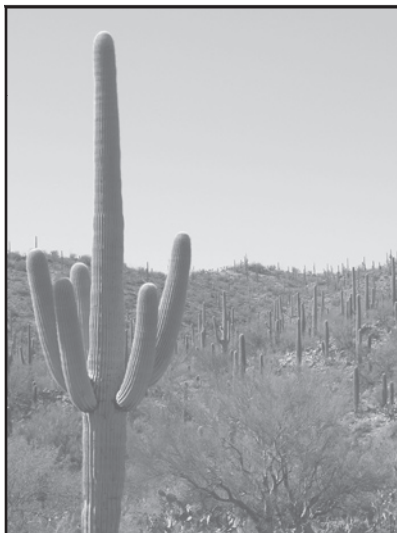




Diez años de cooperación ambiental en América del Norte

Informe del
Comité de Revisión y
Evaluación del Decenio
al Consejo de la
Comisión para la Cooperación Ambiental



Canadá

Pierre Marc Johnson (Presidente)
Robert Page

Estados Unidos

Jennifer A. Haverkamp
John F. Mizroch

México

Daniel Basurto
Blanca Torres

Carta de presentación al Consejo

Alberto Cárdenas Jiménez

Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales
México

David Anderson

Ministro de Medio Ambiente
Canadá

Michael Leavitt

Administrador de la Agencia de Protección Ambiental
Estados Unidos

11 de junio de 2004

Estimados miembros del Consejo de la CCA:

Me complace someter a su apreciable consideración el informe que el Comité de Revisión y Evaluación del Decenio presenta a la Comisión para la Cooperación Ambiental, conforme a lo solicitado en la Resolución de Consejo 03-02. En mi calidad de Presidente del Comité de seis integrantes asignados por sus respectivos gobiernos, puedo aseverar que hemos trabajado como un equipo sólido que, en la conducción de nuestra Revisión, ha logrado llegar a los sectores interesados de la CCA, tanto en el pasado como en el presente. El informe presenta una revisión concisa de la instrumentación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en sus primeros diez años de operación, y recomienda algunas medidas para asistir al Consejo en la orientación de la CCA para la década por venir.

En nombre de todos mis colegas, consideramos que la Comisión para la Cooperación Ambiental desempeña un papel fundamental en el desarrollo y la cooperación ambiental efectiva de América del Norte.

Tienen en sus manos nuestro informe unánime; confiamos en que contribuirá a la orientación de la CCA hoy en día y en el futuro.

Deseamos extender nuestro agradecimiento al Consejo por encomendarnos este trabajo. Reciban nuestros saludos cordiales.



Pierre Marc Johnson

Presidente,
Comité de Revisión y Evaluación del Decenio

En representación de:

Daniel Basurto
Jennifer A. Haverkamp
John Mizroch
Robert Page
Blanca Torres

Índice

Carta de presentación al Consejo	iii
Reconocimientos	vii
Resumen ejecutivo	ix
1. Objetivo de la revisión	1
2. Evaluación general	3
3. ¿Ha ayudado la CCA a impulsar el programa de cooperación ambiental de América del Norte?	7
3.1 Cumplimiento de las obligaciones ambientales de las Partes	9
3.2 Programa de trabajo	10
3.3 Desarrollo de la capacidad de gestión ambiental	13
3.4 Generación de información ambiental pertinente para la definición de políticas	16
3.5 Cuestiones presupuestarias	19
4. ¿Ha ayudado la CCA en el logro de las metas y objetivos ambientales del TLCAN?	23
4.1 Cooperación con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN	24
4.2 Evaluación de los efectos ambientales del libre comercio	26
4.3 Efectos ambientales del TLCAN	28
5. ¿Qué tan bien están trabajando las principales instituciones creadas por el ACAAN?	31
5.1 El Consejo	32
5.2 El Secretariado	34
5.3 Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)	36
5.4 Otras instancias de asesoría	38
5.5 Coordinación entre dependencias	38
5.6 Solución de controversias de gobierno a gobierno (Quinta Parte)	40
6. ¿Ha auspiciado la CCA una mayor participación ciudadana en la gestión ambiental de América del Norte?	41
6.1 Participación ciudadana	41
6.2 Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)	43
6.3 Proceso de peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15	44
7. Conclusiones y recomendaciones	51
8. Apéndices	61
Apéndice 1: Términos de referencia	61
Apéndice 2: Miembros del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED)	63
Apéndice 3: Metodología	65
Apéndice 4: Lista de entrevistados	67
Apéndice 5: Lista de intervenciones ciudadanas recibidas	72
Apéndice 6: Lista de investigaciones contratadas	73
Apéndice 7: Referencias	74
Apéndice 8: Informes del artículo 13	78
Notas	80



Reconocimientos

El análisis de la trayectoria de una organización compleja como la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y de un tratado internacional como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte representa un desafío de primer orden. El Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED) tuvo la fortuna de poder conversar con, y obtener información de, un gran número de personas, muchas de las cuales participaron en la creación de la CCA y a la fecha siguen, en algunos casos, comprometidas con la institución. Deseamos agradecer a estas personas, incluidos los actuales y anteriores miembros del Consejo, funcionarios gubernamentales, representantes de la industria y de ONG, académicos y otros expertos y observadores, así como al personal del Secretariado de la CCA, por las valiosas perspectivas aportadas durante el curso de nuestro trabajo. No todas las organizaciones aceptan someterse a sí mismas a un escrutinio externo. Elogiamos al Consejo por haber iniciado esta revisión y agradecemos a la CCA el habernos dado un alcance amplio y acceso abierto para realizar nuestro trabajo.

Durante los siete meses de la revisión contamos con el hábil apoyo de Timothy Whitehouse y Alain Droga, del Secretariado de la CCA, quienes estuvieron al pendiente de todas nuestras necesidades logísticas. Apreciamos enormemente su eficiencia y los elevados niveles de integridad que mantuvieron en estas tareas.

Los miembros del CRED deseamos poner de relieve el notable trabajo realizado por François Bregha, George Greene y Karla Heath, de Stratos Inc., la empresa consultora que apoyó nuestra labor; asimismo, hacemos extensivo nuestro agradecimiento a los profesionales, académicos y otras personas que asumieron diversas tareas como consultores y cuyas identidades pueden encontrarse en los apéndices.



Resumen ejecutivo

Hace diez años, Canadá, Estados Unidos y México negociaron el mayor acuerdo de libre comercio en el mundo en ese momento: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) creó un mercado de 400 millones de personas y un PIB combinado de más de 7 billones de dólares estadounidenses.

Un acuerdo paralelo, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), institución trilateral encabezada por un Consejo integrado por el ministro de Medio Ambiente de Canadá, el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México. La Comisión fue la primera de su clase en el mundo, al vincular la cooperación ambiental con las relaciones comerciales.

El mandato del ACAAN permite a la CCA ocuparse casi de cualquier asunto ambiental en cualquier lugar de América del Norte. El ACAAN destaca también por sus disposiciones sobre participación ciudadana y por el compromiso sin precedente de los tres países de dar cuentas en el ámbito internacional respecto de la aplicación de su legislación ambiental. Estas disposiciones hacen de la CCA un modelo internacional.

En el otoño de 2003, el Consejo de la CCA dispuso la creación de nuestro Comité de Revisión, integrado por dos representantes de cada uno de los tres países del TLCAN, a fin de evaluar la aplicación del ACAAN durante su primera década en vigor y de presentar recomendaciones para el futuro. Hemos llegado a las siguientes conclusiones:

La CCA fue desde su creación, y continúa siendo, una institución singular, innovadora e importante, que ha contribuido a demostrar que América del Norte es un conjunto de ecosistemas vinculados, y a generar una conciencia ambiental en la región. Asimismo, la CCA ha facilitado una cooperación más fluida entre las Partes (Canadá, Estados Unidos y México) y sus diversos grupos sectoriales al ampliar sus relaciones e incrementar el número y el ámbito de sus contactos.

Además de fomentar la cooperación ambiental regional, la CCA cumple una función importante al abordar los asuntos relacionados con medio ambiente y comercio. Su trabajo en esta área ofrece las bases para políticas proactivas que mitiguen los posibles efectos ambientales negativos de la integración de los mercados y, al mismo tiempo, aumenten sus posibles beneficios.

La CCA ha llevado a la práctica sus programas de trabajo en materia de cooperación ambiental y de medio ambiente y comercio, en colaboración activa con la sociedad civil. Ha contado con la participación de ciudadanos de los tres países en sus trabajos de investigación; ha fomentado el diálogo y el intercambio de información mediante redes subcontinentales de personas que comparten los mismos intereses, y ha creado un acervo cada vez más valioso de conocimientos sobre cuestiones ambientales en América del Norte.

Las tres Partes han obtenido importantes beneficios del ACAAN. Si bien es cierto que México había modificado ya su legislación ambiental antes de suscribir el ACAAN, el Acuerdo ha permitido avances en diversas áreas, entre otras el control de plaguicidas y la prevención de la contaminación. Tanto la conciencia ambiental como el compromiso gubernamental con el medio ambiente han ido en aumento, en parte impulsados por el proceso de participación pública que la CCA ha generado.

En forma más específica:

- La CCA ha sido una organización extraordinariamente activa, con una amplia gama de actividades de cooperación ambiental exitosas en áreas como las de manejo adecuado de las sustancias químicas, conservación de la biodiversidad, aplicación de la legislación ambiental y comercio respetuoso del medio ambiente.
- Ha ayudado a crear una comunidad ambiental trilateral de América del Norte, que brinda la autoridad moral y científica para que los tres gobiernos se ocupen de cuestiones de importancia subcontinental.
- La CCA ha registrado logros sustanciales en asuntos clave para América del Norte, por ejemplo el manejo de las sustancias químicas, y ha sentado las bases para avanzar en la conservación de la biodiversidad subcontinental.
- Ha auspiciado el desarrollo de importantes capacidades de gestión ambiental, sobre todo en México, pero también en Canadá y Estados Unidos.
- La CCA ha fomentado nuestro conocimiento de los nexos entre comercio y medio ambiente, y ha aportado valiosa información sobre el medio ambiente de América del Norte a un público amplio.
- Ha promovido de manera eficaz la participación ciudadana en asuntos ambientales y ha aumentado la rendición de cuentas gubernamental en lo que respecta a la aplicación de la legislación ambiental.

Hemos encontrado también varias cuestiones que han de atenderse para que la CCA pueda alcanzar su pleno potencial en la instrumentación de la agenda ambiental de América del Norte. Entre ellas destacan:

- La necesidad de lograr una mayor participación de los ministros de medio ambiente de los tres países. Éstos deben renovar su compromiso con la CCA, como el principal órgano de cooperación ambiental trilateral y de evaluación de las implicaciones ambientales del comercio.
- El gobierno de la CCA. Es necesario que las Partes aclaren las funciones y responsabilidades de los tres órganos principales de la CCA —el Consejo de Ministros, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto— en su relación con la agenda para la cooperación y el proceso de peticiones ciudadanas.

- Una difusión más eficaz dirigida a los principales grupos de interés, y la movilización de las diversas redes de apoyo de la CCA a lo largo de los tres países. La CCA debe responder a los llamados de empresarios, académicos y comunidades indígenas para lograr que estos sectores participen en forma más activa en las actividades de la Comisión, al tiempo que se mantiene el compromiso activo de las ONG ambientales.
- Una orientación más precisa en los programas, a efecto de reflejar las prioridades de la Comisión, sus recursos financieros y las crecientes demandas de resultados tangibles. Los gobiernos y los principales interesados obtendrían beneficios sustanciales del cumplimiento de la CCA con sus funciones catalizadoras de convocatoria e investigación para recabar información fundamentada sobre los principales asuntos ambientales y de desarrollo sustentable en la actualidad, por ejemplo, en materia de energía y de agua.
- El establecimiento de una base de financiamiento suficiente para el futuro. A efecto de seguir cumpliendo su mandato, la CCA requerirá un financiamiento renovado de las tres Partes, así como la habilidad de apalancar recursos adicionales mediante contribuciones voluntarias y alianzas.
- Una integración sistemática de esfuerzos de construcción de capacidades en las actividades de la CCA, con énfasis en el apoyo a las instituciones gubernamentales y organizaciones privadas mexicanas a fin de que se fortalezca la aplicación de leyes y políticas ambientales.

Hemos formulado una serie de recomendaciones en cuatro áreas para apoyar al Consejo de la CCA y a los demás órganos de la Comisión en la definición de la ruta a seguir durante los próximos diez años.

Recomendaciones del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio

FOMENTO DE LA ACCIÓN TRILATERAL PARA LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA DEL NORTE

1. Un compromiso renovado con la CCA como institución innovadora

El Comité de Revisión y Evaluación del Decenio hace un llamado al titular de la Semarnat, México, al administrador de la EPA, 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.

2. Atención de las principales cuestiones medioambientales y de desarrollo sustentable en América del Norte

Recomendamos que la CCA continúe ocupándose de asuntos clave para el desarrollo ambientalmente sustentable de América del Norte, incluidos el manejo de energía, la gestión de los recursos hídricos y la conservación de la biodiversidad.

Recomendamos que el Consejo establezca claramente la función de la CCA como analista y catalizadora, y realce la presencia de la Comisión como:

- convocante de expertos e investigadores para el desarrollo del diálogo entre ellos;
- “foro seguro” para el debate de asuntos e intereses, y
- creadora de herramientas y promotora de prácticas óptimas.

3. Fomento del conocimiento 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.

Recomendamos que la CCA continúe apoyando e impulsando iniciativas para la creación de mercados para el comercio respetuoso del medio ambiente, y que procure el desarrollo y la promoción de instrumentos de mercado para atender cuestiones ambientales.

4. Desarrollo de la capacidad institucional para el establecimiento de alianzas ambientales más sólidas

Recomendamos que la CCA incorpore en forma sistemática el objetivo de creación y fortalecimiento de capacidades en todos sus programas, con el fin de contribuir al desarrollo de capacidades institucionales, y al surgimiento de una nueva generación de funcionarios ambientales y expertos versados, lo mismo al interior que al exterior de las dependencias gubernamentales.

Recomendamos que estos esfuerzos se orienten a: 1) apoyar a instituciones gubernamentales y organizaciones privadas mexicanas a fin de que se fortalezca la aplicación de leyes y políticas ambientales, y 2) construir relaciones eficaces entre organizaciones ambientales afines en los tres países.

BUEN GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO EFICIENTE DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

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

Recomendamos que los órganos de la CCA formulen y documenten 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, y
- uso eficiente de los recursos.

Nuestras recomendaciones más detalladas sobre los elementos a incorporar en esta nueva comprensión se relacionan con:

- el Consejo de Ministros, en sus funciones como “consejo directivo” de la CCA, y en el ejercicio de su mandato respecto de las peticiones sobre aplicación de la legislación;
- el Secretariado de la CCA, en su tarea de apoyo al Consejo y en el desempeño de sus funciones establecidas en el ACAAN, y
- el CCPC como órgano principal de la CCA para asesorar al Consejo y servir como la “conciencia” del ACAAN.

6. Garantía de la rendición de cuentas e informes sobre cumplimiento de las obligaciones

Recomendamos que las Partes aporten informes objetivos y oportunos sobre los avances registrados en la instrumentación de sus obligaciones conforme al Acuerdo.

7. Otorgar mayor peso y significado a las sesiones ordinarias del Consejo de la CCA

Recomendamos que la sesión ordinaria anual del Consejo de la CCA se estructure a partir de una agenda establecida que:

- permita a los ministros cumplir sus obligaciones como “consejo directivo” de la Comisión, lo que incluye la definición de una orientación estratégica y la supervisión del programa de la CCA; y
- ofrezca el foro para que los ministros informen y expongan sobre los avances alcanzados en sus propios países.

8. Orientación más precisa del programa de la CCA para lograr adecuación y eficacia mayores

Recomendamos que el Consejo de Ministros formule un Programa Quinquenal de Trabajo Estratégico para la Cooperación Ambiental de América del Norte que, a su vez, sirva de base para la elaboración de un Plan Operativo Trienal que el Consejo de la CCA pueda aprobar en diciembre de 2004, y que guíe la integración de planes anuales de trabajo y de informes anuales al Consejo.

9. Aseguramiento y apalancamiento de financiamiento sustentable para la CCA

Recomendamos que las tres Partes demuestren su compromiso con una CCA reorientada y su Plan Operativo Trienal aumentando su actual financiamiento a cuando menos su nivel original en términos reales.

Recomendamos que el Consejo disponga la asignación de una mayor parte del presupuesto anual a programas específicos y a actividades de desarrollo de la capacidad institucional de México.

Recomendamos que la CCA amplíe su base de financiamiento a través de contribuciones voluntarias de las Partes y la asociación con otras organizaciones.

10. Garantía de una instrumentación efectiva del proceso de peticiones ciudadanas

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, y que el Consejo respete la función y la autoridad del director ejecutivo en apego a las disposiciones del ACAAN.

Recomendamos que las Partes establezcan un paso de mediación en el proceso de las peticiones ciudadanas para facilitar una resolución más eficaz de los asuntos de aplicación de la ley, y que consideren la presentación de informes voluntarios sobre las actividades de seguimiento de los expedientes de hechos.

11. Formulación de un acuerdo sobre la Quinta Parte del ACAAN, relativa a la solución de controversias entre las Partes.

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

GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO Y DIFUSIÓN

12. Generación y difusión del conocimiento

Recomendamos que la CCA fortalezca su papel en la producción de informes objetivos sobre el medio ambiente de América del Norte, y trabaje para convertirse en el centro reconocido de información sobre los más importantes asuntos ambientales y de desarrollo sustentable.

Recomendamos que el Secretariado de la CCA garantice la calidad y utilidad de sus productos informativos mediante una orientación más precisa de sus proyectos de investigación y difusión, procesos efectivos de consulta con todos los grupos de interés pertinentes y revisión de especialistas para garantizar rigor en la calidad de los productos.

13. Consolidación del público de la CCA

Recomendamos que el Consejo de la CCA gire instrucciones al director ejecutivo para 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 ambientales y socioeconómicas de los tres países en todos los programas y actividades de la Comisión.

CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

14. Cumplimiento de las recomendaciones

A fin de dar seguimiento a las acciones emprendidas, recomendamos que el Consejo, con apoyo del director ejecutivo y asesoría del CCPC, informe públicamente sobre la instrumentación de estas recomendaciones en la sesión anual del Consejo de 2006.



1. Objetivo de la revisión

En 2004 se cumple el décimo aniversario de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), creada por el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Canadá, Estados Unidos y México negociaron el ACAAN como parte de su compromiso de liberalización comercial adquirido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El decenio resulta un hito en la vida de toda organización: representa un tiempo natural para reflexionar sobre el pasado y reconsiderar el futuro. Fue con ese ánimo con el que el Consejo de la CCA, integrado por el ministro de Medio Ambiente de Canadá, el Administrador de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, constituyó en el otoño de 2003 el Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED) con el fin de:

“...elaborar una retrospectiva de la aplicación del ACAAN a diez años de su entrada en vigor y (...) los efectos ambientales del TLCAN y (presentar) recomendaciones al Consejo para definir la ruta que la CCA ha de seguir durante la próxima década”.

Nuestros términos de referencia pueden consultarse en el Apéndice 1 del presente trabajo. Una de las primeras tareas asignadas en nuestro nombramiento fue acotar este amplio mandato en una serie de preguntas para orientar nuestra revisión:¹

1. ¿Ha ayudado la CCA a impulsar el programa de cooperación ambiental de América del Norte?
2. ¿Ha ayudado la CCA en el logro de las metas y objetivos ambientales del TLCAN?
3. ¿Qué tan bien están trabajando juntas las principales instituciones creadas por el ACAAN?
4. ¿Ha auspiciado la CCA una mayor participación ciudadana en la gestión ambiental de América del Norte?

El presente documento constituye la segunda evaluación oficial de la CCA. En 1998, el Consejo de la Comisión designó a un Comité de Revisión Independiente (CRI) para evaluar las operaciones de la CCA y la efectividad del ACAAN.² Hemos considerado con detenimiento las conclusiones del CRI, mismas que aprovechamos junto con sus análisis para realizar nuestra propia evaluación.



2. Evaluación general

Al entrar en vigor en 1994, el TLCAN creó la mayor área de libre comercio en el mundo en ese momento, con una población total de 400 millones y un PIB combinado de más de 7 billones de dólares estadounidenses (\$EU). El TLCAN resultó singular no sólo por el tamaño del área de comercio creada sino también porque reunió a países con diferentes culturas, economías y niveles de prosperidad. En sus propios términos, el Tratado ha resultado muy exitoso: el comercio entre los tres países se ha más que duplicado en diez años hasta alcanzar más de \$EU621 miles de millones (el comercio EU-México creció más del triple en el periodo). La inversión extranjera directa de los socios del TLCAN entre sí también más que se duplicó, hasta \$EU299.2 miles de millones en 2000.³ México es en la actualidad el tercer socio comercial de EU (después de Canadá y China). Canadá es el segundo socio comercial de México (después de EU) y México es el tercer más grande proveedor mundial de Canadá.

No se dispone de indicadores comparables suficientes sobre el estado del medio ambiente de América del Norte desde 1994. No es posible, en general, decir si las condiciones ambientales de América del Norte están mejorando o deteriorándose, aunque puedan encontrarse ejemplos en ambos sentidos; mucho menos podría afirmarse si estos cambios se derivan o no de un mayor comercio. Ello se debe no sólo a la inherente dificultad de dicho diagnóstico, sino también a que, como sociedades, hemos invertido muchos menos recursos hasta ahora en la medición de los cambios ambientales que en las condiciones económicas. Esta gran laguna de información obstaculiza en los tres países la búsqueda de formas de desarrollo económico más sustentables en términos ambientales.

Canadá, Estados Unidos y México concluyeron las negociaciones sobre libre comercio en agosto de 1992. Aun cuando el texto del Tratado incluyó algunas disposiciones pioneras, planteó también diversas inquietudes, principalmente en EU, sobre la posibilidad de que México pudiera disminuir sus normas ambientales y laborales como forma de ventaja competitiva en su nueva relación comercial. Con el fin de asegurar la aprobación del TLCAN en el Congreso de EU y dar respuesta a un creciente movimiento de inquietud sobre los efectos ambientales de la globalización, Canadá, Estados Unidos

y México negociaron un “acuerdo paralelo” sobre medio ambiente: el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).⁴

Un decenio después, el ACAAN continúa destacando como un acuerdo singular y altamente innovador y la CCA como un experimento audaz de creación de instituciones. La mera creación del ACAAN representó el compromiso de los gobiernos de América del Norte de incorporar en sus procesos políticos consideraciones relacionadas con comercio y medio ambiente. El ACAAN es también uno de los muy pocos acuerdos internacionales que busca la coordinación de *todos* los esfuerzos de cooperación ambiental de varios países (el Tratado que estableció la Unión Europea es otro). Este amplio mandato permite que la CCA se ocupe casi de cualquier asunto ambiental en cualquier lugar de América del Norte, lo que le significa un reto continuo para centrar sus esfuerzos en las áreas en las que podría ejercer alguna influencia.

El ACAAN estableció un Secretariado para la CCA, con sede en Montreal (y una oficina de representación en la Ciudad de México), y dispuso que los ministros ambientales de los tres países se reúnan cada año. Las únicas otras áreas de política en las que existen similares mecanismos de coordinación regional (aunque menos elaborados) son comercio y cuestiones laborales. El ACAAN destaca también por sus disposiciones respecto de la participación ciudadana y el compromiso sin precedente de los tres países de dar cuentas en el ámbito internacional sobre la aplicación de su legislación ambiental. Estas disposiciones hacen de la CCA un modelo internacional en términos de abrir nuevas vías de participación de la sociedad civil.

La CCA está integrada por tres órganos separados:

1. El *Consejo*, integrado por los ministros de medio ambiente de los tres países.⁵ El Consejo es el órgano gobernante de la CCA. Como tal, es responsable del establecimiento de la orientación general de la CCA y de garantizar que el ACAAN cumpla sus objetivos.
2. El *Secretariado* cumple dos funciones principales: brindar apoyo al trabajo del Consejo y administrar el proceso de peticiones sobre asuntos de aplicación de la ley (artículos 14 y 15 del ACAAN). Además, en términos del artículo 13, el Secretariado puede preparar informes para el Consejo sobre cualquier asunto en el ámbito del programa anual de trabajo o, salvo en los casos en que se oponga el Consejo, sobre cualquier asunto ambiental relacionado con las funciones de cooperación del ACAAN.
3. El *Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)* está integrado por cinco miembros voluntarios de cada uno de los tres países. Su responsabilidad es asesorar al Consejo y proveer de información al Secretariado en todos los asuntos en el ámbito del ACAAN.

La CCA puede atribuirse varios logros destacados durante el pasado decenio, siendo tal vez el más importante la creación de una comunidad ambiental trilateral de América del Norte que reúne a los gobiernos y la ciudadanía. De manera más precisa, la CCA ha:

- Coordinado acciones trilaterales para abordar problemas ambientales de preocupación común (por ejemplo, los contaminantes orgánicos persistentes o las amenazas a la biodiversidad; véase la sección 3 más adelante);
- Fomentado la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana (por ejemplo, las reuniones ministeriales abiertas al público, su programa de trabajo y el proceso de peticiones ciudadanas; véase la sección 6 más adelante);
- Auspiciado el desarrollo de capacidades de gestión de la problemática ambiental en México en varias áreas importantes (por ejemplo, la prevención de la contaminación, sustancias químicas tóxicas, inventarios de emisión de contaminantes; véase la sección 3.2 más adelante);
- Recopilado información ambiental para ponerla a disposición pública (véase la sección 3.3 más adelante), y

- Constituido un foro neutral para el análisis de complejos asuntos de reciente importancia y la discusión de las posibles estrategias para abordarlos (por ejemplo, las relaciones entre medio ambiente y comercio, los mercados de electricidad y el maíz modificado genéticamente).

La CCA se ha convertido en una instancia importante para que gobiernos y ciudadanía aborden la problemática ambiental sobre una base subcontinental. Un foro de tal naturaleza resulta importante debido a que la población de América del Norte cobra cada vez mayor conciencia de que muchos problemas ambientales pueden cruzar las fronteras: ya sea la calidad del aire, las especies invasoras, los residuos peligrosos, la vida silvestre migratoria o el transporte a grandes distancias de los contaminantes tóxicos, el logro de resultados a largo plazo requiere de enfoques coordinados. El trabajo de la CCA ha contribuido a demostrar que América del Norte es un conjunto de ecosistemas vinculados, y a generar una conciencia ambiental en la región. La CCA ha facilitado también una cooperación más fluida entre las Partes y diversos sectores interesados al ampliar sus relaciones e incrementar la cantidad y el ámbito de sus contactos.

