



RECOMENDACIÓN AL CONSEJO 04-02

Asunto: Orientaciones futuras del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte;

EN CONFORMIDAD con el artículo 16(4) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), que establece que el CCPC “podrá asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito de este Acuerdo [...], así como sobre la aplicación y el desarrollo ulteriores de este Acuerdo, y podrá desempeñar cualquier otra función que le asigne el Consejo”;

HABIENDO recibido el informe independiente del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED): Diez años de cooperación ambiental en América del Norte (el Informe del CRED);

APROVECHANDO las sustantivas y ponderadas contribuciones de la ciudadanía durante el taller organizado por el CCPC sobre las orientaciones futuras del ACAAN, que se efectuó el 21 de junio en Puebla, México;

HABIENDO revisado las conclusiones y recomendaciones del Informe del CRED;

CONCLUYENDO que el Informe es de gran utilidad en la identificación de lo que la CCA ha realizado bien en el pasado, aquello que es necesario mejorar, los constantes desafíos y los temas en surgimiento en el futuro;

EXHORTA a que se otorgue alta prioridad a las siguientes recomendaciones:¹

Recomendación 1: Un compromiso renovado con la CCA como institución innovadora

Esta recomendación caracteriza a la CCA como la “institución elegida” del Consejo y hace un llamado para que se renueve el compromiso con la misma. Apoyamos plenamente esta recomendación y nos complace que este renovado compromiso esté expresado con claridad en la Declaración de Puebla.

¹ Se anexan las recomendaciones del CRED prioridad para el CCPC.

Recomendación 3: Fomento del conocimiento sobre los vínculos entre comercio y medio ambiente

El CCPC apoya con firmeza esta recomendación, ya que hemos recomendado varias veces al Consejo la colaboración con “los grupos de trabajo del TLCAN relacionados con temas de la interacción entre comercio y medio ambiente”, tarea que consideramos medular en el mandato de la CCA. Esperamos ahora que, en términos de la Declaración de Puebla, el Consejo consolide “la positiva relación de trabajo que hemos establecido con nuestras contrapartes de los ministerios de comercio, a fin de garantizar que las políticas en materia de comercio y medio ambiente se respalden mutuamente” y se instrumenten en breve acciones concretas al respecto, entre ellas una reunión de ministros de medio ambiente y comercio. El Consejo puede contar con la cooperación plena del CCPC en la elaboración del plan estratégico sobre comercio y medio ambiente.

Recomendación 4: Desarrollo de la capacidad para el establecimiento de alianzas ambientales más sólidas

El CCPC apoya plenamente una mayor atención en el desarrollo de la capacidad para ayudar a nuestros tres países en el fortalecimiento de su aplicación de su legislación y políticas ambientales con “una nueva generación de funcionarios ambientales y expertos versados, lo mismo al interior que al exterior de las dependencias gubernamentales, y en los sectores académico y empresarial.” Nos complace comprobar que el Consejo ha decidido centrarse en el desarrollo de la capacidad en la Declaración de Puebla. Además, como lo indica la recomendación, el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) se constituyó en un mecanismo muy efectivo de desarrollo de la capacidad, mismo que debe ser rehabilitado.

Recomendación 5: Establecimiento de relaciones adecuadas: buen gobierno en la CCA

El CCPC apoya con firmeza esta recomendación. Como parte constituyente de la institución, esperamos colaborar con el Consejo y el Secretariado en la instrumentación de esta recomendación, para asegurar que estos principios de buen gobierno sean una característica fundamental del trabajo cotidiano de la institución.

