

12 de septiembre de 1997

Honorable Christine Stewart,
Ministra del Medio Ambiente (Canadá)

Honorable Carol Browner,
Administradora de la Agencia de Protección Ambiental (Estados Unidos)

Honorable Julia Carabias,
Titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Estimados Miembros del Consejo:

El Comité Consultivo Público Conjunto tiene el agrado de presentar ante el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte su informe ejecutivo de las reuniones de consulta pública efectuadas durante 1997.

Este Informe reúne las recomendaciones expresadas por el público que participó en las reuniones celebradas el 19 y 20 de marzo en la Ciudad de México, el 14 y 15 de mayo en la ciudad de Vancouver, y el 11 y el 12 de junio en la ciudad de Pittsburgh.

El propósito fundamental de estas reuniones convocadas por mandato del Consejo, consistió en mejorar el acceso a la información y fomentar la participación de los ciudadanos, no sólo para conocer sus puntos de vista sobre los temas ambientales y su prioridad en la región, sino para propiciar una mayor injerencia del público en el mejoramiento real y efectivo del medio ambiente en América del Norte.

El Comité Consultivo Público Conjunto reconoce la voluntad del Consejo de la CCA de fomentar la participación pública para cumplir los propósitos del Acuerdo signado por los tres países e impulsar la operación efectiva de la Comisión.

Reciban la muestra de mi más alta consideración y respeto.

María Cristina Castro
Presidenta del CCPC

**Consultas Públicas de 1997
Informe al Consejo**

Índice

Presentación

1. Introducción

2. Principales temas

2.1 Transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos en América del Norte

2.1.1 Contexto

2.1.2 Principales consideraciones

2.1.3 Recomendaciones

2.2 Cumplimiento voluntario de la legislación ambiental en América del Norte

2.2.1 Contexto

2.2.2 Principales consideraciones

2.2.3 Recomendaciones

2.3 Redes de trabajo ambiental entre las comunidades de América del Norte

2.3.1 Contexto

2.3.2 Principales consideraciones

2.3.3 Recomendaciones

2.4 Otros temas ambientales, incluida la evaluación del ACAAN

2.4.1 Contexto

2.4.2 Principales asuntos

2.4.2.1 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)

2.4.2.2 Programa de trabajo de la CCA

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

2.4.2.4 Agricultura orgánica

2.4.2.5 Armonización de medidas para laboratorios ambientales

2.4.2.6 Normas de fabricación

2.4.2.7 Manejo de áreas protegidas, tierras agrícolas y desarrollo urbano

2.4.2.8 Ecoturismo

2.4.2.9 Incineración de desechos

2.4.2.10 Agua

2.4.2.11 Protección para mamíferos terrestres de amplio rango

2.4.2.12 Notificación de sustancias nuevas

2.4.3 Recomendaciones

3. Perspectivas del CCPC

3.1 Transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos en América del Norte

3.2 Cumplimiento voluntario de la legislación ambiental en América del Norte

3.3 Redes de trabajo ambiental entre las comunidades de América del Norte

3.4 Otros temas ambientales, incluida la evaluación del ACAAN

Apéndice A: Lista de los integrantes del Comité Consultivo Público Conjunto

Presentación

Por mandato del Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) ha celebrado tres consultas públicas a partir de 1994, año en que la Comisión se creó. Las consultas abarcaron temas que los ministros de los tres países consideraron esenciales para la preservación del medio ambiente de América del Norte.

El formato aplicado por el CCPC en las consultas ha cambiado año con año y, como consecuencia, la participación pública ha mejorado en términos cuantitativos y cualitativos. Una constante fue el indeclinable compromiso de la CCA por dar voz a los miembros del público interesados en frenar deterioro ambiental, informar sobre las prioridades detectadas en la comunidad e incidir en la toma de decisiones en la materia.

En 1997 el CCPC probó un nuevo formato de participación en el que se incluyó un seminario previo; se entregó a los asistentes información al día sobre los temas analizados (procesada por consultores especializados), y los responsables directos de los programas y proyectos de la CCA se dirigieron al público para presentar el trabajo en cada área.