Además de promover la cooperación ambiental regional, la CCA cumple una función importante al abordar las cuestiones en torno al medio ambiente y el comercio. Su trabajo en esta área ofrece las bases para políticas proactivas que mitiguen los posibles efectos ambientales negativos de la integración del mercado y fortalezcan sus posibles efectos benéficos.

La CCA ha llevado a la práctica su programa de cooperación ambiental y de relación entre medio ambiente y comercio gracias a una activa colaboración con la sociedad civil: ha motivado la participación de la ciudadanía de los tres países en sus trabajos de investigación, promovido el diálogo y el intercambio de información a través de redes subcontinentales de personas que comparten los mismos intereses y creado un acervo cada vez más valioso de conocimientos sobre asuntos ambientales en América del Norte.

México ha recibido beneficios importantes del ACAAN. Aunque la revisión de su legislación ambiental es previa, el Acuerdo facilitó avances en México en otras áreas, entre otras el control de plaguicidas y la prevención de la contaminación. Tanto la conciencia ambiental como el compromiso gubernamental con el medio ambiente han ido en aumento, impulsados en parte por el proceso de participación ciudadana que la CCA ha generado. Es poco factible que este proceso se hubiera dado fuera del marco que el TLCAN y el ACAAN representaron.⁶ La influencia de la CCA en Canadá y EU ha sido más sutil: ha destacado la importancia de algunos temas y forzado a ambos gobiernos a ponerles mayor atención.

A pesar de los éxitos enumerados, también se han generado varias preocupaciones:

- Luego de un decenio, los principales sectores de la CCA, incluidas las Partes, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto, no han logrado encontrar una visión común respecto del mandato de la CCA o de sus respectivas funciones. Estas diferencias han llevado a roces considerables;
- El mecanismo de participación ciudadana más innovador, el proceso de peticiones ciudadanas, se ha visto plagado de controversias;
- El programa de trabajo de la CCA está muy atomizado y sus resultados no son siempre claros;
- Los vínculos con las instituciones de comercio y la influencia sobre ellas siguen siendo débiles, y
- La CCA no ha logrado alcanzar lo suficiente a los grupos empresariales e indígenas.

Como resultado, existe la percepción casi unánime —Consejo y miembros del CCPC, representantes gubernamentales, personal del Secretariado, grupos participantes en la CCA como ONG, empresarios y sector académico— de que la CCA no ha alcanzado todavía su pleno potencial.



3. ¿Ha ayudado la CCA a impulsar el programa de cooperación ambiental de América del Norte?

Por el hecho de ocupar el mismo espacio subcontinental, Canadá, Estados Unidos y México han compartido durante mucho tiempo algunos recursos (agua o especies de vida silvestre migratorias, por ejemplo) y han llevado a cabo actividades que, en ocasiones, condujeron a impactos ambientales transfronterizos. Con el fin de administrar estos recursos y reducir el riesgo de estos impactos adversos, los tres países han negociado a lo largo de los años varias docenas de acuerdos bilaterales. En algunos casos estos acuerdos llevaron a la creación de instituciones específicas (por ejemplo, la Comisión Conjunta Internacional [(CCI)] entre Canadá y EU; la Comisión Internacional de Límites y Aguas [(CILA)], la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza [(Cocef)] y el Banco de Desarrollo de América del Norte [(BDAN)], entre México y EU). Asimismo, Canadá, Estados Unidos y México han negociado acuerdos trilaterales en torno a cuestiones como la vida silvestre (concretamente, el Comité Trilateral Canadá-Estados Unidos-México para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas) y la flora (a saber, la Organización de Protección de Flora de América del Norte). La intención fue que la CCA complementara, no sustituyera, estos arreglos.

El ACAAN es un acuerdo entre tres partes soberanas, cada una con contribución igual al presupuesto de la CCA y con representación igual en las estructuras de toma de decisiones del organismo. Aun cuando la igualdad entre las Partes es ostensible, las mismas se caracterizan en la práctica por numerosas asimetrías (tamaño económico, cultura política, adjudicación de los recursos naturales, presiones ambientales que enfrentan, capacidades institucionales y grado de atención nacional que se presta al medio ambiente; véase el cuadro 1). La geografía torna a Estados Unidos el socio dominante de la relación: ubicado en la mitad del subcontinente y con fronteras tanto con Canadá como con México, Estados Unidos tiene mayor interés y mayor influencia en el éxito de la CCA que sus socios.

Cuadro 1: Comparación entre Canadá, Estados Unidos y México

	CANADÁ	EU	MÉXICO
Población (millones)	31.1	285.3	99.4
PIB (miles de millones de \$EU; paridad del poder adquisitivo)	924	10,308	904
Ingreso por habitante (\$)	21,930	34,280	5,530
Área (1,000 km cuadrados)	9,221	9,159	1,909
Área forestal (1,000 km cuadrados)	2,446	2,260	552
Especies de mamíferos, total conocido	193	428	450
Especies de aves, total conocido	426	650	769
Emisiones de CO ₂ por habitante (ton)	14.4	19.7	3.9
Recursos hídricos renovables por habitante (m ³)	94,314	9,985	4,675

Fuente: Banco Mundial, 2003.

Estas asimetrías hacen que con frecuencia las Partes pongan sobre la mesa de negociaciones prioridades diferentes. En su calidad de uno de los países más ricos del mundo en términos de diversidad biológica, México, por ejemplo, ha manifestado mayor interés que sus vecinos en los temas “verdes” de la CCA. Estados Unidos, por su lado, ha mostrado un mayor interés en los temas de “rendición de cuentas” de la CCA, en la medida en que considera que una mayor participación ciudadana, mayor transparencia y mayor aplicación de la legislación llevarán a las Partes a mejorar su desempeño ambiental. Estas prioridades diferentes se originan en parte en los diferentes mandatos de las dependencias ambientales representadas en el Consejo de la CCA (aunque con un presupuesto mucho mayor, la EPA de EU tiene un mandato más estrecho centrado en la protección ambiental que el que tienen el ministerio de Medio Ambiente de Canadá o la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Semarnat] de México, cuyos ámbitos de responsabilidad incluyen cuestiones como el manejo de la vida silvestre).

Otra diferencia obvia entre las Partes radica en sus capacidades institucionales. La diferencia es más evidente en el caso de México, cuyas instituciones y procesos de protección ambiental tienen menos tiempo y menos recursos que sus contrapartes de Canadá, por no mencionar a Estados Unidos. La capacidad plena de México de participar en las actividades de la CCA ha conllevado la carga de contar con menos recursos financieros y humanos que sus vecinos. Un tema recurrente en las actividades de la CCA, y una de sus mayores contribuciones, ha sido el desarrollo de dichas capacidades.

A estas diferencias debe añadirse el impacto en las políticas internas de cada uno de los países en el programa de trabajo de la CCA: elecciones nacionales, reajustes de gabinete y los altibajos de las prioridades internas son factores que influyen respecto de lo que un país puede comprometerse en un foro trilateral. En consecuencia, la CCA no ha podido ocuparse de algunos asuntos debido a que resultaban de alta sensibilidad para una o más de las Partes (por ejemplo, el cambio climático).

A pesar de estas diferencias y consideraciones políticas, las Partes han llevado a cabo su trabajo con base en el consenso, como lo estipula el ACAAN para la mayoría de los casos. Desde su inicio han tratado de poner en práctica un programa trilateral que, al menos en su planteamiento, se propone beneficiar a los tres países por igual, debido al supuesto de que la CCA puede no continuar recibiendo financiamiento de las Partes si se percibe que un país recibe de modo continuo más apoyo que otros.

Todos estos factores —las asimetrías entre los tres países, sus diferentes intereses y capacidades, sus políticas internas y la presión de trabajar por consenso— son restricciones básicas para toda organización internacional, pero se destacan más cuando los miembros son pocos, y han hecho difícil para las tres Partes el desarrollo y aplicación de un programa común, por no mencionar el abordamiento de los asuntos más contenciosos.

La naturaleza inherentemente bilateral de algunos de los asuntos ambientales ayuda también a explicar por qué ciertos elementos del programa de cooperación del ACAAN muestran escaso avance a diez años de firmado el Acuerdo. Las Partes, por ejemplo, han desarrollado recomendaciones en materia de evaluación del impacto ambiental transfronterizo (artículo 10[7]), sin lograr concluir un acuerdo; no han registrado ningún avance significativo sobre la garantía del acceso recíproco a los tribunales en asuntos ambientales (artículo 10[9]), o sobre el establecimiento de procedimientos para permitir que cada uno busque reducir la contaminación transfronteriza (artículo 10[8]). Las cuestiones de acceso recíproco no sólo son en gran medida de naturaleza bilateral sino que involucran principalmente legislación provincial y estatal. Para ambos artículos, 10(8) y 10(9), un enfoque trilateral respecto de los que en esencia son problemas bilaterales ha resultado una forma poco efectiva de hallar soluciones.⁷

Más destacable resulta, por tanto, que no obstante las diferencias y obstáculos para la acción trilateral, las Partes han tenido éxito al desarrollar a través de la CCA programas comunes en diversos asuntos, como diversidad biológica, salud infantil y manejo adecuado de sustancias químicas.

3.1 Cumplimiento de las obligaciones ambientales de las Partes

El ACAAN no sólo crea un marco para la cooperación trilateral en los asuntos ambientales; la Segunda Parte del Acuerdo también establece determinadas obligaciones para cada una de las Partes. Destaca en particular el compromiso para aplicar con efectividad su legislación ambiental (artículo 5); esta obligación es aplicable por medio del proceso formal de la Quinta Parte, además de ser el centro de atención del proceso de peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15. Obligaciones adicionales tienen que ver con los niveles de protección ambiental, transparencia, acceso privado a los recursos y garantías procesales que cada Parte debe alcanzar en su propio territorio. Muchas de estas obligaciones son de naturaleza procesal y dejan su cumplimiento a considerable discreción de la Parte.

El Secretariado tiene la responsabilidad de elaborar el informe anual de la CCA, que según el artículo 12 debe dar cuenta del grado en el que las Partes cumplen con sus obligaciones en términos del ACAAN, lo cual constituye un mecanismo importante de rendición de cuentas. Cada año, las Partes presentan un texto en el que describe la forma en que dieron cumplimiento a sus obligaciones de la Segunda Parte del Acuerdo. Aunque el artículo 12 también prevé que el informe anual comprenderá “los puntos de vista y la información que sean pertinentes y hayan sido presentados por organizaciones y personas sin vinculación gubernamental”, en la práctica, los capítulos del informe anual que se refieren al desempeño de las Partes son redactados por las Partes mismas.

Las aportaciones de las Partes al informe anual de la CCA son difíciles de interpretar debido a que:

- La importancia de la larga lista de actividades reportadas no es clara, ya que el ACAAN no ofrece una norma con la cual evaluar desempeño, y
- Las Partes utilizan diferentes nociones de importancia al seleccionar lo que incluyen, lo cual hace difícil la comparación de sus aportaciones (en el informe de 2001, por ejemplo, EU no informa respecto de instrumentos económicos para la protección ambiental, a pesar de que usa dichos instrumentos de modo más amplio que Canadá o México; Canadá informa haber realizado 20 veces más evaluaciones ambientales que México, aunque México tiene un PIB similar y la población de Canadá es un tercio de la de México).

En años recientes, este informe anual se ha publicado con considerable retraso. En el curso de nuestra evaluación, por ejemplo, el informe anual de 2001 era el más reciente disponible.⁸ Este retraso es incongruente con el principio de transparencia que, por otra parte, la CCA promueve con éxito en sus programas.

Conclusión

- La ausencia de contexto político, el hecho de centrarse en actividades más que en resultados, la falta de un enfoque integral y las diferentes prácticas en cada país hacen que resulte difícil evaluar, a partir del informe de cada una de las Partes, el grado en el que cada cual está cumpliendo con sus obligaciones conforme a la Segunda Parte del ACAAN.
-

3.2 Programa de trabajo

El ACAAN dispone para cada uno de los órganos de la CCA una función en su programa de trabajo:

- El Secretariado propone el programa de trabajo (artículo 11[6]);
- El Consejo aprueba el Programa (artículo 10[1][e]), y
- El CCPC debe recibir la propuesta de programa de trabajo y presupuesto al mismo tiempo que el Consejo (artículo 16[6]) y hacer recomendaciones.

Como ya se mencionó, el ACAAN otorga un mandato extremadamente amplio a la CCA (a saber, la larga lista de áreas en que el Consejo puede emitir recomendaciones). Los recursos de la Comisión, no obstante, son relativamente modestos y se han fijado en US\$9 millones desde el principio. Ambos factores —el amplio mandato y los recursos limitados— han representado desde el principio un desafío para la CCA en lo que se refiere a establecer prioridades y centrar sus actividades en unas cuantas áreas. Si bien el Secretariado, las Partes, el CCPC y otros involucrados coinciden en esta necesidad, difieren en cuanto a la forma de hacer frente a la situación: aquellos que ponen de relieve el papel catalizador de la CCA, por ejemplo, han defendido un programa de trabajo más amplio que quienes consideran que debería además desempeñar un papel operativo en algunas áreas.

El Secretariado de la CCA elaboró su primer programa de trabajo con poca orientación de las Partes.⁹ En ausencia de prioridades claras del Consejo, el Secretariado pasó sus primeros años deliberadamente probando varias áreas de actividad mencionadas en el ACAAN. Estas pruebas resultaron en un amplio programa de trabajo, con programas que a la larga se agruparon en torno de cuatro temas generales. En la actualidad, los cuatro programas de la CCA son:

- *Legislación y Políticas Ambientales.* El programa aborda las prioridades regionales respecto de las obligaciones y compromisos del ACAAN en relación con el fortalecimiento del cumplimiento de las leyes y reglamentos ambientales, las normas ambientales, el desempeño ambiental y el desarrollo continuo y la mejoría de la legislación y las políticas ambientales. Las iniciativas de programa dan seguimiento e informan sobre tendencias regionales en la aplicación y el cumplimiento de las leyes y reglamentos ambientales, incluida la innovación en la regulación, los instrumentos económicos y las iniciativas voluntarias. En 2004 diez proyectos se llevaron a la práctica como parte de este programa.
- *Medio Ambiente, Economía y Comercio.* Este programa emprende proyectos para (i) mejorar nuestro conocimiento de los efectos ambientales del libre comercio y la integración económica relacionada en América del Norte, además de identificar oportunidades de integración de políticas ambientales y de comercio de modo que se promueva activamente la transparencia y la participación ciudadana; (ii) identificar oportunidades entre los socios del TLCAN para la cooperación y el comercio de bienes y servicios ambientales, incluida la energía renovable y la eficiencia energética, y (iii) fortalecer las alianzas con el sector de servicios financieros privados en el área de financiamiento y medio ambiente. En 2004, este programa incluyó 14 proyectos.

- *Contaminantes y Salud.* Este programa establece iniciativas de cooperación en el ámbito de América del Norte para prevenir y corregir los efectos adversos de la contaminación en la salud humana y de los ecosistemas. El programa en sí se enfoca en Salud Infantil y Medio Ambiente, Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas, Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, Desarrollo de la capacidad para prevenir la contaminación y Cooperación para la calidad atmosférica. Los esfuerzos desplegados en torno a estas iniciativas incluyen: alentar la cooperación técnica entre las Partes; promover las técnicas y estrategias de prevención de la contaminación; recomendar los límites adecuados para contaminantes específicos, tomando en cuenta las diferencias en los ecosistemas, recomendar enfoques para la compatibilidad y comparación de técnicas y metodologías para la recopilación de información y su análisis, manejo de datos y comunicaciones electrónicas de datos, y fomento del acceso a la información pública disponible relacionada con el medio ambiente y administrada por las autoridades de cada una de las Partes. Este programa incluyó 12 proyectos en 2004.
- *Conservación de la Biodiversidad.* En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales, la CCA busca fortalecer la cooperación de América del Norte para asegurar la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica de América del Norte, en particular en los hábitats y corredores compartidos y críticos, y las especies migratorias y transfronterizas. Además, el programa alienta las acciones en cooperación para prevenir y controlar a las especies invasoras y documenta las amenazas que las sustancias químicas tóxicas representan para las aves. En 2004, este programa incluyó diez proyectos.

Se trata, ciertamente, de un programa general de trabajo amplio. Es cierto que el programa está menos disperso que lo que el número de proyectos podría indicar, en la medida en que no todos reciben igual financiamiento (la mayor parte de los recursos se destina a Contaminantes y Salud). No obstante, la mayoría de los observadores, incluido el CCPC, los CCN, los funcionarios gubernamentales y parte del personal del Secretariado, considera que el programa de la CCA requiere de un enfoque más preciso y de una orientación hacia los resultados. Muchos de los observadores señalaron que la efectividad de la CCA se ha visto afectada por la orientación a corto plazo de su trabajo, objetivos poco claros para algunos proyectos e insuficiente atención a la planeación estratégica. Uno de los desafíos enfrentados por la CCA desde el principio ha sido decidir cuándo reducir sus proyectos o bien cuándo transferirlos a otras instancias, incluidas las Partes: en otras palabras, ¿en qué punto alcanza la CCA sus objetivos y cuándo debe seguir adelante? Debido a lo limitado de sus recursos, la CCA no tiene posibilidades de asumir nuevos proyectos, a menos que adopte la difícil decisión de suspender algunos de sus proyectos en curso, ni tampoco puede continuar desempeñando su vasto papel catalizador, salvo que con regularidad modifique su programación.

El Secretariado de la CCA introdujo en 2003 un marco de planeación para toda la organización con metas jerárquicas, objetivos, estrategias y metas. En el sistema previo cada área de programa establecía sus propias metas y prioridades anuales. El nuevo plan operativo pretende introducir mayor rigor en el proceso de planeación. A su vez, este enfoque deberá ayudar a que la organización simplifique sus actividades, fortalezca su efectividad y aumente la rendición de cuentas interna.

Al respecto, el enfoque de planeación descrito en la Estrategia sobre Biodiversidad de la CCA podría servir de modelo para todos sus proyectos.

A lo largo de su existencia, la CCA ha buscado asociaciones con diversas organizaciones con intereses comunes. Dichas asociaciones han sido en particular evidentes en prevención de la contaminación (la CCA estableció vínculos con organizaciones industriales mexicanas y tres mesas redondas sobre prevención de la contaminación) y salud (proyectos de colaboración con la Organización Panamericana de la Salud y el Equipo de Tarea de Profesionales de la Salud de la Comisión Conjunta Internacional). Sin embargo, algunas de estas asociaciones (por ejemplo, con los consejos empresariales internacionales en cada uno de los tres países), aunque vigentes en forma, no han resultado en proyectos conjuntos de importancia.

Recuadro 1: Factores para la planeación de proyectos sobre biodiversidad

El bosquejo de los proyectos sobre biodiversidad deberá incorporar la siguiente información:

1. Metas y objetivos
2. Vínculo con el Plan Estratégico en materia de Biodiversidad
3. Información básica
4. Fechas de conclusión previstas
5. Lista de resultados tangibles (preliminares y finales)
6. Logros a la fecha
7. Presupuesto planeado y real
8. Lista de miembros del Equipo de Tarea del Proyecto
9. Indicadores para medir los resultados y evaluar los avances
10. Plan para acciones futuras a tres años
11. Contribuciones de contrapartida o en especie de otras fuentes de financiamiento

Plan Estratégico de Cooperación para la Conservación de la Biodiversidad de América del Norte CCA (2003), p. 22

Recuadro 2: Iniciativa de la CCA sobre café de sombra

La iniciativa sobre café de sombra de la CCA es un ejemplo notable de cooperación trilateral que aporta beneficios en términos de biodiversidad, comercio y desarrollo de la capacidad:

BIODIVERSIDAD: Los estados mexicanos de Oaxaca y Chiapas albergan una parte importante de las aves cantoras migratorias de América del Norte, que invernán en dicha región, así como numerosas especies de aves domésticas, mamíferos, reptiles y flora. Esta región es también una de las más pobres de México y enfrenta enormes presiones de desarrollo, lo que pone en peligro importantes hábitats de vida silvestre y los servicios ecológicos que brindan. El proyecto de café de sombra nació como una iniciativa de los programas Medio Ambiente, Economía y Comercio y Conservación de la Biodiversidad, para preservar el importante hábitat de aves migratorias y otras especies de vida silvestre, al tiempo que da paso al desarrollo socioeconómico. En 1999, a través de una alianza con el Smithsonian Migratory Bird Center, la CCA emprendió la formulación de criterios ecológicos de lo que debía ser el “cultivo del café de sombra”, los cuales se han incorporado al sistema de etiquetado “Bird Friendly®” del Smithsonian Migratory Bird Center para el cultivo de café de sombra.

COMERCIO: La iniciativa de café de sombra se ha puesto en marcha con la cooperación de agricultores locales, cooperativas cafetaleras y ONG de conservación, así como de compradores de café como Starbucks. En 1998, Starbucks se asoció con Conservation International (CI) y en 1999 realizaron una compra inicial de 76,000 libras de café de sombra mexicano y comenzaron a ofrecerlo en tiendas minoristas de Estados Unidos. En 2003, Starbucks adquirió más de 1.6 millones de libras de café de sombra de México e invirtió \$200,000 en el programa Conservation Coffee™ de CI. Starbucks ha destinado \$1.5 millones adicionales en los siguientes tres años para apoyar la expansión del programa. En 2001 los agricultores de café de sombra de México recibieron una prima de 60 por ciento sobre los precios locales por su café y sus exportaciones se incrementaron 50 por ciento con respecto del año anterior. Desde 1998 se ha duplicado el número de cooperativas que participan en dicho proyecto; hoy en día, cerca de 700 agricultores y más de 2,000 hectáreas participan en el programa.

DESARROLLO DE LA CAPACIDAD: La CCA, en alianza con Fomento Ecológico Banamex, está en la fase final de los preparativos para establecer un fondo para el café sustentable. Dicho fondo otorgará subsidios para asistencia técnica, capacitación y certificación a fin de promover la adopción de prácticas de cultivo de café con ventajas sociales, económicas y ambientales.

Conclusiones

- El programa de trabajo de la CCA está demasiado atomizado, dados los recursos de la organización.
 - Algunos proyectos han estado poco enfocados en los resultados perseguidos.
 - La CCA ha comenzado a poner en funcionamiento las herramientas necesarias para apoyar una planeación más estratégica de sus programas.
-

3.3 Desarrollo de la capacidad de gestión ambiental

El desarrollo de la capacidad se refiere al incremento de las capacidades individuales e institucionales para analizar y poner en práctica soluciones a los problemas. En materia de política ambiental, todas las instituciones, incluidas las gubernamentales, deben desarrollar de manera continua sus capacidades para ocuparse de nuevos problemas, aplicar nuevos enfoques y dar respuesta a las crecientes expectativas de la ciudadanía. Aun cuando las tres Partes tienen necesidades de desarrollo de la capacidad en la gestión ambiental, éstas son mayores en México debido a que sus instituciones son más jóvenes y de menor tamaño, y su marco legal de protección ambiental es también más reciente.

El desarrollo de la capacidad es un elemento implícito en el logro de la mayoría de los objetivos del ACAAN, aun cuando no sea un objetivo en sí. Por ello, el desarrollo de la capacidad ha sido una actividad importante de la CCA, incluso antes que el Consejo decidiera su integración formal en el programa de trabajo de 1998, compromiso que se reiteró en 2001. México ha sido el principal beneficiario de estos esfuerzos. En general, la CCA ha ofrecido a México la oportunidad de aprender de estructuras ambientales más desarrolladas y trabajar con expertos en áreas de política que son todavía relativamente nuevas para el país. Es importante destacar, sin embargo, que Canadá y Estados Unidos también se benefician de las inversiones de la CCA en el fortalecimiento de las capacidades en México. En la medida en que México puede reducir la contaminación transfronteriza, por ejemplo, los ecosistemas en Canadá y en Estados Unidos se benefician directamente (así, la eliminación gradual de DDT en México redundará en un menor transporte atmosférico de esta sustancia tóxica bioacumulativa hacia latitudes más altas). Además, el aumento de la capacidad en México en el área de manejo ambiental reduce la preocupación de que dicho país pueda convertirse en un refugio de contaminación.

En sus diez años de existencia la CCA ha ayudado en el desarrollo de la capacidad en México, principalmente en las áreas de (i) prevención de la contaminación (con ayuda de la CCA, México desarrolló un mecanismo de financiamiento para pequeñas y medianas empresas —PYME— que ahora se está multiplicando, creó una oficina de sustancias químicas en la Semarnat, amplió sus capacidades técnicas y estableció una mesa redonda de sectores interesados); (ii) gestión de las sustancias químicas tóxicas (la experiencia exitosa de México en la eliminación del DDT se adoptó ahora en Centroamérica y ha llamado la atención de India); (iii) desarrollo de un registro de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) obligatorio,¹⁰ y (iv) conservación del hábitat de vida silvestre.

La CCA no cuenta con un programa de desarrollo de la capacidad *per se*. En su lugar, los jefes de programa utilizan una serie de actividades para generar oportunidades de aprendizaje. Por ejemplo, la CCA ha:

- Efectuado seminarios y talleres relacionados con la aplicación reglamentaria sobre cuestiones ambientales transfronterizas (por ejemplo, comercio de pieles, protección de vida silvestre y tráfico ilegal de especies y sustancias químicas, como las sustancias agotadoras de la capa de ozono), y evaluado las necesidades de desarrollo de la capacidad en el rastreo de residuos peligrosos.

- Desarrollado herramientas, inventarios de emisiones y metodologías para la identificación de tecnologías, y patrocinado intercambios profesionales como parte de su trabajo sobre calidad del aire (por ejemplo, la capacitación en talleres sobre tecnologías óptimas disponibles para el control de la contaminación atmosférica y el apoyo en la creación del primer inventario nacional de emisiones atmosféricas en México).
- Desarrollado sistemas de información y redes como parte de su trabajo sobre biodiversidad y emprendido actividades de desarrollo de la capacidad con administradores de Áreas Protegidas Marinas.
- Organizado simposios, desarrollado bases de datos y fomentado las mejores prácticas en su programa sobre medio ambiente, economía y comercio.
- Efectuado talleres, proporcionado asistencia técnica y patrocinado intercambios como parte de su proyecto sobre salud infantil y medio ambiente.¹¹
- Financiado proyectos en comunidad en las tres naciones que fortalecieran las capacidades de las comunidades locales, organizaciones e instituciones para instrumentar soluciones locales a problemas ambientales (véase la sección 6.2 sobre el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental, FANCA).