Recomendación 9: Aseguramiento y apalancamiento de financiamiento sustentable para la CCA

El CCPC apoya con firmeza esta recomendación y, como lo expresamos durante nuestra reciente reunión privada con el Consejo, consideramos que la actual situación presupuestaria simplemente no es sostenible. Durante nuestras sesiones en Puebla, el público planteó en repetidas ocasiones el asunto del financiamiento y sus ramificaciones respecto de la capacidad de la CCA para cumplir sus obligaciones. Aun cuando se nos sugirió que no resultaba de utilidad que el CCPC continuara insistiendo en que las Partes demostraran su compromiso con la institución ocupándose de la situación del presupuesto, reiteramos que hace falta una solución de largo plazo para que se puedan instrumentar con efectividad los planes estratégico y operativo.

Recomendación 13: Consolidación del público de la CCA

El CCPC está presto para continuar colaborando con el Secretariado en la instrumentación ulterior de esta recomendación. El CCPC expresó ya su perspectiva respecto de cómo mejorar la participación de las comunidades indígenas (Recomendación al Consejo 04-01) y se ocupará del tema de la participación del sector privado y la comunidad empresarial a lo largo del próximo año.

Recomendación 14: Cumplimiento de las recomendaciones de este informe

El CCPC está plenamente de acuerdo con esta recomendación, en el entendido de que la rendición de cuentas es un elemento crucial para la credibilidad de nuestra institución. El CCPC está presto para colaborar con el Consejo en la elaboración del informe de aplicación y seguimiento para la sesión anual de 2006.

Por otra parte, el CCPC tiene sus reservas respecto de dos recomendaciones.

Recomendación 10: Garantía de una instrumentación efectiva del proceso de peticiones ciudadanas (artículos 14 y 15)

Aunque el CCPC apoya el planteamiento principal de esta recomendación, tenemos algunas inquietudes respecto de la elaboración de un proceso de mediación para facilitar la resolución de cuestiones de aplicación. La mediación tiende a ser un proceso que se desarrolla a puertas cerradas, lo que puede resultar contradictorio con las metas más amplias de los artículos 14 y 15 de aclarar los hechos en un proceso plenamente transparente.

Recomendación 11: Logro de acuerdo sobre la Quinta Parte del ACAAN relativa a la solución de controversias entre las Partes

Uno de los principales objetivos del ACAAN es que el Consejo pueda abordar las cuestiones ambientales desde una perspectiva subcontinental. Si se elimina la oportunidad de que las partes interactúen, ello puede tener el efecto no deseado de remover una herramienta esencial para la protección ambiental.

En conclusión, varios de los miembros del público sugirieron que deben contemplarse modificaciones al ACAAN orientadas a la reforma de áreas clave que se consideran problemáticas. El CCPC discutió el asunto y concluyó que resulta prematuro tomar una posición de apoyo a las reformas.

El CCPC exhorta al Consejo a que actúe de inmediato en la instrumentación de estas recomendaciones prioritarias.

Por último, conforme iniciamos el proceso de planeación estratégica para el desarrollo de las nuevas prioridades de la CCA, es posible que el CCPC desarrolle planteamientos ulteriores adicionales a los considerados en el Informe del CRED.

Aprobada por el CCPC
11 de agosto de 2004

Recomendaciones del CRED prioridad para el CCPC

Recomendación 1: Un compromiso renovado con la CCA como institución innovadora

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte es un convenio único en su género que promueve la cooperación ambiental en el contexto de relaciones comerciales más estrechas. Por medio de su Consejo de Ministros, del Secretariado y del Comité Consultivo Público Conjunto, la Comisión para la Cooperación Ambiental ha logrado mucho en tan sólo diez años: ha contribuido sustancialmente a nuestro conocimiento sobre el medio ambiente de América del Norte y los vínculos entre TLCAN y medio ambiente; ha emprendido acciones trilaterales en asuntos ambientales clave, y fortalecido la capacidad de las instituciones públicas en la gestión de la problemática ambiental y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales; asimismo, ha fomentado la transparencia y la participación ciudadana.

El Comité de Revisión y Evaluación del Decenio hace un llamado al titular de la Semarnat, de México, al administrador de la EPA, de Estados Unidos, y al ministro de Medio Ambiente de Canadá, para que fortalezcan y renueven públicamente el compromiso propio y de sus gobiernos con la CCA, como institución elegida para la cooperación ambiental trilateral y para evaluar los vínculos entre el TLCAN y el medio ambiente.