Al seminario le siguieron talleres temáticos que permitieron profundizar en los aspectos esenciales del tema a consideración, a partir del intercambio de puntos de vista y la interacción entre los participantes. Los miembros del CCPC coordinaron esta tarea, mientras que el consultor dirigió la elaboración de informes resumidos. Una sesión plenaria de conclusiones permitió al público conocer las discusiones de todos los talleres.

Para fortalecer el vínculo del público con el trabajo en marcha de la CCA, el CCPC decidió celebrar sus tres primeras sesiones ordinarias en el mismo lugar en que se efectuaron las consultas públicas. Los asistentes fueron invitados a participar en calidad de observadores y tuvieron al final un espacio para expresar sus puntos de vista.

En la consulta pública de 1997 se observó un aumento significativo de participantes: 199 en la reunión de México, 108 en Vancouver y 162 en Pittsburgh. Más allá del número de asistentes, se incrementó la calidad de las intervenciones y se recibieron dos importantes estudios sobre la instrumentación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Este año el Secretariado de la CCA puso a disposición del público informes preliminares sobre las consultas, lo que permitió a los interesados conocer los resultados de las reuniones anteriores y tener antecedentes sobre los temas a tratar, lo que favoreció una mayor continuidad entre las tres sesiones.

En lo que se refiere a los temas de consulta, además de los indicados en el mandato del Consejo, se abrió la posibilidad de escuchar la opinión del público sobre otros temas ambientales, incluyendo su percepción sobre el proceso de evaluación del ACAAN que dispone su artículo 10.1(b).

En la sesión final de conclusiones, celebrada en Pittsburgh en el marco de la cuarta sesión ordinaria del Consejo, el miembro del CCPC responsable de la coordinación de cada taller expresó su punto de vista personal sobre la temática abordada.

El propósito de este informe es presentar ante el Consejo de la CCA el resultado del cumplimiento de su mandato; poner a disposición del público los resultados de la consulta, y proporcionar al Secretariado aportaciones útiles para el Programa de trabajo de 1998.

Comité Consultivo Público Conjunto, verano de 1997.

1. Introducción

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), puesto en marcha por Canadá, México y Estados Unidos en 1994, fue el primer convenio formal de esa índole adoptado paralelamente a un tratado comercial. La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), creada por el ACAAN, también sentó el precedente de incluir como una de sus partes integrantes a un grupo consultor público no gubernamental.

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) se fundó para asesorar tanto al Consejo -integrado por miembros de gabinete de los tres países o sus representantes- en sus deliberaciones como al Secretariado de la CCA en la planeación de sus actividades y la realización de sus tareas. Formado por quince miembros, cinco de cada país, el CCPC busca impulsar la cooperación regional en materia de protección ambiental y desarrollo económico sustentable, así como asegurar la activa participación pública y la transparencia en las acciones de la Comisión en su conjunto. Con base en estos principios fundamentales, el CCPC recibió instrucciones del Consejo para entrar en contacto con el público interesado en el trabajo de la Comisión o de algún modo relacionado con éste.

Al tomar a su cargo este mandato, la Comisión convocó a consultas públicas en 1997 en la Ciudad de México (19 y 20 de marzo), Vancouver (14 y 15 de mayo) y Pittsburgh (11 y 12 de junio). El objetivo de la consulta fue brindar al Consejo:

- una visión de las preocupaciones, prioridades y aspiraciones de los participantes;
- información pertinente para elaborar los programas y las políticas de la CCA; y
- cuando fuera posible, recomendaciones y propuestas generales emitidas por los participantes de los tres eventos.

