



Sesión pública plenaria sobre el programa Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental

**23 de junio de 2003
Washington, DC**

Acta resumida¹

Palabras de bienvenida

El presidente en 2003 del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), Gustavo Alanís Ortega, dio la bienvenida. Explicó el mandato y el papel del CCPC. En su Recomendación al Consejo 02-11 sobre la propuesta del Plan Programa y Presupuesto 2003-2005 de la CCA, el CCPC recomendó la celebración de una reunión pública con el Grupo de Trabajo sobre Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental de América el Norte (GTA) en conjunción con la sesión ordinaria del Consejo de junio de 2003 en busca de aportaciones para un plan estratégico de largo plazo.

En marzo de 2003 el CCPC se reunió con el GTA para presentar un borrador del orden del día de la reunión conjunta de junio y perfilar un posible plan estratégico de largo plazo, a saber:

1. Identificar lagunas en los sistemas jurídicos nacionales y los acuerdos internacionales que pueden obstaculizar la cooperación transfronteriza en materia de aplicación de la legislación ambiental, con especial atención en:
 - a) el movimiento de sustancias que representa una amenaza para la salud pública, el medio ambiente y las especies en peligro de extinción, y
 - b) casos en que empresas canadienses, estadounidenses o mexicanas puedan haber “usado la frontera como un escudo” para evitar cumplir las obligaciones ambientales en otro país del TLC (por ejemplo, la clase de situación que se presentó con Metales y Derivados).
2. Brindar recomendaciones al Consejo sobre el establecimiento de sistemas de información la mejoría de los sistemas jurídicos y políticas nacionales según las lagunas identificadas en el primer punto.
3. Buscar vínculos relativos a problemas de aplicación con otros programas de la CCA, en particular con el de Contaminantes y Salud
4. Fomentar la transparencia en el desarrollo y la puesta en marcha del programa del GTA para intensificar la participación ciudadana.

¹ ADVERTENCIA: aunque este resumen se preparó con cuidado, sepa el lector que no ha sido aprobado por los participantes ni las Partes, por lo que podría no reflejar de manera precisa sus aseveraciones.



La presidencia del CCPC instó a la participación activa del público presente para ayudar al citado Comité en el desarrollo de su continua colaboración con el GTA.

El presidente del GTA, José Campillo García, presentó el plan estratégico preliminar y destacó la importancia de desarrollar redes, centrarse en el comercio de residuos peligrosos y capacitar a los agentes aduanales. Explicó además que un próximo taller de la CCA sobre legislación ambiental se centrará en las lagunas en los sistemas jurídicos que pueden obstaculizar la cooperación eficaz, la necesidad de aumentar la cooperación y la coordinación, la importancia de los mecanismos voluntarios, incluido el trabajo con las empresas pequeñas y medianas, y la función de la ciudadanía.

El jefe del Programa Legislación y Políticas Ambientales de la CCA, Tim Whitehouse, dio la bienvenida y explicó el objetivo de esta sesión pública: destacar el poder de la información pública y la necesidad de centrarse en asuntos y resultados concretos que resulten en un mejor ambiente y mayor protección de la salud pública. Agradeció, al respecto, la participación del CCPC.

Panorama general de las prioridades nacionales de aplicación

Oficina de Aplicación y Garantía de Cumplimiento, EPA

La viceadministradora asistente de la EPA, Phyllis Harris, agradeció al CCPC su búsqueda de la transparencia y la participación ciudadana. Explicó que la EPA procura también la participación de la ciudadanía en la identificación de prioridades y recientemente elaboró un documento sobre políticas al respecto. Describió a continuación el programa “Aplicación con inteligencia”, que utiliza las herramientas más adecuadas para ocuparse de los problemas más importantes con el logro de los mejores resultados:

- Ocuparse de los problemas importantes de cumplimiento ambientales y de salud pública,
- Uso de los datos,
- Utilización de la herramienta más adecuada para el logro del mejor resultado,
- Evaluación de la efectividad, y
- Evaluación de los resultados.

Continuó explicando el apoyo de su agencia a los sistemas de administración ambiental, resguardo ambiental corporativo y generación de información ambiental relevante, junto con la necesidad de la divulgación pública de la información y el intercambio de la misma.