Recomendación 3: Fomento del conocimiento sobre los vínculos entre comercio y medio ambiente

La CCA ha desempeñado un papel catalizador en la generación y fomento del conocimiento sobre los vínculos entre comercio y medio ambiente, así como en la articulación de expertos e intereses para el estudio de los efectos ambientales del TLCAN en América del Norte. También ha cumplido una función positiva, aun cuando limitada, en la creación de mercados para bienes y servicios respetuosos del medio ambiente.

Si bien hemos concluido que era, y aún es, poco realista plantearse que la CCA llegue a desempeñar un papel significativo en la instrumentación del TLCAN y la solución de controversias, consideramos que a la Comisión corresponde una función potencialmente constructiva en la aplicación de otras disposiciones del artículo 10(6) del ACAAN y en el fomento de la cooperación en las zonas de contacto entre protección ambiental y desarrollo económico en América del Norte. Acogemos con beneplácito los recientes esfuerzos de los Representantes Alternos y sus homólogos de comercio en los tres países para formular un programa de trabajo sobre los vínculos entre comercio y medio ambiente.

Recomendamos a la CCA continuar con su programa de investigación sobre los vínculos entre medio ambiente y comercio, así como facilitar y orientar la labor de los grupos de trabajo de la CCA y del TLCAN en las áreas de contacto entre comercio y medio ambiente.

Recomendamos que la CCA establezca un servicio electrónico de América del Norte de intercambio de información sobre los vínculos entre comercio y medio ambiente, con el objetivo de integrar y difundir los resultados de investigaciones, seminarios, conferencias y diálogos.

Recomendamos que la CCA continúe apoyando e impulsando iniciativas para la creación de mercados para el comercio respetuoso del medio ambiente, área de trabajo en la que se encuentra especialmente bien posicionada.

Además, recomendamos que la CCA procure el desarrollo y la promoción de enfoques de mercado para atender cuestiones ambientales, incluidos instrumentos como el canje de derechos de emisión.

Recomendación 4: Desarrollo de la capacidad para el establecimiento de alianzas ambientales más sólidas

Si bien modestas, las iniciativas de la CCA para el desarrollo de capacidades entre funcionarios y dependencias gubernamentales, ONG ambientalistas, grupos comunitarios e industria, han producido resultados alentadores. Estas iniciativas han favorecido a los tres países. También han fortalecido las relaciones entre ONG, sector industrial y gobiernos canadienses, estadounidenses y mexicanos.

El Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) ha demostrado ser un mecanismo eficaz para el desarrollo de capacidades locales. Las iniciativas de la CCA pueden reforzarse mediante un enfoque más sistemático orientado al desarrollo de capacidades institucionales de largo plazo para gobiernos y organizaciones no gubernamentales en los tres países, y al mismo tiempo más receptivo a las necesidades de México.

Recomendamos que la CCA oriente sus esfuerzos en materia de desarrollo de la capacidad a contribuir al desarrollo de capacidades institucionales, así como a una nueva generación de funcionarios ambientales y expertos versados, lo mismo al interior que al exterior de las dependencias gubernamentales, y en los sectores académico y empresarial.

Para lograr esta meta, recomendamos que la CCA incorpore en forma sistemática el objetivo de desarrollo de la capacidad en la mayoría de sus programas, con interés especial en: 1) apoyar a instituciones gubernamentales y organizaciones privadas mexicanas para fortalecer la aplicación de leyes y políticas ambientales, y 2) construir relaciones eficaces entre organizaciones ambientales de ideas afines en los tres países.