En los talleres, que se realizaron paralelamente, se invitó a los participantes a discutir cuestiones estratégicas y se les solicitó ideas sobre tres asuntos prioritarios en América del Norte: el transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos; los mecanismos de cumplimiento voluntario de la legislación ambiental y las redes de información en materia ambiental. Los antecedentes e informes ejecutivos para los talleres fueron preparados por tres consultores: James W.S. Young, SENES Consultants Ltd. (contaminantes atmosféricos); Keith Welks (cumplimiento voluntario), y Yuriria Blanco, Instituto de Ecología (redes). Los participantes también tuvieron la oportunidad de abordar aspectos ambientales no incluidos en los tres temas seleccionados, así como asuntos relacionados con la evaluación del ACAAN, a cuatro años de su entrada en vigor. Los talleres y las sesiones plenarias convocaron a diversos sectores interesados: representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), del gobierno y de la industria, así como estudiantes, abogados y consultores.

Este resumen ejecutivo refleja las perspectivas de los participantes sobre el movimiento ambiental en general, y, en particular, sobre el mandato y trabajo de la CCA. Las recomendaciones -que no necesariamente se incluyen en orden de prioridad- se basan estrictamente en las observaciones del público. La sección final del informe, titulado "Perspectivas del CCPC", fue preparado por los miembros de CCPC que presidieron los talleres en los tres países. Este informe será presentado al Consejo y se difundirá al público.

Integrantes del CCPC

María Cristina Castro (Presidente, 1997)	Jacques Gérin
T. M. (Mike) Apsey	Dan Morales
Guillermo Barroso	Jon Plaut
Peter A. Berle	Iván Restrepo
Jorge A. Bustamante	Jean Richardson
Michael E. Cloghesy	Mary Simon

Louise Comeau

John D. Wirth

2. Principales temas

2.1 Transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos en América del Norte

2.1.1 Contexto

El conocimiento acerca del transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos data de finales de los años sesenta, cuando los investigadores detectaron la presencia de sustancias químicas generadas por la actividad humana en áreas como el Ártico, muy lejanas de sus fuentes de emisión. De hecho, ahora se sabe que muchos contaminantes se transportan miles de kilómetros antes de ser retirados de la atmósfera vía lluvia o nieve.

Uno de los retos más importantes que enfrentan los legisladores y reguladores de Canadá, Estados Unidos y México es mitigar los posibles efectos causados por sustancias químicas que se transportan grandes distancias, abarcando tal vez todo el continente. Los tres países reconocen que sus sociedades y economías están estrechamente vinculadas y que las emisiones de cualquiera de ellos pueden afectar a sus vecinos.

Para la identificación y manejo de los riesgos significativos que representan los contaminantes, debe determinarse su punto de emisión, las rutas por las que se transportan en la región, las transformaciones químicas que ocurren en el medio ambiente y las rutas de exposición ecológica y humana, y el monitoreo del riesgo real de contaminación y daño.

2.1.2 Principales consideraciones

Los participantes en los talleres identificaron cinco asuntos principales en materia de transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos: equidad, desigualdades económicas, acción, visión, educación pública, fuentes comunes y credibilidad.

La equidad debe ser un elemento fundamental de los esfuerzos entre Canadá, Estados Unidos y México para abordar las cuestiones ambientales. Por ejemplo, proporcionar la capacitación adecuada asegurará que el monitoreo de los contaminantes se realice de la misma manera en los tres países. En el plano regulatorio, los bienes de consumo de la zona, por ejemplo los automóviles, deben tener las mismas normas en cuanto a emisiones. La equidad aplicada al "conjunto de estándares" lleva a la flexibilidad a cada una de las tres naciones para permitir que su infraestructura y sus procesos funcionen. Además, la existencia de un estándar común no impediría la aplicación de estándares más estrictos cuando así se requiera para resolver un problema local. Una observación: los estándares se fijan en niveles de tolerancia para las personas con buena salud, punto importante de equidad para ancianos y niños. Los participantes llamaron la atención respecto de la necesidad de mayor colaboración en la generación y uso de información ambiental en cuanto a investigación. Por otra parte, requieren más atención la confiabilidad y control de calidad en los laboratorios de análisis ambiental para asegurar que los datos generados sean más comparables. La equidad, también, fue definida como acceso igualitario a los datos de las mediciones y la elaboración de un inventario conjunto de fuentes emisión. La equidad no debe definirse como el intercambio de un contaminante por otro.

