garantizar una rápida y suave puesta en marcha de las dos nuevas instituciones. Llevó tiempo y paciencia enfrentar dos de los primeros retos: organizar la participación pública en las labores de la COCEF y adoptar los criterios de certificación de las obras.⁴⁹ Algunos otros problemas se superaron con mayor facilidad, como el hecho de que los gobiernos subnacionales de México

⁴⁷ Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Estados Unidos de América sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte, 16 y 18 de noviembre de 1993.

⁴⁸ El Banco podría financiar directamente la obra o gestionar recursos de otras instituciones financieras.

⁴⁹ Del lado estadounidense existía un número no muy amplio de ONG y grupos de académicos de las universidades de la región que tenían amplia experiencia en ese tipo de participación, lo mismo que prioridades y demandas claras. Esto no sucedía del lado mexicano.

no tuvieran la facultad de contratar préstamos con entidades o en monedas extranjeras.⁵⁰

Más obstáculos encontró el deseo de las autoridades, sobre todo las estadounidenses, de fomentar nuevos valores, principios y criterios en relación con el financiamiento de las obras por construir. Éstas debían ser autofinanciables, mediante el pago de cuotas de los contaminadores o de quienes se beneficiaran de los servicios. Además de esta responsabilidad social, se quería impulsar instrumentos de mercado para mejorar la protección ambiental. Sin embargo, las comunidades que más requerían de servicios públicos carecían de los medios para enfrentar los compromisos financieros y técnicos de la construcción de la infraestructura ambiental que necesitaban con urgencia.⁵¹ Esto es, muchos municipios no tenían la capacidad técnica para elaborar los proyectos de una manera adecuada a juicio del BDAN y su población estaba lejos de poder cubrir cuotas "reales" por los servicios. La pretensión del BDAN, de cobrar intereses apenas por debajo de los comerciales, también habría de desalentar a las comunidades estadounidenses más pudientes a recurrir a las nuevas instituciones, ya que contaban con mejores alternativas de financiamiento.

Esta situación llevó a la EPA a la decisión de financiar programas de apoyo técnico y de obras a "fondo perdido", parcial o total, cuya administración quedó a cargo del BDAN.⁵² Los fondos podían también ser canalizados a México, siempre y cuando éste contribuyera con una cantidad igual. Se reconoció que era necesario un periodo de transición para avanzar hacia el objetivo que denominan "financiamiento sustentable" de la infraestructura.

A partir de ese momento, los avances en el proceso de certificación de obras comenzaron a darse, pero a un ritmo mucho menor que aquel con el que aumentaba el deterioro ambiental y el déficit de infraestructura en la

⁵⁰ Para ello se creó la Corporación Financiera de América del Norte, S.A. de C.V.

⁵¹ Se ha ilustrado la enorme diferencia entre los ingresos de los gobiernos locales: mientras el ingreso municipal de Tijuana era de 147 millones de dólares (que incluía tanto la participación federal como ingresos propios) para dar servicios a una población de 1.3 millones de personas, el condado de San Diego tenía un ingreso de 2 200 millones de dólares para atender a una población de 2.8 millones. Una diferencia también importante, aunque no tan abrumadora, existía en los casos de Ciudad Juárez-El Paso. La segunda ciudad contaba con un volumen de recursos dos veces más grande que el de la primera, para atender a una población cincuenta por ciento menor. Huffbauer *et al.*, *op. cit.*, pp. 19-20.

⁵² El Programa de Asistencia Técnica ha ido evolucionando y ahora incluye tres elementos: estudios para identificar, evaluar y corregir ineficiencias en los sistemas; capacitación para reforzar las labores de los responsables de administrar los sistemas; y apoyo en la planeación y el diseño de proyectos de infraestructura para mejorar los sistemas.