La capacidad de la CCA para financiar la asistencia de funcionarios gubernamentales y representantes de organizaciones no gubernamentales a sus conferencias y talleres ha sido un elemento esencial de sus esfuerzos de desarrollo de la capacidad: en los primeros diez meses de 2003,¹² por ejemplo, la CCA efectuó 30 reuniones. En estas reuniones participaron más de 1,300 personas (sin incluir al personal de la CCA y los miembros del CCPC), de las cuales alrededor de 130 fueron funcionarios gubernamentales de los tres países y más de 1,100 fueron miembros de grupos de interés público y personas con interés en asuntos ambientales, así como académicos con experiencia particular que compartir. Con el fin de auspiciar la participación en estas reuniones, la CCA contribuyó en los gastos de viaje de 571 participantes (sin tomar en cuenta personal de la CCA y miembros del CCPC), 440 de la sociedad civil. Aproximadamente la mitad de los participantes fueron mexicanos, 84 de ellos funcionarios gubernamentales.

El resultado es que los participantes están en contacto más estrecho con sus homólogos, no sólo de los gobiernos sino de las ONG y el sector académico. El consecuente intercambio de información y experiencias entre interesados en Canadá, Estados Unidos y México ha contribuido a un mayor aprecio mutuo de la naturaleza de los problemas ambientales que enfrenta cada uno de los países y aumentado el compromiso compartido para el mejoramiento de la calidad del medio ambiente de América del Norte.

Los beneficiarios mexicanos de los esfuerzos de desarrollo de la capacidad de la CCA han incluido:

- Funcionarios gubernamentales: Los principales interlocutores de las actividades de la CCA en estas áreas han sido los gobiernos. La Semarnat ha dedicado de lo mejor de su personal a las actividades de la CCA en parte debido a las oportunidades de capacitación práctica disponibles.
- ONG: Una de las principales contribuciones de la CCA a México ha sido la promoción del derecho a la información para auspiciar la participación ciudadana y ofrecer foros de discusión. La CCA ha logrado gradualmente incorporar un número creciente de organizaciones, en particular ONG, que antes no contaban con los foros adecuados para expresar sus inquietudes.
- Representantes de la industria: Un número creciente de empresas, pequeñas y medianas, principalmente de León y la zona de la Ciudad de México, han obtenido acceso a financiamiento y apoyo técnico para sus actividades de prevención de la contaminación.

Además, los tres países se han beneficiado de la coordinación de actividades trilaterales en torno a la conservación de la biodiversidad por parte de la CCA. Estas actividades de coordinación aumentan la efectividad de los esfuerzos de conservación de la CCA mediante (i) la formulación de prioridades comunes para la protección de ciertas especies; (ii) la elaboración de Planes de Acción de Conservación de América del Norte para tres especies marinas compartidas; (iii) la aportación de herramientas tales como un mapa de ecorregiones terrestres que emplean dependencias de gestión en sus programas, y (iv) el establecimiento de mecanismos comunes para la planeación y monitoreo de programas de conservación de aves.

Es necesario poner estos esfuerzos en contexto: la CCA es una organización pequeña y sus propias actividades de desarrollo de la capacidad no han hecho sino tocar la superficie. Como es el caso de otros proyectos de desarrollo de la capacidad, la rotación de personal en las organizaciones receptoras en ocasiones nulifica el valor del entrenamiento impartido. La carencia de la infraestructura de apoyo técnico en México ha implicado en ocasiones que las personas capacitadas no hayan podido practicar de modo pleno las habilidades adquiridas. En otros casos, los enfoques de política transferidos no siempre reflejaron las prioridades de México o tampoco resultaron completamente adecuados en sus condiciones. Lo que es más importante, el personal de la CCA y los grupos de trabajo han procedido con estas actividades principalmente por iniciativa propia, sin una definición común o estrategia respecto del desarrollo de la capacidad y sin monitoreo sistemático o evaluación de los resultados alcanzados. A medida que continúen los esfuerzos en esta área, uno de los retos de la CCA será orientar cada vez más sus iniciativas hacia el desarrollo de la capacidad institucional más que individual.

Parece claro, no obstante, que aunque México hubiera podido incrementar sus capacidades de gestión ambiental por cuenta propia, hacerlo así hubiera tomado sin duda más tiempo y hubiera implicado costos ambientales. Es preocupante, por tanto, que las restricciones recientes al presupuesto (véase la sección 3.5 más adelante) erosionen la capacidad de la CCA para reunir a personas de los tres países para intercambiar experiencias y conocimientos, afectando con ello los esfuerzos de desarrollo de la capacidad.

Conclusiones

- A pesar de la falta de una estrategia que oriente sus actividades, los esfuerzos de desarrollo de la capacidad de la CCA han resultado exitosos y han hecho una apreciable contribución a la gestión del medio ambiente de América del Norte, en particular en México.
- Un esfuerzo más sistemático, con objetivos y actividades de seguimiento, permitiría enriquecer de modo importante las contribuciones de la CCA al desarrollo de la capacidad.

Recuadro 3: Programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas (MASQ)

El desarrollo de mayor capacidad de control de la contaminación por sustancias químicas es un problema en los tres países. A través de la iniciativa MASQ México ha logrado acceso a los conocimientos técnicos de Canadá y EU en materia de evaluación de riesgos y monitoreo, así como capacidad institucional en diseño de instrumentos y aplicación.

Por medio del programa MASQ, la CCA ha aportado información que fortalece las capacidades y sistemas de gestión en México en áreas como:

- Actualización de bases de datos sobre sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulativas.
- Desarrollo de procedimientos de gestión para el control y la restricción de la producción, importaciones, comercio y uso de determinadas sustancias.
- Identificación de sustancias tóxicas, persistentes y bioacumulativas para eliminación gradual.
- Divulgación de decisiones y comunicaciones sobre acciones de seguimiento.
- Mejoría de la calidad, pertinencia y comparabilidad de la información de monitoreo recolectada en los tres países.
- Investigación sobre salud y riesgos ambientales.
- Muestreo ambiental y evaluación y análisis de riesgos.
- Transferencia de tecnología para promover cambios de procesos, sistemas de control y métodos de saneamiento.

Los tres países, sin embargo, no han establecido una línea de base contra la cual medir el éxito de sus esfuerzos de desarrollo de la capacidad de manera sistemática, ni dan seguimiento a la efectividad de dichos esfuerzos. Por ello, resulta difícil medir su impacto.

3.4 Generación de información ambiental pertinente para la definición de políticas

La generación de información ambiental pertinente para la definición de políticas es una función importante de la CCA que deriva de varias disposiciones del ACAAN, incluidos los artículos 10(2), 11(7), 12 y 13. La CCA refleja esta importancia en las cuatro metas definidas en su más reciente plan operativo, mismas que apoyan esta función en mayor o menor medida.

La CCA publica una gran cantidad de información, en su mayor parte disponible en Internet en inglés, español y francés. Sin embargo, el idioma de trabajo de la CCA es el inglés y algunos funcionarios de gobierno y representantes no gubernamentales de México se han quejado de que no siempre se traducen las versiones preliminares de documentos que se circulan para comentarios. Es interesante considerar que una revisión de las consultas a la página web de la CCA indica que el público de habla hispana muestra gran interés en la CCA: casi la mitad de los 150 archivos más transferidos electrónicamente a partir del sitio de la CCA fueron en español, por ejemplo. Aun cuando el tamaño de este público puede reflejar el hecho de que se dispone de menos información ambiental en español que en inglés en la Internet, puede también representar un indicador del éxito de la CCA en materia de difusión pública.

Recuadro 4: Tareas de la CCA en difusión pública

- La producción, promoción y distribución de documentos de la CCA promedia alrededor de 300 informes, documentos de trabajo y documentos generales por año, la mayor parte de las veces en los tres idiomas oficiales de la CCA.
- El número de visitantes al sitio de la CCA en Internet promedia más de 115,000 visitantes cada mes en cifras discretas.
- A febrero de 2004, la lista de correos electrónicos ascendió a más de 7,000 suscriptores.
- La presentación en 2003 de *En balance* motivó 463 notas periodísticas en todos los medios, con un público de alrededor de 20 millones en América del Norte.
- En 2003, la CCA exhibió y distribuyó materiales en siete conferencias a través de América del Norte.

Fuente: Secretariado de la CCA

La CCA cumple funciones diversas relacionadas con la información:

- *Divulgación de información:* la CCA ha hecho más accesible la información sobre emisiones de contaminantes.
- *Integración:* La CCA ha combinado información de los tres países para presentarla en el ámbito subcontinental (por ejemplo, un mapa de ecorregiones terrestres de América del Norte). Aunque en algunos casos ello supuso el reciclaje de información, en otros la CCA ha ayudado a llenar lagunas informativas.
- *Creación de apoyo para la acción:* Debido a que es más que un secretariado intergubernamental y solicita de modo activo asesoría de expertos externos, la ciudadanía considera a la CCA una fuente de información con credibilidad (por ejemplo, en lo que toca al manejo adecuado de las sustancias químicas).
- *Análisis de políticas:* La CCA puede llenar una laguna importante de política al centrar la atención pública en cuestiones que requieren mayor atención (por ejemplo, los desafíos y oportunidades ambientales del dinámico mercado de electricidad de América del Norte).

Los observadores coinciden en que la CCA ha incrementado la conciencia de la comunidad política y ayudado a “avanzar los programas” en diversas áreas, como:

- *Emisiones de contaminantes.* *En balance* es el nombre de la serie de informes anuales sobre emisiones industriales seleccionadas de Canadá, EU y México. Es por mucho la publicación más conocida de la CCA e ilustra bien algunas de las expectativas contradictorias que existen en torno a la CCA: las ONG han elogiado *En balance* por presentar datos sobre emisiones en un contexto comparativo de América del Norte y por alentar los debates de políticas internas en las jurisdicciones rezagadas respecto de las razones de su clasificación como tales.¹³ Diversos representantes del sector privado, sin embargo, han hecho severas críticas a *En balance* por su enfoque de agregación de emisiones, al que consideran poco adecuado en términos científicos (en la medida en que no todas las emisiones representan el mismo riesgo ambiental o de salud humana y porque los datos sobre emisiones no toman en cuenta los cambios en producción económica). Según a quien se consulte, *En balance* es una fuente de irritación y la prueba de que la CCA tiene sesgo contra las empresas o un éxito que vale la pena multiplicar (véase el recuadro 5).
- *Salud infantil:* La CCA ha cumplido una función importante al poner este asunto en la agenda de América del Norte y ha influido en las políticas de las tres Partes al identificar vínculos entre la salud infantil y factores ambientales como exposición al plomo, sustancias químicas tóxicas y enfermedades derivadas del agua. Los observadores han destacado que América del Norte está a la vanguardia en la agenda mundial en este asunto. La CCA

ha emprendido este trabajo mediante alianzas con la OMS, el PNUMA y la UNICEF. Sin embargo, también en esta área, ciertos grupos de la industria han criticado el fundamento científico sobre el que descansa el trabajo de la CCA.¹⁴

- *Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas (MASQ)*: La información generada por este programa apoyó la eliminación gradual en México de dos plaguicidas (DDT y clordano) y los BPC, además de actividades de cooperación para reducir las emisiones de mercurio y de ciertos contaminantes orgánicos persistentes (por ejemplo, dioxinas, furanos y hexaclorobenceno). El Plan de Acción Regional de América del Norte sobre Mercurio es considerado un precursor del Programa de Evaluación Global de Mercurio coordinado por el PNUMA y de reciente adopción. Muchos observadores han elogiado el MASQ considerándolo la iniciativa más exitosa de la CCA (véase el recuadro 3).
- *Biodiversidad*: Observadores gubernamentales y no gubernamentales han destacado que resulta particularmente útil el trabajo de la CCA en conservación de especies de preocupación común, áreas de conservación marina y aves. Ninguna otra organización ha emprendido semejante trabajo de clasificación regional de los ecosistemas, por lo que el trabajo de cartografía de la biodiversidad de la CCA ofrece importante información contextual para cada una de las dependencias de vida silvestre de los países. Las dependencias gubernamentales de los tres países utilizan información de la Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte (ICAAAN) como fuente para los programas de conservación de las aves. El Servicio de Pesca y Vida Silvestre de EU, por ejemplo, usa el mapa de regiones ecológicas elaborado por la CCA para determinar la asignación de financiamiento para programas sobre aves.
- *Informes del artículo 13*: La CCA ha elaborado a la fecha cinco de estos informes. Si bien los observadores en su mayoría han encontrado que éstos son de alta calidad y una contribución útil para el conocimiento de los asuntos, en ocasiones los funcionarios de gobierno han considerado que los informes son de calidad inconsistente y utilidad limitada. Algunos funcionarios, por ejemplo, destacaron el informe sobre los mercados de electricidad como particularmente oportuno, en tanto que otros expresaron preocupación por algunos de los materiales utilizados para el informe sobre maíz.

La mayor parte de las publicaciones de la CCA se difunden en el sitio en Internet, que se ha vuelto un importante centro de recursos sobre las cuestiones en que la CCA está activa. No siempre queda claro, sin embargo, qué publicaciones han pasado por proceso de revisión científica editorial o, incluso, en algunos casos, la identidad del autor. La ausencia de esta información reduce para algunos de los lectores la utilidad de las publicaciones de la CCA.

Observadores pertenecientes a ONG han hecho también comentarios positivos sobre el sitio de la CCA en Internet y el boletín *Trío* como medios simples y efectivos para comunicar lo que la CCA está haciendo y los recursos informativos que tiene disponibles.

Lo limitado del trabajo de la CCA en materia de Informes del Estado del Medio Ambiente (IEMA), sin embargo, no se ha percibido de manera tan favorable. El ACAAN requiere que la CCA informe “periódicamente” sobre el estado del medio ambiente en los territorios de las Partes (artículo 12[3]). Dicho requisito representa todo un reto, ya que las Partes no recopilan información ambiental de forma consistente o integral. La CCA ha publicado a la fecha un solo informe IEMA. Los gobiernos y observadores de las ONG han criticado este informe en el sentido de que no mejora nuestro conocimiento sobre América del Norte y resulta de menor utilidad que otros trabajos similares (por ejemplo, las *Perspectivas del medio ambiente mundial* del PNUMA y *World Resources* del Instituto del mismo nombre).

Los observadores tienen también evaluaciones mixtas respecto de la utilidad de las diversas bases de datos de la CCA. Por ejemplo, al tiempo que algunos usuarios consideran útil la base de datos sobre Legislación Ambiental de América del Norte, destacan también que requiere de actualización y mantenimiento con mayor regularidad.

Recuadro 5: *En balance*

Gerdau Ameristeel Whitby (antes Co-Steel Lasco) fue identificada en 1995 como la principal empresa contaminante de Canadá en el informe En balance de la CCA. Desde entonces, como resultado directo de la publicidad negativa, Gerdau Ameristeel Whitby ha registrado importantes avances en su desempeño ambiental: en el informe En balance de 1999 fue la planta del NPRI con el mayor decremento en emisiones y transferencias totales para disposición entre 1995 y 1999. La planta registró también aumentos en las cantidades transferidas para reciclaje, junto con disminuciones en la disposición en sitio de metales.

	Emisiones en sitio (ton)	Transferencias para disposición (ton)	Transferencias para reciclaje (ton)
1995 ¹	2,411.5	6,030.8	0
1999 ²	1,093.2	3,086.5	722.7
2000 ³	1,115.2	67.0	3,558.6
2001 ⁴	852.3	77.7	1,787.7
Cambio porcentual desde 1995	-64.7%	-98.7%	+1,787.7%

Con base en datos del NPRI al 3 de marzo de 2004.

¹ Sustancias registradas en 1995: cadmio, cromo, cobre, plomo, manganeso y zinc.

² Sustancias registradas en 1999: fluoruro de calcio, cromo, cobre, plomo, manganeso y zinc.

³ Sustancias registradas en 2000: fluoruro de calcio, cromo, cobre, hexaclorobenceno, plomo, manganeso, mercurio, dioxinas y furanos y zinc.

⁴ Sustancias registradas en 2001: fluoruro de calcio, cromo, cobre hexaclorobenceno, plomo, manganeso, mercurio, níquel, dioxinas y furanos y zinc.

Fuente: Informes En balance de la CCA

Conclusiones

- A través de sus muchas publicaciones, actividades de difusión y reuniones públicas, la CCA cumple una función importante en la generación de conocimientos sobre el medio ambiente de América del Norte.
- El sitio de la CCA en Internet sirve a un público creciente y parece satisfacer necesidades importantes de información, en particular en el medio en español.
- Algunos sectores expresaron preocupación de que algunos informes de la CCA no ofrecen suficiente información contextual o análisis.
- La CCA podría hacer un mayor esfuerzo para satisfacer los requisitos del ACAAN en materia de elaboración de informes periódicos sobre el estado del medio ambiente de América del Norte.

3.5 Cuestiones presupuestarias

Cada Parte hace una contribución igual de \$EU3 millones anuales a las operaciones de la CCA para un presupuesto total de \$EU9 millones. Como el presupuesto de la CCA no ha cambiado desde 1994, su valor real ha disminuido debido a la inflación en alrededor de 20 por ciento. Durante varios

años esta disminución fue en parte compensada por una devaluación gradual del dólar canadiense respecto del de EU (al localizarse su sede en Montreal, gran parte del gasto de la CCA es en dólares canadienses) (véase la gráfica 1).

El grado en el que el presupuesto de la CCA ha restringido sus actividades en el pasado no queda muy claro. Por un lado, en ocasiones partes del mismo se han cancelado en años anteriores y, por el otro, la CCA se vio obligada a reducir al 50% el presupuesto para el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) en 2000. Se ha señalado también que el presupuesto ha limitado el número de informes que el Secretariado elaboró conforme al artículo 13.

En 2003, sin embargo, la rápida apreciación del dólar canadiense redujo el valor de las contribuciones de las Partes de \$C15.1 millones en 2003 a \$C11.7, lo que equivale a una reducción del 20 por ciento (véase el cuadro 2). Esta apreciación condujo a la CCA a eliminar por completo en 2004 el FANCA y la obligó a hacer recortes en la mayoría de sus programas. Algunos observadores temen que dichos recortes afecten en particular las actividades de divulgación al público en la Comisión.

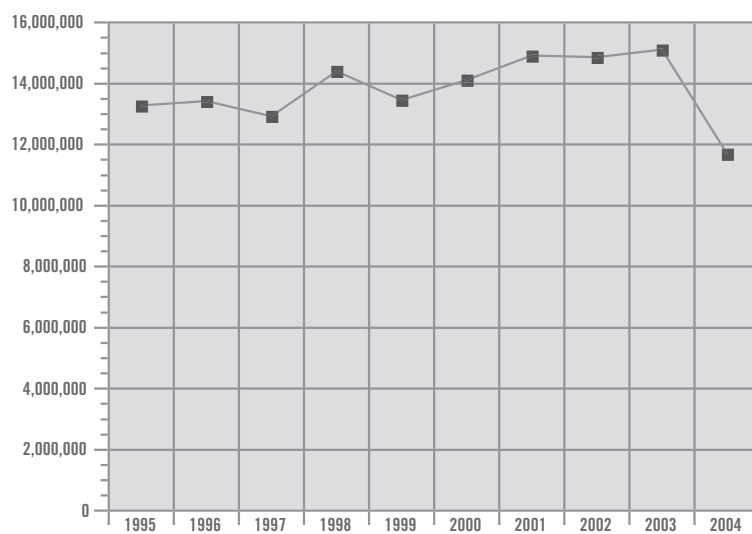
Es importante destacar que el presupuesto de la CCA subestima lo que las Partes gastan en cooperación ambiental trilateral, ya que no incluye los muy importantes recursos en especie que cada Parte aporta a las operaciones de la CCA.

Presupuesto 2004

Gráfica 1: Evolución del presupuesto de la CCA en dólares canadienses
(sin ajuste por inflación)

Conservación de la Biodiversidad	755,000
Medio Ambiente, Economía y Comercio	530,000
Legislación y Políticas Ambientales	405,000
Contaminantes y Salud	1,986,000
CCPC	360,000
Artículos 14 y 15	351,500
Artículo 13	281,600
Administración, Comunicaciones y otros	7,082,400
TOTAL	\$C11,751,500

Cuadro 2: Presupuesto de la CCA, 2004



Conclusiones

- La CCA tuvo que hacer fuertes recortes a los programas en 2004, principalmente como resultado de la súbita apreciación del dólar canadiense.
- Los recortes de presupuesto están forzando a la CCA a redimensionar y centrar sus actividades.



4. ¿Ha ayudado la CCA en el logro de las metas y objetivos ambientales del TLCAN?

El artículo 10(6) del ACAAN establece que el Consejo debe cooperar con la Comisión de Libre Comercio (CLC) del TLCAN (integrada por los tres ministros de comercio) para ayudar en el logro de las metas y objetivos ambientales del TLCAN, entre otros:

- “(c) contribuyendo a la prevención o la resolución de controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente:
 - (i) procurando evitar controversias entre las Partes;
 - (ii) haciendo recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio respecto a la prevención de dichas controversias; y
 - (iii) manteniendo una lista de expertos que puedan proporcionar información o asesoría técnica a los comités, grupos de trabajo y otros organismos del TLC;
- (d) examinando sobre una base permanente los efectos ambientales del TLC; y
- (e) apoyando en lo demás a la Comisión de Libre Comercio en asuntos relacionados con el medio ambiente.”

Estas responsabilidades, junto con el objetivo del artículo 1 de “apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLC”, son la forma más clara en que el ACAAN articula su vínculo con el TLCAN mismo. Más adelante se analiza la forma en que la CCA ha cooperado con la CLC y considerado los efectos ambientales del libre comercio en América del Norte.

4.1 Cooperación con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN

El artículo 10(6) describe las varias formas en que el Consejo de la CCA ha de cooperar con la CLC del TLCAN. Por diversas razones, es muy poco el avance logrado en la aplicación de estas disposiciones del ACAAN, sobre todo en lo que se refiere a contribuir a la solución de controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente.

Primero que nada, uno de los supuestos del artículo 10(6), que se generarían varias disputas comerciales por cuestiones ambientales, resultó infundado. Han surgido relativamente pocas controversias sobre comercio y medio ambiente (por ejemplo, especies invasoras, impactos ambientales de los corredores comerciales, refugios para la contaminación por residuos peligrosos, derechos de los inversionistas en el capítulo 11 del TLCAN), ninguno de los cuales ha amenazado con convertirse en disputa comercial de gobierno a gobierno del TLCAN, según se refiere en el artículo 10(6).¹⁵ En el caso de las controversias bilaterales del TLCAN con una dimensión ambiental secundaria (madera suave EU-Canadá, acceso camionero EU-México), el aspecto ambiental no ha formado parte integral de los argumentos legales en la disputa comercial y las partes involucradas no han buscado la participación de la CCA.

En el caso de las disputas inversionista-estado del capítulo 11 del TLCAN, los esfuerzos por involucrar a la CCA fueron infructuosos principalmente debido a que los aspectos del capítulo 11 que motivaron las preocupaciones de las ONG ambientales (por ejemplo, la reglamentación gubernamental como equivalente de expropiación, la falta de transparencia del proceso de solución de controversias) no eran principalmente cuestiones ambientales, por lo que las autoridades comerciales se rehusaban a dar a la CCA un papel principal. Problemas similares surgieron en otros intentos (fuera por las ONG, el CCPC o los gobiernos) por lograr que la CCA se ocupara de cuestiones legales en el ámbito del comercio y el medio ambiente: los ministros de comercio se mostraron reacios a incluir a la CCA en cuestiones comerciales cuando consideraron que las implicaciones rebasaban con mucho el medio ambiente.

Otra razón de la falta de avance en la cooperación con la CLC es estructural. El ACAAN fue negociado después de completarse el TLCAN; por consiguiente, al tiempo que la CCA tiene la obligación de cooperar “con la Comisión de Libre Comercio del TLC para alcanzar las metas y objetivos ambientales del TLC...”, el TLCAN no obliga a la CLC a cooperar con la CCA. Si bien la mayoría de los observadores consideraron insignificante esta discrepancia, la falta de una obligación concreta ha dificultado aún más convocar a los funcionarios de comercio, y cuando menos un funcionario de una de las Partes ha argumentado que la cooperación, por tanto, debe darse en una sola dirección. Un problema relacionado es que la CLC no se reúne con regularidad ni cuenta con un secretariado trilateral que la apoye.¹⁶ La falta de una contraparte comercial al Secretariado de la CCA implica que no se dispone de un mecanismo institucional que pueda apoyar la cooperación entre la CCA y la CLC. Además, un supuesto que abarca todo el texto del ACAAN —que el Consejo está en buena posición para hacer recomendaciones a las Partes en cuestiones de comercio y medio ambiente— podría no ser realista. Para empezar, si el ministro de Medio Ambiente de una Parte obtuviera aprobación interdepartamental (incluida la del ministro de comercio) antes de presentar una recomendación de la CCA a la CLC, tal “recomendación” representaría en esencia un caso en que las Partes se recomiendan a sí mismas algo que ya previa e internamente habían decidido apoyar, y no tanto una fuente independiente de apalancamiento “verde” en las actividades de la CLC.

Por último, los tres países han tenido dificultades para alcanzar un consenso interno con respecto a la manera de integrar las consideraciones ambientales en las políticas comerciales. En los tres países, los ministros de medio ambiente tienen menos influencia en las decisiones de política comercial que la que tienen sus homólogos de los ministerios económicos. Ello hace difícil que tomen la iniciativa (ya sea al interior de sus gobiernos o a través de la CCA) en asuntos relacionados con comercio que vayan más allá del mandato de protección ambiental.

Debido a todos estos factores, una observación que se hizo en un estudio de la CCA de 1997 sigue siendo válida en nuestros días:¹⁷

“A pesar de lo que manda el Artículo 10(6) del ACAAN, ha habido insuficiente contacto, comunicación y, en algunos casos, confianza, aparte de falta de integración en la toma de decisiones y la cooperación, entre los organismos económicos del TLC con responsabilidades ambientales específicas y la propia CCA.”