Explicó que la dependencia hermana de la EPA, el Servicio de Pesca y Vida Silvestre, trabaja para la restauración de la capacidad de aplicación en la nación por medio de la capacitación y contratación de nuevos agentes, centrados en el tráfico ilegal de vida silvestre y la conservación de especies de preocupación internacional.

Servicio de Protección Ambiental, ministerio de Medio Ambiente de Canadá

El subdirector de la división de Aplicación del ministerio de Medio Ambiente de Canadá, Daniel Couture, explicó los desafíos particulares en Canadá, país en el que la jurisdicción se comparte con los gobiernos provinciales y territoriales. Las dependencias federales líderes son el

ministerio de Medio Ambiente y el Departamento de Pesca y Océanos. En el ámbito federal el énfasis se pone en la conservación de la vida silvestre y la prevención de la contaminación.

En materia de vida silvestre, las prioridades son:

- Aplicar la nueva Ley sobre Especies en Peligro,
- Definir enfoques comunes para la protección efectiva, con aprovechamiento de toda la legislación disponible,
- Poner atención especial en las redes de crimen organizado, y
- Procurar la recopilación de datos de inteligencia, el desarrollo de la capacidad y la cooperación.

En cuanto a la prevención de la contaminación, las prioridades son:

- Residuos peligrosos transfronterizos, en particular sustancias agotadoras del ozono;
- Instrumentos de control novedosos, reglamentación inteligente, planes de prevención de la contaminación, mayor atención a la bioseguridad, y
- Cooperación entre las dependencias.

Concluyó señalando que Canadá está poniendo particular atención ahora en el fortalecimiento de la capacidad para adquirir conocimientos e información aplicables en la aplicación efectiva.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa)

El director general de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio de la Profepa, Gabriel Calvillo, explicó cambios recientes en la legislación respecto de la divulgación de información y la integración de la política pública de aplicación. Las prioridades de la Profepa son:

- Inspección y monitoreo,
- Aplicación de la legislación,
- Controles voluntarios,
- Investigación,
- Tráfico ilegal de residuos peligrosos,
- Saneamiento y multas, y
- Fomento de la participación ciudadana en la identificación de infracciones.

La estrategia en 2003 consiste en la inspección de las instalaciones de alto riesgo, desarrollo de mecanismos voluntarios, en particular para las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), contaminación atmosférica y aplicación de los compromisos internacionales (Kioto).

En cuanto a los recursos naturales, las prioridades son la investigación de las actividades criminales, con especial atención en los bosques, la aplicación de los convenios internacionales, la biotecnología y los organismos genéticamente modificados (OGM), así como la recolección de datos.

Sesión de preguntas

Las preguntas planteadas incluyeron:

¿Cuáles son las oportunidades de participación ciudadana en la legislación vigente de Canadá y EU? ¿Qué se está haciendo en México para promover la denuncia pública de los infractores? ¿Qué es lo que cada país quiere hacer para aplicar mejor su legislación?

Respuestas:

En EU son diversas las áreas de participación ciudadana, entre ellas en el Inventario de Emisiones de Tóxicos (*Toxics Release Inventory*, TRI) y otros sistemas de datos, además de comentarios públicos a los acuerdos judiciales, por mencionar algunos. Por medio de las oficinas regionales la ciudadanía puede presentar informes y hacer denuncias. El Superfondo prevé una amplia participación ciudadana en el saneamiento. Hace poco, la gobernadora Whitman dio a conocer una política de participación ciudadana en todos los programas de la EPA.

En Canadá, en materia de prevención de la contaminación, la Ley Canadiense de Protección Ambiental (*Canadian Environmental Protection Act*, CEPA) faculta a los ciudadanos a que soliciten una investigación. Los informes que se generan para el Parlamento son documentos públicos. Un nuevo sitio en Internet —*Greenline*— proporciona toda esta información junto con un registro de casos y acciones de aplicación.

Canadá asignó nuevos recursos para aumentar el número de inspectores y funcionarios de aplicación. En términos de la CEPA, se les acuerdan las mismas facultades que a los oficiales de paz.

