

COMITÉ D'EXAMEN INPÉPENDANT DE L'ANACDE
COMITÉ DE REVISIÓN INDEPENDIENTE DEL ACAAN
INDEPENDENT REVIEW COMMITTEE OF THE NAAEC
León Bendesky Barbara Bramble Stephen Owen

BALANCE CUATRIENAL DEL
ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE:

INFORME DEL COMITÉ DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

Junio de 1998

**BALANCE CUATRIENAL DEL
ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE:**

INFORME DEL COMITÉ DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

Índice

AGRADECIMIENTOS	III
RESUMEN EJECUTIVO	IV
1: INTRODUCCIÓN	1
1.1 Objetivos del informe	1
1.2 Metodología	1
1.3 Estructura del informe	3
2: OBSERVACIONES GENERALES SOBRE EL CONTEXTO GLOBAL Y EL DESARROLLO DEL ACAAN Y DE LA CCA	4
3: EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO Y EFICACIA DEL ACAAN: LOS COMPONENTES DE LA CCA	7
3.1 Las Partes	8
3.2 El Consejo	12
3.3 El Secretariado	14
3.3.1 Versión preliminar del programa y presupuesto	14
3.3.2 La elaboración de los informes del Secretariado con arreglo al artículo 13	15
3.3.3 Instrumentación del proceso de las peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15	17
3.3.4 Recursos humanos del Secretariado: asuntos relacionados con los mandos superiores	22
3.3.5 Una nota administrativa	23
3.4 La participación pública como componente de la CCA	23
3.4.1 El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)	24
3.4.2 Los comités consultivos Nacionales y Gubernamentales	25
3.4.3 La participación pública como componente de la CCA	26

3.5 Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)	27
4: EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO Y LA EFICACIA DEL ACAAN: LOS VÍNCULOS ENTRE MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO	29
4.1 El “programa vivo”	30
4.2 Programa de Investigación de los Efectos Ambientales del TLC	31
4.2.1 Aportaciones equilibradas para investigar los efectos ambientales del TLC	33
4.3 Creación de vínculos con el TLC	33
5: EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO Y LA EFICACIA DEL ACAAN: EL PROGRAMA DE TRABAJO DE LA CCA	35
5.1 Elaboración del programa y el ciclo presupuestario	35
5.1.1 Concepción estratégica	35
5.1.2 Programa y presupuesto trienal	35
5.1.3 Revisión y evaluación del programa	37
5.1.4 Determinación de las prioridades del programa	37
5.1.5 Sustancia de los programas: criterios para su elección	38
5.2 Una nota para concluir	46
6: LISTA INTEGRADA DE RECOMENDACIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	50
ANEXO 1: FUENTES DE LOS COMENTARIOS PÚBLICOS PARA EL PROCESO DE REVISIÓN	53
ANEXO 2: MIEMBROS DEL COMITÉ DE REVISIÓN	54

AGRADECIMIENTOS

Revisar el funcionamiento y la eficacia de una organización internacional nueva es una tarea difícil. El Comité de Revisión Independiente (CRI) ha tenido la fortuna de poder entablar contacto directo con un gran número de los principales actores que participan en las labores de la Comisión para la Cooperación Ambiental. En primer lugar, el CRI se reunió con los directivos y jefes de programa del Secretariado. Deseamos reconocer en especial el hecho de que las entrevistas con los funcionarios del Secretariado se celebraron durante un periodo de considerables tensión e incertidumbre internas; a pesar de tales circunstancias, su calidad profesional quedó ampliamente demostrada mediante su participación seria y bien preparada.

El CRI se reunió también con funcionarios gubernamentales de las tres Partes, incluidas autoridades de los ministerios de medio ambiente y de comercio de los tres países. Sus reflexiones y puntos de vista han sido sumamente valiosos para nosotros, y reconocemos con gratitud su apoyo.

Asimismo, nuestro trabajo se benefició enormemente a raíz de las reuniones sostenidas con cada uno de los tres miembros del Consejo. La secretaria Carabias, la ministra Stewart y la administradora Browner tienen la doble responsabilidad de representar a sus gobiernos y desempeñarse conjuntamente como Consejo. Las tres aportaron reflexiones críticas en torno a estos papeles y la importancia que dan al éxito futuro de la CCA. En mucho apreciamos su tiempo y compromiso con nuestro trabajo.

Otras personas y entidades han contribuido con elementos importantes a nuestro trabajo. Los miembros del CCPC y de los Comités Consultivos Nacionales entregaron por escrito amplios comentarios que informaron nuestro trabajo gracias a su experiencia y conocimiento del funcionamiento y eficacia de la CCA. Su compromiso quedó plenamente manifiesto a través de su esfuerzo coordinado para hacernos llegar sus comentarios. En particular estamos agradecidos con los más de cincuenta miembros del público —en algunos casos individuos y en otros organizaciones—, que realizaron un esfuerzo adicional para que sus puntos de vista fueran considerados en esta revisión.

Además, el Comité desea expresar su más sincero aprecio a Howard Mann por su destacado apoyo en la investigación y redacción del borrador de este informe.

Por último, son innumerables los aspectos logísticos que esta revisión ha entrañado: desde la localización y entrega de documentación a los miembros del Comité, la coordinación de las reuniones y conferencias telefónicas y la planeación de los viajes e innumerables detalles, hasta la traducción y publicación final de este informe. Hemos sido muy afortunados al contar con el apoyo de Manon Pepin, del Secretariado, para el logro de esta inmensa tarea; su trabajo constituye un ejemplo de la gran ética y capacidad profesional de sus colegas en el Secretariado.

Si bien han sido enormes las aportaciones recibidas, la responsabilidad de los resultados del esfuerzo conjunto de todos los que participaron en esta revisión es, por supuesto, exclusivamente nuestra.

**BALANCE CUATRIENAL DEL
ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL
NORTE:**

INFORME DEL COMITÉ DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

Resumen ejecutivo

A raíz de la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) el 1 de enero de 1994, se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). El artículo 10(1)(b) del ACAAN exige al Consejo de Ministros que rige a la CCA revisar su funcionamiento y eficacia a cuatro años de su entrada en vigor. En noviembre de 1997 el Consejo designó un Comité de Revisión Independiente (CRI) encargado de realizar una evaluación objetiva con este fin.

El presente informe tiene el propósito de reflejar los aspectos clave de la operación de la CCA — como los entiende el CRI—, más que auditar o documentar los detalles de todas sus actividades. El análisis y las recomendaciones incluidos en el informe representan la síntesis del Comité a partir de las numerosas discusiones, entrevistas, documentos y otras fuentes tomadas en consideración. Este informe no es —ni pretende serlo— una interpretación jurídica del ACAAN.

Observaciones generales

El CRI opina que es importante considerar al ACAAN como un convenio completo por derecho propio, y no simplemente un “acuerdo lateral” de un pacto comercial. Desde el punto de vista del Comité, el ACAAN constituye un elemento esencial para alcanzar el objetivo del desarrollo sustentable en América del Norte. Más aún, el ACAAN no es tan sólo un acuerdo comercial y ambiental en el sentido técnico o jurídico; por el contrario, el mandato de la CCA —a entender del CRI— se define en términos más amplios como la protección y el enriquecimiento del medio ambiente en América del Norte en el contexto de patrones económicos cambiantes, incluidos aspectos comerciales y ambientales relevantes. El valor de la CCA en el largo plazo será medido en términos del cumplimiento de este mandato.

Durante el curso de su labor, el CRI llegó a comprender los difíciles retos que la CCA enfrenta. El hecho de que el número de las Partes sea tan pequeño acentúa cualquier desacuerdo entre ellas; asimismo, la amplitud de los temas y asuntos objeto del ACAAN ha contribuido al

surgimiento de tropiezos en el logro de una visión estratégica y un programa anual bien definidos, en tanto que las diferencias económicas y sociales entre las Partes constituyen un microcosmos de las disparidades entre el Norte y el Sur. La historia conflictiva que subyace a la negociación del ACAAN, y algunos desacuerdos posteriores en su instrumentación, también han traído consigo dificultades para garantizar que todas las Partes se sientan participantes en iguales condiciones en la CCA; esto ha retrasado la consolidación de una organización de mayor cohesión.

La Comisión para la Cooperación Ambiental es una organización única en su género en muchos sentidos. Las “responsabilidades especiales” asignadas al Secretariado de la CCA constituyen un aspecto de ello; otro son sus mecanismos de participación pública bien desarrollados. Estas características, insertas en el contexto de su amplio mandato en apoyo al desarrollo sustentable, la diversidad entre las tres Partes y algunos puntos de conflicto que han prevalecido, aumentan los ya de por sí formidables retos de integrar una organización internacional.

El informe del CRI aporta numerosas recomendaciones para abordar estos asuntos generales de una manera propositiva y operativa. No obstante, el Comité considera fundamental reconocer que la CCA ha dado ya pasos significativos hacia la consecución de sus propósitos. En algunas áreas importantes, como el Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas y la comprensión de las rutas continentales de los contaminantes atmosféricos, el liderazgo de la CCA ha servido como catalizador para la adopción de medidas concretas por parte de las tres naciones signatarias. El CRI confía que sus recomendaciones ayudarán a las Partes a multiplicar y ampliar estos logros iniciales.

Las Partes y el Consejo

Las tres Partes desempeñan un doble papel en la CCA. Por un lado, actúan como países individuales en una organización internacional, reflejando cada cual sus propios intereses nacionales. Por el otro, los mismos representantes buscan identificar y alcanzar objetivos de interés común. En ocasiones, la transición entre Parte con intereses propios y miembro de un Consejo conjunto ha sido difícil; esto refleja tanto la historia del ACAAN, en especial la sensación de que se fue establecido fundamentalmente para vigilar a México, como observaciones en el sentido de que en numerosas instancias ha sido instrumentado de esa manera. El CRI reconoce y comprende estas inquietudes: considera que cada una de las Partes debe realizar un mayor esfuerzo por entender mejor y trabajar en favor de los objetivos de las otras dos Partes, y para asegurar que las tres sientan que son miembros iguales de una organización.

El CRI también considera que las Partes y el Consejo deben prestar mayor atención a su propia manera de relacionarse con y supervisar a la CCA. Esto incluye una mejor coordinación de la contribución de las Partes a los mecanismos de enlace existentes entre ellas y el Secretariado (i.e. el Comité Permanente General y los Representantes Alternos), así como la formulación de políticas más coordinadas entre las dependencias al interior de sus propios gobiernos. Este

último punto resulta particularmente crítico para el trabajo de la CCA en materia de comercio y medio ambiente.

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, lo que deja un vacío que ha de llenarse mediante programas y proyectos a menudo desligados y desiguales. El CRI opina que es indispensable que el Consejo aproveche este periodo de revisión para establecer su visión de la CCA para los próximos años. Esta visión estratégica habrá de instrumentarse luego a través del programa anual de trabajo de la Comisión.

El Secretariado

El Secretariado, presidido por el Director Ejecutivo, debe lograr un equilibrio entre dos clases de funciones diferentes: por un lado, el papel “tradicional” de brindar al Consejo asesoría y apoyo técnico, administrativo y operativo; por el otro, sus “responsabilidades especiales” en cuanto a tomar, en circunstancias específicas, decisiones a título propio para presentar ciertos asuntos al Consejo y administrar el proceso de las peticiones ciudadanas en relación con la aplicación de la legislación ambiental.

Al desempeñar sus funciones tradicionales, el Secretariado actúa de manera independiente de cualquiera de las Partes, pero también funge como parte integral de la CCA en su conjunto. Esto es congruente con el papel de la mayoría de los secretariados de organizaciones internacionales. Por lo que respecta a sus decisivas “responsabilidades especiales”, ciertas obligaciones operativas y de toma de decisiones han sido asignadas al Secretariado mediante una compleja pero razonada relación entre éste y el Consejo. El CRI ha llegado a la conclusión de que estas responsabilidades especiales sólo funcionarán correctamente —y al menos parte de las tensiones o desavenencias existentes se resolverán— si las Partes, el Consejo y el Secretariado respetan, todos, los límites de sus respectivas funciones en la toma de decisiones.

La responsabilidad especial de elaborar el programa de trabajo y presupuesto anual saca partido de la capacidad del Secretariado para valerse de un amplio rango de aportes e ideas que contribuyen a la agenda del Consejo. Sin embargo, la preparación y aprobación de los programas anuales ha despertado cierta preocupación debido a la falta de precisión que hasta ahora los ha caracterizado. En opinión del CRI, el desarrollo de una perspectiva estratégica ha de acompañarse con la adopción de un ciclo trienal revolvente para el programa y el presupuesto. Ello ayudará al Secretariado a presentar al Consejo, para su aprobación, propuestas de programas y presupuestos que reflejen más cuidadosa y coherentemente sus prioridades, además de contribuir a la planeación de proyectos y de las actividades de seguimiento cuya conclusión pueda requerir más de un año; pero también exigirá la participación constante y oportuna de las Partes, desde que comienza el proceso de elaboración de los programas hasta que éstos se completan.

El arbitrio del Secretariado para dar inicio a la elaboración de los informes del artículo 13 le significa una oportunidad para identificar nuevas áreas de interés, abordar eventos específicos o bien contribuir al trabajo de la CCA en conjunto. Si bien esta autoridad es importante para que se tomen en consideración o se dé respuesta a diversos asuntos, la publicación del informe final del Secretariado depende de una decisión del Consejo; de esta manera, con el gobierno general del Consejo se equilibra la facultad discrecional otorgada al Secretariado. El CRI considera que hasta la fecha este arbitrio ha sido utilizado de acuerdo con su alcance y su propósito.

La administración del proceso de las peticiones ciudadanas es la más conocida de las responsabilidades especiales del Secretariado, y también la más controvertible. Desde el punto de vista del CRI, es importante reconocer un factor decisivo que subyace a este proceso: cualesquiera aspectos acusatorios del proceso están al margen del papel o del control del Secretariado, y surgen más bien de la facultad de los ciudadanos individuales o de los grupos para presentar una petición “contra” una Parte. El Secretariado recibe la petición, independientemente de las Partes u otras personas implicadas, y, según sea necesario, efectúa las evaluaciones específicas para determinar si los criterios iniciales se cumplen, si se justifica una respuesta de la Parte y si la petición amerita la preparación de un expediente de hechos. En cuanto a este último punto, la determinación del Secretariado sirve para informar objetivamente y aconsejar al Consejo, en quien recae la decisión final de elaborar o no el expediente de hechos.

El proceso de las peticiones ciudadanas es único en su género entre las organizaciones internacionales, y refleja la tendencia hacia una mayor participación ciudadana en los mecanismos internacionales para abordar las cuestiones ambientales. El propósito del proceso es permitir que alrededor de 350 millones de pares de ojos puedan alertar al Consejo sobre cualquier “carrera al abismo” como consecuencia de una aplicación laxa de la legislación ambiental. El Secretariado funge como el conducto para asegurar que todos los casos procedentes elaborados por los ciudadanos sean presentados al Consejo. Al identificar neutral y objetivamente los casos que proceden, el Secretariado no actúa de manera acusatoria contra la Parte implicada, sino como un apoyo a la responsabilidad conjunta del Consejo. Este proceso “pertenece” no al Secretariado, sino a los ciudadanos en general, quienes están facultados para darle inicio y en cuyo beneficio fue concebido. El Secretariado debe administrar el proceso teniendo en mente la confianza que el público deposita en él; y lo mismo se aplica al Consejo en su adopción de las decisiones finales. Desde la perspectiva del CRI, gran parte de la tensión actual en torno a este proceso puede reducirse si todos los actores aplican el Acuerdo, y las Directrices para la presentación de peticiones, con respeto tanto del arbitrio otorgado a los respectivos responsables de la toma de decisiones en las diferentes etapas del proceso, como de los límites del ejercicio de esta autoridad.

Participación pública

La participación pública constituye una característica central de la CCA. En opinión del CRI, esto debe continuar siendo así, y han de mejorarse la oportunidad y la eficacia de las consultas

ciudadanas y de la participación pública. En este sentido, la precisión y una adecuada preparación resultarán decisivas; además, la formulación de directrices para este propósito — tarea que el Secretariado comenzó ya— seguramente contribuirá en mucho. Al mismo tiempo, el cambio a un ciclo trienal facilitará —de adoptarse— el desempeño de los papeles del Comité Consultivo Público Conjunto y de los Comités Consultivos Nacionales como portavoces de la participación pública. El CRI espera que esto ayude al CCPC a reorientar su atención hacia su mandato original de hacer recomendaciones al Consejo desde su perspectiva ciudadana trilateral, única en su género; asimismo, confía en que México pueda contar pronto con un Comité Consultivo Nacional bien establecido y en funciones.

El CRI recomienda que otro aspecto de la participación pública, los proyectos comunitarios financiados a través del Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental, continúe durante un periodo de prueba adicional. Sin embargo, los proyectos han de estar más directamente relacionados con las prioridades de la CCA, a efecto de generar un cuerpo crítico de experiencia e innovación al que el Consejo pueda recurrir para desempeñar sus labores y tomar sus decisiones.

Comercio y medio ambiente

El vínculo entre comercio y medio ambiente es decisivo desde la óptica del Acuerdo. El CRI considera que son tres las áreas de importancia para la CCA en este sentido. En primer lugar, la Comisión ha de procurar ampliar la comprensión general del término “comercio y medio ambiente”, más allá del ejercicio controvertible de identificar los “efectos ambientales del TLC”; para ello, debe hacer que los nexos entre comercio y medio ambiente formen parte integral de su “programa vivo”. Hoy día el programa de la CCA comprende ya algunos proyectos que contribuyen al compromiso constructivo de las Partes en relación con los vínculos reales entre comercio y medio ambiente, incluidos los proyectos de Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas y Mecanismos de Intercambio de Información sobre Tecnología. Esta experiencia deberá aprovecharse y continuarse.

En segundo término, la CCA no debe eludir las dificultades asociadas con la mejora de las capacidades analíticas de las Partes para evaluar las conexiones sistémicas entre expansión del comercio y calidad ambiental en la región. Ello requerirá de un programa de investigación equilibrado y en evolución sobre los llamados efectos del TLC, que considere con detenimiento los aspectos positivos, y también los potencialmente negativos, de la relación comercio y medio ambiente. Con base en un proceso que asegure la participación de expertos en comercio y medio ambiente, la CCA habrá de aprovechar su posición tanto para incrementar los beneficios de un mayor comercio para el medio ambiente como para prevenir posibles efectos negativos. El logro de estos objetivos —que en realidad constituyen las dos caras de una misma moneda— será esencial para la sustentabilidad del desarrollo en América del Norte.

Tercero, el CRI recomienda también el desarrollo de vínculos institucionales entre la CCA y la Comisión de Libre Comercio del TLC y sus cuerpos subsidiarios. Esto ha de incluir esfuerzos de

los funcionarios para planear una reunión conjunta de los ministros de comercio y de medio ambiente.

Elaboración de un programa integrado

Para muchos observadores, la principal influencia de la CCA se da a través de su programa anual. El CRI recomienda que, de inmediato, se establezca un ciclo trienal para este programa, que se ajuste y actualice año con año. Cada proyecto ha de someterse a una revisión sistemática anual antes de proseguir con la siguiente fase, y debe efectuarse un seguimiento de los proyectos concluidos a fin de evaluar su éxito y aprender lecciones de su instrumentación. En el desarrollo de cada proyecto han de considerarse la sinergia entre proyectos, la difusión eficaz de los resultados y las opciones de apoyo financiero para su instrumentación.

El programa trienal debe diseñarse de manera que plasme la visión estratégica del Consejo. Para lograr este objetivo es necesario no sólo tener un enfoque preciso y contar con prioridades establecidas, sino que las prioridades de la CCA estén coordinadas con las de las Partes. Esto significa que no todas las áreas incluidas en el ACAAN serán abordadas en cualquier momento; de hecho, es posible que algunas no lo sean durante varios años. Pero el CRI está convencido de que incluso tres o cuatro logros concretos sólidos al año, aunados a los proyectos obligatorios, los informes del Artículo 13 y el proceso de las de peticiones ciudadanas, rendirán resultados más firmes que una amplia gama de tareas cumplidas de menor importancia. De manera similar, el Secretariado y el Consejo no deben preocuparse por la necesidad de llenar categorías de programa, tales como “verde” o “café”, “comercio y medio ambiente”, etc.; lo que importa es la calidad de los proyectos y el que constituyan una contribución sólida, coherente, al propósito central de la CCA.

El CRI no ha procurado identificar las prioridades de las Partes, sino más bien considera que es precisamente en este punto donde debe comenzar la formulación del programa trienal. El Comité está convencido de que para traducir estas prioridades en proyectos de la CCA debe aplicarse un conjunto consistente de criterios, los cuales se clasifican en seis categorías principales: atención centrada en los asuntos regionales; desarrollo de relaciones entre los elementos de diferentes proyectos; promoción del desarrollo sustentable; factores de comercio y medio ambiente; la ventaja comparativa de la CCA, y aseguramiento de los recursos adecuados para los elementos obligatorios del programa de trabajo. El recuadro adjunto presenta detalles adicionales sobre los factores que el CRI considera más decisivos en cada una de estas áreas.

Al instrumentar el programa anual de trabajo, el Secretariado aconseja y apoya al Consejo. El desarrollo de los elementos esenciales del programa ha de sujetarse a la supervisión del Consejo en su conjunto, mas no a la influencia indebida de alguna de las Partes. Desde la perspectiva del Comité, la elaboración e instrumentación de un programa de largo plazo exitoso requerirá de un sentido de compromiso con esta relación por parte de todos los participantes y de una efectiva comunicación en ambos sentidos entre el Secretariado y las Partes; asimismo, en ocasiones

significará hacer frente a asuntos difíciles, políticamente delicados. Sin embargo, los retos difícilmente podrán superarse si no se abordan, y resuelven, estos asuntos difíciles.