En retrospectiva, el ACAAN pudo haber despertado expectativas poco realistas respecto de cuánta cooperación era posible entre la CCA y la CLC. Si las Partes hubieran elegido integrar las consideraciones ambientales en las posiciones de negociación con que acuden a los grupos de trabajo y comités del TLCAN, por ejemplo, lo hubieran hecho de modo interno, por medio de su proceso normal de consultas entre dependencias. Por las razones que se mencionaron antes, la CCA, como institución trilateral, no tiene función que cumplir en la elaboración de dichas políticas nacionales. Los grupos de trabajo y comités del TLCAN que se ocupan de cuestiones comerciales relacionadas con medio ambiente (por ejemplo, la uniformidad de las normas de emisiones de automotores; las prácticas de etiquetado para plaguicidas) no acudieron a la experiencia técnica de la CCA debido a que las Partes habían solicitado ya la asesoría ambiental que requerían de sus propios expertos. Una excepción a esta tendencia fue que el grupo de trabajo del TLCAN sobre inversión sí consultó con el CCPC respecto del capítulo 11.

La participación de la CCA en otro tipo de actividades sobre comercio y medio ambiente ha tenido también un resultado mixto. Se han realizado esfuerzos a lo largo de los años por utilizar a la CCA como foro para abordar cuestiones de comercio y medio ambiente de naturaleza más general, pero han generado poco interés entre los gobiernos dada la existencia de otros foros, como el grupo de trabajo de la OCDE o el comité sobre comercio y medio ambiente de la OMC, ambos con integrantes de los tres países del TLCAN.

A pesar de estos impedimentos, a lo largo de los años las Partes han procurado periódicamente oportunidades para la cooperación entre la CLC y la CCA, y muchos observadores externos todavía hoy atribuyen gran valor a tales esfuerzos. En su sesión inaugural de 1994, la CLC acordó tratar de reunirse con sus homólogas ambiental y laboral. En 1995, la CLC revisó nuevamente la forma en que podría colaborar con la CCA. En junio de 2001, el Consejo de la CCA anunció su intención de sostener una reunión con la CLC en 2003. Nada se concretó de estas tentativas, en buena medida debido a que las Partes no han podido formular una agenda sustancial que consideren amerite una reunión ministerial. Todavía en 2003 el Consejo solicitó una vez más a funcionarios de los tres países elaborar una posible agenda, en esta ocasión previa a la sesión de Consejo de 2004.

Los Representantes Alternos^{*} se han reunido periódicamente con sus homólogos de comercio en un foro denominado el “Grupo 10(6)”, aunque a la fecha el ejercicio ha producido pocos resultados tangibles. En la primavera de 2004 las Partes revitalizaron al Grupo 10(6) y le encomendaron la elaboración de un plan estratégico para el programa de la CCA sobre medio ambiente, economía y comercio. Aun cuando no resulta claro si este trabajo en algún momento conducirá a una reunión ministerial, presenta oportunidades para una participación constructiva de la CLC y la CCA en asuntos en el ámbito de contacto entre comercio y medio ambiente. Por ejemplo, tanto la CCA como los grupos de trabajo del TLCAN que se ocupan de asuntos que se traslapan se beneficiarían si estuvieran mejor informados del trabajo del otro. La CCA también podría desempeñarse como centro de intercambio de información para mantener a la ciudadanía informada de las reuniones de los grupos de trabajo de armonización del TLCAN cuyas actividades puedan tener elementos relacionados con el medio ambiente.¹⁸

^{*} Los Representantes Alternos son funcionarios ambientales de alto rango de los tres países.

El ACAAN representó el reconocimiento político de que el desarrollo sustentable requiere de la integración de las consideraciones ambientales y de comercio. A un decenio de haber negociado el ACAAN, sin embargo, las Partes aún aplican sus políticas comerciales y de medio ambiente principalmente por separado, más que a través de la CCA. Uno de los resultados es que no están siempre en condiciones de prever —y por tanto prevenir— los problemas ambientales asociados con un creciente comercio y desarrollo económico. Para algunos, ésta es la principal decepción generada por el ACAAN; para otros, el principal valor agregado por la CCA radica en el área de la cooperación ambiental de América del Norte, con los esfuerzos por elaborar un componente de comercio más como una distracción que como una prioridad.

4.2 Evaluación de los efectos ambientales del libre comercio

La promoción de un mejor conocimiento de las relaciones entre comercio y medio ambiente es central en el mandato de la CCA. Aunque el artículo 10(6) constituye el principal mandato en términos de las relaciones entre la CCA y la CLC y es la fuente de la obligación de evaluar los efectos ambientales del TLCAN, no se trata del único artículo relacionado con el comercio y el medio ambiente. La CCA ha llevado a cabo también investigación sobre las relaciones entre comercio y medio ambiente en algunos de los informes del Secretariado en términos del artículo 13 (por ejemplo, sobre electricidad o sobre maíz) y en algunos de sus otros programas.

Desde el inicio, la aplicación del mandato de la CCA de evaluar los impactos ambientales del TLCAN ha sido una empresa difícil y, en ocasiones, controvertida. A lo largo de los años, en particular al principio, tanto los proponentes como los oponentes del libre comercio tenían planteamientos radicales respecto de las implicaciones ambientales del comercio en general y respecto de los efectos del TLCAN en particular.¹⁹

Con el fin de superar estas divisiones, las Partes acordaron establecer un proceso independiente, conducido por expertos, garantizando al Secretariado manos libres en la selección de los expertos, consultando ampliamente con los grupos de interesados y realizando reuniones públicas en varias etapas del desarrollo del marco de evaluación. Sin embargo, en las etapas iniciales del proyecto, el personal del Secretariado consumió considerable energía en tratar de convencer a los grupos de trabajo intergubernamentales de que el equipo llevaría a cargo su trabajo en forma responsable,²⁰ en parte debido a que los funcionarios de comercio habían mostrado resistencia a reconocer públicamente posibles consecuencias ambientales adversas o financiar investigaciones al respecto.

Para supervisar el trabajo, el Secretariado designó a un grupo asesor multisectorial de alto nivel integrado por distinguidos economistas, expertos en ciencias políticas y representantes de organizaciones no gubernamentales empresariales y ambientales. El Secretariado consultó con el Grupo Asesor de modo frecuente y en varios puntos de decisión del proceso para desarrollar y probar su metodología. El Secretariado, también, puso los documentos en borrador a consulta pública y solicitó de manera activa comentarios de un grupo medular de organizaciones y personas que expresaron interés en la iniciativa.

En balance, estas medidas parecen haber funcionado. De entre quienes expresaron preocupación por los resultados del programa, prácticamente nadie ha cuestionado la integridad del proceso o los esfuerzos emprendidos por la CCA, sus investigadores contratados o sus asesores. Por el contrario, los observadores han elogiado el trabajo de la CCA por haber “producido una metodología de análisis de vanguardia”.²¹ Ello, en sí, es uno de los mayores logros de la CCA.

Entre 1995 y 1998, la CCA se centró en la elaboración de un marco de trabajo para la evaluación de los efectos ambientales del TLCAN. En el periodo, la CCA publicó una serie sobre medio ambiente y comercio en seis partes y varios documentos técnicos.²² La Comisión publicó también los crite-

rios para la identificación de sectores y áreas de interés especial para la evaluación de los impactos ambientales del comercio y aplicó este enfoque a los sectores de energía y agropecuario. La CCA ha apoyado trabajos que examinan, por ejemplo, las complejas implicaciones ambientales de los cambios en el uso del suelo en México debidos a la reducción en la producción de maíz como resultado del crecimiento de las importaciones de este y otros granos de EU. La CCA ha emprendido también investigaciones sobre la integración y consolidación de las cadenas de procesamiento de alimentos y las posibles consideraciones ambientales del crecimiento en México de las operaciones industriales de engorda de aves y ganado porcino al estilo estadounidense. Este trabajo culminó con la publicación en 1999 de la metodología debidamente revisada por expertos.

A continuación la CCA invitó a un grupo de personas y grupos interesados en probar, perfeccionar o criticar la metodología mediante su aplicación en una serie reducida de asuntos o sectores, con el fin de presentar los hallazgos en un simposio público. A la fecha, la CCA ha organizado dos simposios sobre los efectos ambientales de la liberalización comercial (Washington, octubre de 2000, y Ciudad de México, marzo de 2003).

En *La imagen se aclara* (CCA, 2002), el Secretariado ofrece sus puntos de vista y los del público sobre el estado de las evaluaciones del comercio y el medio ambiente luego de la reunión de Washington y los comentarios recibidos de los participantes. Destacan tres áreas:

1. *Es importante complementar los estudios “macro” con investigaciones en áreas geográficas más delimitadas o sobre medios específicos.* Es creciente el reconocimiento de que el TLCAN ha generado efectos tanto positivos como negativos que varían entre regiones y sectores. Los datos agregados pueden, por tanto, encubrir acontecimientos importantes en la esfera local. Por ejemplo, aunque la cubierta forestal total de América del Norte puede mantenerse estable o en crecimiento, algunos sectores ecológicamente importantes pueden verse afectados por los mercados regionales o mundiales de exportación. Desafortunadamente, la baja general en actividades de monitoreo ambiental hace más difícil el análisis desagregado.

La disponibilidad de datos en el ámbito regional o local —donde importa más— es muchas veces un obstáculo mayor que la complejidad analítica. El monitoreo ambiental en los ámbitos local y regional está lejos de los mínimos indispensables de cobertura y confiabilidad y, a pesar de varias iniciativas prometedoras recientes, no han tenido éxito los esfuerzos por hacer comparables los datos regionales a través de las jurisdicciones políticas. El paso siguiente, para correlacionar los indicadores ambientales con los datos comerciales, únicamente es posible para un subconjunto relativamente menor de recursos, especies y medios ambientales para los cuales el monitoreo es activo.

2. *Los efectos de escala y de composición sectorial de la liberalización comercial merecen al menos igual atención que los efectos de competencia.* En la mayor parte de los casos, los escenarios de desencadenamiento de “refugios de la contaminación” o “competencia a la baja”, temidos por muchos, no se materializaron. Por otro lado, los países necesitan hacer un esfuerzo mucho mayor de previsión, monitoreo y atenuación de los impactos sectoriales y regionales que resultan de los cambios importantes en los patrones y la composición del comercio (por ejemplo, los impactos ambientales del comercio más abierto en el sector agropecuario mexicano).²³ La protección ambiental es particularmente importante en el periodo de transición, en que los recursos vulnerables no renovables pueden estar en riesgo máximo. Los presupuestos ambientales en los tres países, sin embargo, no se han ajustado para hacer frente a las necesidades de una creciente producción y mayores inversiones.
3. *En algunas áreas, la integración económica implica riesgos si no se acompaña de los concomitantes esfuerzos por asegurar las políticas de regulación complementarias en los*

*ámbitos de salud y medio ambiente.*²⁴ La CCA ha promovido el desarrollo de normas ambientales compatibles por medio del intercambio de las prácticas idóneas y el establecimiento de líneas base a partir de las cuales evaluar los cambios de tendencia. Ha sido escaso el avance, sin embargo, en los esfuerzos por avanzar en la compatibilidad regulatoria en áreas destacadas como los residuos peligrosos.

En general, el avance paulatino de la CCA en el desarrollo, perfeccionamiento y prueba del marco de trabajo para la evaluación de los efectos ambientales del comercio ha apoyado e influido en esfuerzos similares emprendidos por los gobiernos de EU y Canadá, investigadores de México y otras organizaciones internacionales como la OCDE o el PNUMA. Funcionarios del gobierno canadiense han encontrado útiles tanto el desarrollo metodológico como la documentación de los impactos ambientales del TLCAN. La CCA ha ayudado también a estimular trabajo similar emprendido fuera del marco gubernamental y de las instituciones internacionales, incluidos trabajos del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), la Fletcher School of Law and Diplomacy, la Universidad Tufts, el Instituto Internacional de Desarrollo Sustentable, Unisfera, El Colegio de México y el Carnegie Endowment for International Peace.

Aunque el impacto exacto resulta difícil de medir, el trabajo de la CCA en esta área ha fortalecido la capacidad de los investigadores para analizar las relaciones entre comercio y medio ambiente, al tiempo que ha crecido el público interesado en estos estudios. No obstante, cuando se le evalúa en términos del mandato de considerar sobre “una base permanente” los efectos ambientales del TLCAN y las grandes expectativas de la ciudadanía en esta área, la iniciativa sigue siendo modesta en alcance y no está suficientemente aislada de los altibajos de presupuestos o programas dentro del plan de trabajo de la CCA.

4.3 Efectos ambientales del TLCAN

Una de las principales preocupaciones ambientales cuando se firmó el TLCAN fue que se generara una “competencia a la baja”, lo que no ocurrió. Las industrias contaminantes no se trasladaron a México para beneficiarse de las supuestamente menos estrictas leyes ambientales (principalmente porque otros factores productivos resultaron más importantes) y México fortaleció sus esfuerzos de protección ambiental. Un análisis sectorial de las exportaciones mexicanas en la pasada década muestra que no se ha dado un cambio hacia las industrias más contaminantes.²⁵ Por el contrario, son numerosos los ejemplos de la industria mexicana que busca procesos más limpios (la fabricación de automóviles, la industria electrónica, la curtiduría...), aunque las emisiones industriales han aumentado en términos absolutos debido al crecimiento de la producción desde 1994.

Aunque siempre es difícil establecer una relación directa de causa y efecto, varios estudios de la CCA han identificado áreas en que el incremento de comercio condujo a efectos ambientales (por ejemplo, una “sólida relación directa” entre el transporte camionero de mercancías del TLCAN y el incremento de la contaminación atmosférica en puntos específicos de los cruces fronterizos EU-México y EU-Canadá).²⁶

Un estudio sobre los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos en América del Norte concluyó que “los requisitos menos estrictos sobre disposición de residuos peligrosos en Ontario y Quebec son un factor esencial en el importante aumento de exportaciones de residuos de Estados Unidos a Canadá”²⁷ desde principios de los años 1990. Sin ser resultado directo del TLCAN, este incremento ilustra cómo la aplicación laxa de las normas ambientales puede en ocasiones conducir a un mayor comercio de bienes indeseables.

El trabajo de la CCA, sin embargo, ha mostrado también las limitaciones de centrar la atención sólo en las interacciones entre comercio y medio ambiente. Los asuntos más generales se relacionan con las implicaciones ambientales del crecimiento económico en su aspecto más amplio y las políticas de las Partes sobre el patrón y la tasa del aprovechamiento de recursos, la tasa de uso intensivo de recursos de la economía, la estructura del crecimiento económico, los patrones de consumo, etcétera. Los cambios en las reglas de comercio o los niveles arancelarios producto de los acuerdos de libre comercio, o incluso los cambios en los flujos comerciales debidos a otros factores, son rara vez el principal factor detrás de la degradación ambiental. Las instituciones de comercio, por tanto, tienen influencia limitada en la atención de las cuestiones más amplias del desarrollo sustentable.

Conclusiones

- Las expectativas sobre la influencia que la CCA podía o debía tener sobre la CLC no fueron realistas. En los pasados diez años estas instituciones tuvieron poca interacción o colaboración.
- La CCA ha conducido su trabajo sobre los efectos ambientales del TLCAN de una manera transparente e incluyente. Su trabajo metodológico tiene gran reconocimiento y ha influido en el trabajo de otros investigadores.
- Este trabajo ha incrementado nuestro conocimiento colectivo de los efectos ambientales del TLCAN y sobre el comercio y el desarrollo económico más en general; en ocasiones contribuyó también a algunos resultados ambientales positivos.



5. ¿Qué tan bien están trabajando las principales instituciones creadas por el ACAAN?

Como se describió en la sección 2, la CCA está integrada por tres órganos separados:

1. El *Consejo*, integrado por los ministros de medio ambiente de los tres países. Debido a que los ministros del Consejo se reúnen únicamente una vez por año, la mayor parte de la toma de decisiones recae en sus Representantes Alternos, funcionarios de alto rango de las tres dependencias ambientales que por lo general se reúnen cuatro veces al año. La mayor parte de la supervisión día con día es responsabilidad del Comité Permanente General (CPG), integrado por funcionarios de nivel medio que dependen de los Representantes Alternos. El Consejo formaliza sus decisiones generalmente a través de resoluciones. A finales de 2003, el Consejo había aprobado 112 resoluciones.
2. El *Secretariado*: con sede en Montreal y una oficina de representación en la Ciudad de México, el Secretariado está encabezado por un director ejecutivo e incluye a más de 50 profesionales y personal de apoyo.
3. El *Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)* puede asesorar al Consejo de la CCA en todo asunto en el ámbito del ACAAN y ofrecer información al Secretariado. Sus 15 integrantes, cinco nombrados por cada Parte, representan a la sociedad civil y lo hacen de modo voluntario. El pleno del comité por lo general se reúne cuatro veces por año, con grupos de trabajo por asunto específico que realizan reuniones adicionales según sea necesario. El presidente del CCPC participa también en reuniones de los Representantes Alternos.

El papel y funciones de estas tres entidades se establece en los artículos 9 a 16 del ACAAN. Además, las tres Partes han creado comités consultivos nacionales (el CCN mexicano no está funcionando) y el gobierno de Estados Unidos estableció un Comité Consultivo Gubernamental (CCG). Ello constituye una compleja estructura de gobierno para una pequeña organización y ha impuesto costos de operación significativos a todos los participantes.

En la década de vida de la CCA ha habido cuatro miembros del Consejo canadienses, tres estadounidenses y tres mexicanos.²⁸ Los Representes Alternos también han cambiado. En el mismo periodo hubo tres directores ejecutivos y dos directores interinos (uno en funciones por más de un año y otro que cumplió esas funciones un año antes de ser designado de modo permanente). Aunque esta rotación puede no ser inusual en las organizaciones internacionales, ha hecho más difícil el entendimiento común de las funciones del Consejo y del Secretariado, en la medida en que miembros del Consejo sucesivos, funcionarios gubernamentales y directores ejecutivos han aportado a la mesa de negociaciones diferentes estilos, prioridades y puntos de vista. Ello ha conducido también en ocasiones a mensajes contradictorios (por ejemplo, respecto de si “el Secretariado debe entrar en alianzas para aumentar los recursos”) que han enturbiado más las aguas.

Hoy en día, las relaciones entre las Partes, el Secretariado y el CCPC son con frecuencia tensas. Ha habido falta de comunicación entre el Consejo y el Secretariado, en particular entre los ministros y el director ejecutivo (la mayor parte de las comunicaciones ocurren en el ámbito del CPG y los grupos de trabajo). Preocupa a las Partes que no haya en el Secretariado suficiente transparencia y rendición de cuentas mientras que, por su parte, el Secretariado se queja de que las Partes hacen micromanagement de sus actividades y circunscriben de forma inadecuada su autonomía (por ejemplo, en los artículos 14 y 15). El CCPC y el Consejo se han estancado en la discusión de algunos asuntos prioritarios, lo que ha conducido a frustración en los miembros del CCPC y en los funcionarios gubernamentales. Ello ha generado altos costos de transacción para todos y un potencial no satisfecho para la CCA como un todo.

Es importante subrayar que, a pesar de estos problemas, la CCA ha desarrollado algunos programas impresionantes. La mayor parte de los observadores, incluidos funcionarios gubernamentales, reconocen la capacidad técnica del Secretariado, su dedicación y la calidad general de su trabajo. Igualmente digna de atención es la dedicación de los miembros del CCPC a su misión y su inversión voluntaria de tiempo y energía. Asimismo, muchos funcionarios gubernamentales han hecho valiosas contribuciones profesionales y personales al programa de trabajo de la CCA. Hoy día, no obstante, la CCA parece atrapada en un círculo vicioso: los ministros no ponen suficiente atención a su programa de trabajo porque consideran que no está reportando resultados suficientemente relevantes; sin el compromiso y liderazgo, sin embargo, el Secretariado no está en condiciones de identificar y entregar estos resultados. Como consecuencia, la CCA como un todo no está alcanzando su potencial pleno.

5.1 El Consejo

En 1998, el Comité de Revisión Independiente (CRI) destacó que “un aspecto decisivo del papel del Consejo consiste en establecer una visión clara que guíe el trabajo de todos los componentes de la CCA. A la fecha, no ha surgido tal visión”.²⁹ Esta observación es todavía válida, seis años más tarde. Los asuntos que los ministros aportan a la mesa de la CCA son más reflejo de sus agendas internas que de sus prioridades en el ámbito de América del Norte. En el cierre de su sesión de Mérida en junio de 1998, el Consejo de la CCA dio a conocer la “Agenda común para la acción”, misma que identificó dos áreas prioritarias generales: “la búsqueda del desarrollo sustentable en los mercados abiertos” y “el resguardo ambiental de América del Norte”. La Agenda prometió un enfoque estratégico de largo plazo, centrado en un limitado número de proyectos. Este esfuerzo parece haber sido ampliamente inefectivo, ya que las actividades de programa de la CCA aumentaron en los siguientes cuatro años (véase el cuadro 3) y el Consejo no regresó de modo explícito a este marco estratégico en los comunicados que siguieron.

Cuadro 3: Actividades de programa de la CCA por año ³⁰

	1994-1998	1999-2003
Conservación de la Biodiversidad	12	Alcanzó su número más alto en (52) en 2000, y se estabilizó en 28
Legislación y Políticas Ambientales	13 a 25	16 a 27
Medio Ambiente, Economía y Comercio	6 a 25	24
Contaminantes y Salud	9 a 48	54 a 72
Total	40 a 110	146 a 151

Tres años después, en Guadalajara, el Consejo estableció un marco de trabajo “con objeto de lograr óptima eficacia y la eficiencia de la Comisión en la promoción de la protección, conservación y uso sustentable del medio ambiente”,³¹ que asigna seis funciones principales a la CCA. Un año más tarde, en 2002, el Consejo centró su comunicado en “atender las prioridades ambientales en las áreas de electricidad y medio ambiente, salud y medio ambiente, y alianzas para el desarrollo sustentable”.³² La CCA no ha explicado los vínculos, de haberlos, entre las dos prioridades de Mérida, las seis funciones de Guadalajara y las tres prioridades ambientales propuestas en 2002.

Los miembros del Consejo han delegado gran parte de su participación en la CCA en sus Representantes Alternos y, a su vez, en funcionarios subordinados (por ejemplo, el CPG; véase el recuadro 6). Debido a que los representantes del CPG no tienen la facultad de transmitir orientaciones que no han recibido del Consejo, su función prioritaria se ha vuelto defensiva: proteger los intereses de sus respectivos países o dependencias y asegurar que se siga el proceso debido. Aun cuando la microgestión de que el Secretariado se queja es en parte un indicador de la falta de confianza de los gobiernos, refleja también el vacío de liderazgo en el ámbito del Consejo.

Recuadro 6: Resolución de condejo 95-01

Se aprueba por la presente el establecimiento de un Comité Permanente General compuesto por representantes de cada una de las Partes con el fin de asegurar una comunicación regular entre el Secretariado y las Partes sobre todos los aspectos de la aplicación del Acuerdo. Los representantes de las Partes en el Comité Permanente General serán los primeros puntos de contacto de sus respectivos gobiernos ante el Secretariado en lo concerniente a la aplicación del Acuerdo y asegurarán en forma oportuna el seguimiento de la información y/o acciones exigidas por el Secretariado. El Comité Permanente General se comunicará en forma regular con el director ejecutivo o con un representante designado del Secretariado, personalmente o por conferencia telefónica, para asegurar un intercambio regular de información y opiniones sobre los siguientes asuntos clave:

- Elaboración e instrumentación del programa y presupuesto anual, incluyendo una revisión de las propuestas de proyectos para la utilización de recursos provenientes del Fondo de Instrumentación de Proyectos descrito en el programa y presupuesto anual.
- Preparación del informe anual.
- Asuntos relativos a la aplicación de los artículos 14 y 15 del Acuerdo.
- Actividades de cooperación realizadas por el Secretariado y las Partes conforme al programa y presupuesto anual y/o según el Acuerdo.
- Coordinación y naturaleza de la participación gubernamental en las reuniones de expertos.
- Otros asuntos de interés mutuo.

Montreal, 8 de febrero de 1995

En términos prácticos, la debilidad del liderazgo del Consejo se ha hecho evidente en los largos periodos entre la designación de directores ejecutivos, el gran limbo del CCN mexicano y los retrasos en los nombramientos del CCPC y los CCN de Canadá y EU. Ha sido también evidente en la pasividad del Consejo *vis-à-vis* la propuesta de programa de trabajo del Secretariado. Hasta que la reciente crisis presupuestal forzó el asunto, las Partes parecían tomar la ruta de la menor resistencia mediante la ratificación del programa de trabajo propuesto por el Secretariado, en lugar de buscar un nuevo consenso con base en las prioridades de los tres miembros del Consejo.

No obstante, aunque se han expresado muchas críticas al Consejo por no proporcionar suficiente orientación general al programa de cooperación ambiental del Secretariado, son también diversas las preocupaciones expresadas respecto de que el Consejo ejerza demasiada influencia en la gestión de los artículos 14 y 15, en los que el Secretariado tiene responsabilidades específicas en términos del ACAAN (véase la sección 6.3 más adelante). Este asunto ha sido una fuente importante de fricción entre las Partes (Consejo, Representantes Alternos y CPG), el Secretariado y el CCPC, y ha empañado sus relaciones.

5.2 El Secretariado

El Secretariado de la CCA es singular entre las organizaciones intergubernamentales en cuanto a que combina su tradicional función de servicio a los gobiernos que lo crearon con responsabilidades en las que goza de cierta autonomía (artículos 13 a 15; véase la sección 6.3 para un análisis de los artículos 14 y 15). En palabras de un ex director ejecutivo, “la autoridad independiente en estos asuntos otorgada por el Acuerdo al Secretariado crea una importante tensión natural entre el Secretariado y las Partes”.³³El Secretariado se ha visto forzado a mantener equilibrios entre sus dos funciones, frente a expectativas divergentes de sus interlocutores: los funcionarios gubernamentales con dificultades para aceptar la autonomía del Secretariado en donde está especificada; las ONG, el CCPC y el sector académico con tendencia a creer que el Secretariado debería tener más autoridad discrecional y alentándolo en tal sentido.

Algunas de las dificultades iniciales que el Secretariado enfrentó en sus relaciones con las Partes (debates sobre los salarios, división de funciones y responsabilidades, la elaboración de un programa de trabajo coherente, etcétera) resultaron a tono con el curso de toda nueva organización internacional. Sin embargo, la tendencia del Secretariado a explorar los límites de su autonomía también ha contribuido a una relación tensa con las Partes desde el inicio. Los funcionarios gubernamentales han criticado la falta de comprensión por parte del Secretariado del proceso de toma de decisiones gubernamental y las necesidades políticas de los miembros del Consejo. Las tres Partes han considerado que el Secretariado ha abusado en algún momento de su autoridad conforme al ACAAN.

Las Partes no han favorecido un Secretariado fuerte. Miembros previos del Consejo han señalado que han visto una relación inversamente proporcional entre su función y la del Secretariado: consideran que un Secretariado fuerte lleva a que los ministros estén menos comprometidos.