En México, los medios de comunicación y la Internet se utilizan para alentar a los ciudadanos a que presenten denuncias. No obstante, se entiende que la mayor parte de la población no tiene acceso a los medios electrónicos, por lo que se están desarrollando nuevos medios de comunicación. Se cuenta ahora con una nueva unidad en materia de actividades ilegales que publica una lista con los nombres de los infractores. Están también en desarrollo nuevos programas de controles ambientales, en particular para las Pymes.

Pregunta-comentario:

El CCPC está tratando de establecer vínculos entre el desempeño ambiental y el financiero. ¿De qué manera está abordando este asunto en los tres países?

Respuestas:

En EU, la EPA ha venido colaborando con la Comisión de Valores (*Securities and Exchange Commission*, SEC) en cuestiones relacionadas con la divulgación de la información ambiental, en particular la de los procedimientos legales ambientales, en términos de los reglamentos vigentes de la SEC. La EPA intercambia con regularidad información con la SEC con fines de investigación y aplicación.

En Canadá, no existe un acuerdo formal. En investigaciones específicas, el ministerio de Medio Ambiente colabora con la Real Policía Montada para establecer el vínculo en materia financiera.

Pregunta-comentario:

¿De qué manera participan las comunidades indígenas en el establecimiento de normas para la aplicación y el cumplimiento? En Canadá, por ejemplo, la situación es de franca confrontación y hacen falta esfuerzos por cambiar esa situación. Las comunidades indígenas tienen sus costumbres propias y los ancianos deberían participar en el desarrollo de los mecanismos de aplicación. Para las comunidades indígenas la prueba principal es si el medio ambiente conserva la salud, porque entonces la gente también será saludable. Hay convenios internacionales (el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Convenio 169, sobre las comunidades indígenas en los países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo) en los que se reconocen los derechos de las comunidades indígenas. Éstos deben ser aplicados en el ámbito nacional. Una vía para ello es la asignación de los recursos necesarios para el desarrollo de la capacidad para que las comunidades indígenas realicen su propio monitoreo y aplicación.

Respuestas:

En Canadá, existen requisitos respecto de la consulta con los pueblos indígenas (y otros sectores) en la elaboración de nuevas regulaciones. En muchas instancias se establecen acuerdos de colaboración con comunidades indígenas particulares. Es claro que hace falta más.

En EU el gobierno tiene una responsabilidad fiduciaria con las tribus indígenas. La atención se centra en el desarrollo de la capacidad para ayudarlas a que desarrollen y administren sus propios programas y fijen sus propias normas en las tierras comunales. Áreas prioritarias en las que la EPA se está centrando son el agua potable y el manejo de residuos sólidos.

En México, la Profepa se centra en el apoyo a los controles comunitarios para la aplicación de la legislación. Hay esfuerzos continuos por desarrollar mejores mecanismos de participación de las comunidades indígenas en cuestiones de conservación y suelos.

Pregunta-comentario:

Tratamos de medir la aplicación llevando la cuenta de las infracciones y las quejas, en lugar de con la evaluación de los resultados. Las leyes y reglamentos deben ser herramientas, no metas. El impacto que la legislación tiene en el medio ambiente debe ser la cuestión principal. En México, la aplicación de la ley puede mejorarse mediante la información regular sobre la actualización de los reglamentos. La falta de información y la complejidad del sistema alientan el incumplimiento. Es necesario, asimismo, incrementar el salario de los inspectores. La carga es demasiada, lo que resulta en corrupción. En la frontera hacen falta más recursos para el volumen de tráfico. La frontera se paraliza con las inspecciones carga por carga.

Respuestas:

En México, estamos de acuerdo en que no debe medirse el cumplimiento mediante el conteo de las quejas y las infracciones sino mediante el desarrollo de nuevos indicadores para medir los resultados. También estamos de acuerdo en la necesidad de mejorar la capacitación y las

remuneraciones, al igual que el desarrollo de un marco de profesionales con estabilidad en el empleo.

En EU, el programa de “aplicación con inteligencia” está alejándose del mero conteo de las quejas y las infracciones y buscando nuevas formas de medición de los resultados. Hace falta también mayor trabajo en la identificación de las áreas geográficas. La EPA alienta también a las empresas a que presenten proyectos de saneamiento que sustituyan a las multas (proyectos ambientales complementarios).