RESUMEN DE LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA EL PROGRAMA

1. Asuntos regionales
 - ∑ Importancia común a todas la partes
 - ∑ Carácter transfronterizo o subcontinental
 - ∑ Movimiento transfronterizo de residuos o productos peligrosos
 - ∑ Enfoques regionales sobre asuntos globales
2. Desarrollo de relaciones entre los elementos de distintos proyectos
 - ∑ Fecundación cruzada de proyectos
 - ∑ ¿Contribuye un proyecto a que el todo sea mayor que la suma de sus partes?
3. Reflejo de ciertos elementos del desarrollo sustentable
 - ∑ Se incluyen los pasos para el desarrollo de la capacidad
 - ∑ Se abordan las bases científicas de un asunto
 - ∑ ¿Puede incorporarse de manera adecuada la participación pública?
4. Factores de comercio y medio ambiente
 - ∑ ¿Identifica un proyecto propuesto los aspectos comerciales y ambientales que han de abordarse?
 - ∑ ¿Contribuye un proyecto propuesto a que comercio y medio ambiente formen parte del “proyecto viviente” de la CCA?
5. Ventaja comparativa de la CCA
 - ∑ ¿Aprovecha el proyecto las ventajas comparativas de la CCA?:
 - ‡ Acciones continentales coordinadas
 - ‡ Cumplimiento de los proyectos en la práctica, a través de las Partes
 - ‡ Facultad para desarrollar la capacidad por fases
 - ‡ Posibilidades de monitoreo de los proyectos
6. Programas obligatorios
 - ∑ Garantizar niveles de recursos humanos y financieros adecuados para la ejecución de los programas obligatorios:
 - ‡ Informes anuales
 - ‡ Estado del medio ambiente
 - ‡ Artículo 13
 - ‡ Peticiones ciudadanas
 - ‡ Evaluación del impacto ambiental transfronterizo

**BALANCE CUATRIENAL DEL
ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL
NORTE:**

INFORME DEL COMITÉ DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

1: Introducción

Las negociaciones del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), entre Canadá, Estados Unidos y México, concluyeron en septiembre de 1993 y el Acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994. El Acuerdo estableció una Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), encabezada por un Consejo integrado por los funcionarios de medio ambiente de Canadá, México y Estados Unidos con rango ministerial.

Además de las muchas otras funciones del Consejo, el artículo 10(1)(b) del ACAAN establece su responsabilidad en cuanto a revisar el funcionamiento y eficacia del Acuerdo, a la luz de la experiencia obtenida, en el plazo de cuatro años después de su entrada en vigor. El momento ha llegado. Como parte del proceso de revisión, el Secretariado organizó en abril de 1997 una discusión en grupo, presidida por Maurice Strong y cuyo resultado fue una carta enviada a los miembros del Consejo en mayo de 1997. Posteriormente, en noviembre de ese año, el Consejo designó un Comité de Revisión Independiente integrado por tres personas para examinar el funcionamiento y eficacia del Acuerdo.¹ Este informe constituye el producto de esa revisión independiente y es presentado con todo respeto por el CRI.

1.1 Objetivos del informe

Desde sus reuniones iniciales, el CRI definió dos objetivos simples, complementarios, para su trabajo:

- ∑ efectuar, al máximo de su capacidad, y dado el requisito de presentar el reporte oportunamente para la reunión del Consejo de junio de 1998, una revisión objetiva del funcionamiento y eficacia del ACAAN en sus primeros cuatro años; y
- ∑ aportar recomendaciones constructivas que contribuyan a mejorar el funcionamiento, eficacia y relevancia del ACAAN durante los próximos años.

1.2 Metodología

El CRI fue creado de conformidad con la Resolución 97-06 del Consejo de la CCA. La disposición original establecía que cada una de las Partes debía designar un experto de primer

¹ El Comité de Revisión Independiente fue establecido de conformidad con la Resolución 97-06 del Consejo. Los antecedentes de los miembros que lo integran se presentan en el anexo 2 de este informe.

rango en materia ambiental para formar parte del Comité que presentaría al Consejo un informe independiente sobre el funcionamiento y eficacia del ACAAN a más tardar el 15 de noviembre de 1997. Sin embargo, demoras en el proceso de designación de los tres miembros del CRI condujeron a que apenas para noviembre de 1997 éste fuera conformado. Por lo tanto, los calendarios debieron ajustarse para lograr un equilibrio en cuanto a dos requisitos: a) que el CRI contara con suficiente tiempo para efectuar su revisión del funcionamiento y eficacia del ACAAN, y b) que se definieran fechas de entrega que garantizaran que el Consejo de la CCA podría tomar en consideración este informe en su reunión anual de junio de 1998. Los tres miembros del CRI coincidieron en que disponían de un plazo suficiente para realizar su trabajo con eficacia.

La investigación inicial requirió de la revisión de muchos documentos de la CCA, entre los que se incluyeron, por ejemplo, los programas y presupuestos anuales, los informes anuales y las minutas de las reuniones del Consejo, del CCPC y otras. Los documentos relacionados con los programas fueron analizados con mayor detenimiento en lo referente a la orientación y el funcionamiento de los principales proyectos. Otros informes elaborados y publicados por o a través del Secretariado también fueron examinados.

El CRI tomó en consideración los materiales que el Secretariado preparó para el grupo de revisión de alto nivel del ACAAN que Maurice Strong presidió en abril de 1997, así como la carta en la que se daban a conocer las conclusiones del grupo. Dos de los miembros del CRI participaron en aquel ejercicio, por lo que también pudieron recurrir a sus propias anotaciones y registros de la discusión que en abril se llevó a cabo. Además de otros comentarios del Secretariado en relación con los asuntos de la revisión, el Comité ha tomado en cuidadosa consideración los comentarios aportados por el Comité Consultivo Público Conjunto, en octubre y diciembre de 1997, y por los Comités Consultivos Nacionales de Canadá y Estados Unidos (México aún no ha integrado el suyo), al igual que las contribuciones del Comité Consultivo Gubernamental de Estados Unidos; cuerpos, todos, específicamente constituidos de conformidad con las disposiciones del ACAAN.

Aparte de estos documentos, se emprendió una revisión documental y bibliográfica a efecto de encontrar análisis o reseñas externas sobre el ACAAN y la CCA. La investigación bibliográfica se centró no sólo en la interpretación legal del Acuerdo, sino en su instrumentación por el Secretariado, el Consejo y las Partes. Las fuentes incluyeron informes de ONG, revistas y boletines académicos e informes de dependencias gubernamentales disponibles al público. Todos los materiales consultados se incluyen en la Bibliografía, al final de este documento.

Como parte del proceso de revisión, en diciembre de 1997 se hizo una invitación al público para que aportara sus comentarios. En un principio, la fecha límite establecida para la recepción fue el 31 de enero de 1998, pero el plazo se extendió hasta el 1 de marzo de este año. Además de dos avisos por correo a más de 3 mil personas incluidas en la base de datos de la CCA, se incluyó un recuadro especial en la página de la Comisión en Internet para atraer la atención del público en torno a la revisión y a las oportunidades para la realización de comentarios. En total, se recibieron alrededor de 50 comentarios de una gran variedad de individuos, organizaciones e interesados del sector empresarial. El anexo 1 de este informe presenta un cuadro en el que se clasifican las fuentes de estos comentarios.

Por último, el CRI realizó una serie de entrevistas con directivos y coordinadores de programa en las oficinas del Secretariado, en Montreal, y en las tres capitales. De particular importancia fueron las reuniones del CRI con cada uno de los tres miembros del Consejo —la ministra

Stewart, la secretaria Carabias y la administradora Browner, de Canadá, México y Estados Unidos, respectivamente—, durante las cuales aportaron sus puntos de vista en torno al funcionamiento y eficacia de la CCA en estos cuatro primeros años, y sus expectativas y metas para el futuro. Estas reuniones, aunadas a las realizadas con funcionarios de alto rango en diferentes ministerios en cada capital, contribuyeron a clarificar, dilucidar y moldear las opiniones que hasta ese momento se habían ido integrando. Se entrevistó también a la mayoría de los miembros del comité de selección del Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA), para obtener sus puntos de vista en cuanto a asuntos relacionados con el papel que este fondo desempeña en la CCA. Asimismo, el CRI recurrió a contactos propios de personas interesadas en el futuro de la CCA.

Cada una de estas entrevistas fue confidencial: con el propósito de asegurar el mayor nivel de franqueza posible, de antemano se convino que bajo ninguna circunstancia se darían a conocer los nombres de los autores de los comentarios u opiniones. En algunos casos fue necesario realizar llamadas adicionales de seguimiento para clarificar o abundar sobre ciertos puntos. El Comité desea expresar aquí su más patente reconocimiento a la manera reflexiva y constructiva con la que todos sus interlocutores, sin excepción, respondieron durante este proceso.

Las entrevistas en las capitales se llevaron a cabo a lo largo de ocho días a fines de abril de 1998. Durante este periodo se dio inicio a la redacción de la primera versión de este documento y a la identificación preliminar de las recomendaciones, en tanto que la redacción final se concluyó poco después de estas reuniones. La preparación del informe se completó luego con un proceso de edición y la posterior traducción del documento a los tres idiomas de la CCA.

Hacia el final de la fase de investigación, el CRI comenzó a reflexionar sobre el enfoque que adoptaría para la presentación del informe. Ni el tiempo ni los recursos disponibles permitían una revisión detallada de cada proyecto, tampoco una auditoría de las operaciones del Secretariado; sin embargo, dada la naturaleza de los principales asuntos y preocupaciones que se habían hecho patentes durante el proceso de revisión, el CRI no consideró que ello fuera tan importante. El propósito de este documento es reflejar los aspectos clave tal y como el Comité los entendió en el momento actual de la vida de la CCA. Se hace mención a proyectos y funciones específicos de la CCA a fin de ilustrar los temas y recomendaciones principales, mas no con la intención de documentar en su totalidad las actividades detalladas de la Comisión. Este informe representa, pues, una síntesis de las numerosas discusiones, entrevistas, documentos y otras fuentes tomadas en consideración por el CRI. El Comité espera que cualquier error u omisión en los detalles no distraiga del análisis general y las recomendaciones clave que aquí se presentan.

Por último, es importante aclarar que este informe no es —y no pretende serlo— una revisión o análisis jurídico de las disposiciones del ACAAN. Aun cuando el Comité considera que su comprensión es congruente con el Acuerdo, ha orientado el análisis y las recomendaciones resultantes a los aspectos operativos, presentes y futuros, de la Comisión y del ACAAN. Es en este contexto —y no como una interpretación jurídica del Acuerdo— que debe entenderse el presente informe.

1.3 Estructura del informe

El informe ha sido dividido en cinco partes principales. Después de esta introducción, la segunda sección resume el examen general que el CRI hizo sobre el papel y el funcionamiento de la

CCA. Esto ayudará a que los lectores se formen una idea amplia de los aspectos que son centrales para esta evaluación.

A continuación, las secciones 3-5 presentan una evaluación detallada del funcionamiento y eficacia de la CCA y del ACAAN. La sección 3 se concentra en el funcionamiento y la interacción de los principales componentes de la CCA —las Partes, el Consejo, el Secretariado, el CCPC y otros cuerpos consultivos—; la sección 4, en los vínculos entre medio ambiente y comercio que el ACAAN pone de manifiesto; y la sección 5, en asuntos relacionados con el programa anual de trabajo. Si bien este informe no contiene una revisión detallada de los proyectos individuales, las secciones 3-5 incluyen referencias a algunos de los proyectos específicos emprendidos por la CCA en sus primeros cuatro años de vida, a fin de ilustrar los puntos clave que se están planteando.

La sección 6 brinda una lista integrada de nuestras recomendaciones con miras al futuro del ACAAN y de la CCA. El Comité espera que estas recomendaciones den lugar a una reflexión creativa por parte del Consejo, las Partes, el Secretariado y otras personas y grupos interesados, y que también favorezcan el compromiso de encontrar enfoques de cooperación para el logro del desarrollo sustentable en América del Norte y más allá.

2: Observaciones generales sobre el contexto global y el desarrollo del ACAAN y de la CCA

El concepto que prevalecía al inicio de las negociaciones del TLC consistía en abordar los entonces emergentes asuntos ambientales relacionados con la liberación del comercio de manera paralela a las negociaciones sobre el acuerdo de libre comercio. Las cuestiones comerciales ocuparían el foco principal del TLC, en tanto que el medio ambiente y los aspectos laborales quedarían en un segundo plano, con énfasis en los enfoques de cooperación. Sin embargo, esta vía paralela no pudo formularse del todo en 1992, y ese año sólo se completó el TLC.²

Esta situación resultó ser políticamente inaceptable, al menos en Estados Unidos. La elección presidencial de 1992 condujo a que Estados Unidos prometiera negociar los acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral para completar el proceso del TLC. Estas negociaciones fueron iniciadas tras la elección del presidente Clinton y concluidas en septiembre de 1993; unos meses más tarde, el 1 de enero de 1994, entró en vigor el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Desde el punto de vista del Comité, el concepto original de “procesos paralelos” se acerca más al verdadero papel y funciones del ACAAN que la frase “acuerdo lateral”. Tal opinión se basa, en parte, en la apreciación en conjunto de la historia y los contenidos del ACAAN: un acuerdo internacional que reconoce ciertos derechos y crea obligaciones, procesos e instituciones que son únicos en muchos sentidos.³ También expone vínculos específicos con el TLC y con los

² Es posible encontrar análisis del periodo anterior al ACAAN en, por ejemplo, Johnson y Beaulieu 1996, capítulo 1; McGraw 1994, pp. 17–18, y Dimento y Doughman 1997.

³ Estas funciones serán examinadas con detalle más adelante en este documento. Véase, por ejemplo, el análisis sobre lo que el CRI ha denominado “responsabilidades especiales” del Secretariado en el apartado 3.3.

organismos del TLC, en apoyo a sus objetivos ambientales; vínculos que van más allá de lo que originalmente se incluyó en el Tratado. Pero además, el CRI considera que esta opinión refleja el futuro de la CCA como un elemento vital y central para alcanzar los objetivos de desarrollo sustentable en América del Norte. Por todos estos motivos, se recomienda que el ACAAN –y con él la CCA– sea considerado, más que como un pacto colateral al comercio, como un acuerdo completo y vital por derecho propio.

Recomendación 1: El ACAAN –y con él la CCA– ha de considerarse no sólo como un pacto colateral al comercio, sino como un acuerdo completo y vital por derecho propio.

El ACAAN brinda a la CCA el campo de acción para la instrumentación de proyectos que promuevan la salud ambiental de la región en el contexto de un comercio en expansión. Pero el CRI llegó a la conclusión de que la CCA es más que una simple organización ambiental y comercial, al menos en el sentido estrecho con que suele entenderse el término.⁴ Las tres Partes dotaron a la CCA con un mandato claro y vigoroso para formular y poner en práctica programas ambientales productivos y de cooperación.⁵ En opinión de CRI, el valor del ACAAN y de la CCA en el largo plazo será medido no tanto mediante patrones ambientales y comerciales técnicamente definidos, sino por la contribución de la Comisión al mejoramiento de las condiciones ambientales de toda la población de América del Norte, en un contexto de pautas económicas cambiantes; es decir, por su contribución al desarrollo sustentable en América del Norte.

Con todo, la formulación de un programa ambiental efectivo y estratégico ha significado un reto específico para la CCA. Todas las personas que contribuyeron a esta revisión coincidieron en que inicialmente el programa era demasiado amplio y poco preciso, y que se requiere de una visión más clara o un marco estratégico para el programa de trabajo. El CRI está totalmente de acuerdo con esto, y brindará recomendaciones específicas en los apartados de análisis de este informe. Es importante observar aquí, sin embargo, que es bastante común que los organismos recién creados sigan curvas de aprendizaje similares, especialmente aquellos que asumen nuevas funciones y retos. La CCA ha estado desarrollando nuevos métodos de operación y ha progresado de su etapa inicial a una segunda fase, en la que comenzará a alcanzar su verdadero potencial. Sin duda, resulta claro que varios proyectos muestran ya logros y niveles de realización elevados en lo que ha sido un lapso bastante corto para una nueva organización internacional. Las opiniones de casi todos nuestros entrevistados coincidieron en este punto, lo que constituye un buen augurio para una mayor cooperación en el futuro.

Si bien la CCA es más que una organización ambiental y comercial, el CRI cree firmemente que una de las funciones decisivas de la Comisión consiste en abordar la compleja interacción de estas dos áreas antes segregadas. Una mejor comprensión de las conexiones entre medio ambiente y comercio ha de traducirse en una mayor capacidad para aprovechar las oportunidades de un entorno ambiental más saludable resultantes de la liberalización del comercio, al tiempo de generar la información crítica necesaria para la protección frente a los posibles efectos negativos de un mayor intercambio comercial. La medida del éxito de la CCA en este sentido estará dada

⁴ Más adelante, en el apartado 4, retomaremos el concepto del Comité en cuanto a lo que comercio y medio ambiente deberían significar en el contexto de la CCA.

⁵ El artículo 1 del ACAAN, por ejemplo, incluye siete secciones relacionadas específicamente con la protección ambiental y el desarrollo sustentable a título propio.

no por un proyecto, sino por su contribución general para que las tres naciones evalúen y manejen acertadamente esta compleja relación en la región de América del Norte. La CCA desempeña un papel absolutamente vital en esta área y no debe eludir las dificultades asociadas con estos aspectos.

Por supuesto, medio ambiente y comercio forman el vínculo que condujo a la formulación del ACAAN en 1993. Las profundas divisiones entre las Partes en cuanto a la manera de abordar esta relación que se hicieron evidentes en el momento de las negociaciones no han necesariamente desaparecido; sin embargo, el CRI cree que se ha desarrollado un mejor entendimiento entre las Partes, y confía en que surgirá una agenda común que permita abordar estos complejos vínculos. Parte de este proceso requerirá de un enfoque amplio y práctico en torno al vínculo entre medio ambiente y comercio, más que una perspectiva legal, académica o técnica estrecha. Esto tiene que ver tanto con aprovechar las oportunidades comerciales para el mejoramiento ambiental como con garantizar que el crecimiento relacionado con el comercio — en especial el aumento de la producción— no perjudique el medio ambiente en ninguno de los países. Una vez más, el CRI pudo observar una creciente comprensión en el sentido de que estos dos aspectos deben ser abordados de una manera conjunta y constructiva, que refleje la naturaleza amplia de esta relación.

Desde el punto de vista del Comité, la importancia del trabajo de la CCA, especialmente en el área de medio ambiente y comercio, ha sido respaldada por el inicio de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas. Dados los vínculos establecidos en este nuevo proceso entre un comercio en expansión y factores ambientales y sociales, habrá una mayor necesidad de examinar los modelos existentes y crear nuevos mecanismos para responder a estas dimensiones de la globalización de los mercados, las inversiones y los regímenes financieros. El valor político y de política de la CCA, por lo tanto, probablemente se enriquecerá de manera considerable durante los próximos años, en la medida en que el continente americano se acerque a la consumación del ALCA.

Durante el curso de esta revisión, el carácter único de la CCA ha sido resaltado en múltiples ocasiones. Se trata de una organización tripartita, cuyas naciones miembro a menudo presentan diferencias políticas y culturales entre ellas, y en ocasiones incluso internamente, entre diferentes regiones o niveles de gobierno. Además, las enormes disparidades económicas y de desarrollo entre México, por un lado, y Canadá y Estados Unidos, por el otro, constituyen un microcosmos de las desigualdades entre las regiones en desarrollo y las desarrolladas en todo el mundo. Asimismo, es posible encontrar un innovador componente de participación pública, con una arquitectura específica para el logro de su tarea,⁶ y un Secretariado que equilibra los tradicionales servicios de apoyo con nuevos tipos de responsabilidades especiales. Estas características, inmersas en el contexto de su amplio mandato en apoyo al desarrollo sustentable, reflejan los retos políticos, legales y de política de la CCA, al tiempo que incrementan los ya de por sí enormes retos de poner en marcha una organización internacional.⁷

⁶ Véase el análisis del apartado 3.4.

⁷ Vale la pena notar, por ejemplo, que la Comisión de Libre Comercio del TLC no comenzó a funcionar sino hasta 1998, a pesar de que fue establecida desde que el Tratado entró en vigor, el 1° de enero de 1994.

Si bien están surgiendo relaciones funcionales entre los diversos cuerpos establecidos al amparo del Acuerdo, ello sin duda ha sido uno de los principales retos de la organización. Dada la responsabilidad especial del Secretariado en cuanto a administrar el proceso de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación de la legislación ambiental y elaborar informes especiales sobre asuntos importantes,⁸ no resulta sorprendente el que hayan surgido tensiones entre las Partes y el Secretariado. Algunas de estas tensiones se relacionan con las nociones prevalecientes y malas interpretaciones en torno al papel y la naturaleza independiente de la CCA y los cuerpos que la integran. Pero a juicio del CRI, estas diferencias —o las funciones subyacentes que las han suscitado— no son irreconciliables; por consiguiente, en el análisis que se incluye a continuación se ha puesto particular atención a las relaciones entre los diferentes componentes de la CCA.

A pesar de los retos nuevos y únicos en su género que la CCA ha enfrentado, resulta evidente que esta organización ha desempeñado una labor sumamente valiosa y exitosa durante su fase inicial.

Estos logros presagian su fortaleza y beneficios potenciales para toda la región. El Comité espera que sus recomendaciones sean de utilidad en este sentido.

Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas

Este proyecto comenzó en 1995. Desde entonces, se han formulado planes de acción regional de América del Norte (PARAN) para BPC, DDT y clordano, y la primera fase de un PARAN en materia de mercurio ha sido adoptada. Asimismo, se ha acordado un proceso para identificar nuevas sustancias químicas candidatas para la formulación de ulteriores planes de acción. Lo que es más, el comercio de clordano en América del Norte ha sido eliminado de manera efectiva. Se trata de resultados considerables para un proyecto tan joven y que se ocupa de asuntos tan complejos. De hecho, un funcionario gubernamental de alto nivel que ha participado en el proyecto se refirió a él como el trabajo internacional de mayor éxito en esta área; destacó que tan sólo los resultados logrados a la fecha ubicarán a las Partes por delante de otros países cuando llegue el momento de instrumentar el acuerdo mundial que actualmente está siendo negociado para algunas de estas sustancias químicas. Esta posición de liderazgo no habría sido lograda sin la participación de la CCA.