Finalmente, se planteó la siguiente pregunta: "¿Se pueden abordar los asuntos ambientales y de equidad de manera que se apoyen mutuamente?"

Las desigualdades económicas, realidad que no puede ni debe negarse, requieren de soluciones innovadoras. Un ejemplo de enfoque innovador: lograr que las áreas "receptoras" de la contaminación ayuden a las áreas "fuente" prestando equipo de monitoreo y proporcionando el entrenamiento para su uso. En esta área, es importante que coincidan los resultados deseados con la metodología correcta. Un fondo común para tratar las desigualdades económicas relacionadas con las rutas de los contaminantes continentales podría tomar la forma de una asociación mixta (pública-privada) en la que la industria sería socio importante como fuente de recursos para apoyar las actividades prioritarias de la CCA. La creación de un fondo o de una asociación se relacionaría inevitablemente con asuntos comerciales. Los representantes industriales vieron muchas oportunidades para este tipo de asociación. Las instituciones financieras están empezando a pedir que los industriales tomen en cuenta

las emisiones, aunque no existan estándares. En otras palabras, están pidiendo que la industria considere desde ahora estándares futuros.

Las acciones que se emprendan en relación con las rutas de los contaminantes son mucho más importantes que el monitoreo de las rutas. En tal sentido, los tres países no deben posponer las acciones en materia de reducción de emisiones de contaminantes. Se han identificado algunas acciones que pueden y deben tomarse ahora. Por ejemplo, el hollín de diesel es un problema técnico que puede solucionarse ahora. Concentrarse en este tipo de asuntos, que pueden resolverse a corto plazo, es parte del "principio preventivo."

Las decisiones deben tomarse en el tiempo apropiado, usando solo los datos que existen cuando se requiere la decisión.

Al margen de los estándares, los participantes consideraron que sería vital fijar y hacer cumplir metas y cronogramas precisos (algunos participantes sugirieron incluso que sería mejor tener un sistema de recompensas, en lugar de los estándares). Algunos participantes expresaron que sería deseable adoptar acciones específicas con un calendario fijo. En particular, se mencionó el 16 de abril de 1997 - día número mil en la cuenta regresiva para el nuevo milenio- como fecha a partir de la cual la CCA podría emprender acciones con efectos concretos de modo que Canadá, México y Estados Unidos entraran al siglo veintiuno con un aire más limpio.

La supervivencia depende de tener una visión. El concepto de adoptar una estrategia de cero emisiones antropogénicas a largo plazo despertó reacciones encontradas. Por un lado señalaron que el concepto es fundamental para la supervivencia de la raza humana y como algo que constituiría un verdadero cambio, mientras que otros lo consideraron poco factible a corto plazo, aunque casi todos coincidieron en que es importante la reducción gradual de emisiones. En justicia para ambas posiciones, resultó evidente que había un malentendido en torno de la "visión" de cero emisiones y cuánto tiempo tomaría alcanzar esa meta. Con todo, quedó muy claro que la adopción de una visión de esta naturaleza requeriría de un cambio en la orientación de la legislación y la adopción de un enfoque completamente nuevo que tome en cuenta el total de emisiones en lugar del enfoque actual fuente por fuente. Se reconoció que contaminación cero querría decir cero desperdicio público (y, por lo tanto, supone reducciones en el consumo y un intenso reciclaje).

Generalmente, la noción de emisiones cero origina expectativas públicas de que la meta pueda alcanzarse pronto. Se consideró, sin embargo, que una visión con objetivos provisionales que reduzca el riesgo podría ser una mejor propuesta que una visión con un sólo objetivo. Un participante del taller en Vancouver captó la esencia de la discusión cuando expresó: "En materia de decisiones ambientales siempre es mejor optar por menos y más limpio, tan rápido como sea posible".