Pregunta-comentario:

Es apremiante la necesidad de desarrollar un enfoque trilateral de colaboración para regular navíos cruceros. Hay 2,000 llamadas diarias en Cozumel, por ejemplo. Son enormes los daños a los arrecifes de coral. ¿Cómo puede ayudar la CCA?

Respuestas:

Este es un tema para el GTA. El problema es grave en los tres países y constituye un área prioritaria de cooperación internacional.

Pregunta-comentario:

Es necesario que las leyes y reglamentos sean más flexibles y respondan a las situaciones comunitarias. Por ejemplo, en muchas instancias la policía de una comunidad no puede aplicar determinadas leyes, aunque sea en la esfera comunitaria en donde se sientan y padezcan los efectos cotidianos sobre la población local. Ejemplos al respecto son las centrales eléctricas alimentadas con carbón que se ubican en comunidades pobres o las rutas camioneras en áreas muy pobladas.

Respuestas:

En EU las emisiones de las centrales eléctricas carboníferas constituyen una prioridad para la EPA, lo mismo que los motores diésel. En breve se anunciarán nuevas regulaciones al respecto. La EPA lleva a cabo firmes negociaciones y vincula el daño ambiental con los acuerdos de aplicación. Se crean a continuación fondos para la renovación de los autobuses escolares, por ejemplo.

Pregunta-comentario:

El énfasis en el desarrollo económico está creando serios problemas para las comunidades indígenas del norte de Canadá. Al norte del paralelo 50 las tierras y aguas se mantienen en esencia impolutas, pero ello está cambiando con rapidez. Una vez que una región se abre al desarrollo, se construyen rutas y se abre acceso a la población no indígena. El lenguaje se pierde y la cultura se destruye. La tierra se contamina y se expulsa la vida silvestre. Si el medio ambiente se destruye, nosotros nos destruimos.

Es necesario ocuparse de la inequidad en la aplicación de la ley. En la región de Oaxaca, por ejemplo, un indígena fue arrestado por posesión de huevos de tortuga, que son parte tradicional de la dieta indígena. Las tortugas están bajo protección, pero en la misma zona se ubica una de las más grandes refinerías del país, que se sabe que contamina gravemente las aguas y destruye el hábitat de la tortuga, sin que nada pase a los propietarios de la misma.

Respuestas:

Hay en la Profepa, actualmente, un cambio de la estricta protección ambiental a la justicia ambiental. Este es un buen ejemplo que justifica dicho cambio. Se trata de mantener el equilibrio entre intereses. Por ejemplo, debe haber excepciones para las plantas y especies de la vida silvestre que son parte de la dieta tradicional o las prácticas religiosas de las comunidades indígenas.

Presentación sobre el tráfico ilegal de sustancias agotadoras del ozono

El jefe asistente de la sección de Crímenes Ambientales de la División Ambiental y de Recursos Naturales del Departamento de Justicia de EU, Bruce Pasfield, explicó que estamos en el punto más alto del adelgazamiento de la capa de ozono. En los años 1920 y 1930 se comenzó el uso masivo de sustancias químicas. En los años 1950, muchas sustancias que resultaban de mucha utilidad resultaron también dañinas para la capa de ozono. Debido a que toma mucho tiempo para que estas sustancias lleguen a la capa de ozono, apenas estamos viendo ahora muchos de sus efectos.

El protocolo de Montreal de 1978 estableció un proceso para la eliminación gradual del uso de estas sustancias. Entre 1978 y 1986 el calendario de eliminación fue voluntario. A partir de entonces se fijaron topes de eliminación con una fecha meta de 1996 para la eliminación de estas sustancias en los países desarrollados. A las naciones en desarrollo se dio hasta 2010. Desde el punto de vista de la aplicación de la ley ello representa un problema.

México es una nación productora de CFC, tercera en importancia en el mundo con 7 mil 500 toneladas al año, una gran parte para exportación a otras naciones en desarrollo. Entre 2 y 5 toneladas ingresan a EU en el mercado negro. El equipo de Tarea de la CCA ha cumplido una tarea importante en la búsqueda de soluciones. Nos reunimos cada tres o cuatro meses y estamos logrando importantes avances.