zona. Se impuso entonces una revisión profunda del funcionamiento de la COCEF y del BDAN.⁵³ Entre las modificaciones introducidas en los últimos dos años, destaca la ampliación del área geográfica de las operaciones a 300 kilómetros de la frontera mexicana (el límite de 100 permanece para las operaciones en Estados Unidos) y del tipo de obras que se pueden financiar.⁵⁴ También se aprobó un Mecanismo de Apoyo Crediticio, que permite al BDAN conceder préstamos a tasas menores que las del mercado. Se introdujeron igualmente otros ajustes a fin de lograr mayor coordinación entre COCEF y BDAN.⁵⁵ Se estableció un Consejo Directivo único para las dos instituciones, cuya integración debía seguir el modelo del Consejo de la COCEF —que incluye a representantes de gobiernos subnacionales y de la sociedad civil— y no el del Consejo de Administración del Banco. Es posible que con este tipo de integración se buscara diluir la oposición de varias ONG e investigadores de universidades de la zona que temían que la creación de un solo consejo constriñera los canales de participación pública e impusiera visiones que consideraban tecnocráticas.

Para septiembre de 2003, el Programa de Asistencia Técnica había apoyado la elaboración de 211 proyectos de infraestructura relacionados con agua, alcantarillado, saneamiento y residuos sólidos municipales en 123 comunidades de ambos lados de la frontera. Los programas de asistencia técnica del BDAN habían autorizado recursos no reembolsables por 13.8 millones de dólares para financiar 152 estudios de fortalecimiento institucional y desarrollo de proyectos para 75 comunidades fronterizas.⁵⁶

Hasta ese momento, la COCEF había certificado 91 proyectos, que representarán una inversión estimada de 2 300 millones de dólares. Corresponden 59 de ellos a Estados Unidos y 32 a México. Se estima que la participación financiera del BDAN será de 695 millones de dólares, de los cuales aproximadamente la mitad se destinará a cada uno de los dos países.⁵⁷ Cier-

⁵³ Residuos peligrosos, conservación de agua, calidad del aire y energía limpia, entre otros. Hasta septiembre de 2003 se habían aprobado proyectos por 238 557 dólares. Informe de Avance de COCEF y BDAN, 30 septiembre de 2003, p. 6.

⁵⁴ También existe el Programa Complementario de Apoyo a Comunidades y Empresas, aquellas que puedan aprovechar las ventajas del TLCAN, sin necesidad de que sean fronterizas. Se han canalizado así alrededor de cinco millones de dólares en créditos a comunidades de Colima, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas. Administrado originalmente por Banobras, ha pasado a manos del BDAN.

⁵⁵ Protocolo Modificatorio al Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte, 26 de noviembre de 2002.

⁵⁶ Informe de Avance de COCEF y BDAN, 30 de septiembre de 2003.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 2.

to que esa suma está muy lejos de las inversiones por seis u ocho mil millones de dólares en infraestructura ambiental que algunos funcionarios y analistas consideraban, y aún consideran, que se requieren en la zona. Vale aquí la pena recordar que el gobierno mexicano siempre tuvo por excesivas las cifras de inversión propuestas, señalando que correspondían a los requerimientos para cumplir los estándares estadounidenses, pero no los de su país. Pero aun el cumplimiento de estos últimos implica una inversión bastante mayor que la que está en marcha. Creciente atención ameritan otros problemas de deterioro que enfrenta la zona, entre los que destacan el aumento en la contaminación del aire y en la generación de residuos.⁵⁸

Precisamente para coordinar los esfuerzos que hacían varias dependencias estadounidenses y mexicanas para enfrentar problemas que no estaban bajo la responsabilidad de la COCEF o de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA/IBWC), los dos gobiernos establecieron el Programa Frontera XXI. Se puso en marcha poco tiempo después de que el TLCAN entrara en vigor, en sustitución del Plan Integral Ambiental de la Frontera, adoptado al calor de las negociaciones del mismo TLCAN. El programa fue establecido al amparo del denominado Acuerdo de la Paz, firmado en 1983. Este acuerdo es un convenio marco para la cooperación ambiental en el frontera, al que se le añadieron anexos con los que se buscaba enfrentar problemas específicos de la zona. A los grupos de trabajo encargados de llevar adelante dicho acuerdo se sumaron otros tres.⁵⁹

El funcionamiento de este programa reveló las visiones distintas que tienen las autoridades federales de los dos países acerca de lo que se quería lograr en la frontera. Al igual que en la CCA, la EPA daba una clara preferencia a los asuntos de control y prevención de la contaminación, en particular aquellos que afectaban de manera inmediata y evidente la salud de la población de la zona. Algunos funcionarios mexicanos vieron la oportunidad de avanzar también en la "agenda verde" y sentían encontrar receptividad por