El "enfoque por ecosistema" para reducir emisiones generalmente fue aceptado como el mejor, porque permite que los gobiernos se orienten hacia las vías más importantes. Sin embargo, este enfoque requiere de algunas precauciones: evitar cuidadosamente la separación entre el ecosistema y los efectos en la salud humana; no permitir que la falta de datos de un componente del ecosistema sea excusa para retrasar una decisión, y reconocer que la organización actual de los tres gobiernos no potencia el manejo del enfoque por ecosistema en la toma de decisiones. Un participante recomendó que "se fijen estándares ambientales para disminuir desechos y producir un medio ambiente sustentable." En general, los participantes estuvieron de acuerdo con la idea de que se deben fijar estándares para proteger la salud ambiental. La CCA debe concentrarse en determinar el verdadero costo económico (por ejemplo en términos de salud), de manera que se tenga una perspectiva equilibrada del tema.

En una de las reuniones se presentó el "Borrador de tratado Modelo Cuixmala para la protección del medio ambiente y los recursos naturales de América del Norte", mismo que, en general, recibió apoyo.

Los problemas relacionados con la Educación pública fueron identificados como los principales obstáculos para la acción eficaz. Por ejemplo, se requiere más información sobre los científicos de América del Norte y sus estudios (un "quien es quien") para que no se pierda la información disponible, y que el público tenga acceso gratuito y abierto a todas las bases de datos. Por otra parte, se debe reconocer que el concepto de transporte transfronterizo incluye todo, desde moléculas de aire hasta los pasajeros de aviones. Es vital que, para mejorar la conciencia del público, se den algunas

explicaciones sencillas, sobre cómo funcionan y cómo afectan a la gente las diferentes sustancias químicas (por ejemplo, el diagrama que se presentó sobre el efecto saltamontes).

Diversas Fuentes comunes están cada vez más relacionadas con un rango de asuntos ambientales. Por ejemplo, los sectores de transporte y energía están relacionados con muchos asuntos ambientales y se les debe tratar de manera integral. El área de agroplaguicidas requiere mayor atención debido a su impacto en áreas remotas (Ártico canadiense). La "prevención de la contaminación" en estas fuentes comunes es parte vital de la solución a muchos asuntos ambientales. En esta área, la CCA puede tomar dos papeles específicos: comprender y mitigar los efectos del TLC (por ejemplo, el mayor uso de gas natural), y evaluar el efecto del TLC en las "fuentes comunes" (por ejemplo, después del TLC, los tres países intercambian más desechos).

La Credibilidad es esencial para las decisiones futuras. Por ejemplo, los participantes expresaron sus preocupaciones sobre la base científica de los estándares y criterios ambientales en vigencia legal. Se recomendó que la CCA requiera de los gobiernos la revisión de las bases científicas de sus estándares, para los que se recomendó una base común.

Otro aspecto relacionado con la credibilidad es que algunas fuentes importantes de emisiones fueron exentadas de regulación por razones de antigüedad ("grandfathered"). La credibilidad se puede mejorar por medio de la fijación de estándares en los tres países a través de un comité trilateral de expertos. También, la CCA puede establecer un código moral de prácticas de comercio para las compañías de América del Norte. Por último, es importante que la CCA mantenga una imagen de credibilidad y equilibrio en todas sus recomendaciones.

2.1.3 Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se basan en el supuesto de que en su cumplimiento participarían tanto las entidades federales como las federativas.

Hacer el monitoreo de contaminantes, los sistemas de inventario y las bases de datos sobre mediciones más comparables en América del Norte. Una base de datos sobre tecnologías innovadoras, que incluya conocimiento tradicional, también tendría un uso importante en los tres países, pero es vital que los datos sean resumidos y verificados periódicamente. La CCA debe desarrollar un plan para obtener los documentos y la información pertinente e incorporarlos en la base de datos. Los procedimientos administrativos para el acceso público a estos datos deben ser sencillos. La ayuda de los tres países en el recolección de la información para las bases será un enorme beneficio para el público.