México está apenas iniciando el calendario de eliminación, que comenzó en 2000. La colaboración es buena en materia de casos específicos. La CCA puede prestar ayuda en el desarrollo de un mejor sistema de licencias en México para un rastreo más consistente con los sistemas del resto de América del Norte. La CCA auspició una conferencia en febrero de 2003 en Monterrey, México. En tanto no exista un mejor marco legislativo en México, los esfuerzos de desarrollo de la capacidad se verán frenados. Necesitamos ahora centrarnos en la segunda generación de estas sustancias de sustitución, que también están restringidas y tienen metas de eliminación para 2010.

Es necesario también coordinar la capacitación entre la protección ambiental, el rastreo de los residuos peligrosos, la vida silvestre y el comercio de especies en peligro. El PNUMA, por

ejemplo, tiene en desarrollo un programa de capacitación en todos los temas. Es necesario que la CCA aliente la capacitación integral, para llegar a tener una “aduana ecológica.”

Presentación sobre Manejo Ambientalmente Adecuado y Rastreo de Residuos Peligrosos

El funcionario de la Oficina de Residuos Sólidos de la EPA, Rick Picardi, explicó las diferencias en los requisitos sobre residuos peligrosos en los tres países y el mandato recibido del Consejo de la CCA para trabajar en un sistema de monitoreo “de la cuna a la tumba” en América del Norte. Aunque la mayor parte de las sustancias se quedan en el ámbito de América del Norte, una vez que cruzan una frontera se pueden “perder”, lo que causa repuntes en materia de residuos peligrosos entre un país y otro.

Continuó explicando el trabajo del Equipo de Tarea sobre Residuos Peligrosos, que se centra no sólo en la aplicación sino en el logro de un mejor entendimiento de la situación. En la actualidad el Equipo de Tarea trabaja en la elaboración de un análisis comparativo de un conjunto seleccionado de requisitos sobre residuos peligrosos en los tres países y la identificación de los procesos de rastreo en cada nación para evaluar la factibilidad de enlaces de los sistemas nacionales de rastreo.

El trabajo futuro incluirá un taller público, en cooperación con el CCPC, sobre las prácticas idóneas en materia de rastreo electrónico de los residuos peligrosos, con una propuesta de Resolución de Consejo para 2004, trabajo en materia de Manejo Ambientalmente Adecuado (MAA), posible elaboración de normas voluntarias en materia de prácticas idóneas de MAA y, finalmente, elaboración de un proyecto piloto de transmisión electrónica de notificaciones de exportación.

Presentación sobre aplicación en materia de vida silvestre

El director de aplicación sobre vida silvestre del ministerio de Medio Ambiente de Canadá, Yvan Lafleur, describió así el mandato del NAWEG:

- Fomento de enfoques regionales para las obligaciones de aplicación,
- Desarrollo de la capacidad y los conocimientos regionales e
- Intercambio de información para la elaboración de programas de aplicación en materia de vida silvestre.

La atención prioritaria del grupo es el combate de las actividades ilegales, a pesar de las limitaciones de recursos en cada uno de los países. Revisó el trabajo de desarrollo de la capacidad del NAWEG en los pasados siete años, así como otras actividades en materia de publicaciones, difusión y entrenamiento. El NAWEG tiene ahora el reconocimiento como punto de contacto para la región de América del Norte por parte de los organismos internacionales.

El NAWEG está abierto a la participación de la ciudadanía en el desarrollo y la orientación del programa. Resulta más difícil, sin embargo, contar con participación pública en casos prácticos e investigaciones.

Plan estratégico del NAWEG (2002):

- Apoyar el objetivo del comité trilateral (debe ser trilateral, no bilateral),
- Compatible con la estrategia propuesta del GTA,
- Apoyar el mandato de las partes (los tres países) en la conservación de la vida silvestre y
- Apertura a la participación ciudadana.

Pasos próximos:

- Más interacción con las dependencias de aplicación de la legislación sobre vida silvestre de países del Caribe y Centroamérica. Se invitará a ONG y representantes industriales.
- Seminarios sobre recaudación, análisis e intercambio de datos de inteligencia en materia de aplicación sobre vida silvestre, su manejo y las especies invasoras. Una gran parte del comercio ilegal se da vía Internet.
- Participación en la Red Mundial de Aplicación sobre Vida Silvestre (*Global Wildlife Enforcement Network*, GWEN).