3: Evaluación del funcionamiento y eficacia del ACAAN: los componentes de la CCA

El análisis detallado del funcionamiento y eficacia del Acuerdo y de la Comisión comienza con una revisión de los principales componentes de la CCA y continúa luego con las áreas de programa básicas y con el manejo del programa. Como se señaló ya, ha sorprendido al CRI la importancia de los papeles y las relaciones entre las Partes, el Consejo y el Secretariado. El papel de los diferentes procesos de consulta ciudadana también es relevante para comprender el valor y

⁸ Estas áreas se derivan de los artículos 14 y 15 del ACAAN por lo que respecta a las peticiones ciudadanas y del artículo 13 en cuanto a los informes especiales.

el potencial del ACAAN y de la CCA. El Comité considera que un mejor entendimiento de estos papeles y sus relaciones enriquecerá de manera significativa el funcionamiento e incrementará el impacto de la CCA.

3.1 Las Partes

De manera totalmente deliberada el Comité ha elegido comenzar este análisis detallado con las propias Partes. Esto refleja la proposición básica de que la CCA es una organización intergubernamental que depende, en última instancia, del compromiso de sus tres Partes para garantizar su éxito.

Lograr y mantener un elevado nivel de compromiso requiere, de entrada, que todas las Partes sientan que son bienvenidas en el club, y no que están de alguna manera atrapadas en un sistema que no buscaron o cuyos beneficios no pueden apreciar. La investigación de CRI aportó algunas lecturas interesantes y que ameritan reflexión en torno a este punto. Entre ellas destaca la noción de que los participantes —especialmente en una organización pequeña como la CCA— deben creer que las aportaciones y los beneficios se compensan adecuadamente, que las “ganancias” y las “pérdidas” desde la perspectiva del interés nacional están, a fin de cuentas, equilibradas.⁹ Resulta evidente que ésta no es la percepción actual, y ello inhibe las posibilidades de la CCA de convertirse en una organización más vigorosa. El hecho de que sean sólo tres las partes que conforman la CCA puede agravar esta percepción: con un número tan pequeño, las diferencias se vuelven más difíciles de ocultar, en tanto que las “ganancias” y las “pérdidas” parecen magnificarse en intensidad e importancia.

La negociación del ACAAN y la creación de la CCA fueron las condiciones que Estados Unidos puso para suscribir el TLC, resultado de una oposición interna al acuerdo comercial por sí solo.¹⁰ Esta exigencia resultó aceptable para Canadá, aun cuando no la hubiese buscado. Desde la perspectiva del interés nacional mexicano —como hemos podido entender—, México no solicitó este acuerdo sino que más bien no tuvo otra “opción”. Lo anterior, aunado a que la primera recomendación del Secretariado para la preparación de un expediente de hechos fue decidida “contra” México y que el primer informe del Secretariado de conformidad con el artículo 13 también fue “contra” esta Parte,¹¹ lleva a México a percibir un historial básicamente de pérdida frente a escasas ganancias ambientales hasta la fecha. Se nos ha hecho notar, por ejemplo, que cuando Estados Unidos y Canadá suscribieron su primer acuerdo de libre comercio no se exigió

⁹ Véanse, en particular, los análisis de López 1997; Zoller 1996; Porras 1996; Steinberg 1997.

¹⁰ Demandas similares se hicieron también por el lado laboral, lo que condujo a la negociación del Acuerdo de América del Norte para la Cooperación Laboral en 1993 y a la creación de la Comisión para la Cooperación Laboral.

¹¹ La primera petición en llegar hasta la etapa de elaboración de expediente final de hechos fue la cuarta recibida por el Secretariado y la primera relacionada con la aplicación de la legislación ambiental mexicana: *Expediente de hechos núm. 1: Expediente final de hechos relacionado con el “Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo”*, CCA, 1997. El primer informe del Secretariado de conformidad con el artículo 13 se ocupó del envenenamiento masivo de aves migratorias en la Presa Silva, en México: *Informe del Secretariado de la CCA sobre la muerte de aves migratorias en la Presa Silva (1994-95)*, octubre de 1995. Ambos procesos fueron iniciados por grupos ciudadanos.

ningún convenio ambiental; sin embargo, tan pronto México se unió al club, de inmediato surgió esta exigencia.

La percepción de que la CCA fue concebida fundamentalmente para vigilar a México no se ha desvanecido. Algunos de los factores que la sustentan están, desde el punto de vista del Comité, fuera del control de cualquiera de los cuerpos o actores de la CCA (por ejemplo, no es el Secretariado u otra de las Partes quien da inicio a un proceso de petición ciudadana).¹² Aun cuando son más las peticiones ciudadanas dirigidas a la aplicación de la legislación ambiental canadiense que a la mexicana, la percepción de un desequilibrio institucional persiste y resulta difícil de eliminar;¹³ ésta probablemente se intensificó por la idea —expresada por algunos—, de que había que “apuntar la mira” hacia México a fin de demostrar que el Secretariado podía actuar de manera “independiente” al mando de su primer Director Ejecutivo, un mexicano.

El Comité también entiende la preocupación en cuanto a que la proporción del presupuesto destinada a la CCA tiene un efecto considerablemente mayor en el cumplimiento de las prioridades ambientales nacionales en México que en Canadá o Estados Unidos. Aun cuando existe un consenso general en torno al concepto de la participación equitativa, la realidad de los costos que la Comisión significa para el presupuesto mexicano en materia de protección ambiental ha contribuido a la sensación de que se asumió un compromiso financiero desproporcionado.¹⁴ Esta idea se intensifica por la opinión de que es escaso el beneficio ambiental que México ha obtenido a cambio de este uso de los recursos asignados a su secretaría de Medio Ambiente.

El CRI considera que desde el principio debió darse más alta prioridad al asunto de la participación equitativa en la CCA; por supuesto, su consolidación requeriría de tiempo, dado el carácter esencialmente conflictivo de los orígenes del ACAAN y de la CCA. Las entrevistas realizadas por el CRI, así como otras fuentes de información, señalan que hoy día existe una creciente apreciación de este factor y de la necesidad de abordarlo de manera conjunta. Desde el punto de vista del Comité, muchas de las recomendaciones incluidas en este documento servirán de apoyo a las Partes y al Consejo de la CCA en este sentido.

Recomendación 2: Cada una de las Partes ha de prestar particular atención a las necesidades de las demás, con una perspectiva que garantice que las actividades de la CCA no son utilizadas en “contra” de ninguna de ellas o para perseguir los intereses de alguna en particular.

El CRI no considera que esta temprana falta de atención haya constituido un signo de falta de compromiso, aun cuando para algunos observadores sin duda revistió tal sentido. El Comité pudo efectivamente observar, en las tres capitales, un revigorizante compromiso con la CCA: sin duda, tanto en el ámbito ministerial como entre los funcionarios de primer rango, existe un

¹² Estos procesos surgen de individuos o grupos del público en general, al amparo del artículo 14 del ACAAN. Más adelante, en el apartado 3.3.3, se retomará este punto.

¹³ La base de datos sobre peticiones ciudadanas contenida en la página de la CCA en Internet mostraba, hasta el 20 de mayo de 1998, un total de quince peticiones recibidas; de ellas, siete correspondían a Canadá, cinco a México y tres a Estados Unidos.

¹⁴ Se informó al Comité, por ejemplo, que la cuota aportada a la CCA es equivalente o superior a la partida disponible para el manejo de las áreas nacionales protegidas en México.

amplio reconocimiento y apoyo al potencial de la CCA para desempeñar un papel importante en el logro del desarrollo sustentable a medida que las economías de las naciones de América del Norte se vinculan cada vez más.

Para aprovechar este apoyo político de las autoridades de las dependencias de medio ambiente, se requiere, al parecer, un mejor proceso que permita a todas las dependencias o departamentos gubernamentales interesados participar de una manera positiva en las discusiones sobre los vínculos entre medio ambiente y comercio. Hasta el momento, predomina la percepción de que, con demasiada frecuencia, los puntos de vista conflictivos al interior de las tres Partes obstaculizan el programa de trabajo de la CCA. El CRI considera que cada una de las Partes debe atender seriamente la coordinación de sus múltiples dependencias gubernamentales con competencia en los asuntos materia del ACAAN; ello a efecto de asegurar dos cosas: que cada departamento pertinente tenga una oportunidad de hacer sugerencias constructivas y que ninguna dependencia en particular pueda poner trabas al trabajo de la CCA.

Las mejoras en la coordinación nacional han de lograrse dentro del marco del liderazgo continuo de los ministerios de medio ambiente en la supervisión del Acuerdo y de la CCA. Con ello en mente, tal coordinación podría manifestarse de dos maneras principales: a través de un proceso mejorado de interacción entre las dependencias de cada país que informe la participación de los miembros del Consejo y sus representantes; y, para asuntos específicos en lo que respecta a sus correspondientes ámbitos, mediante una mayor, pero constructiva, participación de las distintas dependencias en las actividades de la CCA. De acuerdo con el CRI, el tratamiento de este problema debe realizarse desde una posición que asegure una educación y una comunicación más amplias entre las entidades gubernamentales y no gubernamentales con interés en los vínculos medio ambiente y comercio. Un requisito mínimo es que todas las dependencias acepten el acuerdo y procuren sacar el mejor provecho de él; un deseo más optimista es que todas las agencias puedan participar activamente y apoyar las labores y los objetivos de la CCA.

Recomendación 3: Ha de desarrollarse un mayor apoyo político para la CCA al interior de las tres Partes, a través de una participación interactiva entre las dependencias y una comunicación interna más vigorosa. Las entidades más relevantes de las Partes pueden también desempeñar un papel constructivo directamente en las discusiones de la CCA, en lo que respecta a sus áreas de responsabilidad, de manera que se amplíe la educación y la comunicación entre las dependencias gubernamentales y no gubernamentales interesadas en los vínculos entre medio ambiente y comercio. Sin embargo, los ministerios de medio ambiente siguen siendo las dependencias gubernamentales más importantes en la Comisión.

El CRI se ha topado con algunos comentarios que sugieren que una prueba del compromiso político de las Partes con la CCA sería un incremento en su presupuesto.¹⁵ Desde la perspectiva del Comité, el compromiso de las Partes no debe ser medido por un incremento en el presupuesto de la CCA, sobre todo en un momento en el que los presupuestos de las dependencias están disminuyendo o se encuentran estancados en las tres Partes. Con recursos que ascienden a 9 millones de dólares estadounidenses, y en especial considerando la gran proporción que la cuota de una tercera parte representa para el presupuesto de la Secretaría de Medio Ambiente

¹⁵ Por ejemplo, la carta de Maurice Strong, de mayo de 1997 (párrafo 2), y los comentarios del Comité Consultivo Nacional de Estados Unidos al CRI, 2 de abril de 1998, apartado I. (Misiva suscrita por David K. Schorr, Presidente, Comité Consultivo Nacional.)

mexicana, el CRI no cree que el financiamiento haya sido una limitante primordial de la CCA a la fecha. Esto podría replantearse si el programa de trabajo aprobado por el Consejo así lo justificara, una vez que se hayan explotado al máximo los rendimientos resultantes de una mejor planeación estratégica y una más adecuada selección de los objetivos del programa. Simultáneamente, el CRI considera que las Partes deben mantener el presupuesto de la organización en el nivel actual: una reducción en los recursos financieros asignados a la Comisión sería interpretada por muchos como una señal de deterioro del compromiso político en tiempos en los que justamente lo opuesto se necesita con mayor urgencia.

Recomendación 4: Las Partes han de mantener el nivel actual de financiamiento de la CCA, con posibilidades de revisar este punto si el programa acordado por el Consejo así lo justifica.

Un asunto especial en relación con las Partes, tiene que ver con Canadá. Se trata de la participación —o más bien la falta de ella— de las provincias en toda la escala de derechos y obligaciones al amparo del ACAAN. El artículo 41 y el anexo 41 del Acuerdo especifican que la extensión de los derechos y obligaciones abarca los ámbitos federal y subfederal en Estados Unidos y México, pero sólo el federal para Canadá. El anexo 41 establece un procedimiento para que los gobiernos de las provincias se adhieran a los derechos y obligaciones del Acuerdo; este procedimiento ha sido complementado en Canadá, mediante un convenio federal-provincial al que las provincias se unen a efecto de confirmar su participación en el ACAAN.¹⁶ A la fecha, sólo Alberta, Quebec y Manitoba han suscrito este acuerdo.

La principal consecuencia de este arreglo —necesario para cumplir con las divisiones constitucionales de los ámbitos federal y provincial en Canadá— es que las obligaciones de aplicación efectiva de la legislación ambiental y las obligaciones relacionadas con la norma general de las leyes ambientales no son aplicables a las provincias que no han suscrito el ACAAN. Consecuentemente, ni el proceso de peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15 ni el proceso de solución de controversias en la Quinta Parte del ACAAN son aplicables. Asimismo, el Secretariado puede tomar en consideración la no participación de una provincia al decidir si acepta o no una petición ciudadana originada en esa provincia, con lo que afecta potencialmente los derechos de los ciudadanos. Dado que un alto porcentaje de las leyes y reglamentos canadienses en materia ambiental son de carácter provincial, la primera de estas consecuencias ha dejado un considerable vacío en el alcance de la cobertura del ACAAN en Canadá.

La falta de participación de las provincias reviste importancia no sólo por lo que respecta a la aplicación de toda la escala de derechos y obligaciones, sino que es relevante también para el objetivo subcontinental del desarrollo sustentable: la carencia de jurisdicciones clave con una autoridad amplia en asuntos económicos y ambientales impide la formulación de prioridades de alcance continental y de las aproximaciones necesarias para alcanzar este objetivo.

Recomendación 5: El gobierno de Canadá, como una de las tres Partes integrantes de este Acuerdo, ha de redoblar sus esfuerzos para comprometer a todas las provincias con el ACAAN. Ello, por ejemplo, podría estar vinculado con avances futuros en la formulación

¹⁶ El texto del *Acuerdo Intergubernamental Canadiense en relación con el Acuerdo de América del Norte para la Cooperación Ambiental* puede consultarse en Johnson y Beaulieu 1996, anexo VI.

de todo o parte del Acuerdo de Armonización sobre Medio Ambiente entre los dos niveles de gobierno.

3.2 El Consejo

El Consejo es el órgano rector de la Comisión. Está integrado por representantes de las Partes de nivel Secretaría de Estado o su equivalente, básicamente los “ministros” de medio ambiente. El ACAAN, a través de sus artículos 9, 10, 12, 13 y 15, otorga al Consejo poder para la toma de decisiones finales¹⁷ sobre el funcionamiento de la CCA.

Es indispensable establecer una distinción entre los dos papeles que desempeñan los ministros: 1) como representantes de las Partes nacionales individuales, y 2) como miembros del Consejo rector. La transición de su papel de representantes de las Partes individuales a su función como miembros del Consejo resulta difícil de lograr en muchas circunstancias. Por lo menos debe reconocerse aquí que el Consejo es un componente de la CCA distinto de las Partes en su actuación individual: como representantes de las Partes, los ministros articulan y defienden sus intereses nacionales; en su segundo —y potencialmente contradictorio— papel, trascienden el interés nacional al identificar y lograr un interés conjunto más amplio que puede, en ocasiones, divergir en cierta medida de la concepción original del interés nacional. Por lo tanto, como miembro del Consejo, cada uno debe encontrar la forma de coordinar y a veces subsumir los intereses nacionales más estrechos en un interés continental más amplio.

La evaluación del CRI ha identificado algunos obstáculos que han impedido a las Partes hacer la transición hacia el trabajo conjunto del Consejo. Algunas de las razones se plantearon en el apartado anterior. Es difícil trabajar de manera decidida en una agenda común cuando las Partes no se sienten en condiciones equitativas, cuando parece haber desigualdad en las prioridades del programa de trabajo o cuando una de las Partes se siente especialmente agraviada. Al parecer otra causa ha sido la atención no siempre de tiempo completo que el Consejo ha brindado al funcionamiento de la organización.

Pero además, desde el punto de vista del Comité, también ha sido insuficiente el esfuerzo para identificar los objetivos e intereses comunes. A la fecha, no ha surgido una visión estratégica clara de la CCA en su conjunto. Ésta es una responsabilidad primaria del Consejo. Algunos académicos señalan el largo periodo que normalmente requiere una organización de estados para desarrollar sus propios nicho, coherencia interna y modo de funcionar.¹⁸ Por supuesto, el CRI concuerda con esta observación; pero considera que la CCA ha mostrado, de hecho, resultados sumamente importantes en sus años formativos, aun sin una planeación estratégica. El desarrollo de una visión estratégica permitiría a la Comisión aprovechar sus logros tempranos de una manera muy eficiente y deliberada.

El que se reconozca la carencia de una visión estratégica no resultará novedoso para los observadores de la CCA. A decir verdad, esto fue señalado al CRI en las tres capitales. Más aún, el Comité está consciente de que se ha iniciado ya un proceso para empezar a desarrollar tal

¹⁷ Ello, sin embargo, no anula las responsabilidades especiales que el ACAAN asigna al Secretariado en la toma de decisiones. Véase el análisis del apartado § 3.3.

¹⁸ Por ejemplo, Zoller 1996; Mumme y Duncan 1996; Dimento y Doughman 1997, pp. 140 *et seq.*

visión y su correspondiente programa de trabajo, y considera que este proceso esencial debe conducirse de manera cuidadosa y no precipitarse. Lo que está en discusión no es simplemente el que se facilite el proceso administrativo para la elaboración del programa y presupuesto anual, sino la esencia real de cómo el Consejo y, a través de su supervisión, la CCA en su conjunto podrán articular y trabajar en torno al objetivo del desarrollo sustentable en América del Norte. Éste será un proceso en evolución, y deberá basarse en un buen análisis y en buena voluntad. La visión estratégica es lo que debe motivar y dar coherencia al programa de trabajo, que a su vez contendrá la estrategia para instrumentar la visión. De acuerdo con el Comité, el programa de trabajo ha de articularse sobre una base trienal, sujeto a prioridades claras, y los proyectos individuales que contenga deberán cada uno procurar resultados que contribuyan al logro de la visión estratégica general. Este informe analizará más adelante, en los apartados 3-5, los aspectos más detallados de la elaboración del programa de trabajo.

Recomendación 6: El Consejo de la CCA ha de iniciar un proceso cuidadoso para articular tanto una visión estratégica de su contribución al desarrollo sustentable en América del Norte como los pasos que le permitan lograrla. Esta visión debe ser coherente y amplia, y constituir una plataforma para el programa de trabajo anual.

Recomendación 7: La visión estratégica debe ser compartida y estar basada en el consenso del Consejo; esto se deriva directamente de las recomendaciones primera, segunda y tercera, arriba presentadas.

Además de su papel en la definición de una visión estratégica, el Consejo tiene una función general de supervisión de la CCA. Esto incluye la aprobación del programa de trabajo para cada año, así como aspectos de supervisión administrativa más generales. Con el objeto de facilitar estas tareas se han creado dos niveles de apoyo al Consejo: a) los Representantes Alternos, un funcionario de cada Parte en representación del miembro de Consejo, y b) el Comité Permanente General (CPG). La existencia de los Representantes Alternos se prevé en el artículo 9(1) del ACAAN con la referencia “las personas a quienes éstos designen”. El CPG está integrado por un funcionario de cada Parte y es el responsable de la coordinación con el Secretariado en la mayor parte de los asuntos cotidianos de la CCA; asimismo, constituye el punto básico de contacto del personal del Secretariado con cada gobierno.¹⁹

El CRI tuvo noticias, por diversas fuentes, de la existencia de cierto grado de desconexión entre el funcionamiento del CPG y los Representantes Alternos. Algunas frustraciones se han hecho evidentes en la cantidad de tiempo que el grupo de Representantes Alternos ha invertido revisando decisiones y duplicando el trabajo del CPG. Asimismo, hemos recibido comentarios que sugieren que ambos procesos se entrometen demasiado en las funciones del Secretariado y buscan ejercer una *microadministración* de su trabajo. El tiempo disponible para esta revisión no nos permitió juzgar de manera adecuada la realidad que subyace a estos comentarios; pero el CRI señala la necesidad de que el Consejo cumpla su mandato de asegurar el manejo adecuado de la CCA. La mayoría de las organizaciones ambientales internacionales —si no es que todas— cuentan con alguna clase de sistema para la supervisión administrativa del trabajo del Secretariado, y nada en el ACAAN sugiere que esto debería ser diferente para la CCA. Al mismo tiempo, depende del Consejo y de las Partes el garantizar que estos dos procesos funcionen de

¹⁹ El CPG fue establecido mediante la Resolución 95–01 del Consejo, de conformidad con el artículo 9(5)(a).

manera eficiente, estén bien coordinados internamente y no se traduzcan en la duplicidad de trabajo.

Recomendación 8: Los Representantes Alternos y el Comité Permanente General han de continuar asistiendo al Consejo en su supervisión del funcionamiento de la CCA, pero de una manera eficiente, que evite la duplicidad y tenga una orientación interna coherente.

3.3 El Secretariado

Las disposiciones del ACAAN han establecido un Secretariado, presidido por un Director Ejecutivo, a fin de brindar apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo,²⁰ y tomar, en circunstancias específicas, decisiones a título propio para presentar ciertos asuntos al Consejo. En este apartado, el informe revisará estos dos aspectos de las funciones del Secretariado, de acuerdo con lo establecido por el ACAAN. Para lograr una mayor simplicidad, el Comité ha identificado el primero de estos aspectos como el papel “tradicional” y el segundo, como las “responsabilidades especiales” del Secretariado, y así se hará referencia a ellos en adelante. Para estos efectos, se entiende que el papel tradicional del Secretariado comprende todas las tareas administrativas y sustantivas que éste lleva a cabo en apego a las decisiones o resoluciones del Consejo, incluidas las que permiten poner en práctica el programa de trabajo por él aprobado.

Recomendación 9: Debe reconocerse que el Secretario se desempeña de manera independiente de cualquiera de las Partes, pero que también actúa como parte integral de la CCA en su conjunto. En sus funciones tradicionales, el Secretariado asiste, asesora e informa al Consejo.