El esquema de este programa transversal deberá incluir:

- **Una definición amplia de desarrollo de la capacidad que incluya el intercambio de prácticas óptimas y la inversión en capacidad local.**
- **La definición de metas y objetivos claros, con indicadores mensurables del avance y monitoreo de los resultados alcanzados.**
- **La tarea de facilitar la creación de alianzas directas de empresas y fundaciones privadas canadienses o estadounidenses con organizaciones mexicanas que puedan llevar a cabo actividades de desarrollo de la capacidad en el país.**

Asimismo, recomendamos que la CCA mantenga su apoyo al FANCA, como uno de los elementos de sus iniciativas de desarrollo de la capacidad, y como medio para continuar ampliando el público de la Comisión.

Recomendación 5: Establecimiento de relaciones adecuadas: buen gobierno en la CCA

El corazón de la CCA son los órganos que la conforman: el Consejo de Ministros, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto. Los representantes de estas entidades han trabajado en forma activa para cumplir con sus mandatos durante los pasados diez años. Al mismo tiempo, la falta de claridad acerca de sus respectivas funciones y responsabilidades se ha tornado cada vez más evidente. Ello es resultado en parte del propio ACAAN, pero más importante aún de la forma en que el Acuerdo se ha interpretado y aplicado a lo largo del tiempo. Se requieren acciones concertadas para dar mayor claridad a estas funciones, a efecto de garantizar un gobierno de la CCA adecuado y eficaz.

Recomendamos que el Consejo, en colaboración con el director ejecutivo y el CCPC, formule y documente un entendimiento renovado de sus respectivas funciones, responsabilidades e interacciones, con base en las disposiciones del ACAAN y los siguientes principios de buen gobierno:

- **Transparencia en la toma de decisiones.**
- **Rendición de cuentas en lo referente al cumplimiento de funciones y responsabilidades.**
- **Respeto hacia las funciones de los demás órganos de la CCA.**
- **Uso eficiente de los recursos.**

De manera más específica, esta nueva comprensión deberá incorporar los siguientes elementos.

Consejo y Secretariado

El Consejo de Ministros, apoyado por los Representantes Alternos, deberá desempeñar sus funciones siguiendo el modelo de una junta directiva para la CCA. Con este fin:

1. Respecto del Programa de Cooperación el Consejo ha de centrar sus esfuerzos en:

- **definir una visión de largo plazo y prioridades estratégicas para la CCA;**
- **aprobar el programa de trabajo y presupuesto anual, y**
- **supervisar la instrumentación del programa mediante una revisión anual de resultados.**

El Consejo y los Representantes Alternos deberían confiar la instrumentación del programa anual al director ejecutivo.

2. En cuanto a las peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental y los expedientes de hechos (artículos 14 y 15), el Consejo necesita:

- **establecer reglas de procedimiento claras para el Secretariado, consistentes con una estricta interpretación de los propósitos del ACAAN;**
- **confiar al director ejecutivo el desempeño adecuado de sus funciones, conforme a lo estipulado en el ACAAN, y**
- **llevar a la práctica su propio papel de manera consistente con una estricta interpretación del ACAAN.**

3. El director ejecutivo ha de centrar las funciones del Secretariado en:

- **elaborar el programa y presupuesto anual de la Comisión, para aprobación por parte del Consejo;**
- **instrumentar el programa aprobado por el Consejo;**
- **informar y rendir cuentas al Consejo de los resultados de este programa;**
- **desempeñar las responsabilidades estipuladas en los artículos 13, 14 y 15 del ACAAN, y**
- **mantener comunicación directa con los ministros, e informarles periódicamente sobre los avances de la instrumentación.**

Recomendamos también que el director ejecutivo se reúna en forma individual con cada ministro una vez al año y mantenga un diálogo de “línea telefónica abierta” con cada uno de los Representantes Alternos. Las relaciones con los miembros del CPG pueden manejarse en forma efectiva por los funcionarios de alto nivel y otros miembros del Secretariado.

El CCPC y el Consejo

Recomendamos que el Consejo reconozca claramente al CCPC como uno de los tres órganos principales de la Comisión y reconozca el valioso papel que desempeña como asesor del Consejo, y como la “conciencia del ACAAN”.