⁵⁸ El Acuerdo de la Paz establece que los residuos peligrosos de las maquiladoras deben retornarse a su país de origen, pero es una estipulación que no se ha cumplido debidamente. Además, se sabe del constante flujo ilegal de residuos peligrosos de Estados Unidos a México. En 1993, el gobierno estadounidense estableció un programa para rastrear los movimientos de residuos peligrosos (HAZTRAK), que cubre cerca de 800 compañías. Más tarde México adoptó el Sistema de Rastreo de Residuos Peligrosos. Pero las cifras son desalentadoras. Entre 1996 y 1998-1999, por ejemplo, el informe sobre regreso de residuos peligrosos se redujo de 65 a 28% de las empresas. Robert Varady, Patricia R. Lankao y Catherine Hankins, "Managing Hazardous Materials along the US-Mexico Border, *Environment*, diciembre de 2001.

⁵⁹ Los grupos son: del agua, del aire, de recursos naturales, de planeación para contingencias y respuestas de emergencia, de salud ambiental, de residuos sólidos y municipales, de prevención de la contaminación y de aplicación cooperativa de la ley.

parte de algunos funcionarios del Departamento del Interior preocupados por la conservación de los recursos naturales. Lograron llevar adelante proyectos con el apoyo de esta dependencia estadounidense.

Aunque el programa contó con recursos escasos, propició acciones no desdeñables, entre las que resaltan la generación de información, las labores de monitoreo y otras tareas que tendían, sobre todo, a fortalecer las capacidades locales.⁶⁰ También facilitó un mayor contacto cotidiano entre los funcionarios federales de los dos países.

Con todo, Frontera XXI enfrentó duras críticas por parte de muchos funcionarios estatales y actores no estatales, en particular del lado estadounidense, que lo veían como una imposición de los gobiernos federales. Mostraron insatisfacción tanto gobernadores y alcaldes, que no se sentían suficientemente representados ni escuchados, como empresarios y ONG formalmente excluidas de las sesiones de los grupos de trabajo del programa. Otros estadounidenses eran aún más críticos, porque percibían en algunas de las cláusulas y en la creación del Grupo de Trabajo de Recursos Naturales aviesos diseños del gobierno federal y amenazas a la soberanía de las entidades federativas estadounidenses.⁶¹

Dentro del nuevo entramado institucional de la zona, la CILA/IBWC mantuvo sus funciones, a la vez que comenzó a participar tanto en la COCEF como en los grupos de trabajo de Frontera XXI. La amplia participación pública en la COCEF tuvo su impacto en esa institución de larga historia. Las demandas de transparencia y rendición de cuentas algún eco han tenido en su funcionamiento.⁶²

Si bien las nuevas instituciones ambientales fronterizas se pusieron en marcha con lentitud, no sucedió lo mismo con las ONG y otros actores no es-

⁶⁰ Establecimiento de sistemas de información geográfica, mejoras en el programa de rastreo de movimiento de residuos (HAZTRAK) y el impulso a la creación del equivalente mexicano (SIRREP); constitución de la red mexicana para el manejo ambiental de residuos; creación de redes y estaciones de monitoreo del aire, avances en modelaje, capacitación hidrológica, revisión del anexo II del Acuerdo de la Paz para permitir el cruce fronterizo de personal sin necesidad de autorización previa en respuesta a incidentes; planes para casos de contingencia en varios pares de ciudades, indicadores ambientales sobre industrias que generan altos riesgos, estudios sobre efectos de uso de pesticidas y plomo en los niños; aumento de las áreas protegidas en la zona y acciones para mejorar el manejo de otras, establecimiento de "regiones piloto", inventarios de vegetación y vida silvestre, respuestas coordinadas a incendios forestales.

⁶¹ The Good Neighbor Environmental Board Assessment (por incorporarse como apéndice al informe de avance).