Las “responsabilidades especiales” del Secretariado son aquéllas operativas y de toma de decisiones que el ACAAN le adscribe específicamente. Al definir estas funciones primordiales, el Acuerdo estableció una relación compleja pero razonada entre el Secretariado y el Consejo. Las responsabilidades especiales más importantes se describen a continuación.

3.3.1 Versión preliminar del programa y presupuesto

El artículo 11(6) estipula que el Director Ejecutivo deberá presentar al Consejo, para su aprobación, el programa y presupuesto anual de la Comisión. Ésta es una importante función administrativa. Su importancia es sustancial dado que el programa se relaciona directamente con lo que la CCA puede lograr; con esta función se enriquece la CCA, en la medida en que el Secretariado puede presentar al Consejo nuevas iniciativas e información en su propuesta de programa anual, lo que puede contribuir al avance de la agenda de la Comisión. Al mismo tiempo, la aprobación por parte del Consejo no constituye una mera formalidad, sino una importante función de este órgano rector a la cual debe prestarse la debida atención. Se da una relación en la que el Secretariado asesora al Consejo en torno a un programa de trabajo adecuado, y desempeña las tareas administrativas requeridas para los propósitos del programa y presupuesto; pero las propuestas del Secretariado no son obligatorias para el Consejo, y éste es en última instancia el que debe asumir la responsabilidad del plan anual.²¹

²⁰ Artículo 11(5).

²¹ Esto está estipulado en el artículo 10(1)(e).

En este informe se ha hecho notar ya la necesidad de contar con una visión estratégica a partir de la cual se elabore el programa anual. Al formular sus propuestas para el programa y presupuesto anual, el Secretariado ha de emprender su tarea apegándose al espíritu y las restricciones de la visión estratégica del Consejo, reconociendo al mismo tiempo la responsabilidad que éste tiene en cuanto a supervisar la elaboración y la instrumentación del programa anual de la CCA.

Recomendación 10: El Secretariado, al formular su propuesta de programa y presupuesto anual, ha de tener en mente la visión estratégica del Consejo y trabajar con apego a su espíritu y sus restricciones.

3.3.2 La elaboración de los informes del Secretariado con apego al artículo 13

El artículo 13 autoriza al Secretariado a elaborar informes sobre cualquier asunto en el ámbito del programa anual de trabajo de la CCA. El Secretariado puede, asimismo, preparar un informe sobre cualquier otro asunto ambiental no incluido en el programa, pero relacionado con las funciones de cooperación de la Comisión. En ninguno de los dos casos podrán estos informes abordar temas relacionados con omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

A la fecha, el Secretariado ha concluido dos informes: uno sobre la muerte de miles de aves migratorias en la Presa Silva, en México, y otro sobre las rutas de la contaminación atmosférica a lo largo de América del Norte.²² Un tercer informe está siendo elaborado —con un amplio componente de participación pública— en torno a la cuenca transfronteriza del río San Pedro, en los estados de Sonora y Arizona.

En los tres casos, el Secretariado consideró que el tema del informe caía dentro del ámbito del programa de trabajo; por ello, si bien notificó su trabajo al Consejo, no lo hizo porque necesitara una decisión del mismo antes de emprender la labor. Aun cuando en México se registraron manifestaciones de preocupación en cuanto al uso del artículo 13 para dar inicio al estudio del incidente de la Presa Silva, a nuestro juicio las acciones del Secretariado con respecto a cada uno de los estudios han sido adecuadas.

²² *Informe del Secretariado de la CCA sobre la muerte de aves migratorias en la Presa Silva (1994–1995)*, octubre de 1995; *Rutas continentales de los contaminantes: una programa de trabajo conjunto para abordar el transporte a largas distancias de los contaminantes atmosféricos en América del Norte*, CCA, 1997.

En cada uno de los casos, el Secretariado aplicó los criterios formulados internamente para decidir si daba inicio o no al proceso de elaboración del informe conforme al artículo 13. Por esto es que resulta particularmente interesante señalar que estos esfuerzos han tenido un carácter distinto. El informe sobre la Presa Silva fue reactivo: analizó una pérdida importante de aves migratorias. Al informe siguió —ya como parte del programa anual— un considerable esfuerzo de desarrollo de la capacidad, en el que se trabajó con la jurisdicción estatal afectada en México. Además, con la asistencia de expertos provenientes de Quebec —una de las provincias canadienses participantes en el ACAAN—, se efectuó una limpieza del depósito de la presa.

El informe sobre las rutas continentales de contaminación tuvo un carácter proactivo y significó un valioso estudio científico que fue el primero de su clase en América del Norte: un estudio con el potencial para establecer las bases técnicas para desarrollar un trabajo de política coordinada en materia de contaminación atmosférica en América del Norte, y que dio inicio a las tareas de un proyecto de monitoreo conjunto de las rutas atmosféricas que a la fecha continúa.

El tercer estudio, sobre la cuenca del río San Pedro, es tanto reactivo como proactivo. El asunto fue planteado primero en el contexto más estrecho de una petición ciudadana relativa a la aplicación efectiva por parte de Estados Unidos de ciertas leyes ambientales vigentes en la zona. El retiro de la petición permitió al Secretariado iniciar un informe más amplio sobre el uso de la tierra y del agua en la cuenca, que tomara en cuenta a todos los usuarios y al medio ambiente en su conjunto. El trabajo realizado para este informe, aunado a su componente de participación pública, deja ver un aspecto catalizador y de cooperación del proceso del artículo 13.

Los tres casos reflejan un uso positivo y responsable de la oportunidad brindada al Secretariado para dar inicio al proceso del artículo 13. La facultad discrecional del Secretariado para emprender este proceso se equilibra con el papel del Consejo: en primer lugar, el asunto materia del informe debe ubicarse en el ámbito del programa anual aprobado (de lo contrario, su elaboración deberá notificarse especialmente al Consejo, el cual puede entonces rechazarlo); segundo, antes de que sea dado a conocer, el informe final debe entregarse al Consejo, el cual

Los criterios que el Secretariado debe tomar en cuenta para la preparación de los informes del artículo 13:

- ∑ Hasta qué grado el asunto bajo consideración se relaciona directamente con el programa anual.
- ∑ De qué manera la elaboración del informe consolidará o contribuirá al logro de los objetivos del Acuerdo y del programa anual.
- ∑ Repercusión que los recursos presupuestarios y humanos requeridos para el estudio tendrán en el trabajo del Secretariado.
- ∑ Si acaso otras organizaciones nacionales o internacionales están en mejores condiciones para preparar un informe sobre el tema.
- ∑ Las repercusiones que el informe del Secretariado tendría más allá del asunto concreto en cuestión, así como la posibilidad de que éste generara cualquier efecto multiplicador.
- ∑ Si las controversias suscitadas por el informe consolidarían o retardarían el desarrollo general del asunto.
- ∑ Si el informe contribuiría a la formulación de políticas trilaterales o continentales, proporcionaría un modelo o generaría información útil para asuntos de importancia trinacional.²³

²³ Fuente: Informe de la CCA sobre la Presa Silva, 12.

puede decidir no hacerlo público. Por lo tanto, si bien el Secretariado debe desempeñar su labor en esta área de manera imparcial, independiente del control o dirección de las Partes individuales, sigue estando de cualquier manera sujeto a la supervisión del Consejo en ciertos puntos básicos.

3.3.3 Instrumentación del proceso de peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15

El importante proceso de las peticiones ciudadanas contemplado en los artículos 14 y 15 incluye también un cuidadoso equilibrio de las responsabilidades especiales del Secretariado con controles específicos por parte del Consejo.

El proceso de las peticiones ciudadanas brinda a los individuos o grupos de cualquiera de las tres Partes la oportunidad de someter directamente al Secretariado una petición en la que afirmen que una Parte del ACAAN no está aplicando con efectividad una o más de sus leyes o reglamentos ambientales. Como se señaló en la introducción de este documento, el CRI no ha pretendido realizar una revisión jurídica del alcance o de los detalles específicos de los artículos 14 y 15, ni tampoco de las directrices preparadas por la CCA para ayudar en su instrumentación.²⁴ Sin embargo, deseamos exponer algunas observaciones generales acerca del proceso, así como sobre la instrumentación de los artículos hasta la fecha.

En primer lugar, el proceso del ACAAN para la participación ciudadana en materia de aplicación de la legislación ambiental es único en su género entre las organizaciones ambientales internacionales. Por supuesto, refleja una tendencia hacia una participación pública cada vez mayor en los mecanismos internacionales, que trasciende a las herramientas nacionales con las que tradicionalmente suelen atenderse las cuestiones ambientales. Esta tendencia incluye estructuras como el Consejo de Inspección del Banco Mundial (para atender peticiones ciudadanas que alegan violaciones a las políticas del Banco) y sus análogas en los bancos de desarrollo regional; los procedimientos de acceso público a la información y de evaluación ambiental de los principales bancos de desarrollo; la participación científica imparcial en los procesos del cambio climático, y los procedimientos de participación de los grupos de interesados en muchos organismos ambientales internacionales.²⁵ Un mayor desarrollo de este patrón se ha manifestado más recientemente en el establecimiento de un proceso especial para la

**Directrices de la CCA para la
presentación de peticiones ciudadanas
relativas a la aplicación efectiva de la
legislación ambiental**

En 1995, la CCA publicó un conjunto de directrices para los ciudadanos o grupos interesados en conocer más sobre el proceso de las peticiones ciudadanas y su funcionamiento. Estas directrices describen en términos generales los asuntos que pueden incluirse en una petición, así como el proceso que el peticionario puede esperar tras presentar su petición. Las directrices están disponibles en la página de la CCA en Internet (<www.cec.org>) o a través de las oficinas del Secretariado en Montreal.

²⁴ “Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte,” CCA, disponible en la página de la Comisión en Internet, <<http://www.cec.org>>. Es posible encontrar revisiones del proceso en, por ejemplo, Dimento y Doughman 1997, apartado I.B.2., pp. 64 *et seq.*; Baron 1995; Raustilia 1996; Gal-Or 1996.

²⁵ Ya sea formal o informalmente, todos estos procesos brindan un creciente reconocimiento al papel de la sociedad civil en el gobierno ambiental internacional.

participación de la sociedad civil en las negociaciones del acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas, con referencia específica a la participación en asuntos ambientales.²⁶ Por lo tanto, la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva del ACAAN constituye un nuevo tipo proceso en un continuo de creciente reconocimiento del valor de la participación ciudadana. Dado el elevado grado de importancia que se da a los asuntos relacionados con la aplicación de la legislación ambiental en el contexto del TLC, la participación ciudadana en esta área resulta, desde el punto de vista del Comité, un componente esencial de este Acuerdo.

El proceso de las peticiones ciudadanas está bien definido. Puede conducir a la elaboración de un expediente de hechos que procure determinar, en términos rigurosamente objetivos, lo que un gobierno ha hecho o no para aplicar la o las leyes ambientales objeto de la petición. El Secretariado y el Consejo desempeñan, ambos, papeles claves en este punto.

De su lado, el Secretariado tiene la responsabilidad de administrar el proceso y tomar decisiones específicas. Entre ellas se incluye el determinar si los criterios iniciales para aceptar una petición se cumplen o no, según lo establecido en el artículo 14(1). Se trata básicamente de criterios de procedimiento, pero también comprenden el aspecto más discrecional de si una petición “parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria”. Si el Secretariado considera que las condiciones iniciales se satisfacen, entonces procede a una evaluación de los criterios más sustantivos y discrecionales del artículo 14(2). Con base en esta evaluación, el Secretariado puede solicitar una respuesta de la Parte en “contra” de quien la petición está dirigida. La Parte tiene a partir de ese momento un periodo determinado para presentar su respuesta, o bien puede optar por no responder. A continuación, el Secretariado decide si recomendará o no al Consejo la elaboración de un expediente de hechos sobre el asunto planteado en la petición.

En este punto del proceso concluye el papel de toma de decisiones del Secretariado. La recomendación al Consejo de que se justifica un expediente de hechos debe ser aprobada mediante el voto de dos terceras partes de los miembros del Consejo. Si sobre esta base se le ordena continuar, el Secretariado procede entonces a preparar el expediente de manera objetiva y responsable. Una vez concluido, el expediente es entregado al Consejo, y las Partes tienen la oportunidad de realizar comentarios sobre su exactitud. La disposición en cuanto a si el informe final debe hacerse público o no recae en el Consejo.

Hasta la fecha, el Secretariado ha recibido quince peticiones. Siete de ellas han sido finalmente concluidas, una con un expediente de hechos; las ocho restantes están aún pendientes y en uno de los casos, relacionado con la aplicación de la Ley de Pesca Canadiense (*Canadian Fisheries Act*), se ha formulado recientemente una recomendación para la elaboración de un expediente de hechos.²⁷ El registro de las peticiones que han estado sujetas a las decisiones del Secretariado hasta la fecha denota aparentemente un conjunto de determinaciones congruentes y bien razonadas. En tanto los observadores (y las Partes) pueden criticar —y, sin duda, lo han hecho—

²⁶ El párrafo 17 de la “Declaración de Ministros de San José” establece un Comité de Representantes Gubernamentales para acoger, analizar y presentar las aportaciones recibidas del público durante el proceso de negociación.

²⁷ Toda la información y decisiones se obtuvieron de la documentación disponible a través de la página de la CCA en Internet, en <www.cec.org>.

decisiones específicas, este Comité no ha encontrado indicio alguno que sugiera que las decisiones de Secretariado carezcan de fundamentos apropiados.²⁸ En efecto, el CRI concuerda en términos generales con la opinión expresada por algunos comentaristas en cuanto a que la adopción de decisiones del Secretariado ha sido profesional y adecuada.²⁹ Consecuentemente, el CRI no encuentra razón alguna para sugerir alteraciones a esta parte del proceso; más aún, dada la opinión generalizada —de que la elaboración del único expediente de hechos que hasta la fecha se ha preparado se caracterizó por un adecuado grado de objetividad y profesionalismo— de las personas con quienes hemos conversado, creemos que no hay motivo alguno para sugerir cambios en el papel que el Secretariado desempeña en este sentido.

Lo que al parecer ha suscitado el desacuerdo del Secretariado con una o más de las Partes no es, en términos generales la esencia de sus decisiones, sino los procesos mediante los que algunas de ellas se han tomado, se ha informado al Consejo o la Parte en cuestión, o se ha informado al público de las decisiones pendientes. En términos más amplios, el Comité entiende que las preocupaciones de las Partes se relacionan ya sea con un patrón que el Secretariado ha mostrado en cuanto a optar por notificar al público sobre ciertos pasos —cuando esto no estaba contemplado en el ACAAN o en la Directrices—, o bien con la percepción de que el Secretariado no da razones suficientes a las Partes o al Consejo para sustentar sus decisiones.

El CRI no pretende detenerse en los casos específicos que nos han sido señalados, o en el razonamiento tras alguna medida específica adoptada; no obstante, el Comité comprende y respeta la sensible naturaleza del proceso de las peticiones ciudadanas y de las preocupaciones que surgen en torno a él. Éste es, sobre todo, el caso de las preocupaciones que México ha expresado, en especial si se les considera en el contexto histórico del Acuerdo, con la observación de que su propósito era destacar el “problema mexicano” y la percepción de que así es como se le ha instrumentado en ocasiones.

Hay poca duda en cuanto a que la instrumentación inicial del proceso de las peticiones ciudadanas ha suscitado serias preocupaciones. Algunos observadores han llegado incluso a cuestionar la capacidad de la CCA para manejar simultáneamente el proceso de esta clase de peticiones ciudadanas “acusatorias” y las funciones de cooperación que caracterizan la mayor parte de su programa de trabajo. El CRI aprecia la franqueza y sinceridad de quienes han planteado estos comentarios. Una sugerencia común en respuesta a esta preocupación ha sido ubicar la función de integración de los hechos en una nueva organización o quizás en un *ombudsman* independiente. Esta propuesta requeriría de enmendar el ACAAN, lo cual podría hacerse en su debido momento. Sin embargo, el CRI considera que, antes de adoptar medidas tan tajantes, el atender algunas percepciones específicas, así como ciertas impresiones erróneas, puede contribuir de manera más inmediata.

En primer lugar, si bien el proceso tiene un aspecto acusatorio, éste cae fuera del papel o del control del Secretariado. Más bien, el elemento acusatorio se limita al inicio del proceso por parte de individuos u organizaciones no gubernamentales. Evidentemente, una petición ciudadana está dirigida por el peticionario contra una de las Partes, pero a partir de este momento, los elementos de un proceso de juicio acusatorio simplemente no están presentes: no

²⁸ Por ejemplo, Tutchton 1996.

²⁹ Véanse, por ejemplo, Gal-Or 1996; Raustiala 1996; López 1997, y Dimento y Doughman 1997.

hay un proceso de alegatos y réplicas, ni tampoco se emite un fallo en el sentido de si la Parte ha o no aplicado efectivamente su legislación ambiental. Por el contrario, el Secretariado recibe la petición ciudadana, independientemente de la Parte que esté implicada, y realiza evaluaciones específicas para determinar si los criterios iniciales se cumplen y si se justifica solicitar una respuesta de la Parte. Luego efectúa una evaluación más para definir si la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, con la intención de informar con objetividad y asesorar al Consejo en este punto.

El propósito de este proceso, tal y como el CRI lo entiende, se relaciona con el objetivo más amplio de alcanzar el desarrollo sustentable. Da oportunidad a los ciudadanos de tomar un nuevo curso de acción cuando su entorno ambiental local o regional puede encontrarse, desde su punto de vista, amenazado. Este mecanismo también permite a 350 millones de “guardianes” alertar al Consejo sobre cualquier “carrera al abismo” como consecuencia de una laxa aplicación de la legislación ambiental. Estos dos aspectos contribuyen a la responsabilidad del Consejo en cuanto a promover normas ambientales elevadas y su aplicación, y prevenir deterioros fatales.³⁰ El Secretariado funge como el conducto para asegurar que todos los casos planteados por los ciudadanos lleguen, siempre y cuando procedan, a oídos del Consejo. Al identificar objetivamente los casos que proceden, el Secretariado no actúa de manera acusatoria contra la Parte implicada, sino que más bien sirve como apoyo a la responsabilidad del Consejo. Su papel en relación con las Partes es absolutamente neutral y objetivo.

En síntesis, el proceso de las peticiones ciudadanas faculta a los ciudadanos —ya sea que actúen individualmente o a través de grupos representativos— para dar inicio a un proceso internacional. Este proceso “pertenece” no al Secretariado, sino a la ciudadanía en su conjunto, cuyo beneficio es lo que a fin de cuentas se procura. El Secretariado debe manejar el proceso con esta confianza pública en mente; y el Consejo debe también tenerla presente al momento de tomar sus decisiones finales.

Vista de esta manera, la instrumentación exitosa del proceso de las peticiones ciudadanas exige que el Secretariado, el Consejo y las Partes respeten mutuamente el proceso y sus límites. El CRI considera que todos estos actores deben aplicar el Acuerdo y las Directrices de la manera más escrupulosa, respetando los límites de acción que éstos contienen, así como el arbitrio brindado a los respectivos responsables de la toma de decisiones en las diferentes etapas del proceso. Éste es en sí un proceso suficientemente experimental como para requerir de adornos o propuestas creativas adicionales en su instrumentación, y tanto menos de expectativas infundadas de un proceso judicial completo.

Más aún, el hecho de que no se trate de un proceso judicial completo no lo vuelve inútil ni tampoco ineficaz. La integración imparcial de los hechos constituye una parte reconocida y ampliamente aceptada de los procesos de prevención y resolución de controversias; asimismo,

³⁰ Una referencia específica a “si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo”, en el segundo grupo de criterios para la revisión del Secretariado, apoya este vínculo con los objetivos de desarrollo sustentable del ACAAN.

puede sustentar tanto los enfoques acusatorios como los de cooperación en la resolución de los asuntos.³¹

Con base en el análisis anterior, el CRI considera que el proceso de las peticiones ciudadanas ha de continuar esencialmente con su forma actual. Las Directrices, por su parte, prevén una ulterior revisión de este proceso. En opinión del CRI, esta revisión —actualmente en curso— será más productiva si no se concluye hasta que sean más las peticiones cuyo proceso ha concluido y, según corresponda, más expedientes de hechos hayan sido preparados, de manera que se cuente con un mayor cuerpo de experiencia al cual recurrir.

Al mismo tiempo, el CRI reconoce cierto mérito a las preocupaciones en relación con el papel doble del Secretariado al administrar el programa de trabajo conjunto y, simultáneamente, tener la responsabilidad especial de administrar el proceso de las peticiones ciudadanas y realizar las importantes evaluaciones que éste requiere. El Comité considera que esta preocupación es particularmente crítica en el caso del personal a cargo de proyectos de trabajo específicos que pueden estar relacionados con el asunto materia de una petición; si los encargados de proyectos también participan en el proceso de la petición, pueden suscitarse conflictos reales o potenciales. Para reducir cualquier posibilidad de conflicto, el CRI recomienda que se establezcan divisiones claras entre los funcionarios responsables del proceso de las peticiones ciudadanas y quienes se ocupan de otras labores. La doble función ha de reducirse al máximo, y si acaso llega a requerirse, deberá aplicarse el concepto de la “muralla china”: mantener divisiones de trabajo estrictas entre los diferentes asuntos.

Por último, el CRI ha detectado en el Secretariado un ritmo lento en cuanto a la administración del proceso de las peticiones ciudadanas durante los últimos nueve meses. El Comité comprende que los cambios de personal y otras dificultades han provocado retrasos que probablemente han estado más allá del control de cualquiera, pero sugerimos que ello no siga utilizándose como disculpa. Las demoras en esta área no sólo son inconvenientes para las Partes y otras personas que pueden estar implicadas, sino que ponen en riesgo la credibilidad del público en torno al proceso. El CRI exhorta al Secretariado a que actúe de la manera más expedita posible para atender este problema.