El Secretariado ha tendido a ver su función de modo diferente. Muchos miembros de su personal hacen una lectura del ACAAN que da al Secretariado considerable autonomía. Basan esta interpretación no sólo en los artículos 13 a 15, sino también en las disposiciones de los artículos 11(6) y 11(4) que ordenan al director ejecutivo el inicio del programa de trabajo y presupuesto de la CCA y prohíben a cada Parte en lo individual dar instrucciones al personal directamente. Las ONG han alentado al Secretariado en esta interpretación, pero la posición pública de las Partes también ha sido ambigua. Estados Unidos, por ejemplo, en algún momento consideró que un Secretariado fuerte era uno de los puntos positivos del ACAAN. La falta de orientaciones generales por parte del Consejo al director ejecutivo ha alentado también a que el Secretariado asuma mayores responsabilidades. Algunos miembros del personal han interpretado el artículo 11(4) como un instrumento para mantener a las tres Partes a buena distancia. Para evitar lo que se ha llegado a considerar interferencia gubernamental

mental, el Secretariado en ocasiones no ha sido plenamente transparente respecto de sus intenciones y trabajo, por lo que ha sorprendido a las Partes con la evolución inesperada de algunos proyectos. Los funcionarios de los tres gobiernos manifiestan descontento particular por el hecho de que el Secretariado imponga a la planeación de la mayoría de sus proyectos normas menos rigurosas (por ejemplo, definición de resultados, indicadores de desempeño, presupuesto, evaluación de proyecto) que las que ellos mismos deben cumplir al interior de sus propios gobiernos.

En términos del artículo 13 del ACAAN, el Secretariado tiene la facultad de iniciar investigaciones independientes y preparar informes sobre cuestiones ambientales en el ámbito de su plan operativo. Una vez terminado, el Secretariado de la CCA presenta el informe al Consejo y lo hace público dentro de los siguientes 60 días, a menos que el Consejo decida lo contrario. Se trata de un poder inusual para un Secretariado intergubernamental. A la fecha, el Secretariado de la CCA ha preparado cinco informes del artículo 13 (uno de ellos en borrador) sobre maíz y biodiversidad, el mercado de electricidad, hábitat de aves migratorias, rutas de los contaminantes en América del Norte y la Presa de Silva (véanse los apéndices para breves descripciones de cada uno de estos informes). Por lo general, los observadores han elogiado estos informes como de alta calidad y contribuciones útiles al debate político, aunque algunos funcionarios gubernamentales se han mostrado menos satisfechos con los resultados.

Recuadro 7: Grupos de trabajo de la CCA

La CCA lleva a cabo buena parte de su programa de trabajo a través de diversos grupos de trabajo, integrados principalmente por funcionarios gubernamentales de las tres Partes. El CCPC y otras instancias han solicitado en repetidas ocasiones la ampliación de la membresía de estos grupos para incluir participantes no gubernamentales. Desde 1995, el Consejo ha creado seis grupos de trabajo. Además, el Secretariado y los propios grupos de trabajo han establecido subcomités adicionales para orientar aspectos específicos de su trabajo. Hoy se cuenta con 23 grupos relacionados con Contaminantes y Salud; seis relacionados con Conservación de la Biodiversidad; cuatro en el área de Legislación y Políticas Ambientales, y dos en Medio Ambiente, Economía y Comercio, además de cinco para otras iniciativas.³⁴ Asimismo, el Secretariado recurre a expertos no gubernamentales para que le apoyen con el programa de trabajo, los informes del artículo 13, asuntos legales relacionados con los artículos 14 y 15, etcétera.

El nivel de actividad de los grupos de trabajo representa un amplio compromiso de recursos gubernamentales con el programa de trabajo de la CCA; la presencia de representantes no gubernamentales en grupos asesores y equipos de tarea representa un esfuerzo exitoso del Secretariado por obtener recursos externos y conocimientos adicionales para profundizar su programa de trabajo.

Respecto de la operación de estos grupos, se han planteado algunos asuntos:

- Funciones y responsabilidades: no todos los grupos cuentan con términos de referencia y la especificidad de los mismos es variable, cuando existen. En parte como resultado, la división de funciones y responsabilidades entre los grupos de trabajo, el Secretariado y las Partes no es del todo clara. Ello ha llevado a conflictos, el más reciente cuando se recortó el presupuesto de la CCA.
- “Expansión del mandato”: algunos grupos de trabajo han adquirido un interés propio en su tarea y los miembros defienden la actividad de su grupo más allá del mandato original. Aunque dicha promoción pueda ser legítima, en ocasiones introduce rigidez adicional al hacer que el ajuste general de los programas de la CCA sea más difícil.
- Membresía: para poder funcionar con efectividad, los miembros de los grupos de trabajo deben contar con la adecuada autoridad para comprometerse o proporcionar asesoría. No es siempre el caso. La operación de algunos de los grupos de trabajo se ha obstaculizado debido a que sus miembros no tenían suficiente autoridad como para comprometer a sus gobiernos. Ello ha desalentado la participación de los representantes gubernamentales que sí tienen las facultades adecuadas. La alta rotación de los miembros, además, ha contribuido también a limitar la eficiencia de los grupos.
- Otros asuntos: como la transparencia (algunos grupos se han opuesto a que se informe públicamente sobre sus actividades) y la necesidad de clarificar la relación entre los grupos de trabajo y el CCPC.

La efectividad de estos grupos ha sido variable. Los más efectivos se han caracterizado por un firme compromiso personal y autoridad similar de sus miembros, términos de referencia bien definidos, una perspectiva compartida y procedimientos operativos claros.

5.3 Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)

El artículo 16 del ACAAN otorga al CCPC diversas facultades, incluidas (i) asesorar al Consejo “sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito de este Acuerdo”, (ii) proporcionar información al Secretariado y (iii) recibir la propuesta de programa de trabajo, presupuesto, borrador de informe anual e informes del artículo 13 al mismo tiempo que el Consejo. Los miembros canadienses y mexicanos del CCPC son nombrados por el miembro del Consejo, los miembros de EU son nombrados por el Presidente. Todos cumplen sus funciones sin remuneración.

El CCPC es un mecanismo único trilateral de asesoría pública, sin ningún precedente directo o par entre las instituciones ambientales internacionales (ni el TLCAN ni el Acuerdo sobre Cooperación Laboral tiene comités similares). La visión del CCPC es promover la cooperación de América del Norte en la protección de los ecosistemas y el desarrollo económico sustentable y garantizar la participación activa de la ciudadanía y la transparencia en las acciones de la Comisión. El CCPC trabaja por consenso y sus miembros actúan de forma independiente del Consejo y no buscan ni reciben instrucciones de ningún gobierno ni del Secretariado. En el curso de su existencia, el CCPC ha elaborado 79 recomendaciones al Consejo sobre diversos temas (por ejemplo, comercio y transporte, evaluación del impacto ambiental transfronterizo, manejo adecuado de las sustancias químicas, agua, sistemas de administración ambiental, el programa de trabajo de la CCA y biodiversidad) y ha informado con regularidad al Consejo sobre sus actividades. A solicitud del Consejo, el CCPC ha elaborado directrices sobre asuntos delicados, como el proceso de peticiones ciudadanas (artículo 14) y solicitudes de subvenciones al FANCA.

Los miembros del CCPC han mostrado en su mayoría un extraordinario compromiso con el trabajo del Comité, tomando su trabajo con seriedad y cumpliendo sus funciones de asesoría al Consejo y de caja de resonancia para la ciudadanía.

Puede decirse que el CCPC es el órgano más innovador de los tres que conforman la CCA. Aun cuando su responsabilidad formal es asesorar al Consejo, algunos de sus miembros han considerado también que su función incluye “mantener la honestidad del Consejo” y “ayudar a proteger la independencia del Secretariado”. Más que lo que podría cualquier ONG, el CCPC está en condiciones de observar y mantenerse al día en los asuntos de la CCA. Su acceso directo al Consejo y al Secretariado le ayuda a mantener a las Partes y al director ejecutivo atentos a los sectores del público interesados de una forma que difícilmente podría lograrse con un discurso público más amplio, más generalizado. Sus dos talleres sobre el capítulo 11 del TLCAN, por ejemplo, demostraron la capacidad del CCPC para recopilar opiniones sustantivas sobre un asunto relativamente complejo que está más allá de la experiencia de muchos ciudadanos. Esta función es un aspecto fundamental del trabajo del CCPC. Al mismo tiempo, el Consejo considera al CCPC como un socio estratégico en el cumplimiento de los programas regionales y la identificación de prioridades a las cuales prestar atención continua. En muchos aspectos, el CCPC es “el rostro público” de la CCA: por medio de las variadas reuniones públicas que auspicia, el CCPC cumple una función importante tanto como intermediario entre el Consejo y los ciudadanos preocupados como en función de caja de resonancia para diversas ideas.

Ciertamente, el CCPC ha experimentado frustraciones, tanto en términos de motivar la participación del público como de influir en la agenda del Consejo y la política ambiental en América del Norte. Aunque ha atraído y sostenido un alto nivel de interés de ONG ambientales, otros sectores, por ejemplo el empresarial,³⁵ han participado mucho menos en el trabajo del Comité. En muchos sentidos, las relaciones del CCPC con el Consejo y con los Representantes Alternos se han convertido en un discurso altamente formal, incluso anquilosado. El Consejo no siempre ha atendido las recomendaciones del CCPC y éste considera que los Representantes Alternos no valoran adecuadamente su trabajo. Los Representantes Alternos tienen una responsabilidad creciente en la relación entre el CCPC y el Consejo, pero aparentemente han reaccionado con lentitud al asumir dicha función. El prolongado activismo del CCPC en apoyo de un proceso de peticiones ciudadanas efectivo (véase

la sección 6.3 más adelante) aparentemente ha dañado su relación con el Consejo y con los Representantes Alternos. Su determinación de volver a plantear asuntos luego de que el Consejo los ha desestimado puede haber menguado también su credibilidad. El CCPC puede verse atrapado en detalles técnicos y preocupaciones de procedimiento; además, el reto de cumplir una función dual de “conciencia pública” y socio estratégico le ha generado críticas por un enfoque ocasional de confrontación con el Consejo.

No obstante, creemos que los casos en que las recomendaciones del CCPC no se han seguido no deben ser vistos como fallas del CCPC, del Consejo o del proceso, sino más bien como un producto natural de un mecanismo de participación pública en un contexto multilateral en el que las prioridades difieren o en que la problemática entre las Partes estatales no están resueltas. En algunos casos las Partes mismas simplemente no están listas para avanzar en un asunto y el proceso de participación ciudadana a través de un órgano regional no necesariamente afecta esa dinámica. En otros casos las Partes, luego de considerar contribuciones de múltiples fuentes, toman decisiones que no pueden conciliarse con la opinión del órgano consultivo. Aunque estas circunstancias son, ciertamente, frustrantes, puede vérselas como un subproducto necesario del discurso público y no tiene por qué alterar el funcionamiento del CCPC, en tanto que el discurso se mantenga en límites de civilidad, responsabilidad y tolerancia con las opiniones divergentes.

Al mismo tiempo, el CCPC ha hecho contribuciones significativas que han influido y fortalecido las políticas y programas de la CCA. Ello resultó particularmente cierto en los casos más directamente relacionados con la naturaleza cooperativa del ACAAN y se trataba de asuntos “no controvertidos” que las Partes estuvieron dispuestas a abordar y pudieron hacerlo. El CCPC ha funcionado, por tanto, como el principal canal institucional de la CCA para la participación ciudadana; ha ayudado a generar reglas de procedimiento y directrices para las peticiones del artículo 14, las solicitudes del FANCA y un marco para la participación ciudadana dentro de las actividades de la CCA, como también ha ayudado al Secretariado a efectuar determinadas consultas públicas. Las nuevas limitaciones presupuestarias, sin embargo, comenzarán a restringir el trabajo medular del CCPC y limitarán su función de diplomacia pública.

El CCPC ha recibido apoyo constante e importante del Secretariado (dos funcionarios de tiempo completo y un consultor de tiempo parcial). El Comité recibirá \$C360,000 este año (reducción respecto de los \$C400,000 de los dos años previos) para financiar sus actividades (parte importante del presupuesto se gasta en cubrir los costos de viaje de los participantes en las reuniones públicas y talleres del CCPC sobre temas del programa de la CCA) y se ha beneficiado del compromiso y memoria institucional de largo plazo proporcionadas por el personal del Secretariado.

El CCPC ha generado también un detallado archivo público de su trabajo, mismo que las partes interesadas de los tres países pueden consultar con facilidad en Internet. Este grado de transparencia y apertura genera credibilidad para el trabajo del CCPC y la CCA. Se cumple también una función de difusión pública al informar a la ciudadanía en general sobre el trabajo de la CCA y motivar su participación en el debate sobre los temas de importancia para el medio ambiente de América del Norte.

Conclusiones

- Con pocas excepciones, el Consejo no ha proyectado una agenda coherente con metas y objetivos mensurables para orientar el trabajo de la CCA.
 - El Secretariado y las Partes tienen desacuerdos respecto de las funciones y responsabilidades del Secretariado.
 - Las Partes han mermado su confianza en la capacidad del Secretariado para manejar programas en beneficio de su interés colectivo.
 - El CCPC ha sido un innovador moderador de debates y punto de contacto con la ciudadanía.
 - La función dual del CCPC como instancia de vigilancia de las Partes y socio estratégico del Consejo ha creado retos filosóficos y operativos.
 - Las relaciones del CCPC con los Representantes Alternos crecen en importancia, pero también en tensión.
-

5.4 Otras instancias de asesoría

El ACAAN insta a cada una de las Partes a que establezcan un Comité Consultivo Nacional (CCN) y un Comité Consultivo Gubernamental (CCG). El CCN de Estados Unidos se formó poco después de la entrada en vigor del ACAAN y se integra con 12 miembros, con representación de ONG ambientales nacionales y locales, instituciones académicas y el sector empresarial, cuatro por sector. El CCN canadiense se estableció en 1996 con nueve miembros designados por periodos de tres años, con representación de la diversidad del país y un rango de intereses públicos y privados. Aun cuando en determinado momento el CCN de México se integró con 16 miembros de los sectores académico, científico, empresarial, de ONG y de las comunidades indígenas, y estuvo activo a finales de la década de 1990, en la actualidad no funciona. En todos los casos, los miembros de los CCN son designados por el miembro del Consejo de cada país y no reciben remuneración por sus servicios.

Los CCN han ofrecido una importante perspectiva externa de la instrumentación del ACAAN a sus respectivos gobiernos. Tanto el comité canadiense como el estadounidense han sido variados en su geografía y sectores, lo que ha aportado diversas opiniones a sus discusiones. Cada CCN ha planteado de tanto en tanto posiciones críticas a su gobierno. Aunque es siempre difícil determinar el impacto de órganos asesores, ambos CCN han forzado a sus respectivos gobiernos a considerar asuntos que de otra forma habrían pasado inadvertidos (por ejemplo, los relacionados con los artículos 14 y 15).

Estados Unidos es la única Parte que ha creado un Comité Consultivo Gubernamental. El CCG se integra con diez miembros de representantes gubernamentales estatales, locales y tribales con variedad geográfica relativamente amplia. La mayor parte del trabajo del CCG consiste en responder a las solicitudes de la EPA de asesoría sobre diversos temas. El CCG usualmente se reúne junto con el CCN de EU y ambas instituciones amplían el conocimiento público respecto de las actividades de la CCA.

5.5 Coordinación entre dependencias

En los tres países, el programa de trabajo de la CCA se extiende más allá del mandato de las dependencias ambientales representadas en el Consejo de la CCA. Por ello, las tres Partes deben involucrar a otras dependencias y departamentos gubernamentales para asegurar las contribuciones efectivas al programa de trabajo de la CCA. Ello es particularmente cierto en el caso de EU, donde el mandato

legislativo de la EPA se centra en un rango más estrecho de asuntos que los del ministerio de Medio Ambiente de Canadá o de la Semarnat de México.

Los observadores coinciden en que la coordinación entre dependencias en Estados Unidos no fue efectiva en los primeros años. La EPA, con poca experiencia previa en la coordinación de la participación gubernamental estadounidense en instituciones internacionales, no invirtió suficientemente en el aumento del conocimiento sobre la CCA en otras dependencias gubernamentales. Como resultado, la CCA tuvo que retrasar la consideración de ciertos asuntos debido a que EU no había efectuado consultas efectivas en las diversas dependencias. Aun cuando el éxito en materia de coordinación de la EPA ha mejorado, algunas dependencias de Estados Unidos ven poco valor agregado en la CCA para sus áreas de programa, ya que cuentan con sus propios canales de relación bilateral o trilateral con sus homólogos canadienses y mexicanos, y no ven razón para hacerlos depender de la EPA en la CCA. Esta distancia afectó en primera instancia al programa de biodiversidad de la CCA. A partir del liderazgo de la dependencia estadounidense en estos asuntos, la EPA se vio incapacitada para acordar un programa de biodiversidad sustantivo de la CCA. Otras dependencias se han mantenido al margen incluso cuando tienen proyectos similares en México (por ejemplo, la Agencia para el Desarrollo Internacional, de EU). El limitado presupuesto de la CCA y la percepción de que la Comisión puede involucrar altos costos de transacción con escasa rentabilidad han desalentado la participación activa de algunas dependencias.

La coordinación entre dependencias ha sido un asunto menos importante en Canadá, en donde el ministerio de Medio Ambiente dedica esfuerzos importantes a desarrollar conciencia y cooperación con otras dependencias y con los gobiernos de tres provincias. A diferencia de EU y México, la mayor parte de la legislación ambiental en Canadá es provincial y el gobierno federal no vinculó jurídicamente a las provincias cuando firmó el ACAAN. Sólo tres de las diez provincias firmaron el Acuerdo (Alberta, Manitoba y Quebec) y son pocos los esfuerzos en años recientes por incrementar esta lista. Aun cuando Canadá no ha establecido formalmente un CCG, cuenta con un Comité Intergubernamental, integrado por el ministro federal de medio ambiente y los ministros de las tres provincias signatarias. Este comité no se ha reunido formalmente en años recientes, pero funcionarios de nivel superior de las tres jurisdicciones sesionan con regularidad, por lo general en conferencias telefónicas, para dar forma a las posiciones canadienses y ofrecer contribuciones a los varios proyectos de la CCA y su proceso de planificación. En términos generales, estas provincias parecen satisfechas con el proceso; y aunque el reducido número de provincias participantes puede dar la impresión de que Canadá no está totalmente comprometida con el ACAAN, no parece que sea un problema, en la medida en que el gobierno federal consulta con todas las provincias los asuntos que las afectan, sean o no signatarias del Acuerdo.

México ha enfrentado sus propios retos en términos de coordinación entre dependencias. Por un lado, el amplio mandato de la Semarnat respecto de los recursos naturales y la protección ambiental y su menor tamaño en relación con la EPA y el ministerio de Medio Ambiente de Canadá han hecho más fácil la coordinación interna en la mayoría de los temas (una excepción es la regulación de las sustancias químicas tóxicas que, en México, es responsabilidad de la Secretaría de Salud; en EU es responsabilidad de la EPA, y en Canadá el ministerio de Medio Ambiente de Canadá y el de Salud de modo conjunto). Por otro lado, la brecha que separa las políticas ambientales de las de comercio es mayor en México que en Canadá o EU. Los funcionarios de comercio de México se han opuesto sistemáticamente a abordar asuntos ambientales como parte de la política comercial, en el TLCAN, el ALCA, la OMC u otros acuerdos comerciales firmados por el país. Consideran que la importancia de los vínculos entre comercio y medio ambiente se ha exagerado. Lo que es más importante, han tenido una preocupación desde hace tiempo de que los países desarrollados puedan invocar la protección ambiental como una barrera no arancelaria para bloquear el acceso a las exportaciones de los países en desarrollo. Por ejemplo, han considerado de modo constante como proteccionismo disfrazado las restricciones, al amparo de la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos de Estados Unidos, a la importación de atún capturado de manera dañina para los delfines.

5.6 Solución de controversias de gobierno a gobierno (Quinta Parte del ACAAN)

La obligación del artículo 5(1) de que las Partes apliquen con efectividad su legislación ambiental puede considerarse la obligación medular del ACAAN. De una forma sin precedentes para un acuerdo ambiental internacional, esta obligación es aplicable por medio de la disponibilidad de procedimientos formales de solución de controversias (Quinta Parte del ACAAN) que pueden llevar a sanciones monetarias (y en el caso de Estados Unidos y México a sanciones comerciales) por una “pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa otra Parte”.

La difícil etapa de negociaciones de la Quinta Parte llevó a un complejo proceso lleno de frenos y contrapesos. Luego de una década, el proceso nunca se ha aplicado y parece ser escasa la posibilidad de que se aplique alguna vez en el futuro previsible, ya que no se registra un interés manifiesto entre las Partes para iniciarlo. México, por supuesto, se opuso desde un inicio a obligaciones y sanciones vinculantes, dando preferencia a que el ACAAN se centrara en la cooperación ambiental. Canadá, asimismo, parecería dispuesto a revocar la Quinta Parte, a pesar de que la incluyó en el acuerdo de libre comercio con Chile. Estados Unidos, sin embargo, ha continuado insertando obligaciones y procedimientos de solución de controversias similares (aunque simplificados) en otros acuerdos de libre comercio negociados luego del TLCAN (por ejemplo, con Chile, Singapur, Centroamérica, Australia y Marruecos).

La intención implícita de las Partes de no invocar la Quinta Parte no implica que sea irrelevante. Algunos observadores han mencionado que: (i) su sola existencia puede desalentar a las Partes en la adopción de leyes ambientales estrictas debido a los posibles riesgos comerciales derivados;³⁶ (ii) la Quinta Parte es la razón por la que otras provincias canadienses no se han sumado al ACAAN, y (iii) una de las razones por las que el Consejo ha limitado el alcance del proceso de las peticiones ciudadanas para prevenir alegatos de fallas generalizadas de aplicación es reducir la amenaza de que otra Parte invoque la Quinta Parte.

Conclusión

- El enfoque punitivo implícito en la Quinta Parte del ACAAN resulta contradictorio con el espíritu de cooperación ambiental que predomina en el Acuerdo en su conjunto.



6. ¿Ha auspiciado la CCA una mayor participación ciudadana en la gestión ambiental de América del Norte?

Uno de los objetivos del ACAAN es “promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales”. La CCA ha promovido la participación de la ciudadanía a través de sus numerosos programas, el trabajo del CCPC, el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) y, por supuesto, por medio de la aplicación del proceso de las peticiones ciudadanas (artículos 14 y 15).

Algunos sectores de interés y personal del Secretariado consideran que la participación ciudadana es el principal valor que la CCA ha traído consigo, ya que los tres gobiernos tienen otros canales de colaboración directa en materia ambiental.

6.1 Participación ciudadana

La mayoría de los observadores otorga a la CCA una calificación alta general en prácticas de participación ciudadana. La CCA ha superado las expectativas de las Partes a este respecto y los funcionarios de alto rango de los tres países consideran esta función de fomento de la participación ciudadana como una de las fortalezas de la CCA. No obstante, estos mismos observadores, el CCPC y el Secretariado incluidos, están de acuerdo en que la CCA debe hacer esfuerzos más firmes para motivar la participación del sector privado y las comunidades indígenas (que tienen particular importancia en cuestiones como la reestructuración del mercado de electricidad y el maíz, temas de los más recientes informes de la CCA conforme al artículo 13).

Por su parte, las ONG comunitarias consideran valiosa la sesión anual entre el Consejo y la ciudadanía, ya que es rara la oportunidad que se tiene de hablar directamente con un ministro, pero coinciden —al igual que otras organizaciones— en que estas reuniones resultarían más productivas si se centrara la atención en una temática más acotada.

La CCA cubre un espacio institucional relativamente más grande en México que lo que lo hace en Canadá o en EU, cuyos escenarios políticos ambientales están mucho más poblados. La CCA, por ejemplo, ha sido de gran importancia para alentar la participación ciudadana en el desarrollo de políticas en México, en particular a través de ONG ambientales. Al tiempo que puede resultar difícil para la CCA destacar en una ciudad como Washington, con sus muchas instituciones políticas, ONG y dependencias de gobierno relacionadas con el medio ambiente, la organización ha establecido una firme presencia en la Ciudad de México. El Secretariado de la CCA ha ganado más fácil y más frecuente acceso a funcionarios gubernamentales de alto rango y dirigentes de la industria en México que lo obtenido con los equivalentes canadienses (sin mencionar a los estadounidenses). Este acceso da a la CCA un alto perfil en México y considerables oportunidades para auspiciar la participación de la ciudadanía en la política ambiental.

Por otro lado, la CCA tiene menos apoyo que el que cabría esperar entre sus principales grupos de interés (ONG, empresas, sector académico) de Estados Unidos, por varias razones. El interés de las ONG de EU ha declinado, en parte por su percepción de que la CCA no ha tenido mucha influencia y en parte también porque esas ONG han trasladado su atención del sector de comercio y medio ambiente hacia otros asuntos. La insatisfacción de las ONG de EU con lo que consideran acciones del Consejo para debilitar el proceso de peticiones ciudadanas (véase la sección 6.3 más adelante) ha contribuido a ese desinterés. Las ONG de Canadá y México, sin embargo, valoran la creciente transparencia que el proceso de peticiones ciudadanas ha aportado a asuntos específicos en sus países.

Para las ONG en EU y Canadá que trabajan en el campo de comercio y medio ambiente, uno de los asuntos centrales relacionados con el TLCAN y el ACAAN en años recientes es el de las disposiciones sobre inversiones en el capítulo 11 del TLCAN. La imposibilidad de la CCA de centrarse en estos asuntos le impide un buen acoplamiento con elementos de estos grupos interesados en comercio y medio ambiente.

El sector privado ha estado representado en el CCPC y ha participado en varios talleres de la CCA y en algunos proyectos. En general, sin embargo, ha cumplido a la fecha una función menor en la CCA, aunque hay importantes diferencias nacionales que señalar.

Los empresarios canadienses ven el libre comercio como esencial para su futuro y otorgan a las instituciones relacionadas con el comercio, como la CCA, una importante función que cumplir en la cooperación y coordinación ambiental. Les gustaría que la CCA ampliara su atención al desarrollo sustentable en lugar de simplemente centrarse en asuntos ambientales, y que centrara su trabajo en torno de los vínculos entre comercio y medio ambiente. Varios representantes empresariales canadienses consideraron que la CCA no ha abordado asuntos directamente relevantes para ellos ni ha escuchado sus puntos de vista (por ejemplo, en la presentación de los datos sobre emisiones en el informe *En balance*). Consideran que la CCA podría relacionarse de modo más efectivo con las principales organizaciones empresariales, como la Cámara de Comercio, la Asociación Canadiense de Manufactura y Exportación o el Consejo Canadiense de Directivos Ejecutivos. La percepción empresarial generalizada de que la CCA es principalmente una organización de defensa ambiental ha desalentado adicionalmente su participación.