Destacó que los recursos financieros continúan siendo una gran limitación en la mejoría de capacidad y aptitudes.

Presentación sobre sistemas de administración ambiental

El director de auditoría ambiental de la Profepa, Lorenzo Thomas, explicó que el Equipo de Tarea sobre SAA dio inicio en 1996 y revisó su trabajo en los pasados siete años. En junio de 2000 el equipo de tarea publicó el *Documento guía: hacia un mejor desempeño y cumplimiento ambiental, diez elementos para un sistema de administración ambiental efectivo*. Hizo una revisión de los diez elementos. (El documento está disponible en el sitio en Internet de la CCA: <www.ccemtl.org>.)

Destacó que hace varios años el CCPC recomendó que la CCA se retirara de esta área y se dejara a los procesos nacionales. El Equipo de Tarea considera que aún queda mucho por hacer y el Consejo estuvo de acuerdo al destacar las necesidades en los Comunicados de Consejo de 2001 y 2002. En 2003 el trabajo se centrará en la capacitación de inspectores y el análisis de la prevención contra las sanciones.

Comentarios:

- Los SAA son muy importantes para el sector privado, en particular para la pequeña y mediana empresa. ¿Cómo puede la Profepa, dado su presupuesto limitado, aumentar el número de inspectores para atender a estas industrias? (Se alentó al CCPC a llamar la atención del Consejo sobre este aspecto. La falta de recursos es avasalladora en México.)
- Sería útil trabajar directamente con las industrias para poder inventariar y evaluar el avance.
- Es importante desarrollar indicadores de efectividad para medir el impacto del trabajo, los éxitos y los fracasos.
- Llevar la cuenta de las incautaciones puede seguir siendo un buen barómetro para medir la escala de los problemas.
- El documento de diez elementos de los SAA ha resultado de utilidad. Sería importante ahora reconocer los avances por medio de un sello de desempeño.

- Hace falta poner más atención en la frontera mexicana. La situación se está volviendo grave por sus impactos en la salud humana. El aumento en las patrullas fronterizas ha empujado a la gente hacia las áreas más inhóspitas, lo que ha resultado en muchas muertes; antes la gente se ahogaba en el río Bravo, ahora mueren en el desierto. Las cercas y otras barreras están también obstaculizando el movimiento de especies silvestres. En EU se está proponiendo ahora la construcción de un muro de concreto y acero de 10 pies de alto a lo largo de la frontera, con alumbrado de tipo estadio y una autopista de alta velocidad en medio. Ello tendría un impacto devastador para las personas y la vida silvestre.

Plan estratégico a largo plazo para el programa de cooperación en la aplicación de la legislación ambiental en América del Norte de la CCA

Los miembros presentaron el plan estratégico a largo plazo, mismo que será puesto a consulta pública por un periodo de 60 días; el documento está disponible en el sitio en Internet de la CCA: www.ccemtl.org.

Comentarios:

- La infraestructura y la tecnología deben ser las adecuadas para la aplicación del plan.
- Es necesario asegurar que las partes se comprometan a emprender las reformas necesarias, de manera que el marco jurídico aborde las deficiencias.
- Mantenerse al tanto de lo que otros grupos están haciendo y procurar una perspectiva de América del Norte.
- Considerar los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable.
- Hacer más explícitas las necesidades de capacitación.
- Difundir información para promover el cumplimiento de la ley.
- Vincular las actividades con los sistemas nacionales de auditoría (el Auditor Ambiental de Canadá, el Inspector General de EU y la Oficina de la Procuraduría General de México).
- Los miembros de la sociedad civil, en particular las comunidades indígenas, deben participar en los trabajos.
- Asegurar el cumplimiento del capítulo 11 del TLCAN.
- Incluir la participación de todos los niveles de gobierno (de municipal a nacional).
- Establecer prioridades y centrar; no abarcar mucho al inicio.
- Poner atención en las comunidades vulnerables y promover la justicia ambiental.

Preparada por Lorraine Brooke
7 de julio de 2003