Recomendación 11: El proceso de peticiones ciudadanas ha de continuar con su forma actual, basado en una aplicación escrupulosa del Acuerdo y de las Directrices y con respeto tanto de los límites de acción que éstos establecen como del arbitrio otorgado a los respectivos responsables de la toma de decisiones en las diferentes etapas del proceso. La revisión en curso del funcionamiento de este proceso ha de concluirse hasta después de que se complete el proceso de más peticiones ciudadanas —incluida la realización de

³¹ Por ejemplo, de conformidad con el ACAAN, una Parte puede optar por dar inicio al proceso de consultas estipulado en el artículo 22 como consecuencia de un expediente de hechos. También, una Parte puede elegir aprovechar un expediente de hechos como base para iniciar un proceso de resolución de conflictos al amparo de la Quinta Parte del Acuerdo, el cual podrá traducirse en un fallo y sanciones jurídicas contra otra Parte. Una opción —más deseable— es que la presión pública sea suficiente como para obligar a un ministro a atender las deficiencias que tal expediente pone en evidencia. O bien, el Consejo puede emprender un proceso de desarrollo de la capacidad o de intercambio de información para auxiliar a una Parte o a todas las Partes en la atención a una área vulnerable determinada. Cualquiera de estas posibilidades puede ser resultado benéfico del proceso de elaboración de un expediente de hechos.

expedientes de hechos en los casos en que sea procedente—, a fin de tener un mayor cuerpo de experiencia en el cual basarse. El Secretariado debe ser expedito en la atención de las peticiones ciudadanas.

Recomendación 12: Deben establecerse divisiones claras entre el personal responsable del proceso de las peticiones y quienes son responsables de otras tareas. La doble función ha de reducirse al máximo, y si acaso llega a requerirse, deberá entonces aplicarse el concepto de la “muralla china”: mantener divisiones de trabajo estrictas entre ambas funciones.

3.3.4 Recursos humanos del Secretariado: asuntos relacionados con los mandos superiores

Más allá de estos aspectos críticos, el Comité desea también señalar un factor en relación con el Secretariado que —a nuestro juicio— ha debilitado a la CCA en su conjunto: nos referimos a la práctica de nombrar al personal de nivel directivo específicamente de las dos Partes cuyos nacionales no ocupan el cargo de Director Ejecutivo. El CRI entiende el atractivo político de tal estructura tripartita de los mandos superiores, pero ha llegado a la conclusión de que las consecuencias negativas de este manejo —fundamentalmente el que cada Parte esté “representada” en el escalón directivo del Secretariado— han superado demasiado pronto a los beneficios.

El Comité tiene conocimiento de que los dos directores que más recientemente han ocupado estos puestos han afirmado que en el desempeño de sus funciones en el Secretariado han actuado siempre no como directores canadiense o estadounidense, sino como funcionarios independientes. El CRI no tiene motivo alguno en absoluto para dudar de ellos o cuestionar su actuación; ciertamente, éste es el manejo más apropiado. No obstante, ha surgido la percepción de que el propósito de estos puestos es abrir camino para la participación nacional en el Secretariado, lo que ha dado lugar a una considerable politización de los cargos. Esta politización sustenta, a su vez, el concepto erróneo de que el Secretariado es un contrapeso al Consejo y distorsiona su función como apoyo del órgano rector de la CCA.

En pocas palabras, el que se hayan identificado dos cargos en el nivel directivo como posiciones “representativas” ha conducido a que los directores nacionales se manejen en una forma más política de lo que debería —y probablemente puede— ser tolerado por el Secretariado o la CCA. Esto se opone al propósito claro del ACAAN, así como a la operación de la mayoría de los secretariados de otros organismos. Según lo estipulado en el Acuerdo, el Director Ejecutivo es el único funcionario de la Comisión designado por el Consejo. Si bien este puesto se va rotando entre naturales de las tres Partes, quien lo ocupa en cualquier momento actúa meramente como director imparcial al frente de un equipo de profesionales y es responsable ante el Consejo del desempeño general del Secretariado. El CRI no encuentra ninguna razón de peso para politizar ninguno de los puestos que dependen del Director Ejecutivo. Por lo tanto, aunque el personal en su conjunto debe estar integrado en una proporción equitativa por ciudadanos originarios de las tres Partes —lo cual es perfectamente correcto—, ello no debe traducirse —en opinión del CRI— en un mando superior tripartita. Por el contrario, es posible mantener un equilibrio general si se nombra, con un criterio funcional, personal de nivel directivo calificado; podría pensarse, por ejemplo, en un equipo de directores para las áreas jurídica, científica, de desarrollo de la capacidad, de aplicación de la legislación ambiental, de medio ambiente y comercio, y administrativa. El tener un personal directivo integrado con una proporción equitativa de nacionales de los tres países asegurará la perspectiva amplia que se necesita para evitar que un

enfoque nacional particular merme el papel objetivo del Secretariado en todo su trabajo, sin que se corra el riesgo de que los cargos decisivos en el Secretariado se politicen.

Si bien puede requerirse un periodo de transición para sustituir el sistema de dos directores, consideramos que, una vez que se designe un nuevo Director Ejecutivo, este cambio ha de realizarse a la brevedad.

Recomendación 13: La práctica de tener dos directores “nacionales” debe erradicarse lo antes posible, tras la designación del nuevo Director Ejecutivo, y en su lugar ha de adoptarse un enfoque más amplio que permita contar con un equipo funcional de directivos con representación equitativa.

3.3.5 Una nota administrativa

El CRI también desea señalar aquí su preocupación en relación con algunas dificultades administrativas de carácter general en el Secretariado. En particular, éstas tienen que ver con una falta de transparencia en el proceso de asignación de contratos y con la necesidad de promover un sentido general de restricción presupuestaria. El CRI está consciente de que se ha solicitado una auditoria específica de este tipo de asuntos administrativos y no considera necesario duplicar este trabajo.

3.4 La participación pública como componente de la CCA

El ACAAN es, sin duda alguna, un instrumento que ha abierto nuevos horizontes por lo que respecta a la participación pública. Sus características más importantes incluyen:

- ∑ el requisito de que en todas las sesiones ordinarias, una de las reuniones del Consejo esté abierta al público (artículo 9(4));
- ∑ el establecimiento de un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) trilateral, integrado por cinco personas independientes de cada Parte, específicamente para asesorar al Consejo en su conjunto (artículo 16);
- ∑ el reconocimiento de la importancia de integrar Comités Consultivos Nacionales (CCN) de ciudadanos independientes que asesoren a cada Parte (artículo 17); y
- ∑ el reconocimiento del valor de un Comité Consultivo Gubernamental (CCG), integrado por representantes de los diferentes niveles de gobierno, que asesore a la Parte (artículo 18).

Aunado a lo anterior, el proceso de las peticiones ciudadanas —ya analizado— abrió una oportunidad de gran importancia para la participación pública en esta organización internacional. Más aún, la participación de los interesados ha sido incorporada en muchos de los proyectos, aunque en algunos se ha ejecutado mejor que en otros. En síntesis, el CRI considera que la participación pública no es meramente un valor con el que haya que aparentar estar de acuerdo, sino un componente central de la CCA.

En este apartado, se revisarán brevemente los diferentes mecanismos de participación, y las recomendaciones del Comité en cuanto a este componente.

3.4.1 El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)

El CCPC constituye un mecanismo consultivo de política único en su clase. Integrado por individuos independientes de cada una de las tres naciones, fue concebido para asesorar de manera colectiva al Consejo. Esta revisión ha descubierto cierto grado de desigualdad en el funcionamiento del CCPC, debido en parte al tiempo dedicado a la organización de las consultas públicas y que en parte también puede ser reflejo de los crecientes empeños del propio organismo. El CRI sugiere que se dé la oportunidad al CCPC de reorientar sus esfuerzos de conformidad con su mandato original: brindar asesoría trilateral independiente al Consejo. Asimismo, el CRI considera que esta asesoría debe concentrarse sobre todo en lo que el Consejo requiere para realizar su trabajo de manera efectiva. Siempre que se ha contado con estas condiciones, el Comité ha podido detectar la presencia de una asesoría adecuada.

El CRI considera que es importante que el CCPC mantenga contacto con el público en general para cumplir con su mandato. El desarrollo de una visión estratégica y la formulación de un programa trienal por parte del Consejo, han de ayudar tanto al CCPC como al público en este sentido. Tal periodo permitirá al CCPC identificar las prioridades del Consejo, asesorarlo oportunamente en el cumplimiento de estas prioridades y contribuir de manera valiosa con los logros resultantes. Esto requerirá de cierto grado de coordinación entre el CCPC, el Secretariado y el Consejo. El CRI ha observado que la mejora de esta coordinación puede estar ya en camino.

Con todo, en última instancia, el principal requisito es que los miembros del CCPC se comprometan con este proceso. La asistencia y la participación en las reuniones del CCPC son indispensables, y el CCPC —junto con el Consejo y las Partes— debe tener la habilidad para solucionar las situaciones de repetido ausentismo. Además, el carácter independiente del CCPC le exige un elevado grado de automanejo y dirección para garantizar que la asesoría brindada al Consejo es consistente y de buena calidad. El CRI espera que trabajar con una visión estratégica y un programa de trabajo de mayor plazo ayude en este sentido.

Recomendación 14: El CCPC ha de reorientar sus esfuerzos hacia su mandato original: brindar asesoría trilateral independiente al Consejo; asesoría que se concentre en lo que el Consejo requiere para realizar su trabajo de manera efectiva. El establecimiento de una visión estratégica y de un programa de trabajo trienal por parte del Consejo facilitará el logro de este objetivo, en la medida en que proporcione un norte sustantivo a las consultas públicas del CCPC.

3.4.2 Los comités consultivos Nacionales y Gubernamentales

El ACAAN establece la posibilidad, mas no el requisito, de que cada Parte integre un Comité Consultivo Nacional (CCN) y un Comité Consultivo Gubernamental (CCG), a efecto de que le asesoren en cuanto a sus posturas en torno a los asuntos de la CCA. A la fecha, Estados Unidos cuenta con ambos comités; en Canadá se ha integrado un CCN, en el que participan únicamente las provincias signatarias del ACAAN a través del acuerdo federal-provincial, por lo que de momento el funcionamiento del comité no es pleno. De tener éxito la recomendación de incorporar a otras provincias al Acuerdo, entonces se contará con una CCN más vigoroso.

Por lo que respecta a México, al parecer no existe institución alguna que hoy día atienda directamente los asuntos del ACAAN. Si bien el ACAAN no exige el establecimiento de estos comités consultivos, el CRI considera que el hecho de que estén contemplados en el Acuerdo constituye un reconocimiento de la contribución positiva que pueden tener. Esta opinión se ve sustentada por lo que el CRI ha podido observar de la asesoría de los comités canadiense y estadounidenses.³² En consecuencia, el CRI recomienda que México avance en la creación de estos cuerpos. Consciente de las restricciones presupuestarias en todos los gobiernos y de la necesidad de evitar la duplicidad, el Comité sugiere que se evalúe la posibilidad de que estas funciones sean cubiertas por un subgrupo o una sesión especial del Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable.

Al margen de lo anterior, el CRI ha recibido sugerencias de que los CCN han de concentrar sus esfuerzos en particular en la instrumentación del Acuerdo, sin pretender modificarlo o ampliarlo, o discutir aspectos de cumplimiento o incumplimiento del ACAAN. Desde el punto de vista del Comité, el propósito de los CCN es brindar la asesoría que consideren más relevante desde sus perspectivas ciudadana y de grupos de interés, sin importar que en ocasiones ello pueda incomodar a las Partes. Al mismo tiempo, el CRI espera que el establecimiento de un proceso de planeación de más largo plazo en la CCA, junto con un acceso oportuno a la información necesaria, permitirá a los CCN brindar su asesoría sobre asuntos que serán de lo más relevantes para la agenda del Consejo y el programa de trabajo de la CCA. En síntesis, el CRI sugiere que los asuntos objeto de la asesoría de los CCN se vinculen con el programa de la CCA, pero considera que la mejor manera de garantizar la calidad y lo apropiado de la asesoría es que se basen en la disciplina autorreguladora de un proceso de consenso entre múltiples grupos de interés.

Recomendación 15: Considerando la calidad detectada en las contribuciones de los CCN y CCG existentes, el CRI recomienda a México avanzar en su proceso de creación de estos organismos, quizá trabajando a través del Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable para lo que sería su CCN. El CRI confía en que, sin restringir las facultades discrecionales de los CCN, el ciclo de planeación más prolongado de la CCA les ayude en su evaluación del programa de trabajo de la Comisión y de otros asuntos de la agenda del Consejo.

3.4.3 La participación pública como componente de la CCA

Más allá de los mecanismos institucionales que forman parte de la arquitectura del ACAAN, la participación pública y de los grupos de interesados ha sido fomentada en muchos aspectos del programa de trabajo de la CCA. Sin embargo, el CRI ha podido observar una creciente frustración tanto del público como de los cuerpos de la CCA en virtud de la ineficacia de buena parte de esta contribución.

El principal motivo de lo anterior, desde el punto de vista del Comité, ha sido la realización de demasiadas sesiones de consulta pública desestructuradas, lo cual —de acuerdo con los hallazgos del Comité— constituye un problema específico en las sesiones públicas de la reunión

³² El CRI recibió copias de la mayoría de las recomendaciones realizadas por los dos CCN y por el CCG estadounidense. Asimismo, se contó con su participación directa en este proceso de revisión.

anual del Consejo. Si bien es cierto que estos eventos significan una útil oportunidad para la expresión ciudadana, en sí mismos no justifican el tiempo y el costo del proceso. La responsabilidad de una aportación pública centrada y efectiva en estas sesiones depende de todos los participantes: el público, el Secretariado y el Consejo. El CRI considera que debe prestarse particular atención a este aspecto de la planeación de la reunión anual del Consejo.

Otros procesos de participación pública han sido, sin embargo, más productivos, especialmente en el ámbito de los proyectos de la CCA. El Comité ha quedado muy impresionado, por ejemplo, ante el proceso de consulta a los grupos de interesados efectuado como parte del proyecto de Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas. Los primeros días de tal proceso de consulta fueron de verdad escabrosos, pero al parecer ello significó una experiencia de aprendizaje para la CCA. Hoy en día, el proceso funciona eficazmente y merece el respeto del CRI. Dos aspectos decisivos en este caso, por supuesto, son que el asunto materia de la consulta está perfectamente definido y que los participantes están plenamente comprometidos con un proceso constructivo.

Lo que esta experiencia sugiere es la necesidad de contar con prácticas de consulta regulares y bien entendidas. Ha sido inevitable pasar por cierto periodo de ensayo y error, pero en opinión del CRI la experiencia a la fecha puede consolidarse y aprovecharse en las directrices para la consulta pública que el Secretariado está preparando. La precisión y la preparación son al parecer los factores clave del éxito.

Asimismo, el CRI considera que se está frente a una oportunidad de que la CCA inicie o conduzca entre los interesados, foros o negociaciones dirigidos sobre asuntos de importancia regional. Esta oportunidad podría, por ejemplo, aprovecharse en la formulación de decisiones del Consejo sobre puntos específicos de los proyectos. Visto como parte de un ciclo trienal del programa de trabajo, un proceso bien dirigido de grupos de interés trinacionales podría constituir una herramienta útil para superar las diferencias políticas nacionales. Hasta cierto grado, esto ha sido ya demostrado en el contexto del proyecto de Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas.

Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas: consultas públicas

El Grupo para el Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas ha institucionalizado su proceso de consulta pública. Ahora sus reuniones suelen durar dos días: el primero se dedica a la realización de consultas públicas en torno a todos los puntos del orden del día de la sesión; el segundo se reserva para el Grupo de Trabajo, que puede analizar e integrar la información y las opiniones planteadas el primer día. Al parecer la industria y los grupos de interesados han aceptado este proceso, y lo consideran oportuno y productivo.

Este apartado concluye con una nota de advertencia: la participación pública o de los interesados directos se ha convertido en una especie de mantra. Al CRI le preocupa que se maneje como un mero ejercicio simbólico, en lugar de que sea utilizado plenamente para enriquecer los resultados del trabajo al amparo del ACAAN, lo cual exige un compromiso de todas las partes. El Comité desea destacar que, si bien el proceso de consulta pública ha de informar a todos los participantes sobre los diferentes puntos de vista y preocupaciones, contribuir a la creación de un consenso siempre que sea posible y ayudar a informar a los responsables de la toma de decisiones, el proceso no implica u otorga a ninguno de los participantes el derecho de veto.

Recomendación 16: Los recursos y la energía dedicados a la consulta pública han de usarse de manera eficiente y productiva. Esto requiere de procesos de consulta bien preparados y con un enfoque bien definido, sobre asuntos concretos. Si se adopta un programa de

trabajo trienal, será posible planear las consultas públicas de manera más oportuna para que apoyen al máximo la toma de decisiones informada.

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

El Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental no fue establecido por el ACAAN en sí, sino a raíz de una resolución del Consejo en 1995.³³ Con la creación del Fondo, el Consejo buscó comprometer la “energía e imaginación de los habitantes de América del Norte” a través del financiamiento de proyectos comunitarios relacionados con los objetivos de la CCA. Durante sus dos primeros años de funcionamiento (1996 y 1997) el FANCA contó con un presupuesto de 2 millones de dólares canadienses, y para 1998 se le han asignado 1.4 millones. Un coordinador trabaja desde las oficinas de la CCA en Montreal, y un comité independiente de selección, integrado por dos representantes de cada una de las Partes, decide cuáles propuestas de proyectos son las que recibirán apoyo.

La creación del FANCA significó una reducción en el presupuesto de la CCA equivalente a la cantidad a él asignada, dado que las Partes no aportaron recursos adicionales para este propósito. Por lo tanto, es totalmente legítimo preguntarse cuál es el valor añadido del Fondo en comparación con la forma en que esos mismos recursos podrían aprovecharse en los programas de la CCA. En términos generales, el CRI tiene sus reservas en cuanto al valor añadido del Fondo con su estructura actual. En particular, dado que los recursos son muy limitados, son pocos los proyectos que pueden ser financiados, y éstos están diseminados a lo largo de los tres países, sin un solo polo temático. El resultado final es una lista de proyectos bastante dispersos. Además, el Fondo carece de los recursos para adentrarse con seriedad en el campo del financiamiento en materia de medio ambiente y desarrollo. En comparación con otras fundaciones, el FANCA ni siquiera proporciona recursos de arranque suficientes para apalancar apoyos importantes de otras fuentes.

Por otro lado, el aspecto positivo es que —de acuerdo con la información obtenida por el CRI— los proyectos del FANCA están comprometiendo y fomentando una genuina participación comunitaria en lugares específicos, para atender problemas ambientales locales e identificar las respuestas de la población a la problemática. Además, muchos de los proyectos han generado conexiones de la comunidad local con el comercio internacional, lo que abre nuevas posibilidades para que las comunidades aprovechen las oportunidades de desarrollo sustentable generadas por la liberalización del comercio, especialmente por lo que se refiere a productos ecológicos. En cierto sentido, el Fondo encarna una versión regional para América del Norte del axioma “piensa globalmente, actúa localmente”. El CRI quedó especialmente impresionado con la habilidad para aprovechar los recursos ventajosamente en las comunidades mexicanas, a menudo en participación conjunta con ONG de las otras Partes. Este último elemento ha contribuido notablemente al desarrollo de la capacidad, a un grado que difícilmente se habría logrado de otra manera.

En balance, el CRI concuerda con quienes han sugerido que aún es demasiado pronto para concluir que el FANCA no funciona como debería. El Comité sugiere que el Fondo continúe funcionando durante un periodo adicional, pero con un mandato más centrado a efecto de

³³ Resolución de Consejo 95-09, Creación del Fondo de América del Norte para el Medio Ambiente.

financiar proyectos en las áreas relacionadas con el programa de trabajo trienal que el Consejo formulará. En específico, el FANCA ha de estructurar sus solicitudes de propuestas teniendo en mente este ciclo mayor, de manera que los proyectos puedan concluirse a tiempo para ayudar a informar a los coordinadores de programa y a los participantes de los resultados. Ello permitirá una más amplia fecundación de ideas y enfoques —que aliente la energía y la imaginación de las comunidades—, al tiempo que genera una masa crítica de proyectos e ideas a partir de los cuales el Secretariado y el Consejo podrán obtener información y completar su trabajo. De esta manera, puede contemplarse un verdadero valor agregado del FANCA para la CCA y para el medio ambiente de América del Norte. Después de un periodo de prueba de dos o tres años, de apoyo a proyectos sobre esta base, deberá evaluarse cuidadosamente el valor agregado del FANCA.

Recomendación 17: El FANCA ha de continuar siendo una fuente de financiamiento para las comunidades, pero con un mandato más relacionado con los programas de la CCA. Aprovechando el ciclo trienal del programa, el FANCA ha de procurar financiar aquellos proyectos que le permitan generar una masa crítica de experiencia comunitaria en los temas clave del programa de trabajo de la CCA, a fin de ayudar a informar al Secretariado y al Consejo en sus respectivas funciones de programación y toma de decisiones.

4: Evaluación del funcionamiento y la eficacia del ACAAN: los vínculos entre medio ambiente y comercio

Las relaciones entre el medio ambiente y el comercio fueron la columna vertebral de las negociaciones del ACAAN, pese a que su alcance y naturaleza son muy difíciles de definir. Algunos observadores consideran como el principal campo de estudio las definiciones estrechas basadas en los puntos específicos de contacto entre las leyes ambientales y comerciales; otros conciben esos vínculos desde la perspectiva de cómo la liberalización del comercio afectará la toma de decisiones de empresarios y gobierno para la protección ambiental y consideran las leyes como sólo como otro ángulo de la materia. Otros más ven “ambiente y comercio” como un eufemismo del vínculo más amplio entre ambiente y economía, que es el apuntalamiento del desarrollo sustentable.

Un punto crítico y muy polémico desde la creación de la CCA ha sido si le corresponde abordar la relación entre medio ambiente y comercio y de ser así, cómo. Algunos funcionarios y otros interesados con los que el CRI se entrevistó o de quienes recibió comentarios sugieren que no es un área central de la CCA, sobre todo si se trata de evaluar las relaciones específicas entre el ACAAN mismo y el medio ambiente. Con todo respeto, el Comité debe señalar que está en desacuerdo con quienes plantearon con sinceridad y cuidado esas opiniones.