Recomendamos que el CCPC continúe brindando asesoría al Consejo y sirviendo como la “conciencia del ACAAN”, trabajando para lograr una participación efectiva de los Ministros y de los Representantes Alternos y al mismo tiempo planteándose expectativas realistas respecto de su papel en la toma de decisiones de aquel órgano.

Recomendamos que el CCPC aproveche su experiencia y red de contactos para:

- **Lograr la participación de un conjunto más amplio y arraigado de habitantes y organizaciones de América del Norte, incluidos el sector empresarial, intereses comunitarios, comunidades indígenas, ONG ambientalistas y socioeconómicas e instituciones académicas e institutos de investigación política [o de políticas], y**
- **Apoyar a la CCA en la identificación de fuentes complementarias de financiamiento para fortalecer su programa de cooperación ambiental.**

El CCPC y el Secretariado

Recomendamos que el Consejo provea al CCPC de los recursos humanos y financieros que requiere para un desempeño eficaz, independiente del Secretariado de la CCA y responsable sólo ante el presidente del CCPC. Para asegurar una coordinación y enlace efectivos, será conveniente que el personal del CCPC labore en las oficinas del Secretariado de la CCA, pero operando de manera que se evite cualquier conflicto de intereses, real o percibido, en su trabajo.

El director ejecutivo deberá seguir manteniendo al CCPC informado de la labor del Secretariado, y facilitar la participación del Comité en las actividades de la CCA.

Recomendación 9: Aseguramiento y apalancamiento de financiamiento sustentable para la CCA

Los recursos financieros disponibles para la CCA han sido constantes en dólares estadounidenses, pero se han visto reducidos en términos reales debido a la inflación y a la reciente apreciación del dólar canadiense. Concluimos que la reducción en el presupuesto de la Comisión afecta negativamente la capacidad de la organización para cumplir con las obligaciones del ACAAN y la calidad de su trabajo. Asimismo, concluimos que en virtud de sus condiciones económicas, México se beneficiaría de una mayor participación en los recursos del programa de la CCA.

Recomendamos que las tres Partes demuestren su compromiso con la CCA y su Plan Operativo Trienal aumentando su actual financiamiento a cuando menos su nivel original en términos reales. Además, es posible que las Partes deseen adoptar una fórmula de financiamiento que reduzca la volatilidad del presupuesto de la CCA derivada de las fluctuaciones en el tipo cambiario.

Recomendamos que el Consejo disponga la asignación de una mayor parte del presupuesto anual a actividades en beneficio de México, en el marco de programas específicos y acordados, así como actividades de desarrollo de la capacidad.

Recomendamos además que la CCA amplíe su base de financiamiento. Ello puede lograrse a través de contribuciones voluntarias de las Partes a proyectos especiales y programas no medulares de la CCA. También puede entrañar asociaciones con otras organizaciones, incluidas agencias e instituciones multilaterales de desarrollo y el sector empresarial, en el financiamiento de aspectos específicos de programas, el cofinanciamiento de actividades y la asignación de comisiones.

Recomendación 10: Garantía de una instrumentación efectiva del proceso de peticiones ciudadanas (artículos 14 y 15)

Los artículos 14 y 15 del ACAAN brindan un mecanismo que ha permitido fomentar de manera eficaz una mayor transparencia en las prácticas de aplicación de la legislación ambiental de las Partes. También ha conducido al mejoramiento de políticas y prácticas ambientales. Para que el proceso de peticiones ciudadanas sea un mecanismo creíble y eficaz, es necesario que haya mayor claridad y comodidad entre las instituciones de la CCA y el público respecto de la forma en que estas obligaciones del Acuerdo se instrumentan, y una disponibilidad de las Partes para abordar asuntos legítimos planteados en las peticiones ciudadanas. Asimismo, es preciso un manejo eficiente del proceso para evitar cargas innecesarias en los peticionarios, el Secretariado y el gobierno en cuestión.