En Estados Unidos, pocos representantes empresariales han visto atractivo suficiente para involucrarse en actividades de la CCA: la mayor parte de estas actividades no son suficientemente importantes para ellos. La situación en México es diferente. Al contar con programas diseñados en beneficio di-

recto de ciertos sectores del empresariado mexicano (por ejemplo, para proyectos de prevención de la contaminación en las empresas pequeñas y medianas), la CCA ha logrado motivar su participación en mayor grado que en Canadá y Estados Unidos.

Conforme los mercados de América del Norte se integren más, los intereses empresariales en la CCA podrían aumentar, en particular si la Comisión se ocupara de asuntos ambientales con implicaciones de comercio o economía de mayor importancia para la industria, como el canje de emisiones atmosféricas, el fomento o la promoción del comercio de bienes y servicios verdes, las barreras ambientales no arancelarias y problemas ambientales asociados con modos de transporte y cruces fronterizos (por ejemplo, la contaminación producida por camiones detenidos en espera de la autorización de cruce). El sector empresarial podría constituir una valiosa fuente de información y experiencia en dichos asuntos: su mayor participación en los proyectos de la CCA permitiría a la Comisión llegar a conclusiones de mayor relevancia política y darles credibilidad entre un público más amplio.

Conclusiones

1. Los observadores coinciden en que la CCA se ha relacionado de manera más efectiva con las organizaciones ambientales que con las organizaciones empresariales o las comunidades indígenas.
2. Algunas ONG parecen cada vez más desilusionadas por la percepción de que a la CCA le falta influencia y que sus prioridades no son tan relevantes, y por ello están menos comprometidas que antes.

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

La CCA creó el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) en 1995 como medio para financiar proyectos de base comunitaria en Canadá, Estados Unidos y México compatibles con las metas y objetivos de la CCA. Desde su creación en 1995 hasta 2003, el FANCA otorgó 196 subvenciones (79 de ellas binacionales o trinacionales) por un total de \$C9.36 millones y proporcionó, mediante el apalancamiento, una contribución adicional de \$5 millones de otras fuentes. Los proyectos del FANCA han financiado una gran diversidad de actividades, incluidas algunas relacionadas con la biodiversidad, los bienes y servicios verdes, la energía, salud y calidad del aire. El FANCA no fue creado por el ACAAN mismo; fue más bien el Secretariado el que lo propuso en un momento en que tenía fondos superavitarios. Como resultado de los recientes recortes en el presupuesto, la CCA decidió liquidar el FANCA, pero los proyectos aprobados en 2002 y 2003 continuarán recibiendo apoyo administrativo hasta que completen sus actividades.

El FANCA apoyó proyectos que:

- Fueran de base comunitaria;
- Respondieran a un asunto o problema específico y llevaran a resultados concretos;
- Reflejaran asociaciones de cooperación equitativas entre organizaciones de diversos sectores o países de América del Norte;
- Ayudaran al cumplimiento de los objetivos de la CCA (al complementar su programa de trabajo);
- Fortalecieran y generaran capacidades con comunidades locales, organizaciones e instituciones;
- Pusieran particular atención en el desarrollo sustentable, los vínculos ambientales, cuestiones sociales y económicas, y
- Obtuvieran apoyo adicional, pero no pudieran obtener el financiamiento completo de las otras fuentes.

Recuadro 8: En la ruta de la ballena gris: vinculación de las iniciativas locales de conservación desde Baja California hasta el mar de Bering

En 2001 la CCA otorgó \$EU250,000 a las Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre (*Canadian Parks and Wilderness Society*), el Centro para la Conservación y la Defensa Ambiental de Estados Unidos (*Center for Marine Conservation and Environmental Defense*) y Pronatura de México, a fin de generar el apoyo ciudadano para, y fomentar la creación de, una red de áreas protegidas marinas en la región de Baja California al mar de Bering frecuentada por la ballena gris en su ruta migratoria. Los asociados emprendieron actividades de difusión y creación de redes de apoyo en las comunidades locales, realizaron talleres y aumentaron el nivel de conciencia sobre la importancia de la conservación marina.

Mediante este proyecto, que representa el primer intento internacional por crear y vincular áreas protegidas marinas (APM) a lo largo de la costa del Pacífico en América del Norte, la Iniciativa Baja California a Mar de Bering creó oportunidades de trabajo en red para los proyectos comunitarios de conservación de APM y les dio un perfil trinacional. Además, el proyecto demostró los beneficios de la cooperación trinacional en la conservación de especies migratorias compartidas.

La Iniciativa de Conservación Marina de Baja California a Mar de Bering intentará recabar fondos para apoyar diferentes sitios como continuación del proyecto.

Para mayor información sobre este proyecto, consúltese la página de la CCA en Internet: <<http://www.cec.org/grants/projects/details/index.cfm?varlan=espanol&ID=149>>.

Además del otorgamiento de subvenciones, el FANCA sirvió también como foro para el intercambio de información, tanto mediante la difusión de los proyectos apoyados como ayudando a organizaciones con proyectos similares a ponerse en contacto entre sí. El FANCA, por tanto, apoyó tanto las funciones de desarrollo de la capacidad como las de difusión pública de la CCA.

En junio de 2000 una revisión interna del FANCA concluyó que el fondo estaba logrando resultados específicos y sustanciales y que estaba haciendo una contribución significativa a las metas de la CCA. El CCPC, las ONG y funcionarios del gobierno mexicano expresaron un alto reconocimiento al FANCA.

Conclusión

- El FANCA cumplió una función importante en desarrollo de la capacidad, fomento de la participación de comunidades de base, en particular en México, y en la ampliación de la penetración social de la CCA.

6.3 Proceso de peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15

Como ya se indicó, el ACAAN fue negociado debido a la preocupación de que la falta de aplicación de las leyes ambientales de una de las Partes le pudiera conferir una ventaja competitiva ilegítima. El artículo 5(1) estipula por tanto que “cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales”. Uno de los principales mecanismos creados por el ACAAN para cumplir su objetivo de fortalecer el cumplimiento y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales es el proceso de las peticiones ciudadanas. Descrito en el artículo 14 del Acuerdo, este proceso permite que toda persona pueda hacer una petición al Secretariado cuando considere que una de las Partes está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. Dicha aseveración,

sin embargo, no tiene que hacer un vínculo con el comercio (por ejemplo, que la omisión en la aplicación podría acarrear una ventaja comercial). Cuando la petición cumple determinados requisitos, el Secretariado puede decidir solicitar una respuesta de la Parte aludida. Si el Secretariado considera que la petición amerita la elaboración de un “expediente de hechos”, puede elaborarlo si su recomendación es aprobada mediante el voto de al menos dos terceras partes del Consejo. Con voto similar, el Consejo puede decidir si difunde públicamente dicho expediente de hechos.

Un expediente de hechos no incluye recomendación alguna, ni el ACAAN prevé algún seguimiento de la Parte afectada. El impacto de dicho expediente es desencadenar revisiones internas, hacer crecer el perfil del asunto, motivar mayor cooperación entre dependencias o interjurisdiccional cuando haga falta y quizá avergonzar en público a la Parte. En la medida en que las Partes parecen tener un acuerdo informal de no intentar acudir al mecanismo de solución de controversias de la Quinta Parte del ACAAN, incluso si un expediente de hechos llega a la conclusión de que una Parte está “incuriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”, la preparación y publicación de los expedientes de hechos es, para todos los fines prácticos, el final del proceso.³⁷

Este mecanismo es el más innovador y controvertido del ACAAN. El CCPC, los CCN canadiense y de EU, el CCG, las ONG y varios investigadores han elogiado ampliamente el proceso por la mayor rendición de cuentas que impone a las Partes. El punto de vista de las Partes mismas es más ambiguo: aunque en público suscriben los valores subyacentes del proceso —transparencia, rendición de cuentas, más firme protección ambiental—, han buscado en la práctica acotarlo, por razones no bien apreciadas por los observadores externos. Aunque se han recibido muchas menos peticiones que las inicialmente anticipadas, el proceso mismo ha dominado la agenda de la CCA, tensado las relaciones entre el Consejo, el CCPC y el Secretariado y, según algunos observadores, afectado el desempeño del programa de cooperación entre las Partes.

En el origen de la controversia está la radical diferencia de expectativas que los ciudadanos y los gobiernos tenían respecto del proceso. Sus defensores han descrito con variedad el proceso de peticiones ciudadanas como:

- “Un papel único e indispensable en el impulso de una vigorosa aplicación de la legislación ambiental”.³⁸
- “La piedra angular del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”.³⁹
- La “pieza central” del ACAAN.⁴⁰

Los funcionarios gubernamentales, por otra parte, con frecuencia se dicen sorprendidos por el grado de intrusión del proceso y la autonomía del Secretariado en su administración.⁴¹ A muchos les resulta difícil aceptar que una organización con financiamiento gubernamental pueda comentar en forma pública sobre sus decisiones en materia de regulación. Algunos han buscado limitar su solicitud arguyendo que los peticionarios deben agotar los medios locales y demostrar daño directo antes de recurrir al artículo 14. Los gobiernos han mostrado preocupación particular respecto de los alegatos de omisiones generalizadas en la aplicación de la legislación, hechas en algunas de las peticiones del artículo 14. Estas preocupaciones han sido tanto prácticas como legales, a saber:

- Prácticas: ¿cómo se responde a dichas acusaciones generales? ¿Cuál sería el costo de documentar las estrategias de aplicación y actividades en grandes regiones a lo largo de un determinado periodo? ¿De qué forma participan las jurisdicciones involucradas (una consideración en particular importante para Canadá en donde las provincias tienen mayores responsabilidades de aplicación que el gobierno federal)? ¿Cómo se define “aplicación efectiva”?
- Legales: ¿puede un expediente de hechos que documenta omisiones generalizadas en la aplicación conducir a un proceso de solución de controversias en términos de la Quinta Parte del Acuerdo?⁴²

Funcionarios gubernamentales canadienses y mexicanos (Estados Unidos no ha sido objeto de este proceso tanto como sus vecinos) han cuestionado en consecuencia la carga de la prueba que los peticionarios debieran tener antes de que una Parte tenga que comprometer los recursos necesarios para la preparación de un expediente de hechos.⁴³

El proceso de presentar una petición y elaborar un expediente de hechos ha resultado ser mayor carga para todos —peticionarios, Partes y Secretariado— de lo que se había previsto en un principio. El proceso, en sí, es relativamente inflexible y una vez iniciado no ofrece ningún mecanismo alternativo para resolver los asuntos en cuestión.

Cuadro 4: Estado de las peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación conforme al artículo 14 del ACAAN, febrero de 2004

	Canadá	México	EU	TOTAL
Casos activos	4	7	-	11
Casos cerrados	10	14	8	32
Expedientes de hechos elaborados y difundidos	4	4	1	9
Desestimadas por no ameritar consideración ulterior en términos de los artículos 14(1) o (2)	4	6	3	13
Terminadas en términos del artículo 14(3)(a)	-	-	2	2
Terminadas en términos del artículo 15(1)	1	3	1	5
Retiradas por los peticionarios	-	-	1	1
Desestimadas por el Consejo en términos del artículo 15(2) luego de la notificación del Secretariado recomendando la elaboración de un expediente de hechos	1	1	-	2
TOTAL	14	21	8	43

Nos centramos, más adelante, en dos preguntas:

- ¿Se ha aplicado el proceso de peticiones ciudadanas como lo requiere el ACAAN?
- ¿Ha beneficiado el proceso de peticiones ciudadanas al medio ambiente de América del Norte?

¿Se ha aplicado el proceso de peticiones ciudadanas como lo requiere el ACAAN?

Cuando las Partes negociaron este proceso dejaron numerosos asuntos de instrumentación para resolver más adelante (por ejemplo, el límite de tiempo entre una etapa y otra en el proceso). Algunos de estos asuntos han planteado temas relacionados con la interpretación de los términos del Acuerdo. En 1995 las Partes aprobaron el primer conjunto de directrices para dar cuerpo a detalles administrativos y de procedimiento ausentes del ACAAN. Las Partes propusieron reformar dichas directrices en 1998. Luego de un proceso de consulta, el CCPC se declaró contrario a las reformas. En su sesión ordinaria de 1999, el Consejo adoptó algunas de las reformas propuestas, además de algunas nuevas sobre la instrumentación del artículo 14, al tiempo que inició discusiones internas sobre directrices para la preparación de los expedientes de hechos (artículo 15).

Debido a una fuerte oposición pública, el Consejo acordó en 2000 solicitar al CCPC la revisión de las lecciones aprendidas en el proceso desde 1995 y abordar ciertos asuntos preocupantes antes de emprender cambios ulteriores en las directrices. El CCPC presentó su informe de *Lecciones aprendidas* al Consejo en junio de 2001 con recomendaciones específicas respecto de oportunidad, transparencia, facilidad de acceso, equilibrio y seguimiento. El Consejo aceptó algunas de estas sugerencias y rechazó otras. En noviembre de 2001, el Consejo aceptó la recomendación del Secretariado sobre la preparación de cuatro expedientes de hechos, pero restringió el alcance a casos específicos y no a los alegatos de omisiones generalizadas en la aplicación de la ley planteados en las peticiones originales. Muchos observadores consideraron esta acción como contradictoria con la Resolución de Consejo que implicaba que el Consejo pediría al CCPC la revisión de cambios en el proceso antes de aplicarlos. En 2002 y 2003, el CCPC efectuó revisiones públicas por separado sobre dos asuntos: la cuestión de la limitación del alcance de los expedientes de hechos y la solicitud del Consejo de que el Secretariado entregue a las Partes, para sus comentarios, una propuesta de plan de trabajo para la preparación de los expedientes de hechos. Muchos observadores consideran que una de las consecuencias de esta evolución ha sido convertir el proceso en algo más legalista y complejo.

El ACAAN otorga al Secretariado una función central en la administración del proceso. En dicha función, el Secretariado debe considerar cuidadosamente los intereses de las Partes y los peticionarios. Los peticionarios y los observadores externos en su mayoría consideran que el Secretariado ha cumplido bien estas obligaciones.⁴⁴ Por su parte, el Comité de Revisión Independiente (CRI) destacó en 1998 que la fricción entre el Secretariado y el Consejo era más de procedimiento que de sustancia. Las Partes, por otro lado, consideran que el Secretariado en ocasiones ha extendido el proceso más allá de lo contemplado (por ejemplo, al proponer comentar públicamente sobre el cumplimiento de las Partes del proceso) y ha rebasado su autoridad (por ejemplo, al publicar un expediente de hechos antes de que las Partes lo autorizaran, al hablar con los medios a pesar de la objeción de las Partes). En una de las instancias el Consejo reprendió al Secretariado en público por supuestamente no haber seguido las directrices.⁴⁵ La forma en que el Secretariado ha administrado el proceso, en particular al inicio, contribuyó al desarrollo de una relación de enfrentamiento entre las Partes y el Secretariado.

Los miembros del Consejo en lo individual tienen también un papel delicado que cumplir en la administración del proceso, ya que pueden verse tanto como sujetos de una petición cuanto cumpliendo el seguimiento de la misma. Si no consiguen mantener el equilibrio entre estas dos funciones excluyentes, corren el riesgo de minar la legitimidad del proceso y su propósito mismo de promover la transparencia y la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Consejo ha adoptado una serie de medidas a través de los años para acotar el alcance del proceso:⁴⁶

- Al desaprobar el examen de alegatos sobre un patrón generalizado de omisiones en la aplicación en diversos expedientes de hechos;
- Al limitar el alcance de los expedientes de hechos, y
- Al cuestionar la suficiencia de información requerida para que el Secretariado recomiende la preparación de un expediente de hechos.

El CCPC, los CCN, el CCG de EU, miembros del sector académico, observadores independientes y ONG han criticado de forma amplia y repetida al Consejo por estas acciones.⁴⁷ Los argumentos han sido que (i) el Consejo ha excedido sus facultades legales al tomar decisiones que el ACAAN asigna al Secretariado (por ejemplo, determinar la aceptación de una petición); (ii) el impacto de estas acciones puede volver prohibitiva para los ciudadanos la presentación de peticiones; (iii) estas decisiones y acciones afectarán de modo adverso la credibilidad del proceso, y (iv) dichas acciones contribuirán a la percepción incipiente de que los miembros del Consejo operan en una situación en que existe conflicto de intereses. En su perspectiva, estos cambios comprometen la razón misma por la que los artículos 14 y 15 se redactaron: “(permitir) a 350 millones de ‘guardianes’ alertar al Consejo sobre cualquier ‘competencia a la baja’ como consecuencia de una laxa aplicación de la legislación ambiental”.⁴⁸

Esta perspectiva crítica es compartida por el equipo de asesores legales de los tres países que periódicamente apoya al Secretariado sobre asuntos de los artículos 14 y 15. En un documento presentado al CRED, los asesores consideran que:⁴⁹

“...si el alcance de los expedientes de hechos continúa limitándose a alegatos de omisiones específicas en la aplicación —un nido destruido aquí, el lecho de un arroyo dañado allá— es muy factible que el resultado sea una limitación importante de la efectividad del proceso de los artículos 14 y 15. Más aún, dichas limitaciones del alcance de los expedientes de hechos pueden dañar de manera permanente la integridad del proceso a un punto tal que resulte de poco interés para los posibles peticionarios. La integridad y credibilidad del proceso son esenciales debido a que se trata de un proceso público que descansa y es impulsado por la respuesta y acciones de los ciudadanos y las ONG de los tres países”.

En una resolución reciente relacionada con la petición Tala en Ontario (marzo de 2004), el Consejo, no obstante, sí aprobó la elaboración de un expediente de hechos exhaustivo después de que los peticionarios aportaron información adicional ante la solicitud de la CCA, arguyendo su caso. El peso de pruebas que deben reunir los peticionarios antes de que el Consejo convenga en la elaboración de un expediente de hechos sigue siendo un asunto a tratar para muchos observadores.

Además, los peticionarios han criticado a las Partes por no proporcionar la información solicitada por el Secretariado; por los retrasos en el proceso; por diluir la revisión de la CCA al iniciar acciones de aplicación inconexas, y por no responder a cartas de los peticionarios.⁵⁰

¿Ha beneficiado el proceso al medio ambiente de América del Norte?

La evidencia anecdótica indica que el proceso ha servido para proteger la calidad ambiental. No obstante, debido a que no existe seguimiento de los expedientes de hechos, los beneficios no se han documentado de manera sistemática. Puede esperarse, en general, que el proceso ayude al menos a incrementar el perfil del asunto al interior del gobierno que responde y a alentarlos a revisar su estrategia de aplicación. No obstante los problemas descritos, pueden encontrarse los siguientes ejemplos de los impactos positivos del proceso:

- El proyecto propuesto en Cozumel se ajustó a la baja y se introdujeron medidas adicionales de protección al arrecife amenazado. Además este caso influyó en la reforma de la legislación mexicana sobre evaluación de impacto ambiental.
- La presentación de la petición BC Hydro motivó la resolución de asuntos largo tiempo estancados. Por su parte, el expediente de hechos generó ideas para mejorar la aplicación del proceso de planeación sobre uso del agua y la política de “sin pérdida neta”.
- La investigación del Secretariado, efectuada como resultado de la petición Tala en BC, hizo evidentes deficiencias en los procedimientos del ministerio de Pesca y Océanos de Canadá, mismas que se buscó posteriormente resolver.
- El ministerio de Pesca y Océanos de Canadá incrementó su presencia en las provincias de las llanuras.
- En una carta a las autoridades del gobierno de Columbia Británica, el ministerio de Medio Ambiente de Canadá citó la petición BC Mining cuando rechazó la propuesta para adoptar un método de tratamiento de aguas residuales menos costoso, aunque menos efectivo, en la mina Britannia.
- La petición sobre las operaciones de una granja camaronícola en México (Aquanova) alentó negociaciones entre los peticionarios, las autoridades ambientales y locales y el empresario para buscar acciones que redujeran el impacto de las aguas residuales de la granja y se estableciera un programa de replantación de mangle.

Se argumenta que el proceso podría generar mayores beneficios ambientales si el Consejo no se dedicara a restringirlo. Algunos observadores han argumentado, por ejemplo, que las acciones del Consejo han erosionado la credibilidad del proceso y son directamente responsables del hecho de que no se hayan presentado nuevas peticiones contra EU en los pasados cuatro años y de que las grandes ONG ambientales de EU no estén usando el proceso.⁵¹

Conclusiones

- En los años iniciales, el Secretariado amplió su autoridad más allá de lo contemplado por el ACAAN.
 - Más recientemente, las acciones restrictivas del Consejo han roto el equilibrio establecido en el ACAAN y minado las funciones del Secretariado en formas que pueden comprometer la efectividad y credibilidad del proceso.
 - La ciudadanía no considera que las Partes estén apoyando el proceso de peticiones ciudadanas ni los valores que le subyacen.
 - El proceso de peticiones cumple una función útil al subrayar aspectos inadecuados de los esfuerzos de aplicación.
 - El proceso ha tenido un impacto positivo aunque modesto.
-



7. Conclusiones y recomendaciones

El Comité de Revisión y Evaluación del Decenio ha llegado a conclusiones sobre diversos aspectos de la aplicación del ACAAN y del trabajo de la Comisión para la Cooperación Ambiental durante los pasados diez años. A partir de estas conclusiones, hemos formulado las siguientes recomendaciones con el propósito de apoyar al Consejo de la CCA y a los demás órganos de la Comisión en la definición de su orientación para el próximo decenio.

Recomendaciones del CRED

FOMENTO DE LA ACCIÓN TRILATERAL PARA LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA DEL NORTE

1. Un compromiso renovado con la CCA como institución innovadora
2. Atención de las principales cuestiones medioambientales y de desarrollo sustentable en América del Norte
3. Fomento del conocimiento sobre los vínculos entre comercio y medio ambiente
4. Desarrollo de la capacidad institucional para el establecimiento de alianzas ambientales más sólidas

BUEN GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO EFICIENTE DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

5. Establecimiento de relaciones adecuadas: buen gobierno en la CCA
6. Garantía de la rendición de cuentas e informes sobre cumplimiento de las obligaciones
7. Otorgar mayor significado y peso a las sesiones del Consejo de Ministros
8. Orientación más precisa del programa de la CCA para lograr mayores adecuación y eficacia
9. Aseguramiento y apalancamiento de financiamiento sustentable para la CCA
10. Garantía de una instrumentación efectiva del proceso de peticiones ciudadanas
11. Logro de un acuerdo sobre la Quinta Parte del ACAAN, relativa a la solución de controversias entre las partes

GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO Y DIFUSIÓN

12. Generación y difusión del conocimiento
13. Consolidación del público de la CCA

CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

14. Cumplimiento de las recomendaciones de este informe

FOMENTO DE LA ACCIÓN TRILATERAL PARA LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE AMÉRICA DEL NORTE

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 2: Atención de las principales cuestiones medioambientales y de desarrollo sustentable en América del Norte

La CCA ha trabajado en numerosos asuntos ambientales de importancia trilateral, tales como conservación de la biodiversidad, manejo adecuado de las sustancias químicas y protección de la salud infantil, los cuales han contribuido a la integración de una agenda común para las tres Partes del ACAAN. La capacidad de la Comisión para registrar avances en otros temas se ha visto limitada debido a lo delicado que éstos pueden resultar en términos políticos para una o más de las Partes. El trabajo de la CCA en tales asuntos exige un cuidadoso análisis y una clara definición de funciones.

Recomendamos que la CCA continúe ocupándose de asuntos clave para el desarrollo ambientalmente sustentable de América del Norte, entre los que hemos identificado: el manejo de energía (incluidas fuentes renovables e instrumentos para el canje de emisiones), la gestión de los recursos hídricos (incluidos tratamiento de residuos urbanos y protección de cuencas hidrográficas) y la conservación de la biodiversidad.

Recomendamos que el Consejo establezca claramente la función de la CCA como analista y catalizadora en actividades relacionadas con la problemática ambiental en América del Norte, y formule criterios para realzar la presencia de la Comisión como:

- convocante de expertos e investigadores para el desarrollo del diálogo;
- “foro seguro” para que las Partes y los sectores interesados debatan asuntos e intereses compartidos, y
- creadora de herramientas y promotora de prácticas óptimas.

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 institucional 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 ambientales, 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 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.

BUEN GOBIERNO Y FUNCIONAMIENTO EFICIENTE DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

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. Respetto del plan de trabajo 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 ambientales y socioeconómicas e instituciones académicas e institutos de investigación política, 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 6: Garantía de la rendición de cuentas e informes sobre cumplimiento de las obligaciones

De conformidad con lo estipulado en el ACAAN, el director ejecutivo es responsable de elaborar, conforme a las instrucciones que reciba del Consejo, el informe anual de la CCA, mismo que se supone debe incluir las medidas emprendidas por cada una de las Partes en relación con sus obligaciones. Por consiguiente, el informe anual es un medio importante para que las Partes rindan cuentas de sus obligaciones nacionales y lleven un registro de los avances en su cumplimiento; sin embargo, se ha subutilizado.

Recomendamos que las Partes hagan un mejor uso de estos informes anuales para aportar revisiones objetivas y oportunas de los avances registrados en la instrumentación de sus obligaciones conforme al Acuerdo.

Recomendación 7: Otorgar mayor peso y significado a las sesiones ordinarias del Consejo de la CCA

Las sesiones ordinarias anuales del Consejo de la CCA brindan un foro importante para que los ministros establezcan una agenda ambiental común de América del Norte y adopten medidas trilaterales en favor del desarrollo sustentable.

Recomendamos que la sesión ordinaria anual del Consejo de la CCA se estructure a partir de una agenda que:

- *Permita a los ministros cumplir sus obligaciones como “consejo directivo” de la CCA, lo que incluye:*
 - *la definición de un Plan Estratégico para la CCA;*
 - *la supervisión de la instrumentación del Acuerdo, y*
 - *la recepción de informes del director ejecutivo sobre los resultados del programa de cooperación ambiental y también acerca del cumplimiento de sus obligaciones en términos del ACAAN.*

- *Aporte el foro para que los ministros:*
 - *den a conocer iniciativas clave de la CCA;*
 - *informen sobre los avances alcanzados en sus propios países por lo que respecta a la instrumentación del Acuerdo;*
 - *expongan los proyectos o iniciativas más importantes en favor de la cooperación ambiental de América del Norte;*

- pongan de relieve sus respectivas agendas nacionales en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable que se beneficiarían de la acción trilateral por conducto de la CCA, e
- interactúen con la ciudadanía en un conjunto delimitado de temas ambientales.