A la luz del marco político en que se insertan las negociaciones que condujeron a la firma del Acuerdo, la relación específica resultante del ACAAN y el TLC,³⁴ y la referencia concreta a la posible participación de la CCA en asuntos de medio ambiente y comercio en las funciones del Consejo,³⁵ entre otros factores, el CRI considera que estos dos aspectos se ajustan a la perfección a la agenda de la CCA. Sin embargo, lo más importante para recoger frutos en este

³⁴ Incluyen los artículos 1(d), 10(3)(a), y 10(6)(a)–(e) del ACAAN.

³⁵ Incluyen los artículos 1(d), 10(3)(a), y 10(6)(a)–(e) del ACAAN.

campo es desarrollar una comprensión más clara de aquellos aspectos de la relación entre medio ambiente y comercio que la CCA puede abordar de manera productiva.

Numerosos funcionarios con quienes se entrevistó el CRI señalaron su convicción de que el desarrollo de esta parte del programa se ha tratado en gran medida como un asunto de confrontación —comercio frente a medio ambiente—, en particular la necesidad de “demostrar” que el comercio ha tenido efectos ambientales perjudiciales. El Comité considera que ello tiene al menos cierta justificación. Con todo, más que profundizar en este problema, es importante responder, desde una perspectiva práctica de la CCA, la pregunta planteada: ¿qué aspectos de la relación entre medio ambiente y comercio debe abordar la CCA en su programa de trabajo?

4.1 El “programa vivo”

A juicio del CRI, en los debates sobre el papel de la CCA en este campo han ejercido demasiada influencia los aspectos en gran medida teóricos, y aún muy desconocidos, de la relación entre medio ambiente y comercio que constituyen el objeto específico de los estudios de los efectos ambientales del TLC. Ello oculta que, en realidad, la CCA ha comenzado a tratar diversos asuntos muy interesantes y por demás útiles sobre las relaciones entre medio ambiente y comercio al cobijo de otros programas. Al hacerlo, la CCA ha integrado los aspectos ambientales y comerciales a su programa vivo, sin reducirlos a meros ejercicios de investigación. Basten algunos ejemplos para ilustrar lo anterior.

La exportación de sustancias químicas prohibidas o muy restringidas de un país productor a otro receptor —por lo general en desarrollo— ha sido por más de 20 años un punto central de los vínculos entre medio ambiente y comercio. El proyecto del Manejo

Adecuado de las Sustancias Químicas aborda el asunto mediante su programa de trabajo, acorde con los artículos 2(3) y (10)(2) del ACAAN, y sus logros son iguales o mayores que los de todos los demás procesos internacionales de la región desde 1979.³⁶ El trabajo realizado o planeado pondrá a América del Norte a la cabeza de casi todos los demás países mientras nuevas negociaciones internacionales comienzan este año en la convención de las Naciones Unidas

<p>Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental</p>
--

<p>El Secretariado de la CCA coordina este Grupo de Trabajo, integrado por funcionarios de alto rango de las Partes. Formalmente constituido por el Consejo en 1995, el Grupo de Trabajo ha contribuido hasta la fecha en la coordinación de más de doce proyectos, desde los residuos peligrosos de CFC hasta la fauna silvestre y las cuestiones de aplicación de la CITES. El Grupo de Trabajo se centra en la cooperación y el desarrollo de la capacidad para mejorar la aplicación ambiental en toda la región. Participan en estos proyectos por lo menos once entidades relacionadas con el medio ambiente: encargadas de la aplicación ambiental y de la fauna silvestre en las esferas federal y subfederal de los tres países.</p>

³⁶ El primer acuerdo internacional sobre la materia lo constituyen las Directrices de Londres para el Intercambio de Información sobre Sustancias Químicas en el Comercio Internacional, del PNUMA, de 1979. Conforme el proceso del ACAAN, por ejemplo, los fabricantes estadounidenses de clordano han acordado dejar voluntariamente de producir el producto y por lo tanto de embarcarlo a México.

sobre contaminantes orgánicos persistentes. En otro campo, el programa de aplicación ambiental aborda a diario uno de los temas principales del debate de 1993 del TLC: el efecto de los diversos niveles de aplicación de la legislación ambiental en los patrones comerciales y ambientales, mediante sus enfoques de cooperación y desarrollo de la capacidad.

El CRI considera que estas clases de aproximaciones prácticas pueden convertirse en un rasgo más común de otros programas de la CCA. Hemos observado, por ejemplo, que los proyectos de intercambio de información y verificación tecnológicas emprendidos por el Secretariado no han incluido el desarrollo de la capacidad para crear un equivalente mexicano de los sistemas ambientales de verificación tecnológica de Canadá y EU. En tanto que algunos vendedores mexicanos tal vez ya tengan acceso a los cuerpos verificadores de Canadá o EU para que éstos verifiquen sus procesos tecnológicos ambientales, hay sin duda una oportunidad para que el proyecto fomente en México la creación de estos servicios. Esta clase de desarrollo de la capacidad ayudaría a evitar que el sector industrial ambiental mexicano esté en desventaja en el segmento de intercambio de información tecnológica del proyecto; asimismo, sería positivo también para los vínculos entre medio ambiente y comercio.

El proyecto de Intercambio de Información Tecnológica es una base comercial de datos de tecnologías ambientales emprendida con capital inicial de la CCA. Lo manejan los socios de cada una de las tres Partes y tiene por objeto informar a las empresas pequeñas y medianas sobre las tecnologías ambientales disponibles.

El proyecto de verificación tecnológica está en una fase de desarrollo menos adelantada. Busca propiciar el debate entre las dependencias de verificación tecnológica en aras del reconocimiento mutuo por un lapso de tres a cinco años.

Además, estamos conscientes de que se han desarrollado cuestiones específicas para que el actual programa de trabajo aborde productos “verdes”, como el café de sombra. Estos proyectos de relación funcional con el medio ambiente pueden servir de demostración de las oportunidades que representa la liberalización comercial para los nuevos productos respetuosos del ambiente, y también traducirse en beneficios comerciales directos para las comunidades.

Estos proyectos demuestran la capacidad de la CCA para abordar la relación entre comercio y ambiente de una manera constructiva tanto para el comercio y el desarrollo económico como para la protección ambiental. Cuando sea posible, esta experiencia se debe aprovechar con creatividad en otros proyectos.

Recomendación 18: La CCA ha de abordar la relación entre el medio ambiente y el comercio de una manera abierta y constructiva; los actuales proyectos confirman la capacidad de la Comisión para tratar aspectos prácticos de esta relación a manera de demostrar sus vínculos positivos. Cuando sea posible, esto debe aprovecharse con creatividad en otros proyectos.

4.2 Programa de Investigación de los Efectos Ambientales del TLC

El enfoque del “programa vivo” en cuanto a la relación entre el medio ambiente y el comercio es, a juicio del CRI, una parte importante de las actividades de la CCA. Asimismo, el Comité sabe que el ACAAN estipula de modo específico que la Comisión considere vínculos más sistemáticos entre el TLC y sus posibles oportunidades o repercusiones ambientales, como por

ejemplo: cambios en los patrones de producción o inversiones que obedezcan a la liberalización comercial y cualesquiera beneficios o efectos ambientales resultantes; el impulso de un mayor acceso a las tecnologías ambientales; el ecoetiquetado y otros enfoques de comercialización de artículos respetuosos del ambiente en un nuevo entorno comercial, y otras. El Comité de Revisión considera que un programa cabal sobre el medio ambiente y el comercio debe abordar esos asuntos más amplios, más sistemáticos. En ello radica el verdadero potencial del programa sobre los efectos ambientales del TLC.

La liberalización comercial es un proceso dinámico. Los papeles crecientes del TLC, la Organización Mundial de Comercio, el área de Libre Comercio de las Américas y otras organizaciones relacionadas con el desarrollo del intercambio son testimonio suficiente de lo anterior. También es bastante la evidencia de que la expansión del comercio y la producción que lo alimenta han generado una preocupación creciente en torno de la protección ambiental y ciertos aspectos sociales. El CRI considera que analizar tanto las oportunidades de maximizar las relaciones positivas entre el medio ambiente y los regímenes comerciales, como la necesidad de garantizar que el crecimiento del comercio no genere efectos ambientales negativos, son los dos lados de la misma moneda.

De ahí que el Comité juzgue que un papel básico de la CCA consista en ayudar a construir vínculos constructivos entre los diversos agentes gubernamentales y no gubernamentales (empresariales y de otra índole) que participan en el debate en torno del medio ambiente y el comercio. Un elemento de una relación constructiva es el intercambio mutuo de información. Por necesidad, un diálogo de esta naturaleza exige que los interesados participen en el proceso activamente desde diversas perspectivas y que ningún grupo pueda romper el equilibrio. Una condición para que ello ocurra es el sentido compartido de que ni el que convoca ni los participantes tienen resultados predeterminados. Por lo que el CRI ha visto y escuchado, la mayoría de los participantes tendrá que recuperar su credibilidad en este sentido.

El Comité está absolutamente convencido de que la CCA debe examinar la manera en que el TLC puede contribuir de manera positiva, o si ya lo hace, a la protección del medio ambiente. Esto podría incluir, por ejemplo, estudios para determinar si el desempeño ambiental del sector industrial ha mejorado en virtud de la mayor difusión de las tecnologías ambientales o la adopción de prácticas de manejo ambiental vinculadas al uso más eficiente de recursos. Una agenda equilibrada sin duda debe examinar las posibles tendencias en este sentido.

Sin embargo, la CCA —como organismo encabezado por los ministros del medio ambiente— tiene la encomienda, en parte, de asegurar que el crecimiento del comercio no tenga consecuencias perjudiciales en el medio. Sin la capacidad para elaborar estudios meticulosos que revelen los posibles efectos negativos, esta meta es inalcanzable. Más aún, la Comisión no fue concebida simplemente como un *enverdecimiento* del crecimiento del comercio.³⁷ El CRI no piensa que alguno de sus interlocutores haya sugerido que le gustaría o esperaría que así fuese. Por ello, el Comité siente la necesidad de reiterar que el equilibrio y la objetividad son requisitos cruciales de los estudios de los efectos ambientales del TLC.

Dicho esto, el CRI no cree que la franqueza al abordar las consecuencias tanto positivas como negativas de la liberalización comercial hará que la CCA se convierta en enemiga del TLC o de

³⁷ “Lavadero verde” (“*greenwash*”) es el equivalente ambiental del “elemento encubridor” (“*whitewashing*”) de un informe u otro proceso.

la apertura del comercio. De hecho, parece que ese argumento es contraproducente: ¿no es mejor desarrollar una capacidad para identificar y abordar cualquiera de estas repercusiones negativas, a medida que evoluciona esta fuerza dinámica y creciente, para encararlas con oportunidad y de manera constructiva, en lugar de esperar a que sea demasiado caro y engorroso hacerlo?

Lograr una revisión equilibrada de los efectos del TLC requerirá cumplir, a juicio del CRI, con ciertas condiciones tanto de sustancia como de proceso. Del lado de lo sustantivo, se precisa de un programa de investigación muy cuidadoso que refleje en particular las complejidades de abordar uno o algunos componentes de un proceso más amplio y dinámico. Al analizar los efectos del TLC en el medio ambiente resulta claro que no será fácil el proceso de identificar las consecuencias del aumento del comercio desde las ópticas económica o ambiental. Con todo, tal vez algunos aspectos se puedan medir mejor que otros. Por ejemplo, se podría determinar si la inversión en México desde la entrada en vigor el TLC se ha destinado a instalaciones con normas de desempeño ambiental mayores o menores que antes de la vigencia del Tratado.³⁸

El Comité no está en posición de evaluar si en los hechos se pueden abordar tales cuestiones en este momento, pero está convencido de que la CCA debería poder dictar juicios informales al respecto. De nueva cuenta, para tal efecto el CRI considera como una condición indispensable un enfoque y un proceso equilibrados y objetivos.

4.2.1 Balance en la retroalimentación para investigar los efectos ambientales del TLC

En términos del proceso, el Comité considera, como se dijo, que se requiere la participación y el “compromiso” de los funcionarios tanto de medio ambiente como de comercio de los tres países para propiciar un diálogo constructivo, en especial en torno de aspectos delicados como los estudios de los efectos ambientales del TLC. Es improbable que rindan frutos los procesos de asesoría externa que quiten o aislen las decisiones de los programas ambientales y comerciales de las Partes o de alguna de sus dependencias. De nueva cuenta, esto coloca en los hombros de los participantes mismos la carga de buscar un enfoque constructivo de estos asuntos. Será un esfuerzo de más largo plazo que evolucionará a medida en que se incremente la capacidad para evaluar los problemas y conforme se gane confianza de que se trata de un proceso objetivo.

Recomendación 19: La Comisión ha de continuar con sus actividades sobre los efectos ambientales del TLC de una manera inclusiva, reuniendo especialistas en medio ambiente y comercio y buscando tanto las contribuciones positivas para la protección ambiental de la liberación comercial como sus posibles efectos negativos. Esto constituirá un proceso evolutivo a medida en que se desarrolle la capacidad para evaluar esas consecuencias y se gane la confianza mutua.

4.3 Creación de vínculos con el TLC

El último elemento de las ligas entre medio ambiente y comercio que el Comité desea abordar es la relación entre la CCA y la Comisión de Libre Comercio del TLC y otros organismos. Los

³⁸ El CRI se enteró en una entrevista de que un estudio reciente de la OCDE concluye que los acuerdos de liberalización comercial han producido por lo general niveles de desempeño ambiental más elevados en las nuevas inversiones que en el periodo anterior al convenio; OCDE, *Open Markets Matter: The Benefits of Trade and Investment Liberalization*, 1998, pp. 71-74.

objetivos del TLC incluyen el apoyo de las metas y los objetivos ambientales del ACAAN.³⁹ El artículo 10(6), en el apartado sobre las funciones del Consejo, estipula la cooperación para este propósito entre la CCA y ese cuerpo ministerial.⁴⁰ La CCA está facultada también para servir de punto de contacto para las organizaciones no gubernamentales o particulares sobre asuntos del TLC relacionados con el ambiente y dar asistencia al TLC cuando se requiera; puede también identificar expertos para que brinden ayuda técnica a los grupos de trabajo del TLC u otros órganos.

El Comité no sabe que se haya instrumentado cualquiera de estos vínculos desde 1994, pero desconoce las razones.⁴¹ Sin embargo, a fin de cuentas preocupa que hasta la fecha no haya habido contactos entre el acuerdo y el tratado. El Comité es de la opinión de que se debería proceder de inmediato a entablar relaciones rutinarias con fines informativos. Siempre que un órgano del TLC emprenda labores con dimensiones o efectos ambientales, se debe establecer un enlace del Secretariado como conducto del Consejo. El objetivo debería consistir en garantizar una comprensión de los posibles efectos en la primera fase de las actividades del organismo del TLC. Esto propiciaría la capacidad para considerarlos en su totalidad de una manera coordinada y eficiente.

Por último, el CRI también estima conveniente que se aproveche la primera oportunidad para organizar una reunión entre los tres ministros de ambiente y los tres de comercio. Además de su importancia simbólica, estas pláticas podrían ser ocasión para establecer un proceso formal de comunicación entre el TLC y el ACAAN y un compromiso de alto nivel de consulta oportuna sobre asuntos incipientes. Los encuentros de alto nivel para preparar esta reunión ministerial deben iniciarse en la primera oportunidad.

Recomendación 20: La CCA debe entablar, de inmediato, contactos con la Comisión de Libre Comercio del TLC y sus órganos complementarios en aras de establecer relaciones rutinarias de información. Cuando un organismo del TLC emprenda un trabajo de dimensiones ambientales, o que puede tener efectos en el medio ambiente, se debe establecer un enlace pertinente del Secretariado como conducto del Consejo con objeto de propiciar la consideración cabal, coordinada y eficiente de las posibles consecuencias. Además, funcionarios de alto nivel encargados del ambiente y el comercio deben preparar

³⁹ ACAAN, artículo 1(d).

⁴⁰ Conforme al Tratado de Libre Comercio de América del norte (TLC), artículo 2001, la Comisión de Libre Comercio del TLC se compone de representantes de rango de gabinete o los designados por ellos, como el caso de la CCA. Tiene responsabilidades generales de vigilancia del TLC, incluidos trabajos de supervisión de los comités y los grupos establecidos al amparo del Tratado. La estructura original del Secretariado consistía en tres secciones nacionales. Se prevé que por lo menos algunas de las funciones del Secretariado regresarán a la oficina central del Secretariado del TLC que se abrirá en la Ciudad de México en 1998.

⁴¹ Una revisión del rango de posibles vínculos desde una perspectiva institucional se encuentra en *NAFTA's Institutions: The Environmental Potential and Performance of the NAFTA Free Trade Commission and Related Bodies*, CCA, Serie Medio Ambiente y Comercio #5, 1997. Otro análisis interesante de las oportunidades para evitar disputas se encuentra en *Dispute Avoidance: Weighing the Values of Trade and the Environment Under the NAFTA and the NAAEC*, CCA, Serie Medio Ambiente y Comercio #3, 1996.

con la mayor brevedad una reunión de sus respectivos ministros para confirmar esta relación.**

5: Evaluación del funcionamiento y la eficacia del ACAAN: el programa de trabajo de la CCA

La esencia de la imagen pública de la CCA la generan sus programas sustantivos. Esta sección del informe considera la evolución desde 1994 de su programa de trabajo; una de las principales necesidades de éste es ganar en precisión y coherencia. En este apartado se presentan diversas recomendaciones encaminadas a ayudar al Consejo y al Secretariado a alcanzar esta meta.

5.1 Elaboración del programa y el ciclo presupuestario

Es evidente que ha habido problemas en la elaboración, la revisión y la aprobación del programa y presupuesto anual. Los tres últimos años ha habido retrasos cada vez mayores antes de que el Consejo apruebe dichos documentos; el proceso en 1998 se prolongó hasta abril, cuarto mes de operaciones. Una causa importante de esto ha sido la ausencia de una concepción estratégica para articular las actividades anuales. Con esto se relaciona la falta de claridad sobre cómo identificar y trabajar los principales problemas **e incluso identificar los temas cruciales de quiénes abordar**. Otro problema importante ha sido el ciclo anual del programa y presupuesto.

5.1.1 Concepción estratégica

Se ha señalado en este informe la necesidad de elaborar una sólida concepción estratégica. La esencia de esto, a juicio del CRI, sería el fomento del desarrollo sustentable en escala continental con especial atención a las dimensiones ambientales.

Desde luego, articular una concepción estratégica más amplia no es suficiente; debe apoyarse en un programa de trabajo elaborado con extremo cuidado. El CRI considera que el punto de partida podría ser convertir en trienal el ciclo del programa y presupuesto.

5.1.2 Programa y presupuesto trienal

El CRI ha llegado a la conclusión de que la programación anual se debe sustituir por una de tres años, ciclo que permitirá la elaboración adecuada de las iniciativas de proyectos importantes, pues la de un año no funciona. Aunque el tránsito a este proceso trienal requerirá de cierto tiempo para que surjan proyectos completos, esto se puede ajustar para incluir los proyectos en marcha y a cuya conclusión se llegará durante los dos años siguientes.

Las principales ventajas de un ciclo trienal serían fomentar el establecimiento de prioridades claras y progresistas; dar tiempo para planear la difusión de las actividades que el Consejo y el Secretariado esperan concluir; asegurar el cumplimiento eficiente de los proyectos que duren más de un año, e incluir las medidas de instrumentación en la elaboración del proyecto.

Asimismo, el ciclo trienal generaría más oportunidades de capitalizar el potencial de la CCA de mejorar las aportaciones científicas en los diversos proyectos. Las aproximaciones comunes para la recopilación y evaluación de la información pueden servir de base para el desarrollo de la

política regional. El CRI considera que el potencial de la Comisión para elaborar datos científicos sólidos se ha subutilizado hasta la fecha y se puede mejorar, sobre todo en las fases iniciales de los proyectos. (Más adelante retomamos este punto.)

El marco trienal puede servir para planear e incorporar en los proyectos las aportaciones públicas. Este informe ha señalado, por ejemplo, las oportunidades para coordinar mejor las consultas del CCPC y la opinión pública en virtud del alargamiento del periodo de los proyectos, así como el potencial para elaborar los proyectos del ACAAN teniendo en mente el programa de tres años.

Valga destacar que por un programa trienal el CRI entiende no un bloque sólido que se troquee cada tres años, sino un plan que se desarrolle durante tres años y se revise y ajuste anualmente cuando sea necesario. Esta revisión anual permitiría también agregar el siguiente tercer año del plan. De esta manera, el Consejo tendrá la oportunidad de considerar asuntos incipientes, identificar campos que requieran cierto trabajo preliminar para definir mejor o descartar un problema, y así sucesivamente. Puede así ajustar las prioridades de forma progresista.

En algunos casos, desde luego, los proyectos no requerirán de tres años, en tanto que otros necesitarán más tiempo y otros más serán permanentes. El ciclo trienal permitirá la planeación de proyectos tanto mayores como menores, con el beneficio de asegurar que todos se evalúen en el contexto de un programa más amplio y funcionen juntos de tal modo que se agreguen valor mutuamente .

Un ciclo trienal puede servir también para fijar calendarios y refinar los proyectos terminados. Los buenos proyectos y el trabajo de política requerirán a menudo más de un año para rendir frutos. Un ciclo más largo permitirá que algunos proyectos maduren de manera adecuada, en tanto que no dejarán de dar a la Comisión la oportunidad de generar cada año resultados claros e importantes de algunos de sus proyectos. A juicio del Comité sería muy conveniente concentrarse en la conclusión de dos o tres proyectos anuales, además de los informes por mandato, el Informe del Estado del Medio Ambiente, los del artículo 13 y las peticiones ciudadanas. Un plan de esa naturaleza, que confiriese capacidad para responder a ciertos acontecimientos discrecionales que pueden surgir, sería una contribución más útil que la de intentar generar muchos informes anuales de toda la gama de proyectos, lo cual necesariamente sería menos significativo y tendría menos repercusiones.

En una vena similar, el CRI considera que lo que es importante es simplemente elegir buenos proyectos, no necesariamente cubrir un espectro completo de categorías de programas. Más aún, la calificación de “verde” o “café”, “comercio” o “medio ambiente”, “ecosistema” o “aplicación” no deberían ser importantes. La sustancia del proyecto y su capacidad para reflejar los criterios planteados son, en opinión del CRI, los factores más importantes.