⁶² Véase Stephen P. Mumme. "La reinención de la Comisión Internacional de Límites y Aguas", *Borderlines*, vol. 9, núm. 6, junio de 2001, <http://www.us-mex.org/borderlines/spanish/pdfs/sbl79.fdp>, p. 3.

tatales interesados en la problemática ambiental de la zona. Las ONG comenzaron a proliferar en los dos lados de la frontera, y a establecer vínculos entre ellas, con la academia y con otros grupos comunitarios.⁶³ Sus esfuerzos no se redujeron a tratar de incrementar su participación en aquellas instituciones, sino que tomaron muchas iniciativas para intentar detener o mitigar el creciente deterioro de la zona. De su énfasis inicial en el derecho a la información, algunas de ellas pasaron a los esfuerzos por influir en la legislación y políticas estatales. A campañas públicas sumaron tareas de educación ambiental y esfuerzos propios de recopilación de información y monitoreo. También acudieron a movilizaciones para evitar o solucionar problemas específicos.⁶⁴ Sin embargo, se observan fases distintas en su actividad: trabajo intenso entre 1993-1996, repliegue en 1997 y reagrupamiento a partir del año 2000.⁶⁵

Algunas organizaciones civiles fueron más allá en ciertas ciudades. Cabe destacar su presión, parcialmente exitosa, para que se creara un Comité Consultivo Conjunto para la mejoría de la calidad del aire en la cuenca de Ciudad Juárez, El Paso y el condado de Doña Ana, que debería presentar recomendaciones al Grupo del Aire de Frontera XXI.⁶⁶ Estas recomendaciones pueden incluir varios renglones, entre ellos: desarrollo de estudios y análisis sobre calidad del aire, monitoreo y modelaje, estrategias de prevención y abatimiento de la contaminación, intercambio de información sobre emisiones y cumplimiento de la legislación interna, programas de asistencia técnica y capacitación, programas de educación ambiental, comercio de emisiones, etc. El Comité se integraría con 20 miembros —diez de cada país— que representarían por partes iguales a autoridades estatales y locales por un lado, y a la sociedad civil por el otro.⁶⁷ La organización del Comité se asemeja a los esquemas de colaboración transfronteriza que han proliferado en los últimos 20 años en la frontera canadiense-estadounidense.

Este tipo de iniciativas reflejaba la molestia creciente de las organizaciones civiles y de los gobiernos subnacionales. Se sentían marginados a pe-

⁶³ Entre 1993 y 1997 se crearon 26 nacionales y dos binacionales y cuatro fundaciones. Algunas ONG estaban más orientadas a la definición de políticas (*policy-oriented*), mientras otras optaban por la denuncia. Véase Miriam Alfie Cohen, "Imágenes de ONG ambientalistas en la frontera México-Estados Unidos, *Frontera Norte*, vol. 14, núm. 27, enero-junio de 2002, pp. 83-122.

⁶⁴ Destaca la movilización transnacional en contra de la instalación de confinamientos de residuos tóxicos y peligrosos en la frontera texana.

⁶⁵ Alfie Cohen, *op. cit.*

⁶⁶ La pretensión inicial de algunos de los promotores era la creación de un distrito bilateral de manejo de la calidad del aire, que se incluyera como un anexo del Acuerdo de la Paz. Ricardo Santes Álvarez, "Air Pollution beyond Boundaries", *Frontera Norte*, vol. 14, núm. 28, julio-diciembre de 2002, p. 94.

⁶⁷ Entre estos últimos debería estar un representante de los empresarios y otro de ONG.

sar de que las dependencias ambientales de los diez estados fronterizos, la EPA y la Semarnap habían firmado en mayo de 1999 un acuerdo de principios de coordinación. A este se sumó el acuerdo público-privado de los “siete principios”, entre la Cámara de Comercio México-Americana, COCEF, EPA y Semarnap.

El Programa Frontera 2012, que sustituyó al Programa Frontera XXI al término de su vigencia, trata de recoger aquellas inconformidades. Se responde con una estructura que considera la creación de grupos regionales (California/Baja California; Arizona/Sonora; Nuevo México-Texas-Chihuahua; y Texas/Coahuila-Nuevo León-Tamaulipas) y grupos de trabajo fronterizos. También se comprende tres foros de política pública. Esta estructura, se espera, ofrecerá una mejor incorporación de las autoridades subnacionales, incluyendo los gobiernos tribales estadounidenses.⁶⁸ Asimismo, se establecieron metas más claras y la elaboración de indicadores para medir mejor los avances. Sin embargo, las reducciones presupuestales en los dos países para cuestiones ambientales van en contra de este avance institucional.