Al director ejecutivo corresponde un papel esencial en la organización de la sesión del Consejo de manera que ayude a los ministros en el logro de estos propósitos.

Recomendación 8: Orientación más precisa del programa de la CCA para lograr mayores adecuación y eficacia

En sus primeros diez años la CCA ha puesto en marcha un amplio programa de actividades, muchas de las cuales han beneficiado directamente al medio ambiente y a la ciudadanía de América del Norte. Este programa puede hacerse todavía más eficaz si se le delimita con una orientación estratégica más clara y precisa, lo que permitirá al Secretariado producir resultados de mayor calidad en menos áreas de programa.

Recomendamos que el Consejo de Ministros formule un Programa Quinquenal de Trabajo Estratégico para la Cooperación Ambiental de América del Norte. El director ejecutivo ha de iniciar este proceso en consulta con los Representantes Alternos, el CCPC y los CCN.

Recomendamos asimismo que este Programa Estratégico, junto con los resultados de nuestra Revisión del Decenio, sirva de base para que el director ejecutivo, en colaboración con los Representantes Alternos y con la asesoría del CCPC, elabore un Plan Operativo Trienal que el Consejo pueda aprobar en diciembre de 2004. A su vez, este Plan Trienal deberá orientar la integración de planes anuales de trabajo para las instituciones de la CCA, así como informes anuales al Consejo y la ciudadanía en torno a los avances registrados en la instrumentación.

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 y el cofinanciamiento de actividades y adscripciones temporales de expertos.

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 un 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 de 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.

GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO Y DIFUSIÓN

Recomendación 12: Generación y difusión del conocimiento

La CCA desempeña un importante papel como generador y depositario de información ambiental, incluidas las tendencias en materia de normas ambientales y cumplimiento de la legislación en América del Norte, el estado del medio ambiente y los vínculos entre comercio y medio ambiente. La generación de conocimiento ha sido uno de los puntos fuertes de la CCA y es una función sumamente valorada por intereses gubernamentales, no gubernamentales y de otra índole por igual. Los informes del Secretariado sobre temas ambientales de importancia para América del Norte, conforme al artículo 13, son uno de los vehículos de utilidad para la generación y comunicación de conocimiento.

A efecto de mantener y consolidar su papel de liderazgo en materia de conocimiento ambiental, la CCA debe garantizar que la información que presenta tenga un fundamento sólido en el conocimiento científico y esté dirigida a aquellos que pueden hacer un uso adecuado de su análisis; debe, asimismo, mantener la mayor de las calidades en sus productos informativos. Esta necesidad de contar con productos informativos confiables se aplica no sólo a los informes formales del Secretariado, sino a todo material producido en el seno de la CCA.

Recomendamos que la CCA fortalezca su papel en la producción de informes objetivos sobre el medio ambiente de América del Norte, y trabaje en forma activa para convertirse en el centro reconocido de información sobre temas ambientales y desarrollo sustentable en América del Norte.

Recomendamos que el Secretariado de la CCA garantice la calidad y utilidad de sus análisis y productos informativos mediante:

- una orientación más precisa de sus iniciativas de investigación y difusión de información, a efecto de que resulten relevantes para la definición de políticas y estén dirigidas a públicos específicos;
- procesos efectivos de consulta con todos los grupos de interés pertinentes en relación con el tema o producto específico para la obtención de opiniones y comentarios, y
- revisión de especialistas para garantizar rigor en la calidad de los productos.

Recomendamos que el presupuesto de la CCA contemple una partida suficiente para la elaboración de informes del Secretariado conforme al artículo 13, y que el Secretariado preste especial atención a garantizar que éstos se elaboren a partir de información bien fundamentada, mediante un proceso de análisis riguroso que incluya la revisión por especialistas en la materia.

Recomendación 13: Consolidación del público de la CCA

Para 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 ambientales 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.

CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

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.



8. Apéndices

APÉNDICE 1: Términos de referencia

1. Designación oficial

Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED)

2. Mandato

En conformidad con la Resolución de Consejo 03-02, el Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED) emprenderá un análisis retrospectivo de la instrumentación del ACAAN durante los pasados diez años para luego entregar al Consejo un informe con sus conclusiones. El informe también incluirá un examen de los efectos ambientales del TLCAN y presentará las recomendaciones al Consejo para definir la orientación futura de la CCA durante la próxima década. Para la elaboración del informe se contará con aportaciones del Consejo, el Secretariado, el CCPC y una amplia selección de organizaciones e instituciones que el CRED definirá. El informe final será entregado al Consejo en o antes del 1 de abril de 2004.

3. Tareas del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED)

- 3.1 Definir el alcance y los objetivos del informe.
- 3.2 Adoptar un plan de trabajo y un calendario para la elaboración del informe.
- 3.3 Solicitar comentarios e intervenciones del público, el Consejo, el Secretariado y el CCPC en etapas clave del proceso, incluida la revisión del borrador del informe y sus recomendaciones preliminares.

- 3.4 Preparar las recomendaciones al Consejo para incorporarlas en el informe final.
- 3.5 Publicar la versión final del informe.

4. Apoyo al CRED

- 4.1 El Secretariado brindará apoyo financiero para la operación del CRED, en apego a las políticas de la CCA en materia de viajes y tomando en consideración sus restricciones presupuestarias.
- 4.2 El CRED contará con el apoyo de un consultor, seleccionado por el propio Comité, que le asistirá en la realización de sus tareas, incluida la elaboración del informe final para revisión del CRED. Podrán utilizarse servicios de consultoría adicionales, en caso de así requerirse, para que el CRED disponga de investigación independiente especializada en asuntos que contribuirán a la integración del informe final.
- 4.3 El Secretariado puede sugerir un plan de trabajo y un calendario para la integración del informe.
- 4.4 El Secretariado proveerá los materiales de referencia que el CRED le solicite.
- 4.5 El Secretariado proveerá los servicios de traducción e interpretación que el CRED pueda requerir.

5. Composición

- 5.1 El CRED estará conformado por seis integrantes: dos por cada una de las tres Partes del ACAAN. Los miembros serán elegidos en función de su conocimiento sobre comercio y medio ambiente, o áreas relacionadas; su familiaridad con el ACAAN y la CCA, y su experiencia en los ámbitos empresarial, académico y de las organizaciones civiles. Los miembros del CRED serán voluntarios y se desempeñarán en forma independiente de las Partes.
- 5.2 La presencia de tres miembros (uno de cada país) será quórum suficiente para celebrar una reunión del CRED.
- 5.3 El propio CRED seleccionará a un miembro para presidir las reuniones del Comité.

Apéndice 2: Miembros del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED)

Pierre Marc Johnson (presidente) es abogado, médico, ex primer ministro de Quebec, ex profesor de derecho en la Universidad de McGill y actualmente consejero legal en la empresa Heenan Blaikie, con sede en Montreal. Cuenta con una amplia experiencia de colaboración con la Organización de las Naciones Unidas en negociación internacional sobre temas de medio ambiente y desarrollo. Recientemente presidió el Comité de Evaluación del Mecanismo Global de la Convención para la Lucha contra la Desertificación. Imparte conferencias en América del Norte, América Latina y Europa sobre los procesos y efectos de la globalización. Autor de *The Environment and NAFTA - Understanding and Implementing the New Continental Law* (Island Press, Washington, 1996), el doctor Johnson ha publicado entre muchos otros ensayos: *Beyond Trade: the Case for a Broadened International Governance Agenda* (Institute for Research on Public Policy, Montreal, 2000) y *Citizens, States and International Regimes: Challenges in a Globalized World* (IRPP, Montreal, 2003). Miembro fundador y ex vicepresidente de la Mesa Redonda Nacional sobre Medio Ambiente y Economía, órgano asesor del primer ministro de Canadá, presidió su Comité de Política Exterior de 1990 a 1997.

Daniel Basurto es abogado especializado en derecho ambiental y socio fundador de la empresa Lexcorp Abogados, por medio de la cual ha asesorado campañas nacionales y extranjeras sobre cumplimiento de la legislación ambiental mexicana. Actualmente se desempeña como presidente de la Comisión de Ecología de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin) y pertenece a los comités sobre medio ambiente de varias asociaciones industriales mexicanas. También forma parte del Comité Asesor Nacional para el Desarrollo Sustentable y del Comité Asesor Nacional para la Normalización Ambiental. Fue miembro del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la CCA. Ha escrito gran cantidad de artículos sobre derecho ambiental en diversas revistas y publicaciones especializadas, lo mismo extranjeras que nacionales.

Jennifer A. Haverkamp fue representante comercial adjunta para medio ambiente y recursos naturales en la Oficina de Representación Comercial de Estados Unidos (*Office of the United States Trade Representative*, USTR), puesto desde el que supervisó las negociaciones de los elementos ambientales de los acuerdos comerciales y participó en la negociación del ACAAN. Antes de incorporarse a la USTR trabajó para la Agencia de Protección Ambiental de EU, fungió como procuradora de medio ambiente en el Departamento de Justicia de EU y realizó una investigación sobre política ambiental en la Fundación para la Conservación (que luego se fusionó al Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza, WWF). Actualmente radica en Washington, DC, y trabaja como consultora independiente sobre comercio y política ambiental internacional. Asimismo, es profesora adjunta en la Universidad Johns Hopkins y forma parte del Comité Asesor sobre Comercio y Política Ambiental de la Representación Comercial de Estados Unidos (TEPAC, por sus siglas en inglés).

John F. Mizroch es presidente y director ejecutivo del Centro Mundial para el Medio Ambiente (*World Environment Center*, WEC), organización sin fines de lucro que fomenta el liderazgo corporativo en materia ambiental. Al llegar al WEC contaba ya con una amplia experiencia en temas de comercio, medio ambiente y desarrollo sustentable. Se ha desempeñado como Oficial del Servicio Exterior en Sudáfrica, funcionario de alto rango en el Departamento de Comercio durante las administraciones de Reagan y de Bush, y como asesor decano del Comité Económico Conjunto del Congreso de EU. También se ha dedicado a la práctica privada como abogado. Justo antes de integrarse al WEC, el señor Mizroch se desempeñó como director ejecutivo de una organización sin fines de lucro, con sede en Washington, DC, dedicada a la promoción de la transferencia de tecnología ambiental y a la inversión en el mundo en desarrollo. Desde ese cargo, manejó o supervisó programas en América Latina, Asia y Europa Oriental. Actualmente forma parte del Comité Asesor sobre Comercio y Política Ambiental de la Representación Comercial de Estados Unidos (TEPAC, por sus siglas en inglés).

Robert J.D. Page es vicepresidente de desarrollo sustentable en TransAlta Corporation, empresa privada de generación de electricidad con sede en Calgary, Alberta. También es presidente del Consejo de la BIOCAP Canada Foundation, miembro del Consejo del Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable e integrante del Consejo Empresarial para el Liderazgo Ambiental (*Business Environment Leadership Council*) y del Centro PEW sobre Cambio Climático Mundial (*Centre on Global Climate Change*, en Washington, DC). Fue presidente del consejo de la Asociación Internacional de Comercio de Emisiones (Ginebra) y decano de la Facultad de Diseño Ambiental en la Universidad de Calgary, donde aún se desempeña como profesor adjunto de ciencias del medio ambiente.

Blanca Torres, profesora e investigadora en El Colegio de México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es especialista en política exterior mexicana y relaciones Estados Unidos-México, con particular enfoque en cuestiones ambientales.

APÉNDICE 3: Metodología

El Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED) es un grupo independiente de seis miembros designado en octubre de 2003 por el Consejo de la CCA con el fin de revisar las operaciones y efectividad del acuerdo paralelo en materia ambiental del TLCAN, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). El Consejo eligió a los miembros del CRED con base en sus conocimientos sobre comercio y medio ambiente o campos relacionados; su familiaridad con el ACAAN y la CCA, y su experiencia en los ámbitos empresarial, académico o de organizaciones no gubernamentales (véase la lista de miembros en el apéndice 2). Durante el curso de su mandato, el CRED sesionó en 13 ocasiones, cinco veces en reuniones y las ocho restantes vía conferencia telefónica.

Programa	Fecha
Anuncio del mandato del CRED	Resolución de Consejo, 28 de marzo de 2003
Designación de miembros del CRED	Octubre de 2003
Primer encuentro en persona de miembros del CRED, Montreal	15 de octubre de 2003
Convocatoria general para la recepción de comentarios	16 de octubre de 2003
Primera teleconferencia del CRED	31 de octubre de 2003
Reunión CRED-CCPC	5 de diciembre de 2003
Segunda teleconferencia del CRED	8 de diciembre de 2003
Tercera teleconferencia del CRED	18 de diciembre de 2003
Convocatoria dirigida para la recepción de comentarios ciudadanos	12 de enero de 2004
Segunda sesión en persona de integrantes del CRED, Ciudad de México	19-20 de enero de 2004
Cuarta teleconferencia del CRED	18 de febrero de 2004
Tercera sesión en persona de integrantes del CRED, Washington	4 de marzo de 2004
Cuarta sesión en persona del CRED, Montreal	5-6 de abril de 2004
Quinta teleconferencia del CRED	16 de abril de 2004
Sexta teleconferencia del CRED	22 de abril de 2004
Séptima teleconferencia del CRED	18 de mayo de 2004
Octava teleconferencia del CRED	8 de junio de 2004
Presentación del informe en la sesión de Consejo	22 de junio de 2004

Para llevar a cabo su revisión y evaluación, el CRED recurrió a una combinación de:

1. *Revisión documental:* incluidos informes de la CCA, documentos gubernamentales y trabajos publicados (el apéndice 7 presenta una lista de las referencias consultadas para integrar el presente informe);
2. *Entrevistas:* más de 100 personas fueron entrevistadas como parte de la revisión, algunas más de una vez. La mayoría de estas entrevistas estuvieron a cargo de miembros del CRED o de personal de Stratos, aunque algunas fueron realizadas por subcontratistas que trabajaron para el CRED.

Las entrevistas que el CRED y Stratos realizaron fueron seleccionadas con base en los siguientes criterios:

- Equilibrio entre los tres países en las distintas categorías de interesados.
- Muestra representativa de miembros del Consejo actuales y pasados, de funcionarios

gubernamentales (incluidos funcionarios de áreas no relacionadas con el medio ambiente), de ONG, de representantes de la industria, de los comités asesores (CCPC, CCN, CCG de EU) y de expertos independientes.

- Disponibilidad.
- Presupuesto.

Además, el CRED entrevistó a todos los funcionarios de alto rango de la CCA. Los subcontratistas entrevistaron a personal de la CCA, funcionarios gubernamentales y otros que podían contribuir a los proyectos que les fueron encomendados. La lista de todos los entrevistados se presenta en el apéndice 4.

3. *Intervenciones ciudadanas:* Poco después de que se conformó el CRED, el Secretariado de la CCA emitió una convocatoria para la recepción de comentarios públicos usando su lista de distribución electrónica. Además, el CRED envió 115 cartas dirigidas a una variedad representativa de interesados no gubernamentales (incluidos empresarios) de los tres países, en las que les invitaba a aportar sus comentarios por escrito. La lista de las intervenciones ciudadanas recibidas se presenta en el apéndice 5.
4. *Contratación de investigaciones en áreas específicas:* El CRED encomendó nueve investigaciones sobre diversos temas relevantes para su mandato. La lista de estas contribuciones y sus autores aparece en el apéndice 6.
5. *Revisión de especialistas:* El CRED solicitó a cinco expertos independientes revisar una versión preliminar del informe y hacer comentarios al respecto. Estos expertos fueron Jorge Bustamante (El Colegio de la Frontera Norte/Universidad de Notre Dame), Alejandro Lorea (Consejo Coordinador Empresarial, CCE), John Kirton (Universidad de Toronto), John Knox (Universidad Estatal de Pensilvania) y David Runnalls (Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable).

APÉNDICE 4: Lista de entrevistados

Nombre	Cargo	Institución
Acheson, Kathy		Ministerio de Medio Ambiente de Alberta
Adkins, Jocelyn		EPA
Alanís Ortega, Gustavo	Presidente	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
Audley, John	Investigador titular	German Marshall Fund (antes con la EPA y diversas ONG de EU)
Ayers, Judith	Administrador Auxiliar para Asuntos Ambientales	EPA, Representante Alterno (EU)
Ballhorn, Richard	Director	DFAIT
Barba, Regina	Directora General de Participación Ciudadana	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)
Bastida-Muñoz, Mindahi Crescencio	Presidente	Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable
Bejarano, Fernando		Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México (RAPAM)
Bellefleur, Julie-Anne	Secretaria del Consejo	CCA
Benedetto, Miguel	Director General	Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ)
Berger, Martha	Oficina de Protección a la Salud Infantil	EPA
Berle, Peter		(ex miembro) CCPC (EU)
Bowcott, Andy	Gerente	Ministerio de Medio Ambiente de Canadá, Dirección de Relaciones Internacionales, ex miembro del CPG
Bramble, Barbara		Federación Nacional de Vida Silvestre; miembro del Comité de Revisión Independiente del Cuatrienio de la CCA
Browner, Carol	Ex Administradora de la EPA y ex integrante del Consejo (EU)	
Caldwell, Jake		Programa de Globalización y Medio Ambiente, Federación Nacional de Vida Silvestre, Washington
Carabias, Julia	Ex Secretaria de Medio Ambiente y ex integrante del Consejo (México)	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap)
Carrillo, Óscar	Oficial Federal Designado, comités consultivos Gubernamental y Nacional	EPA
Carpentier, Chantal Line	Jefa de Programa, Medio Ambiente, Economía y Comercio	CCA
Castillo Ceja, Mateo	Ex presidente	CCN de México

Nombre	Cargo	Institución
Cerutti, Rita	Directora en funciones	Dirección de Relaciones Internacionales, ministerio de Medio Ambiente de Canadá
Charbonneau, Julie	Analista, Desarrollo e integración de políticas	Ministerio de Medio Ambiente de Canadá
Christmas, Dan	Asesor decano	Consejo de Banda Membertou
Clarey, Patricia	Jefa de Personal	Oficina del Gobernador de California; CCPC
Clarke, Amelia	Presidenta	Sierra Club de Canadá, Montreal
Clifford, Jerry	Administrador Auxiliar Adjunto, Oficina de Asuntos Internacionales	EPA
Cloghesy, Michael	Presidente	Centro Patronal de Medio Ambiente de Quebec, ex miembro del CCPC (Canadá)
Cooper, Katherine	Investigadora	Asociación Canadiense de Derecho Ambiental
Correa Sandoval, Nelly	Profesora	Centro de Calidad Ambiental
Cortinas, Cristina	Ex directora de Materiales Peligrosos, Residuos y Actividades de Riesgo, Instituto Nacional de Ecología de México	Actual consultora privada
Cough, Paul	Director, Oficina de Política Ambiental Internacional	EPA
De Buen, Odón	Ex director	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (Conae)
Delgado, Martha	Presidenta	Presencia Ciudadana Mexicana
Desai, Dinkerrai	Coordinador ambiental	Comando de Materiales, Ejército de EU
Durán, Arturo	Comisionado	Comisión Internacional de Límites y Aguas, Sección de Estados Unidos
Elgie, Stewart	Miembro, CCN (Canadá)	
Enkerlin, Ernesto	Presidente	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Fernández, Adrián	Director General de Investigación sobre la Contaminación Urbana, Regional y Global	Instituto Nacional de Ecología (INE)
Ferretti, Janine	Ex Directora Ejecutiva, CCA	
Ferron-Tripp, Spencer	Jefe de Prensa y Difusión	CCA
Figueroa, Alma Leticia	Directora General de Ecología y Protección Civil	Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua
Findlay, Rick	Director, Programa sobre Agua	Pollution Probe
Fisher, Jeff		Departamento de Estado de EU, Oficina de Ecología y Conservación Terrestre
Gardner, Jane	Administradora y Consejera legal, Programas de saneamiento	General Electric Company; CCPC
Garver, Geoff	Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas (UPC)	CCA

Nombre	Cargo	Institución
Gérin, Jacques	Ex presidente, CCPC	
González, Víctor	Director	Fondo de Proyectos para la Prevención de la Contaminación (Fiprev)
Greene, Adam	Director de Asuntos Ambientales y Responsabilidad Corporativa	Consejo de Negocios Internacionales
	Miembro	CCN de EU
Guerrero, Hernando	Director, Oficina de Enlace en México	CCA
Hajost, Scott	Director Ejecutivo	Oficina Multilateral de EU, IUCN, Washington DC
Hanson, Arthur J.	Investigador distinguido	Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable
Hecht, Alan	Director, Desarrollo Sustentable	EPA; participó en las negociaciones del ACAAN
Herrmann, Hans	Jefe de Programa, Conservación de la Biodiversidad	CCA
Hoth, Jürgen	Gerente de Programa, Conservación de la Biodiversidad	CCA
Jarvis, Bill	Director, Política de Investigación	Ministerio de Medio Ambiente de Canadá
Kennedy, William	Director Ejecutivo	CCA
Knox, John	Profesor de Derecho	Universidad Estatal de Pensilvania (también presidente del CCN de EU)
Lapierre, Louise		Ministerio de Medio Ambiente de Quebec
Lazar, Avrim	Director Ejecutivo	Asociación de Productos Forestales de Canadá, ex representante alterno de Canadá
Lavallée, François	Jefe	Inventario Nacional de Emisión de Contaminantes, ministerio de Medio Ambiente de Canadá
Lichtinger, Víctor	Ex secretario de Medio Ambiente y ex director ejecutivo de la CCA	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)
Lloyd, Evan	Director de Comunicaciones	CCA
Magraw, Dan	Presidente	Centro de Derecho Ambiental Internacional; ex asesor legal de la EPA para las negociaciones del ACAAN
Mahfood, Steve	Director	Departamento de Calidad Ambiental de Missouri
Mann, Howard	Consultor, Comité de Revisión Independiente del Cuatrienio de la CCA	
Marzouk, Evonne		EPA
May, Elizabeth	Directora Ejecutiva	Sierra Club de Canadá
McDonald, Patricia	Consultora; integrante del CCPC	

Nombre	Cargo	Institución
Medina Aguilar, José Manuel	Miembro del CPG (México)	Semarnat
Mitchell, Anne	Director Ejecutivo	Instituto Canadiense de Derecho y Políticas Ambientales, Toronto
Muffett, Carroll	Consejera Legal Internacional	Defensores de la Vida Silvestre, Washington, DC
Padrón, Francisco	Director, Programa IMAC	Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN)
Pepin, Manon	Oficial de Enlace del CCPC	CCA
Pérez-Gil, Ramón	Consultor	UICN, Comité Nacional de México, Ciudad de México
Perras, Jean	Presidente, CCN (Canadá)	
Phare, Merrell-Ann	Directora Ejecutiva, Consultora Legal	Centro de Recursos Ambientales Indígenas, CCPC (Canadá)
Plaut, Jonathan	Ex integrante del CCPC (EU)	
Porter, Stephen	Abogado Decano, Comercio y Cambio Climático	Centro para el Derecho Ambiental Internacional, Washington/Ginebra
Price, Michelle	Oficina de Prevención de la Contaminación y Sustancias Tóxicas	EPA
Redhead, Bob		Cámara de Comercio
Redlin, David	Miembro del CPG	EPA
Rose, Erwin		Departamento de Estado de EU
Roy, Martin	Coordinador, Acuerdos de Cooperación Ambiental	Departamento Canadiense de Relaciones Exteriores
Rubinoff, Pam	Coordinador de Programas Mexicanos	Centro de Recursos Costeros, Universidad de Rhode Island
Runnalls, David	Presidente	IISD
Saint-Laurent, Carole	Asesora de Política Internacional	WWF/UICN, Toronto
Samaniego, José Luis	Ex Representante Alterno (México)	
Sandoval Olvera, Carlos	Presidente	Consejo Nacional de Industriales Ecologistas
Schorr, David	Ex presidente del CCN de EU (con el WWF EU)	Actual consultor privado
Shantora, Victor	Jefe de Programa, Contaminantes y Salud	CCA
Silván, Laura	Directora	Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental
Slater, Robert	Ex viceministro asistente, Servicio de Conservación Ambiental	Ministerio de Medio Ambiente de Canadá
Smith, Norine	Viceministra asistente	Ministerio de Medio Ambiente de Canadá; Representante Alterna de Canadá
Stoub, Jeffrey	Gerente de Publicaciones	CCA
Tajbakhsh, Melida		Departamento del Interior de EU
Tingley, Donna	Presidenta, CCPC	

Nombre	Cargo	Institución
Tollefson, Chris	Profesor de derecho	Universidad de Victoria
Tornel, Raúl	Ex presidente	Comisión de Ecología, Concamin
Urteaga, José Antonio	Director de Programas	Fideicomiso para el Ahorro de Electricidad (FIDE)
Vaughan, Scott	Director, Desarrollo Sustentable	Organización de Estados Americanos (OEA), ex jefe de Programa, Medio Ambiente, Economía y Comercio, CCA
Vetter, Darci	Oficina de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Oficina de Representación Comercial de EU (USTR)
Wirth, David	Miembro del CCN de EU; profesor	Escuela de Leyes de la Universidad de Boston
Whitehouse, Tim	Jefe de Programa, Legislación y Políticas Ambientales	CCA
Wright, Doug	Director de Programas	CCA

APÉNDICE 5: Lista de intervenciones ciudadanas recibidas

Nombre	Afiliación	País
Agardi, Tundy	Director Ejecutivo, Sound Seas	EU
Alanís Ortega, Gustavo	Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda)	México
Angulo, Rayo		México
Cortinas, Cristina	Instituto Nacional de Ecología (INE)	México
Esty, Daniel	Universidad de Yale	EU
Hill, Bonny	BC Hydro	Canadá
Jiménez, Blanca	Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	México
Knox, John	Profesor de derecho, Universidad Estatal de Pensilvania (Penn State)	EU
Muller, Frank G.	Universidad Concordia	Canadá
Penn, Alan	Asesor Científico, Autoridad Regional Cree	Canadá
Wirth, David	Profesor, Escuela de Leyes de la Universidad de Boston	EU
Wong, Yee	Instituto de Economía Internacional	EU

APÉNDICE 6: Lista de investigaciones contratadas

- Block, Greg M. International Environmental Law Project (IELP), Lewis and Clark Law School. “The North American Commission for Environmental Cooperation and the Environmental Effects of NAFTA: A Decade of Lessons Learned and Where They Leave Us.”
- Christensen, Randy L. Counsel, Sierra Legal Defense Fund. “The Citizen Submission Process Under Articles 14 & 15 of the North American Agreement for Environmental Cooperation: A Canadian NGO Perspective.”
- Creech, Heather. Director, Knowledge Communications, International Institute for Sustainable Development (IISD). “CEC Information Assessment.”
- Dannenmaier, Eric; Alastair Lucas; José Juan González M., y Carla Delfina Aceves. Tulane Institute for Environmental Law and Policy. “Assessing the NACEC Public Advisory Committees.”
- Deutz, Andrew M. Special Advisor for Global Policy, IUCN – The World Conservation Union. “Comments on the Relevance and Effectiveness of the Commission on Environmental Cooperation for the Ten-Year Review and Assessment Committee.”
- Gutiérrez Mendivil, Domingo. Academia Sonorense de Derechos Humanos, AC, “Evaluación del Decenio del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).”
- Oven, Mark y Marina Bergua. PA Consulting Group. “Analysis of capacity building results as part of the 10-year assessment of the Commission’s operations on Environmental Cooperation.”
- Paquin, Marc y Karel Mayrand. Unisféra International Centre. “The Effectiveness of the NAAEC Articles 14 & 15 Process: Discussion Paper.”
- Wold, Chris. International Environmental Law Project (IELP), Lewis and Clark Law School. “The Inadequacy of the Citizens’ Submission Process of Articles 14 & 15 of the North American Commission on Environmental Cooperation.”