Recomendación 21: La CCA debe adoptar un programa y presupuesto trienal y actualizarlo y revisarlo anualmente si es preciso. El programa general debe concentrarse en un número pequeño de resultados claros y significativos en lugar de hacerlo en una gran cantidad de proyectos menores. La calidad del proyecto –no la cobertura de categorías de proyectos– debe ser lo esencial en el desarrollo de los programas.

5.1.3 Revisión y evaluación del programa

A fin de alcanzar el éxito, el programa de más largo plazo deberá incluir hitos específicos del proyecto y un mecanismo interno para medir sus logros. Hasta la fecha, ni el Secretariado ni el Consejo han instituido un método consistente de revisión y evaluación de los proyectos. El CRI recomienda que dicho proceso esté en marcha a tiempo al finalizar el primer año de la entrada en vigencia del periodo ampliado. Un elemento importante de esto debería ser una sección sobre “lecciones aprendidas” en que se documenten con la mayor amplitud posible las razones específicas de los éxitos y los fracasos.

A raíz de lo anterior, el CRI también considera que debería haber una evaluación regular del proyecto y luego de su conclusión un seguimiento. Algunos proyectos de más corto plazo —por ejemplo, el esfuerzo de desarrollo de capacidad en el estado de Guanajuato, México, que siguió al informe del artículo 13 del Secretariado sobre la Presa Silva— podría haber sido objeto de un informe de seguimiento para extraer lecciones constructivas para todos los interesados en esfuerzos similares. El informe anual de la Comisión proporciona una buena oportunidad para destacar los verdaderos resultados de los proyectos concluidos, y al tiempo usar las evaluaciones para cimentar una base más fuerte para proyectos futuros.

Recomendación 22: El CRI recomienda que se instrumente un proceso que esté listo para el final del primer año del periodo trienal del programa a fin de ofrecer mediciones sistemáticas y la evaluación de los resultados anuales de cada proyecto. Esto debería incluir un análisis de las “lecciones aprendidas” tanto de los éxitos como de los fracasos del proyecto. Se ha de emprender un proceso similar de revisión luego de concluidos los proyectos.

5.1.4 Determinación de las prioridades del programa

En prácticamente todas las entrevistas, debates y comentarios escritos que nutrieron el trabajo del Comité se observa la falta de precisión y coherencia del programa de trabajo de la CCA. Por precisión el CRI entiende la capacidad para identificar los asuntos o las preocupaciones más importantes que la Comisión aborda como prioridad; por coherencia, la lógica interna del programa y la capacidad de cada proyecto para funcionar junto con otros y apoyarse mutuamente.

Como resultado de este proceso de revisión, el CRI ha identificado algunos principios básicos que podrían aplicarse fructíferamente para mejorar la relevancia y la consistencia del programa. Primero, el alcance de las materias que la CCA puede incluir en su programa de trabajo, conforme lo establece el artículo 10 del ACAAN, es una lista amplia de cosas que comprar. No se tiene que trabajar en todo lo que figura en la lista —y tal será el caso de la mayoría— en todo momento. De hecho, algunos elementos podrían no considerarse por muchos años.

Segundo, esto entraña que las prioridades se deben elegir con rigurosidad. Los primeros presupuestos poco reflejaban cuáles eran las prioridades de la Comisión; indicaban, más bien, el esfuerzo de hacer de todo un poco. Algunos opinaron que ello era resultado del intento del Secretariado por quedar bien con un amplio espectro de grupos de interés o “clientes”; otros, que era muestra de la falta de dirección de las Partes. El Comité sospecha que ambas explicaciones

tienen cierta validez, pero considera que ahora es importante mirar hacia adelante en lugar de las causas pasadas.

A juicio del Comité, las prioridades de la CCA deberían reflejar las de las Partes. El papel del Secretariado es dar al Consejo una versión preliminar del programa y presupuesto anual. Ello permite al Secretariado incluir asuntos incipientes e información de un amplio rango de expertos y fuentes y ello puede ser muy conveniente para el avance de la agenda general. Con todo, es al Consejo que el Secretariado se dirige para la aprobación del presupuesto. El Secretariado sirve al Consejo y mediante él a las partes con este propósito. Sin embargo, para que el Secretariado pueda atender al Consejo de manera eficiente, éste y las Partes deben participar activamente en el proceso de preparación del programa antes de que se emprenda la elaboración de la versión preliminar, no inmediatamente después. Esto requiere que las Partes tengan una buena comunicación en torno de sus prioridades. La falta de un proceso eficiente e interactivo se ha traducido en los retrasos excesivos en los pasados dos o tres años. El desarrollo de un proceso presupuestario trienal aliviará algunas de estas preocupaciones, pero no será suficiente si no se cuenta con el interés permanente de todos los participantes.

Por último, recomendamos que el proceso de elaboración del presupuesto comience con una reunión informal entre el Secretariado y las Partes en el verano anterior al siguiente presupuesto para que las Partes consideren las prioridades. Esto debería coordinarse con la reunión anual del Consejo a fin de asegurar que se disponga de tiempo suficiente para completar el programa y presupuesto para el año próximo. El CRI también recomienda que el Consejo establezca hitos específicos en un calendario del programa y presupuesto para asegurar su conclusión antes de finalizar el año antes de que entre en vigor el presupuesto.

Recomendación 23: Los contenidos de los programas han de reflejar las prioridades esenciales de las Partes con base en el programa trienal propuesto. Ello se facilitará con conversaciones entre el Secretariado y el Consejo antes de la preparación del presupuesto, una reunión veraniega de las Partes y el Secretariado para analizar las prioridades de aquéllas y un calendario claramente establecido por el Consejo para la conclusión del proceso.

5.1.5 Sustancia de los programas: criterios para su elección

El Comité no pretende recomendar elecciones específicas de programas. Más bien considera que al usar un proceso más consistente de fijación de prioridades, en apego a criterios concretos, el Consejo y el Secretariado podrán elaborar un programa más preciso y más coherente. (Los proyectos mencionados en seguida son meramente ilustrativos.)

1. Centrarse en asuntos regionales

Primero, el programa se ha de centrar en temas regionales de América del Norte; estos aspectos deben tener importancia para las tres partes: ser “problemas” en el amplio sentido de la palabra; también deberían ser transfronterizos o continentales. Avanzar en el estudio de las Rutas Continentales de los Contaminantes se apegaría muy bien a este criterio. Los asuntos regionales se podrían relacionar con productos o residuos que pasan de un país a otro y que por ello pueden tener efectos ambientales. Los elementos del proyecto del Manejo Adecuado de las Sustancias

Químicas y el programa de Aplicación de la Legislación Ambiental, por ejemplo, responden también a ese criterio. Las aproximaciones regionales para resolver problemas ambientales globales también encajarían. El trabajo que se realiza actualmente para investigar cómo podría funcionar el comercio de emisiones de gases de invernadero constituye un enfoque que el CRI considera de particular utilidad.

2. Crear vínculos entre los elementos de diversos proyectos

Segundo, en cada proyecto se debería intentar aprovechar elementos de los demás programas. A la fecha no parece haber alguna vinculación sistemática de los proyectos, ni siquiera, en muchos casos, entre los que pertenecen al mismo campo. El Comité ha observado a partir de la documentación y entrevistas que esta falla se ha hecho más patente alrededor del último año y se realizan esfuerzos por generar tales vínculos. Por ejemplo, se nos informó que había una creciente interacción del proyecto del MASQ y el programa de Cooperación para la Aplicación de la Legislación Ambiental, con objeto de incrementar la inclusión de asuntos de aplicación en los planes de acción regional relativos a sustancias químicas. Con todo, esta fecundación *ad hoc* está lejos de un esfuerzo más sistemático para crear un programa específico que rinda frutos mayores que la suma de sus partes. Una razón de que se haya pasado por alto este enfoque podría ser la falta de logros concretos y claros de algunos proyectos.

3. Impulso del desarrollo sustentable

Tercero, los proyectos deberían reflejar algunos factores esenciales del desarrollo sustentable en el entorno regional de la CCA. En el marco de su mandato y concepción estratégica, se pueden fomentar ciertos elementos básicos de la política de desarrollo sustentable en el proceso de formulación de los proyectos. Tres principales categorías de elementos se abordan enseguida:

- desarrollo de la capacidad;
- generación de datos científicos, y
- participación pública.

El desarrollo de capacidad

permanece como una condición general. En ciertos sentidos es prácticamente imposible definirlo bien: por su naturaleza, debe responder a una falta específica de capacidad para abordar un problema en determinada circunstancia con el apoyo necesario. Éste puede ser por medio de información, preparación técnica, nuevas tecnologías o procesos tecnológicos para el monitoreo de las emisiones ambientales, mayor conciencia de los industriales para crear o sustituir los procesos de producción o las tecnologías. Diversos proyectos de la CCA muestran algunos de estos elementos. La MASQ, de nueva cuenta, es un buen ejemplo, pues ha apoyado el desarrollo de la capacidad —sobre todo en México— para sustituir con tecnologías el uso del DDT y el clordano y crear un inventario de

fuentes de mercurio y sus posibles efectos ambientales en ese país. El proyecto sigue adelante en la instauración de un sistema de monitoreo del mercurio en México, en apoyo del Plan de Acción Regional del Mercurio. El programa de Aplicación Ambiental también ha rendido frutos en cuanto a la notable capacitación técnica e intercambio de información entre los funcionarios encargados de la aplicación de los tres países. Estos proyectos han recibido poca atención pública hasta la fecha pero significan verdaderos avances en estas áreas de operación, incluido México.

En algunos casos, aunque no en todos, el desarrollo de la capacidad podría requerir recursos significativos. La CCA no es una organización para el desarrollo; no tiene la estructura ni el financiamiento para ser una fundación o un banco de esa naturaleza. Sin embargo, el CRI considera que sería muy productivo emprender esfuerzos más concertados para acercarse a instituciones financieras —como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo— y ligar la formulación de políticas y la capacidad de obtener frutos concretos de la CCA con los recursos financieros de las demás instituciones. A juicio del Comité, esta clase de relaciones deben realizarse en la esfera de los funcionarios de alto nivel del Secretariado con el apoyo del Consejo, si es posible desde el inicio mismo de proyectos específicos. Esto podría ampliar las funciones de la CCA en cuanto a desarrollo de capacidad y su valor agregado tanto en México como en el medio ambiente regional.

Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes de América del Norte

Este proyecto es un ejemplo de la capacidad de la CCA para ayudar a las Partes a recopilar y comparar datos relevantes y poner a disposición pública la información de una manera que tenga sentido. Al amparo del proyecto, la CCA publica datos sobre los registros anuales de las principales fuentes industriales de categorías específicas de contaminantes. La información se recoge mediante programas nacionales de recopilación de datos. La CCA publica los datos en un formato comparativo en los informes anuales titulados *En balance*. Los primeros dos de éstos reflejaron algunas de las dificultades que entraña la comparación de datos y el Secretariado trabaja con las Partes y los grupos de interés para superar dichos problemas. La CCA está en una posición privilegiada para emprender este tipo de trabajo.

Otro aspecto de lo relativo al desarrollo sustentable podría ser **construir una base común de datos e información científicos**. El Comité considera que esto puede ser una contribución importante de la CCA y es particularmente adecuado a la luz del papel neutral del Secretariado al realizar estas funciones. Muchas diferencias políticas surgen de la falta de información sólida o análisis divergentes de la información. Con la aplicación de un proceso despolitizado (al mayor grado posible) para la comprensión común científica de un problema se elevan de manera considerable las posibilidades de desarrollar una política de cooperación. La CCA tiene el potencial de combinar la realización neutral del trabajo científico con un proceso de elaboración de políticas precisas para resolver los asuntos de manera redituable. El Comité piensa que el cambio a un programa trienal ampliará las posibilidades de aprovechar el empleo de esta oportunidad en los inicios de la vida de un proyecto. Más aún, en algunos casos, como lo ha demostrado el Informe de las Rutas Continentales de los Contaminantes Atmosféricos, el simple hecho de reunir especialistas puede estar entre los primeros pasos para comprender los asuntos de creciente importancia y podrían revelar advertencias oportunas de problemas por venir. Por ejemplo, se sugirió al CRI que sería útil realizar un proyecto de investigación para identificar las especies invasivas foráneas y sus fuentes. Tal informe parecería ajustarse a los criterios propuestos.⁴²

La participación pública es un rasgo importante de los procesos de desarrollo sustentable. Este informe ha señalado que un ciclo trienal elevará de manera significativa las oportunidades de participación pública relevante, oportuna e informada. Esto lo han de incorporar desde el principio de los proyectos los funcionarios pertinentes del Secretariado y las Partes, más que incluirlo arbitrariamente como mero ritual en algún punto del desarrollo del proyecto. Si esto conduce a un mejor proceso con los grupos de interés o a un intercambio más tradicional de información habrá de decidirse con base en las circunstancias del proyecto de que se trate; lo más importante en este momento es garantizar que se incluyan en las primeras etapas de vida de los proyectos las oportunidades adecuadas. El CRI tiene entendido que el Secretariado está elaborando un manual para los procesos de participación pública y apoya decididamente que se continúe con esa actividad.

4. Factores ambientales y comerciales

El núcleo del programa de los efectos ambientales del TLC lo constituirán ciertos vínculos entre medio ambiente y comercio. Sin embargo, este informe ya ha señalado también la necesidad de que el medio ambiente y el comercio sean parte del “programa vivo” de la CCA. Así, los criterios deben fomentar las oportunidades para que los proyectos específicos de todas las áreas de programas desarrollen vínculos constructivos entre ambos factores. Se debería emplear un criterio de “vigilancia” para

⁴² Las especies invasivas foráneas son plantas u organismos que no son nativos del país o la región, pero que llegan por barco, camión, avión o bienes comerciados. De ahí que su llegada se pueda asociar directamente con el comercio y en algunos casos se erijan barreras comerciales para impedirles la entrada a un país. Dichas especies pueden, a veces, tener efectos significativos en la flora y la fauna del medio ambiente que invaden. Ejemplos recientes de especies invasivas incluyen la polilla gitana y el mejillón rayado.

asegurar que los proyectos no se formulen en detrimento indirecto o inadvertido de cualquiera de las partes.

5. La ventaja comparativa de la CCA

El quinto criterio general que recomienda este Comité es que los proyectos aprovechen la ventaja comparativa particular de la CCA frente a otras instituciones o programas bilaterales. Todos nuestros interlocutores mostraron preocupación por la duplicidad, ya sea de funciones de dependencias internas o de acuerdos bilaterales de las Partes. A la luz del espíritu del mandato de otras organizaciones y programas, como la Comisión Internacional de Aguas Fronterizas, los programas trilaterales de manejo de las aves acuáticas, etc., la yuxtaposición de las jurisdicciones es prácticamente inevitable, por lo que se debe prestar atención especial a evitar la duplicación de los programas. Por ejemplo, se requiere formular los proyectos de la CCA en la región fronteriza de México y Estados Unidos a fin de complementar el alcance y el mandato de las actividades de la Comisión Internacional de Aguas Fronterizas, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión de Cooperación Ambiental Transfronteriza y el programa Frontera XXI, así como las labores vigentes entre los estados fronterizos de ambos países.⁴³ Esto refuerza la necesidad de responder a la pregunta: ¿qué será en concreto lo que la CCA agregará al programa de trabajo en un área o tema determinados?

⁴³ Al evaluar la efectividad de la CCA, algunos han usado como vara de medición el estado del medio ambiente en la región fronteriza entre México y EU. Este Comité no considera adecuado ese enfoque. Como se dijo, la CCA es una de varias dependencias con responsabilidades en la materia; más aún, los problemas en la región se han acumulado a lo largo de muchas décadas. Las expectativas de que una dependencia con el nivel presupuestario de la CCA pudiera tratar las necesidades de infraestructura y desarrollo de la capacidad de la región está fuera de lugar. Por añadidura, se debe recordar que la CCA es un organismo trinacional, por lo que sus proyectos deben ser considerados útiles por las Partes

Este informe no hace un análisis detallado de todo el trabajo de la CCA en las zonas transfronterizas y en particular el correspondiente a la línea divisoria entre EU y México. Tampoco tenemos información suficiente para hacer juicios sobre si los indicadores ambientales del área han mejorado o se han deteriorado. Sin embargo, nos hemos enterado de algunos proyectos que aportan soluciones de largo plazo. Por ejemplo, como parte de un programa que se realiza en ambos lados de las fronteras de EU, la CCA ha ayudado a los gobiernos de Estados Unidos y de México a desarrollar tecnologías y comenzar a localizar y calibrar conjuntamente las estaciones de monitoreo de la contaminación. La CCA también ha mostrado su capacidad para comprometer a las comunidades a que formulen recomendaciones sobre el uso múltiple de los recursos en las cuencas de agua compartidas y a que trabajen con aliados en las fuentes en tierra de la contaminación marina que afecta de manera directa a las zonas fronterizas. Este informe ha señalado que una de las contribuciones importantes de la CCA para mejorar el manejo ambiental en América del Norte ha sido propiciar arreglos para desarrollar la capacidad donde se necesite. Esto seguirá siendo cierto en la región fronteriza.

Algunas de las ventajas comparativas de la CCA están implícitas en lo antes dicho: su capacidad para propiciar una respuesta común y coordinada en toda la región ante problemas específicos; la experiencia para identificar e ir incorporando elementos de desarrollo de la capacidad cuando se requiera asegurar una solución regional efectiva, y el potencial para dar seguimiento a los resultados y los efectos de los proyectos. A juicio del Comité, la ventaja comparativa crucial es la capacidad de la CCA para lograr –mediante sus tres Partes– resultados concretos, patentes. Esto ya se ha visto en varios proyectos —por ejemplo el de las Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves, en que las Partes han designado de manera integral nuevas áreas de conservación.⁴⁴ También se

Proyecto de Áreas de Importancia para la Conservación de las Aves

La conservación efectiva de las más de 250 especies de aves cantoras migratorias (como las acuáticas) de América del Norte depende de la acción coordinada. La protección del hábitat es una parte cada vez más importante del esfuerzo de conservación. Un grupo de trabajo trinacional, en coordinación con otros órganos pertinentes, desarrolló criterios que condujeron a identificar 140 áreas de importancia para la conservación de las aves. Tres de ellas han sido elegidas como proyectos piloto para el desarrollo de estrategias de conservación en colaboración con los grupos comunitarios locales. La identificación de esas áreas conducirá también a que el Consejo adopte una estrategia de América del Norte más amplia para la conservación de las aves, con aportaciones no gubernamentales.

aprecia en el proyecto del Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas con la creación de planes para eliminar el clordano y el DDT del comercio entre Estados Unidos y México. (Hace ya tiempo que Canadá no participa en el comercio de estos productos.) El campo de trabajo sobre aplicación también ha logrado un éxito notable en el desarrollo de proyectos trilaterales en la materia sobre asuntos transfronterizos de gran importancia, como los movimientos de CFC, residuos peligrosos y especies en peligro de extinción. El CRI considera que esta capacidad para lograr avances concretos significativos en un tema específico en un plazo razonablemente corto es un componente crucial de la ventaja comparativa de la Comisión.

6. Asegurarse de contar con recursos adecuados para los elementos obligatorios del programa

El sexto criterio recomendado para las decisiones sobre el programa y presupuesto radica en asegurar una asignación adecuada de recursos humanos y financieros a fin de garantizar la instrumentación de los puntos obligatorios del programa de la CCA, como se desprende del Acuerdo mismo. Esto incluye, por ejemplo, el informe anual con su elemento de aplicación, el informe sobre el estado del medio ambiente y los procesos de peticiones ciudadanas de los artículos 14 y 15. Este informe ya señalado que la credibilidad de la Comisión y el Secretariado puede verse afectada de manera negativa

⁴⁴ Por ejemplo, la Resolución del Consejo 96–02 de la CCA.

cuando no se dispone de los recursos suficientes. Esto fue particularmente cierto en relación con el proceso de peticiones ciudadanas, en el que los retrasos para responderlas se han alargado considerablemente en los últimos diez meses.

El CRI está consciente de las dificultades a que se enfrenta la conclusión del trabajo sobre la Evaluación de los Impactos Ambientales Transfronterizos conforme al artículo 10(7) del ACAAN. El compromiso del Consejo de terminar un acuerdo internacional obligatorio con base en el trabajo inicial de la Comisión sobre la materia se reflejó en la resolución del Consejo que dio inicio a negociaciones específicas con este propósito.⁴⁵ El CRI considera que es importante concluir dicho acuerdo con objeto de identificar y eliminar o reducir los efectos transfronterizos de proyectos planeados según vaya siendo necesario. El CRI piensa que el que se haya pasado la fecha límite inicial para concluir estas negociaciones debe ser motivo para redoblar los esfuerzos realizados, con apoyo externo si el Consejo lo considera de utilidad.

Recomendación 24: Las decisiones del programa se deben basar en criterios que reflejen la concepción estratégica y los propósitos de la Comisión. El rango de los criterios incluyen: la naturaleza regional de los asuntos que se abordan; la capacidad de los proyectos para aprovechar elementos de otros programas; la incorporación de características esenciales del desarrollo sustentable en el programa (por ejemplo, el desarrollo de la capacidad, la información científica y la participación pública); la capacidad para hacer del medio ambiente y el comercio una parte del programa vivo; la ventaja comparativa de la CCA para abordar ese asunto, y la necesidad de asegurar los recursos adecuados para las actividades obligatorias del programa de la Comisión.

Recomendación 25: La CCA debería buscar entablar vínculos de financiamiento con donadores y los principales bancos de desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) a fin de desarrollar más a fondo los elementos generadores de capacidad de estos proyectos.

⁴⁵ Resolución del Consejo 97-03.