CONCLUSIONES

Los primeros diez años de la vigencia del TLCAN y los acuerdos paralelos ofrecen resultados mixtos en lo que se refiere a las condiciones ambientales de América del Norte y en los esfuerzos para enfrentarlas. No se dio la “carrera hacia el fondo” en materia de legislación ambiental, ni surgió un “paraíso de la contaminación”. Sí hay señales de deterioro ambiental considerable, en particular en México, aunque no pueden atribuirse exclusivamente a la marcha del TLCAN. Más peso parece tener la reestructuración económica que se había iniciado antes de su firma, aunque hay sectores, sobre todo en la agricultura, en que los “efectos de composición” del libre comercio se han hecho sentir. Hay otros sectores, especialmente el industrial, en que las empresas, estimuladas por la necesidad de competir en el exterior, han introducido tecnología más moderna y, normalmente, más limpia. En los otros dos socios, los escasos estudios indican impactos menores, y también resultados mixtos.

Las nuevas instituciones ambientales vinculadas al TLCAN no han sido capaces de frenar o mitigar esos efectos, particularmente en México, mucho menos de hacer frente de manera adecuada a la degradación ambiental previa. Las nuevas instituciones no tienen ni los recursos suficientes ni

⁶⁸ Programa Ambiental México-Estados Unidos Frontera 2012. http://www.semarnat.gob.mx/frontera2012/frontera2012_version_Espanol.pdf.

el mandato para ayudar de manera diferenciada a México, el país con mayor rezago ambiental, a contribuir significativamente a la superación de esa degradación y a encarar los nuevos retos. Mientras esto subsista, no podrá esperarse de la labor de esas instituciones mucho más que los impactos relativamente marginales o indirectos que se han traducido en una mejor aplicación de la legislación ambiental en México y en una creación limitada de infraestructura ambiental. Tal vez el efecto positivo más importante de los compromisos ambientales del TLCAN sea indirecto: el ser una especie de señal de alerta para inversionistas, en el sentido de que aquéllos, y la dinámica que propician, están llevando a México a aplicar mejor su legislación y a caminar gradualmente hacia un buen grado de armonización de sus leyes con las de sus dos socios.

La lentitud de los avances de las nuevas instituciones, dentro de los límites de su mandato, tiene múltiples causas: desde vencer resistencias a la cooperación formal hasta la dificultad para definir una agenda de prioridades comunes. Puede ya hablarse de algunos pasos importantes en la identificación de intereses compartidos y de mayor receptividad con respecto a las necesidades mutuas.

Tanto la CCA como las instituciones bilaterales han contribuido a generar sistemas de información más compatibles, que permitirán hacer comparaciones sobre avances y retrocesos en toda la región y dar señales de alerta más oportunas sobre tendencias negativas. Esta información más amplia y precisa, junto con los avances en capacitación, sobre todo en el caso de México, propiciarán una mejor aplicación de la ley.

Se dice, y con razón, que no existe suficiente voluntad política para conseguir avances mayores, y se ponen como muestra las reducciones presupuestales o las inversiones en infraestructura ambiental limitadas. Sin duda esto es cierto, y en el caso de México se explica en buena medida por las dificultades económicas que ha enfrentado. El fuerte crecimiento de fines de los años noventa, cuando mucho, permitió que el país volviera a los niveles que mantenía antes de la aguda crisis de 1995. Esta recuperación, por desgracia, no ha abarcado a la gran mayoría de la población y ha limitado notablemente las posibilidades de un desarrollo sustentable.

Sin embargo, es posible afirmar que el retroceso en materia ambiental pudo haber sido mayor de no existir una comunidad que, aunque todavía pequeña, persiste en sus demandas y presiones, y unas dependencias que ahora tienen un peso político ligeramente mayor. Y aquí las nuevas instituciones han tenido un papel importante en el establecimiento o el estímulo a la creación de canales y espacios de participación pública, y los compromisos internacionales ofrecen a las dependencias ambientales una mayor capacidad de negociación interna.