APÉNDICE 7: Referencias

- Abel, Andrea. 2003. "NAFTA's North American Agreement for Environmental Cooperation: A Civil Society Perspective." Americas Program Policy Report (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, 17 de marzo).
- Allen, Linda. 2003. "CEC Bibliography." Unisfera, Montreal. Septiembre.
- Allen, Linda. 2003. "Literature Review of the North American Agreement on Environmental Cooperation." Unisfera, Montreal. Septiembre.
- Audley, John. 2003. "Issue Brief: The Art of the Possible: Environment in the Free Trade Area of the Americas." Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC. Noviembre.
- Audley, John. 2003. "Learning lessons taught by NAFTA." Carnegie Endowment for International Peace (publicado originalmente en San Diego Union-Tribune), Washington, DC. Noviembre.
- Audley, John, Demetrios G. Papademetriou, Sandra Polaski y Scott Vaughn. 2003. "Introduction." *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC. Noviembre.
- Audley, John y Scott Vaughan. 2003. "Time for the NAFTA Environmental Watchdog to Get Some Teeth." Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. 1993. Resolución No. IBRD 93-10: "The Work Bank Inspection Panel." Septiembre.
- Bemal, Carlos, *et al.* 2004. "Ten-Year Review of the CEC – Special Legal Advisors' Letter to the TRAC." Febrero.
- Bendesky, León, Barbara Bramble y Stephen Owen. 1998. "Balance cuatrienal del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: Informe del Comité de Revisión Independiente." Comité de Revisión Independiente del ACAAN. Montreal.
- Block, Greg. 2003. "Trade and the Environment in the Western Hemisphere: Expanding the North American Agreement on Environmental Cooperation into the Americas." *Environmental Law* (Lewis and Clark Law School). 33(3). Verano.
- CCA. 1996. "Efectos del TLC Estudio sobre intentos recientes de medir los efectos del comercio en el medio ambiente: informe general y documentos de referencia." CCA. Abril.
- CCA. 1996. "Efectos potenciales del TLC sobre el medio ambiente: opiniones y argumentos, 1991-1994." CCA.
- CCA. 1997. "Las Instituciones del TLC: Rendimiento y potencial ambiental de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados." CCA.
- CCA. 1999. "Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC): El Marco de Trabajo Analítico (Fase II) y Estudios temáticos." CCA.
- CCA. 2001. "Prioridades en el Reforzamiento de la Capacidad de Gestión Ambiental en México." CCA. Junio.
- CCA. 2002. "Libre comercio y medio ambiente: la imagen se aclara." CCA.
- CCA. 2002. "Agenda de América del Norte para la Acción: 2003-2005." CCA. Diciembre.

- CCA. 2003. "Plan Estratégico de Cooperación para la Conservación de la Biodiversidad de América del Norte." CCA.
- Comité Consultivo Gubernamental de EU. 2002. *Governmental Advisory Committee to the U.S. Representative to the Commission for Environmental Cooperation. GAC Advice No. 2002-6, 2002-7, 2002-8, 2002-9.* Washington DC.
- Comité Consultivo Gubernamental de EU. 2004. *Governmental Advisory Committee to the U.S. Representative to the Commission on Environmental Cooperation.* Washington DC.
- Comité Consultivo Nacional de EU. 2002. *National Advisory Committee to the US Representative to the Commission for Environmental Cooperation.* Noviembre.
- Comité Consultivo Nacional de Canadá. 2002. Sin título. Noviembre.
- Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). 2002. "Recomendación al Consejo 02-08: Oportunidades de desarrollo de la capacidad y educación en el programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas". CCA. Julio.
- Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). 2002. "Recomendación al Consejo 02-09: La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y el capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)". CCA. Julio.
- Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). 2002. "Borrador del Plan Programa y Presupuesto 2003-2005." CCA.
- Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). 2003. "Recomendación al Consejo 03-01: Búsqueda de equilibrio entre los intereses de la ciudadanía y los de los inversionistas en la aplicación del capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)". CCA. Marzo.
- Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). 2003. "Recomendación al Consejo 03-05: Limitación del alcance de los expedientes de hechos y revisión del funcionamiento de la Resolución 00-09 del Consejo de la CCA en relación con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte." CCA. Diciembre.
- Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). 2004. "Recomendación al Consejo 03-06: Prevención y control de especies invasoras en América del Norte." CCA. Enero.
- Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). 2001. "Lecciones aprendidas: Peticiones ciudadanas en términos de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte." CCA. Junio.
- Charnovitz, Steve. 2002. "The Economics of Energy and the Environment: Reflections on North American Environmental Cooperation." *Canada-United States Law Journal.* 28.
- Cosbey, Aaron. 2002. "NAFTA's Chapter 11 and the Environment: A Briefing Paper for the CEC's Joint Public Advisory Committee." IISD. Junio.
- Deere, Carolyn. 2004. "The FTAA: Time for Fairer, Greener Regional Integration." *Bridges.* 8(1). Enero.
- Deere, Carolyn L. y Daniel C. Esty (eds). 2002. "Greening the Americas: NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade." MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Dimento, Joseph F. y Pamela M. Doughman. 1998. "Soft Teeth in the Back of the Mouth: The NAFTA Environmental Side Agreement Implemented." *Georgetown International Environmental Law Review.* 10(3).

- Environmental Law Institute. 2003. "Informe Final: Asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte". Washington DC. Octubre.
- Environment News Service. 2004. "Environment Key to U.S. Free Trade Agreement with Morocco." Environment News Service. Marzo.
- Ferretti, Janine. 2003. "Innovatoin in Managing Globalization: Lessons from the North American Experience" *Georgetown International Environmental Law Review*. 15(3).
- Ganster, Paul. 2002. "Chapter 1: Economy and Environment: Overview and Recommendations." En *The U.S.-Mexican Border Environment: Economy and environment for a sustainable border region: Now and in 2020*. San Diego State University Press, San Diego, California.
- Goldschmidt, Mark R. 2002. "The Role of Transparency and Public Participation in International Environmental Agreement: The North American Agreement on Environmental Cooperation." *Boston College Environmental Affairs Law Review*. 29(2).
- Hufbauer, Gary C., Reginald Jones y Diana Orejas. 2001. "NAFTA and the Environment Americas: Lessons for Trade Policy." Discurso en el *International Policy Forum*. Febrero.
- Hufbauer, Gary C. y Jeffery J. Schott. 2000. *North American Environment Under NAFTA*. Institute for International Economics.
- IISD. 2000. "A Summary Report from the NACEC Trade and Environment Symposium." *Sustainable Developments*. 41(1). Octubre.
- Johnson, Pierre Marc. 2002. "Trade Liberalization and the Environment: from NAFTA to the FTAA." *Isuma*. Primavera.
- Logan, Marty. 2003. *Trade-Americas: FTAA Environmental Outlook Bleak, Experts Say*. Inter Press Service. Montreal. Octubre.
- Mann, Howard. 2000. "NAFTA and the Environment: Lessons for the Future." *Tulane Environmental Law Journal*. 13(2).
- Mann, Howard. 2003. *The Free Trade Commission Statements of October 7, 2003, on NAFTA's Chapter 11: Never-Never Land or Real Progress?* IISD.
- Markell, David L. y John Knox (eds). 2003. *Greening NAFTA*. Stanford University Press, Stanford, California.
- Maurer, Crescencia, et al. 2003. *Aligning Commitments: Public Participation, International Decision-Making, and the Environment*. World Resources Institute, Washington DC. Mayo.
- McFadyen, Jacqueline. 1998. *NAFTA Supplemental Agreements: Four Year Review*. Institute for International Economics.
- Menyas, Peter. 2004. "Adviser Warns NAFTA Ministers Against Diluting Environmental Complaint Process." *Environment Reporter*. Enero.
- Menyas, Peter. 2003. "NAFTA Advisory Group Urges Ministers to Maintain Funding for Community Projects." *International Environmental Reporter*. Noviembre.
- "NAFTA Free Trade Commission Joint Statement." 2003. Montreal. Octubre.
- Paquin, Marc. 2004. *CEC Groups and Committees: Analysis and Recommendations*. Unisfera, Montreal. Enero.

- Paquin, Marc y Karel Mayrand. 2003. "The Articles 14 & 15 Citizen Submission Process: Discussion Paper." Unisfera, Montreal.
- Paquin, Marc y Karel Mayrand. 2003. "The CEC and NAFTA Effects on the Environment: Discussion Paper." Unisfera, Montreal. Septiembre.
- Paquin, Marc y Karel Mayrand. 2003. "The Evolution of the CEC Program and Budget: Discussion Paper." Unisfera, Montreal. Septiembre.
- Policy Research Initiative. 2002. "Environment and Trade Project: Defining the Research Agenda (Workshop Proceedings)." Ottawa, Ontario. Junio.
- Raustiala, Kal. 2001. "Reporting and Review Institutions in 10 Multilateral Environmental Agreements." UNEP. Nairobi.
- Schott, Jeffery. 2003. "Statement Before the Tenth Regular Session of the Council of the Commission for Environmental Cooperation." Institute for International Economics, Washington DC.
- Stratos Inc. 2000. "Mexico's Environmental Management Capacity Needs in Support of the North American Agreement on Environmental Cooperation." Ottawa, Ontario. Julio.
- Studer, Isabel. 2003. Presentation: "Has the North American Commission Been Effective?" Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC.
- US Committee on Finance, Floor Statement of Senator Max Baucus. 2003. "Negotiation of a U.S.-Central American Free Trade Agreement." Septiembre.
- USTR. 1998. "NAFTA Works for America: Administrative Update on the North American Free Trade Agreement 1993-1998." USTR.
- Vaughn, Scott. 2003. "The Greenest Trade Agreement Ever? Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Liberalization", en *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC. Noviembre.
- Vaughan, Scott y John Audley. 2003. "Ten Year Review of the North American Commission for Environmental Cooperation: Preliminary Observations." Carnegie Endowment for International Peace. Washington DC.

APÉNDICE 8: Informes del artículo 13

Informes del Secretariado del artículo 13

BORRADOR – Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México 11 de marzo de 2004

El 11 de marzo de 2004, el Secretariado de la CCA dio a conocer para comentarios públicos el borrador del informe “Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México”, escrito de manera independiente por los principales expertos mundiales en la materia. El proceso del informe se inició en 2002, luego de la petición de varias comunidades y ONG de que se investigara la presunta presencia de material genéticamente modificado entre los plantíos de variedades tradicionales de maíz mexicano, a pesar de la moratoria en el uso de transgénicos. El Secretariado de la CCA designó a un grupo asesor internacional para que supervisara la elaboración del informe y presentara recomendaciones a los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México.

El libro final analizará las posibles consecuencias de la presencia de maíz alterado en México, mismas que incluyen numerosas cuestiones, entre otras: la diversidad genética del maíz y sus parientes silvestres; los ecosistemas naturales, agricultura, salud humana y de las especies; sociedad y cultura, y riesgos y oportunidades.

Retos y oportunidades ambientales del dinámico mercado de electricidad en América del Norte 17 de junio de 2002

El informe analiza los impactos ambientales a largo plazo y transfronterizos, la nueva capacidad de generación y la forma en que la integración del mercado de electricidad puede afectar el medio ambiente de América del Norte. Se destacan las oportunidades de cooperación internacional, entre otras, la gestión de las cuencas atmosféricas transfronterizas, instrumentos económicos innovadores, la eficiencia energética y la energía renovable, acceso a la información y evaluación del impacto ambiental acumulado transfronterizo. En el proceso de generar la información para el informe, los miembros del Comité Asesor, los gobiernos y miembros del público identificaron y analizaron consideraciones clave de política que pueden surgir de la creciente integración del mercado e hicieron propuestas específicas en el informe.

Curso de vida

Agenda para la conservación del hábitat transfronterizo de aves migratorias de los altos del río San Pedro 1 de junio de 1999

Este informe expone varias acciones concretas orientadas a lograr un equilibrio entre las actividades humanas y la preservación de un importante hábitat de vida silvestre en los altos del río San Pedro. Ofrece un panorama de campo sobre los muchos retos y oportunidades que las comunidades locales, los estados, provincias y gobiernos nacionales enfrentarán al considerar medidas para proteger a las especies migratorias.

Rutas continentales de los contaminantes

Hacia una agenda para la cooperación en materia de transporte a grandes distancias de la contaminación atmosférica en América del Norte 1 de enero de 1997

Este informe subraya temas esenciales respecto del transporte a grandes distancias de los contaminantes atmosféricos en América del Norte, con la intención de fomentar una mayor cooperación trilateral en todos los niveles para abordar este urgente problema. Existen pruebas claras que muestran que la contaminación transfronteriza afecta la salud humana, la naturaleza y los recursos naturales. Es amplia la evidencia, asimismo, de que las tres naciones y sus sociedades pueden colaborar de manera exitosa para dar respuesta a problemas de alcance subcontinental, ampliando y profundizando las actuales áreas de cooperación bilateral. Es importante tomar en cuenta esta interdependencia y comenzar a actuar juntos al respecto, con la debida consideración de las responsabilidades y preocupaciones comunes, así como a las diferencias en condiciones y posibilidades de los tres países.

Informe del Secretariado: la Presa de Silva

Informe del Secretariado de la CCA sobre la muerte de aves migratorias en la Presa de Silva (1994-1995)

1 de octubre de 1995

El Secretariado de la CCA creó el Panel Científico de la Presa de Silva, integrados por especialistas en biología de aves acuáticas, enfermedades de la vida silvestre, toxicología, ecología, hidrología e ingeniería química. El panel recibió instrucciones de 1) informar al Secretariado sobre las posibles causas de la mortalidad de las aves acuáticas en la Presa de Silva, y 2) buscar elementos sobre lo que se podría hacer para: a) reducir el riesgo de que se presente otra mortandad en la reserva y la cuenca; b) proponer un mecanismo de respuesta si un fenómeno igual se produce en los territorios de Canadá, Estados Unidos o México, y c) buscar oportunidades de cooperación internacional que se deriven del trabajo del panel.

Notas

¹ A través de estas preguntas hemos centrado la atención de nuestra evaluación en las instituciones de la CCA: el Consejo, el Secretariado, el Comité Consultivo Público Conjunto y los Comités Consultivos Nacionales. El ACAAN también impone obligaciones a cada una de las Partes, pero no contábamos con los recursos necesarios para evaluar el grado en el que las Partes las están cumpliendo.

² Comité de Revisión Independiente (1998), *Evaluación cuatrienal del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Informe del Comité de Revisión Independiente*. Montreal. Disponible en la página de la CCA en Internet (www.cec.org).

³ Comunicado conjunto de la Comisión de Libre Comercio del TLCAN, Montreal, 7 de octubre de 2003.

⁴ Los tres países (“las Partes”) negociaron dos acuerdos paralelos más, sobre asuntos laborales y sobre aumento súbito de importaciones.

⁵ El ACAAN no especifica que los miembros del Consejo deban ser ministros de medio ambiente; únicamente que debe tratarse de funcionarios de rango de secretaría de Estado o su equivalente; tampoco se limita el número de miembros del Consejo.

⁶ Otro factor que fortaleció la conciencia ambiental y el compromiso gubernamental con el medio ambiente fue el ingreso de México a la OCDE en 1994.

⁷ Véase John Knox, “The CEC and Transboundary Pollution”, en Markell y Knox, eds. (2003), *Greening NAFTA*. (Stanford University Press, Palo Alto, California).

⁸ El informe anual correspondiente a 2002 se publicó a finales de mayo de 2004, una vez que el CRED concluyó su evaluación.

⁹ Janine Ferretti (2003), “Innovations in Managing Globalization: Lessons from the North American Experience”, en *Georgetown International Environmental Law Review*, 15:367.

¹⁰ Este registro obligatorio aún no se pone en marcha.

¹¹ Véase Mark Oven y Marina Bergua (2004), “Analysis of capacity-building results as part of the 10-year assessment of the Commission’s operations”, Informe comisionado por el Comité de Revisión y Evaluación del Decenio.

¹² Fuente: Secretariado de la CCA. En el momento de la redacción no se disponía de cifras para el año completo.

¹³ Véase Mark Winfield (2003), “North American Pollutant Release and Transfer Registries—A Case Study in Environmental Policy Convergence”, en David Markell y John Knox, eds., (2003), *Greening NAFTA*.

¹⁴ La Asociación Canadiense de Fabricantes de Productos Químicos, por ejemplo, ha criticado el informe de la CCA sobre sustancias tóxicas y salud infantil.

¹⁵ En contraste, la Organización Mundial del Comercio registró durante la década pasada varias controversias relacionadas con el medio ambiente; por ejemplo, en relación con productos como gasolina reformulada, camarones y asbestos.

¹⁶ Las Partes plantearon la creación de un Secretariado Coordinador del TLCAN cuando se aprobó el Tratado, pero no se estableció.

¹⁷ Comisión para la Cooperación Ambiental (1997), *Las instituciones del TLC: rendimiento y potencial ambiental de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados*. (CCA, Montreal), p. 64.

¹⁸ El artículo 10(6)(a) del ACAAN establece que el Consejo deberá actuar “como centro de información y de recepción de comentarios de organizaciones y de personas sin vinculación gubernamental, en relación con esas metas y objetivos [del TLCAN]”.

¹⁹ Véase, por ejemplo, CCA (1996), *Efectos potenciales del TLCAN: opiniones y argumentos 1991-1994*.

²⁰ El personal del Secretariado expresó frustración por la falta de disposición de los funcionarios de los ministerios de comercio para criticar o comentar por escrito el plan de trabajo. Los funcionarios de comercio, por otro lado, se pusieron en guardia al enterarse de que el Secretariado había decidido inicialmente el Uso de TLCAN como término general sobre flujos comerciales y desarrollo económico más amplio, terminología que, según los temores de los funcionarios, podría llevar a que se culpara al TLCAN por efectos ambientales no relacionados.

²¹ Véase Mary Kelly y Cyrus Reed, “The CEC’s Trade and Environment Program”, en Markell y Knox (2003), *Greening NAFTA...*, Stanford University Press, Stanford, p. 101.

²² La serie Comercio y Medio Ambiente puede consultarse en www.cec.org

²³ Scott Vaughan (2003), “The Greenest Trade Agreement Ever? Measuring the Environmental Impacts of Agricultural Liberalisation”, en Audley, Papademetriou *et al.* (2003), *NAFTA’s Promise and Reality* (Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.).

²⁴ El informe del artículo 13 de la CCA *Retos y oportunidades ambientales del dinámico mercado de electricidad de América del Norte* destaca este punto y previene sobre posibles conflictos entre jurisdicciones con grandes diferencias en normas sobre emisiones y calidad del aire, así como políticas que disminuyan la efectividad de los enfoques locales en las jurisdicciones vecinas. Las emisiones atmosféricas transfronterizas en una jurisdicción no participante en una cuenca atmosférica gobernada por un sistema de tope y canje de contaminantes son ejemplo de ambas preocupaciones.

²⁵ Véase Claudia Schatan, “The Environmental Impact of Mexican Manufacturing Exports under NAFTA”, en Markell y Knox, *op. cit.* Véase también CCA (2002), *Libre comercio y medio ambiente: la imagen se aclara*.

²⁶ CCA (2002), *Libre Comercio y Medio Ambiente: la imagen se aclara* (Montreal; <http://www.cec.org>); Rachel M. Poynter y Sheila A. Holbrook-White, “NAFTA Transportation Corridors: Approaches to Assessing Environmental Impacts and Alternatives”, en CCA (2000), *Efectos ambientales del libre comercio: ponencias presentadas en el Primer Simposio de América del Norte sobre Análisis de los Vínculos entre Comercio y Medio Ambiente*, pp. 299-331.

²⁷ Mary Kelly y Cyrus Reed (2003), *The CEC Trade and Environment Program*, en Markell y Knox, *op. cit.*, pp. 107-108. Este incremento, atribuible principalmente a los sectores de acero y productos químicos, se dio a pesar de una disminución absoluta en la generación de residuos en estos sectores en EU a partir del TLCAN.

²⁸ Los miembros del Consejo de origen canadiense han sido Sheila Copps, Sergio Marchi, Christine Stewart y David Anderson; de Estados Unidos, Carol Browner, Christine Whitman y Michael Leavitt, y de México, Julia Carabias, Víctor Lichtinger (quien fuera primer director ejecutivo de la CCA) y Alberto Cárdenas.

²⁹ Comité de Revisión Independiente (1998), *Evaluación cuatrienal del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Informe del Comité de Revisión Independiente*. Montreal. Disponible en la página de la CCA en Internet (www.cec.org).

³⁰ Véase Marc Paquin y Karel Mayrand (2003), “The Evolution of the CEC Program and Budget: Discussion Paper”, presentado a la CCA por Unisfera International Centre.

³¹ Comunicado del Consejo de la CCA, 29 de junio de 2001, Guadalajara.

³² Comunicado del Consejo de la CCA, 19 de junio de 2002, Ottawa.

³³ Janine Ferretti (2003), “Innovations in Managing Globalization: Lessons from the North American Experience”, en *Georgetown International Environmental Law Review*, 15:367.

³⁴ Para más información sobre los grupos de trabajo de la CCA, véase Unisfera International Centre (2004), “CEC Groups and Committees: Analysis and Recommendations”, informe presentado al Secretariado de la CCA.

³⁵ Ello representa una cuestión de interés también para el CCPC: sólo alrededor de 7 por ciento de los asistentes a las reuniones y talleres del CCPC pertenece al sector privado. Véase Eric Dannenmaier, Alastair Lucas, José Juan González M. y Carla Delfina Aceves (2004), *Assessing the NACEC Public Advisory Committees*, Tulane Institute for Environmental Law and Policy, informe comisionado por el CRED.

³⁶ Véase Blanca Torres (1999), “The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream”, en Carolyn Deere y Daniel Esty, eds., *Greening the Americas* (The MIT Press, Cambridge, EU).

³⁷ El Secretariado ha señalado que “los expedientes de hechos aportan información respecto de las omisiones en el cumplimiento de la legislación ambiental en América del Norte de utilidad para los Peticionarios, las Partes del ACAAN y ciudadanos interesados en tomar medidas apropiadas en relación con los asuntos en cuestión”.

³⁸ Recomendación del CCPC al Consejo 03-05, 17 de diciembre de 2003.

³⁹ Carta del Comité Consultivo Gubernamental al Administrador de la EPA, 24 de abril de 2002.

⁴⁰ Kal Raustiala (2003), *Citizen Submissions and Treaty Review in the NAAEC*, en Markell y Knox, *op. cit.*, p. 260.

⁴¹ Marc Paquin y Karel Mayrand (2003), *The Articles 14 & 15 Citizen Submission Process: Discussion Paper*, presentado a la Comisión para la Cooperación Ambiental.

⁴² Si bien los miembros del Consejo pueden no haber aceptado invocar la Quinta Parte en un proceso informal, sigue latente la posibilidad de que alguna Parte desee aplicar estas disposiciones en el futuro hasta que se reforme el Tratado.

⁴³ El artículo 21(2) establece un procedimiento que permite a alguna Parte notificar al Consejo que “la solicitud de información del Secretariado es excesiva, o significativamente onerosa”, y al Consejo, con una votación de dos terceras partes, le permite imponer límites y exigir al Secretariado que evalúe el alcance de la solicitud. A la fecha, ninguna de las Partes ha invocado esta disposición.

⁴⁴ La Academia Sonorense de Derechos Humanos y otros se han quejado por la lentitud del proceso.

⁴⁵ Véase la Resolución de Consejo 03-04. El Consejo recordó al Secretariado que “cualquier apoyo que brinde a los Peticionarios deberá ceñirse a lo establecido en el ACAAN y en las directrices”. El Secretariado obtuvo una opinión legal en junio de 2003 de su grupo especial de asesores, formado por nueve abogados representantes de cada uno de los países del ACAAN, en la que se argumenta que el Secretariado no actuó de forma contraria al ACAAN o las directrices.

⁴⁶ Pero véase el artículo 10(1)(d) del ACAAN, que autoriza al Consejo “tratar las cuestiones y controversias que surjan entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación del Acuerdo”.

⁴⁷ Véase, sin embargo, la carta al CCPC enviada el 5 de septiembre de 2003 por la Asociación de Productores Forestales de Canadá en la que se argumenta frente a la limitación del alcance de los expedientes de hechos y contra “terminología y comentarios (que resultan) tendenciados y distorsionan la clara presentación de los hechos”.

⁴⁸ Comité de Revisión Independiente (1998), *Evaluación cuatrienal del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. Informe del Comité de Revisión Independiente*. Montreal. Disponible en la página de la CCA en Internet (www.cca.org).

⁴⁹ Grupo especial de asesores legales, carta al CRED, 20 de febrero de 2004.

⁵⁰ Véanse los documentos que elaboraron para el CRED Chris Wold, Domingo Gutiérrez y Randy Christensen, enumerados en el apéndice 6.

⁵¹ Véanse Paquin y Mayrand (2004), “The Effectiveness of the NAAEC Articles 14 and 15 Process”, y World (2004), “The Inadequacy of the Citizens’ Submission Process of Articles 14 and 15 of the North American Commission on Environmental Cooperation”, intervención enviada al CRED.