Recomendamos a las tres Partes del ACAAN, así como al Secretariado de la CCA, ser sensibles a conflictos de intereses percibidos y proteger la integridad del proceso en el ejercicio de sus respectivas funciones conforme a las disposiciones del ACAAN en materia de peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental.

Recomendamos:

- **Llegar a un acuerdo claro entre el Consejo de Ministros y el director ejecutivo respecto de las reglas de procedimiento para la acción en lo concerniente a estas obligaciones.**
- **Que el Consejo de Ministros respete la función y la autoridad del director ejecutivo, en estricta interpretación del Acuerdo.**
- **Que el director ejecutivo inicie y mantenga un diálogo abierto con los Representantes Alternos respecto de acciones relacionadas con las peticiones y los expedientes de hechos.**

También recomendamos que:

- **El Consejo, en colaboración con el director ejecutivo y el CCPC, formule un paso de mediación en el proceso de las peticiones ciudadanas para facilitar la resolución de los asuntos de aplicación de la ley.. Tal paso contribuiría a manejar los crecientes requerimientos de recursos que la instrumentación del proceso de las peticiones entraña para los peticionarios, el Secretariado y las Partes.**
- **Las Partes consideren la presentación de informes voluntarios sobre las actividades de seguimiento de los expedientes de hechos en sus respectivas jurisdicciones. Tal seguimiento aumentaría la efectividad del proceso.**

Recomendación 11: Logro de acuerdo sobre la Quinta Parte del ACAAN relativa a la solución de controversias entre las partes.

El ACAAN representa un marco amplio para la colaboración trinacional en materia ambiental que, en términos generales, ha servido a las Partes y también a su ciudadanía. Sin embargo, hemos llegado a la conclusión de que las disposiciones sobre solución de controversias y sanciones por fallas en la aplicación la legislación, contenidas en la Quinta Parte del ACAAN, se contraponen con el espíritu general de cooperación del Acuerdo y pueden incluso resultar contraproducentes. La amenaza de que se les invoque —aun cuando ello fuera improbable dado el entendimiento tácito de que hacerlo minaría el Acuerdo— afecta negativamente la instrumentación de los artículos 14 y 15 relativos a peticiones ciudadanas y expedientes de hechos sobre aplicación.

Recomendamos que las Partes se comprometan públicamente a abstenerse de invocar la Quinta Parte del ACAAN durante un periodo de diez años.

Recomendación 13: Consolidación del público de la CCA

A efecto de cumplir con su mandato, la CCA requiere del apoyo amplio y sólido de los principales sectores con interés en los asuntos ambientales en América del Norte. La CCA ha construido una importante base de apoyo entre ONG y grupos comunitarios. Al tiempo que continúa trabajando con su actual base de apoyo, la Comisión puede reforzar la eficacia y legitimidad de sus programas mediante una participación más activa de la comunidad empresarial, el sector académico y las comunidades indígenas.

A efecto de fortalecer los vínculos con sectores importantes del público y para tener un mejor conocimiento de sus necesidades, recomendamos que el Consejo gire instrucciones al director ejecutivo para garantizar que con apoyo del CCPC, la CCA procure una participación más sistemática y equilibrada de la comunidad empresarial, las comunidades indígenas, el sector académico, los intereses comunitarios y las ONG ambientalistas y socioeconómicas de los tres países, en todos los programas y actividades de la Comisión.

También recomendamos que el director ejecutivo procure la adscripción temporal de expertos pertinentes de la comunidad empresarial y de instituciones académicas.

Recomendación 14: Cumplimiento de las recomendaciones de este informe

Recomendamos que el Consejo, con apoyo del director ejecutivo y la asesoría del CCPC, informe públicamente sobre la instrumentación de estas recomendaciones —incluidas las que se han puesto en práctica en forma total o parcial y también las que no lo han sido, con los motivos del caso— en la sesión anual del Consejo de 2006.