RESUMEN DE LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA EL PROGRAMA

1. Asuntos regionales
 - ∑ Importancia común a todas la partes
 - ∑ Carácter transfronterizo o continental
 - ∑ Movimiento transfronterizo de residuos o productos peligrosos
 - ∑ Enfoques regionales sobre asuntos globales
2. Desarrollo de relaciones entre los elementos de distintos proyectos
 - ∑ Fecundación cruzada de proyectos
 - ∑ ¿Contribuye un proyecto a que el todo sea mayor que la suma de sus partes?
3. Reflejo de ciertos elementos del desarrollo sustentable
 - ∑ Se incluyen los pasos para el desarrollo de la capacidad
 - ∑ Se abordan las bases científicas de un asunto
 - ∑ ¿Puede incorporarse de manera adecuada la participación pública?
4. Factores de comercio y medio ambiente
 - ∑ ¿Identifica un proyecto propuesto los aspectos comerciales y ambientales que han de abordarse?
 - ∑ ¿Contribuye un proyecto propuesto a que comercio y medio ambiente formen parte del “proyecto viviente” de la CCA?
5. Ventaja comparativa de la CCA
 - ∑ ¿Aprovecha el proyecto las ventajas comparativas de la CCA?:
 - ‡ Acciones continentales coordinadas
 - ‡ Cumplimiento de los proyectos en la práctica, a través de las Partes
 - ‡ Facultad para desarrollar la capacidad por fases
 - ‡ Posibilidades de monitoreo de los proyectos
6. Programas obligatorios
 - ∑ Se garantizan los niveles de recursos humanos y financieros adecuados para la ejecución de los programas obligatorios:
 - ‡ Informes anuales
 - ‡ Estado del medio ambiente
 - ‡ Artículo 13
 - ‡ Peticiones ciudadanas
 - ‡ Evaluación del impacto ambiental transfronterizo

5.2 Una nota para concluir

El punto de partida, una vez más, es que el papel del Secretariado consiste en apoyar y asesorar al Consejo. Consecuentemente, el desarrollo de la sustancia del programa anual de trabajo (al margen de las responsabilidades especiales asignadas al Secretariado) ha de sujetarse a la supervisión general del Consejo en conjunto. Al mismo tiempo, el Secretariado debe actuar de manera independiente del control de cualquiera de las Partes en su facultad para administrar el programa. Lo anterior puede en ocasiones parecer una división artificial, especialmente para los funcionarios del Secretariado, y el CRI reconoce las dificultades que de ello pueden derivarse. Con todo, la división continúa siendo un aspecto fundamental de la CCA.

Para superar algunas de las dificultades que pueden obstaculizar la operatividad de esta división, se requiere tanto de un sentido de compromiso de las Partes y el Secretariado con respecto a esta relación, como de una comunicación efectiva y positiva entre los ambos. Por lo tanto, las Partes y el Secretariado deben trabajar conjuntamente en los programas ordenados por el Consejo.

Hay un segundo factor que también puede ser importante. En una organización intergubernamental extensa suele quedar claro que los materiales producidos por un Secretariado no representan los puntos de vista de ninguna Parte individual. En cambio, en una organización muy pequeña resulta más difícil establecer esta distinción, y en este caso los temores de que el público llegue a asociar algún documento de la CCA o del Secretariado con las opiniones de una de las Partes pueden conducir a una participación excesiva de alguna de ellas en los detalles del proceso de redacción. Al respecto, el CRI desea señalar que los informes o documentos de la CCA o del Secretariado no necesariamente reflejan los puntos de vista de alguna de las Partes. Esto es inherente a la estructura de la Comisión, en la medida en que ninguna Parte está facultada para ejercer una influencia indebida en el Secretariado.

Por último, retornamos de nueva cuenta al papel básico del Secretariado: asesorar, informar y apoyar al Consejo. En ocasiones, su cumplimiento efectivo puede despertar cierta incomodidad en alguna de las Partes y llegar a provocar ciertos problemas políticos. Sin embargo, el Comité también reconoce que no se lograrán avances en el cumplimiento de los objetivos de la CCA si no se ubican con exactitud los problemas o se cuestionan ciertas ideas. Y esto no siempre puede hacerse sin padecimientos.

Recomendación 26: El desarrollo de los elementos sustantivos del programa de trabajo (al margen de las responsabilidades especiales del Secretariado) está sujeto a la supervisión general del Consejo en conjunto. Al mismo tiempo, el Secretariado debe actuar de manera independiente del control de cualquiera de las Partes. Ello requiere de un compromiso mutuo en cuanto a la posición neutral del Secretariado en su papel de apoyar, asesorar e informar al Consejo. Debe quedar claro que los informes del Secretariado o de la CCA no necesariamente representan los puntos de vista de alguna de las Partes individuales.

6: Lista integrada de recomendaciones

Recomendación 1: El ACAAN y la CCA han de considerarse no sólo como un pacto colateral al comercio, sino como un acuerdo completo y vital por derecho propio.

Recomendación 2: Cada una de las Partes ha de prestar particular atención a las necesidades de las demás, con una perspectiva que garantice que las actividades de la CCA no son utilizadas en “contra” de ninguna de ellas o para perseguir los intereses de alguna en particular.

Recomendación 3: Ha de desarrollarse un mayor apoyo político para la CCA al interior de las tres Partes, a través de una participación interactiva entre las dependencias y una comunicación interna más vigorosa. Las entidades más relevantes de las Partes pueden también desempeñar un papel constructivo directamente en las discusiones de la CCA, en lo que respecta a sus áreas de responsabilidad, de manera que se amplíe la educación y la comunicación entre las agencias gubernamentales y no gubernamentales interesadas en los vínculos entre medio ambiente y comercio. Sin embargo, los ministerios de medio ambiente siguen siendo las dependencias gubernamentales más importantes en la Comisión.

Recomendación 4: Las Partes han de mantener el nivel actual de financiamiento de la CCA, con posibilidades de revisar este punto si el programa acordado por el Consejo así lo justifica.

Recomendación 5: El gobierno de Canadá, como una de las tres Partes integrantes de este Acuerdo, ha de redoblar sus esfuerzos para comprometer a todas las provincias con el ACAAN. Ello, por ejemplo, podría estar vinculado con avances futuros en la formulación de todo o parte del Acuerdo de Armonización sobre Medio Ambiente entre los dos niveles de gobierno.

Recomendación 6: El Consejo de la CCA ha de iniciar un proceso cuidadoso para articular tanto una visión estratégica de su contribución al desarrollo sustentable en América del Norte como los pasos que le permitan lograrla. Esta visión debe ser coherente y amplia, y constituir una plataforma para el programa de trabajo anual.

Recomendación 7: La visión estratégica debe ser compartida y estar basada en el consenso del Consejo; esto se deriva directamente de las recomendaciones primera, segunda y tercera, arriba presentadas.

Recomendación 8: Los Representantes Alternos y el Comité Permanente General han de continuar asistiendo al Consejo en su supervisión del funcionamiento de la CCA, pero de una manera eficiente, que evite la duplicidad y se caracterice por una dirección consistente internamente.

Recomendación 9: Debe reconocerse que el Secretario se desempeña de manera independiente de cualquiera de las Partes, pero que también actúa como parte integral de la CCA en su conjunto. En sus funciones tradicionales, el Secretariado asiste, asesora e informa al Consejo.

Recomendación 10: El Secretariado, al formular su propuesta de programa y presupuesto anual, ha de tener en mente la visión estratégica del Consejo y trabajar con apego a su espíritu y sus restricciones.

Recomendación 11: El proceso de peticiones ciudadanas ha de continuar con su forma actual, basado en una aplicación escrupulosa del Acuerdo y de las Directrices y con respeto tanto de los límites de acción que éstos establecen como del arbitrio otorgado a los respectivos responsables de la toma de decisiones en las diferentes etapas del proceso. La revisión en curso del

funcionamiento de este proceso ha de concluirse hasta después de que se complete el proceso de más peticiones ciudadanas —incluida la realización de expedientes de hechos en los casos en que sea procedente—, a fin de tener un mayor un cuerpo de experiencia en el cual basarse. El Secretariado debe ser expedito en la atención de las peticiones ciudadanas.

Recomendación 12: Deben establecerse divisiones claras entre el personal responsable del proceso de las peticiones y quienes son responsables de otras tareas. Las dobles funciones han de reducirse al máximo, y si acaso llegan a requerirse, deberá entonces aplicarse el concepto de la “muralla china”: mantener divisiones de trabajo estrictas entre ambas funciones.

Recomendación 13: La práctica de tener dos directores “nacionales” debe erradicarse lo antes posible, tras la designación del nuevo Director Ejecutivo, y en su lugar ha de adoptarse un enfoque más amplio que permita contar con un equipo funcional de directivos con representación equitativa.

Recomendación 14: El CCPC ha de reorientar sus esfuerzos hacia su mandato original: brindar asesoría trilateral independiente al Consejo; asesoría que se concentre en lo que el Consejo requiere para realizar su trabajo de manera efectiva. El establecimiento de una visión estratégica y de un programa de trabajo trienal por parte del Consejo facilitará el logro de este objetivo, en la medida en que proporcione un norte sustantivo a las consultas públicas del CCPC.

Recomendación 15: Considerando la calidad detectada en las contribuciones de los CCN y CCG existentes, el CRI recomienda a México avanzar en su proceso de creación de estos organismos, quizá trabajando a través del Consejo Mexicano para el Desarrollo Sustentable para lo que sería su CCN. El CRI confía en que, sin restringir las facultades discrecionales de los CCN, el ciclo de planeación más prolongado de la CCA les ayude en su evaluación del programa de trabajo de la Comisión y de otros asuntos de la agenda del Consejo.

Recomendación 16: Los recursos y la energía dedicados a la consulta pública han de usarse de manera eficiente y productiva. Esto requiere de procesos de consulta con un polo definido y bien preparados, sobre asuntos concretos. Si se adopta un programa de trabajo trienal, será posible planear las consultas públicas de manera más oportuna para que apoyen al máximo la toma de decisiones informada.

Recomendación 17: El FANCA ha de continuar siendo una fuente de financiamiento para las comunidades, pero con un mandato más relacionado con los programas de la CCA. Aprovechando el ciclo trienal del programa, el FANCA ha de procurar financiar aquellos proyectos que le permitan generar una masa crítica de experiencia comunitaria en los temas clave del programa de trabajo de la CCA, a fin de ayudar a informar al Secretariado y al Consejo en sus respectivas funciones de programación y toma de decisiones.

Recomendación 18: La CCA debería abordar la relación entre el medio ambiente y el comercio de una manera abierta y constructiva; los actuales proyectos confirman la capacidad de la Comisión para tratar aspectos prácticos de esta relación a manera de demostrar sus vínculos positivos. Cuando sea posible, esto se debe aprovecharse con creatividad en otros proyectos.

Recomendación 19: La Comisión ha de continuar con sus actividades sobre los efectos ambientales del TLC de una manera inclusiva, reuniendo especialistas en medio ambiente y comercio y buscando tanto las contribuciones positivas para la protección ambiental de la liberación comercial como sus posibles efectos negativos. Esto constituirá un proceso evolutivo

a medida en que se desarrolle la capacidad para evaluar esas consecuencias y se gane la confianza mutua.

Recomendación 20: La CCA debe entablar, □de inmediato, contactos con la Comisión de Libre Comercio del TLC y sus órganos complementarios en aras de establecer relaciones rutinarias de información. Cuando un organismo del TLC emprenda un trabajo de dimensiones ambientales, o que puede tener efectos en el medio ambiente, se debe establecer un enlace pertinente del Secretariado como conducto del Consejo con objeto de propiciar la consideración cabal, coordinada y eficiente de las posibles consecuencias. Además, funcionarios de alto nivel encargados del ambiente y el comercio deben preparar con la mayor brevedad una reunión de sus respectivos ministros para confirmar esta relación.

Recomendación 21: La CCA debe adoptar un programa y presupuesto trienal y actualizarlo y revisarlo anualmente si es preciso. El programa general debe concentrarse en un número pequeño de resultados claros y significativos en lugar de hacerlo en una gran cantidad de proyectos menores. La calidad del proyecto –no la cobertura de categorías de proyectos– debe ser lo esencial en el desarrollo de los programas.

Recomendación 22: El CRI recomienda que se instrumente un proceso que esté listo para el final del primer año del periodo trienal del programa a fin de ofrecer mediciones sistemáticas y la evaluación de los resultados anuales de cada proyecto. Esto debería incluir un análisis de las “lecciones aprendidas” tanto de los éxitos como de los fracasos del proyecto. Se ha de emprender un proceso similar de revisión luego de concluidos los proyectos.

Recomendación 23: Los contenidos de los programas han de reflejar las prioridades esenciales de las Partes con base en el programa trienal propuesto. Ello se facilitará con conversaciones entre el Secretariado y el Consejo antes de la preparación del presupuesto, una reunión veraniega de las Partes y el Secretariado para analizar las prioridades de aquéllas y un calendario claramente establecido por el Consejo para la conclusión del proceso.

Recomendación 24: Las decisiones del programa se deben basar en criterios que reflejen la concepción estratégica y los propósitos de la Comisión. El rango de los criterios incluyen: la naturaleza regional de los asuntos que se abordan; la capacidad de los proyectos para aprovechar elementos de otros programas; la incorporación de características esenciales del desarrollo sustentable en el programa (por ejemplo, el desarrollo de la capacidad, la información científica y la participación pública); la capacidad para hacer del medio ambiente y el comercio una parte del programa vivo; la ventaja comparativa de la CCA para abordar ese asunto, y la necesidad de asegurar los recursos adecuados para las actividades obligatorias del programa de la Comisión.

Recomendación 25: La CCA debería buscar entablar vínculos de financiamiento con donadores y los principales bancos de desarrollo (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) a fin de desarrollar más a fondo los elementos generadores de capacidad de estos proyectos.

Bibliografía

Libros, artículos e informes

- Atik, J. 1996. Environmental standards within NAFTA: Difference by design and the retreat from harmonization. *Indiana Journal of Global Legal Studies*.
- Audley, J. J. 1997. *Green politics and global trade: NAFTA and the future of environmental politics*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Baron, D. S. 1995. NAFTA and the environment: Making the side agreement work. *Arizona Journal of International and Comparative Law*.
- DiMento, J. F. y P. M. Doughman. 1997. *NAFTA environmental side agreement implemented*. University of California Press: Global Peace and Conflict Studies at UC Irvine.
- Esty, D. C. 1994. Making trade and environmental policies work together: Lessons from NAFTA. En Cameron, Demaret y Geradin, eds., *Trade and the environment: The search for balance*.
- Gal-Or, N. 1996. Multilateral trade and supranational environmental protection: The grace period of the CEC, or a well-defined role? *Georgetown International Environmental Law Review*.
- Garvey, J. 1995. Current development: Trade law and quality of life – Dispute settlement under NAFTA side accords on labor and the environment. *American Journal of International Law*.
- Johnson, P. M. y A. Beaulieu. 1996. *The environment and NAFTA: Understanding and implementing the new continental law*. Island Press.
- Lopez, D. 1997. Dispute resolution under NAFTA: Lessons from the early experience. *Texas International Law Journal*.
- McGraw, D. 1994. NAFTA's repercussions: Is green trade possible? *Environment*, marzo.
- McGraw, D., ed. 1995. *NAFTA and the environment: Substance and process*. Washington, DC: American Bar Association, Section of International Law and Practice.
- Mumme, S. y P. Duncan. 1995. The Commission on Environmental Cooperation and the US-Mexican border environment. *Journal of Environment and Development*.
- NAFTA's broken promises: The border betrayed. *Public Citizen*. 1996.
- Open markets matter: The benefits of trade and investment liberalization*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 1998.
- Porras, I. 1996. The puzzling relationship between trade and environment: NAFTA, competitiveness and the pursuit of environmental welfare objectives. *Indiana Journal of Global Legal Studies*.
- Raustiala, K. 1996. International enforcement of enforcement under NAAEC. *Virginia Journal of International Law*.
- Rugman, A. M., J. Kirton y J. Soloway. 1997. NAFTA, environmental regulations, and Canadian competitiveness. *Journal of World Trade*.
- Spalding, M. J. 1997. Lessons of NAFTA for APEC. *Journal of Environment and Development*.

Steinberg, X. 1997. Trade-environment negotiations in the EU, NAFTA and WTO: Regional trajectories of rule development. *American Journal of International Law*.

The failed experiment: NAFTA at three years. Economic Policy Institute et al. 1997.

The North American Commission for Environmental Cooperation: Early implementation, report and recommendations. NAMI (North American Institute). 1994.

Tutchton, J. 1996. *The citizen petition process under NAFTA's environmental side agreement: It's easy, but does it work?* Earthlaw (University of Denver, College of Law).

Zoller, E. 1996. Institutional aspects of international governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*.

Informes gubernamentales

Gobierno de Estados Unidos, Poder Ejecutivo (Casa Blanca). 1997. *Study on the operation and effect of the North American Free Trade Agreement*.

United States General Accounting Office. 1997. *North American Free Trade Agreement: Impacts and implementation*. Septiembre.

Informes y documentos de la CCA:

CCA. 1997. *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*.

CCA. Resoluciones del Consejo, 1994–1997.

CCA. Actas resumidas del Consejo, 1994–1997.

CCA. 1996. *Prevención de controversias: ponderando los valores del comercio y del medio ambiente en el marco del TLC y el ACAAN*. Serie: Medio ambiente y comercio #3.

CCA [Secretariado]. 1997. *Expediente de hechos núm. 1: Expediente final de hechos relacionado con el "Proyecto de muelle de cruceros turísticos en Cozumel, Quintana Roo"*.

CCA. 1995. *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los Artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*.

CCA. Recomendaciones del Comité Consultivo Público Conjunto al Consejo. 1995–1998.

CCA. 1997. *Las instituciones del TLC: desempeño y potencial ambiental de la Comisión de Libre Comercio y otros organismos relacionados*, serie Medio ambiente y comercio, núm. 5.

CCA. 1998. Informe de la Sesión de Planeación Estratégica de los Representantes Alternos de la Comisión para la Cooperación Ambiental celebrada el 24 de enero.

CCA. [Secretariado] *Programas y presupuestos anuales 1995, 1996, 1997; presupuesto propuesto para 1998*.

CCA. 1997. *En balance: emisiones y transferencia de contaminantes en América del Norte, 1994*.

CCA [Secretariado]. 1997. *Revisión independiente del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN): documento de consulta*.

Comité Consultivo Gubernamental de Estados Unidos. Informes del Comité, 1995–1998.

Comité Consultivo Nacional Canadiense. Informes del Comité, 1995–1998.

Director Ejecutivo. 1997. Memorandum del Director Ejecutivo al Consejo: Recomendación al Consejo en respuesta a las preguntas surgidas durante la Sesión Especial del Consejo en relación con el papel propuesto de la CCA en el debate sobre comercio y medio ambiente. 1º de diciembre.

SAL Consulting. Diciembre de 1997. *Evaluación provisional del Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental* (por encargo de la CCA/FANCA).

Secretariado de la CCA. 1997. Comentarios del Director Ejecutivo en la Sesión Especial del Consejo. Octubre.

Secretariado de la CCA. 1995. *Informe sobre la muerte de aves migratorias en la Presa Silva (1994–95)*.

Strong, Maurice. 5 de mayo de 1997. Carta del Grupo de Revisión Independiente.

Anexo 1: Fuentes de los comentarios públicos para el proceso de revisión

Fuentes de los comentarios hasta el 20 de abril de 1998 (56 comentarios)

	CCG	CCN	Agencias gubernamentales	OGN	Organizaciones empresariales	Individuos	Organizaciones académicas
Total	1	2	14 (incluye un gobierno de pueblo autóctono)	6 3 locales 3 nacionales	14	16	3
Canadá		1	6	1 locales 1 nacionales	8	8 (1 miembro del Parlamento)	1
México		(no existe)	3	2 locales 1 nacionales	3	3	1
Estados Unidos	1	1	5	1	3	5 (1 miembro del CCPC)	1

Nota: Los comentarios del CCPC fueron presentados al margen de este ejercicio en forma de dos Recomendaciones al Consejo, las 97-01 y 97-03; ello no se refleja en este cuadro.

Anexo 2: Miembros del Comité de Revisión

León Bendesky es socio y director de la empresa de consultores económicos ERI en la Ciudad de México. Ha sido profesor en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y economista en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos; asimismo, ha impartido conferencias en numerosas instituciones académicas mexicanas, y también en Estados Unidos como becario de la Fulbright. El doctor Bendesky ha realizado consultorías en México, Centro y Sudamérica para organizaciones internacionales como la ONU, el BID y el Banco Mundial. Asimismo, escribe una columna semanal para un periódico de circulación nacional y contribuye con muchas otras publicaciones.

Barbara J. Bramble es Directora de Asuntos Internacionales de la National Wildlife Federation (Federación Nacional para la Vida Silvestre), en Washington, DC. El trabajo de la señora Bramble abarca un amplio espectro de conexiones entre economía y medio ambiente, o desarrollo sustentable. Los asuntos internacionales que ella atiende incluyen los aspectos ambientales del financiamiento internacional para el desarrollo y de los acuerdos comerciales internacionales, así como cuestiones relacionadas con el cambio climático y los bosques del planeta. Barbara Bramble formó parte del Comité Directivo del Foro Internacional de ONG en la Conferencia de Río, en 1992. Antes de unirse a la NWF como directora fundadora de la oficina de Asuntos Internacionales, se desempeñó como asesora legal del Council on Environmental Quality (Consejo para la Calidad Ambiental) en la Oficina Ejecutiva del Presidente; además, ha ejercido como abogada especializada en cuestiones ambientales, en la práctica privada.

Stephen Owen es el Profesor Lam de Derecho y Política Pública y Director del Institute for Dispute Resolution (Instituto de Solución de Controversias) de la University of Victoria. También es Comisionado de la Law Commission of Canada. El profesor Owen se ha desempeñado como Subprocurador de Justicia, Comisionado para los Recursos y el Medio Ambiente, *Ombudsman* y Director Ejecutivo de la Legal Services Society (Sociedad de Servicios Legales) de Columbia Británica. Ha sido asesor de numerosas agencias internacionales sobre temas de medio ambiente, derechos humano y solución de controversias en África, el Sudeste Asiático, Latinoamérica y Europa del Este, y fue Presidente del Instituto Internacional de Ombudsman de 1998 a 1992, en representación de oficinas de *ombuds* de más de 60 países.