Debido a que -como se reconoció- los gobiernos están cortando programas y degradando muchas bases de datos, se pidió que la CCA defienda fuertemente la importancia de estos datos y recomiende a los gobiernos mantener esa información básica. La CCA debería documentar esta declinación en capacidad, desarrollar una estrategia eficaz y económica para obtener los datos necesarios y explorar mecanismos alternativos de apoyo financiero para apoyar las bases de datos. La CCA debería hacer ver a los países que no se dispone de fondos suficientes para entender algunos de los procesos ambientales esenciales; que no se mantienen niveles razonables de investigación y monitoreo, y que los datos son parte de un archivo internacional y una fuente significativa de información sobre los tres países.

La CCA debe crear las bases para el inventario trilateral de emisiones de América del Norte, fomentando a corto plazo el conocimiento y el entendimiento y, a largo plazo, desarrollando o adoptando un criterio internacional sobre calidad de los datos.

Hacer de la equidad un componente esencial en cualquier plan de acción para abordar el transporte atmosférico de contaminantes a grandes distancias.

La CCA debe recomendar que los países dejen de inmediato de exentar fuentes (grandfathering), de modo que se puedan beneficiar de los avances tecnológicos.

Enfatizar la importancia de la educación pública en las decisiones ambientales, tanto en la esfera local como en la nacional. La CCA debe fortalecer las formas de participación pública para aumentar su contribución en la tomar decisiones.

Que la CCA, reconociendo la necesidad de fomentar la innovación tecnológica, dé la más alta prioridad a la transferencia de tecnología. Por ejemplo, la CCA debe considerar la posibilidad de auspiciar un concurso internacional sobre desarrollo de nuevas tecnologías que ayuden a reducir la contaminación en América del Norte.

Que la CCA promueva la creación de un fondo o una asociación entre industriales de América del Norte para disminuir los problemas derivados de las rutas continentales de los contaminantes. Los recursos podrían emplearse para definir el problema, identificar las rutas o reducir las fuentes de emisiones.

Que, reconociendo que se trata de una de las vías de contaminación continental, la CCA debe llamar a la inmediata igualación de estándares en el sector del transporte. En particular, las camionetas, jeeps, camiones, motores de dos tiempos, y los vehículos grandes de carretera, deben cumplir con los mismos estándares que los vehículos de pasajeros. La flota marina también debe ser estrictamente controlada. Los motores diesel deben contar con la más avanzada tecnología de control. La armonización de estándares no debe darse hacia el denominador común más bajo. A largo plazo, se debe desarrollar una estrategia para eliminar algunos medios de transporte.

La CCA debe fomentar que los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos cumplan estrictamente con los estándares actuales. Algunos participantes sugirieron que se deben fijar estándares mínimos como prerrequisito para que cualquier industria entre al mercado de América del Norte.

La CCA debe recomendar que el "enfoque de ecosistema" sea adoptado en las futuras decisiones ambientales. Para ello, la CCA debería recomendar que los departamentos gubernamentales se reorganicen para apoyar este enfoque. La primera tarea debería ser determinar el estado actual de los lagos, ríos y aire, en lugar de limitarse a evaluar los impactos del TLC. Algunos participantes sugirieron que la CCA recomiende que el "Tratado del Modelo Cuixmala" sea adoptado por los tres gobiernos como marco para la protección del ambiente y los recursos naturales de América del Norte.

Que la CCA utilice el inicio de la cuenta regresiva de los mil días hacia el nuevo milenio, para establecer acciones y fechas específicas para el logro de un aire más limpio en América del Norte. Se propuso un enfoque novedoso: que los objetivos sean fijados en términos de "cilindros por familia," disminuyendo el nivel actual de casi 8 hasta 2 en el año 2005. Esto servirá para estimular la innovación industrial para cumplir con los nuevos requisitos.

La CCA debe comisionar estudios adicionales sobre aspectos más amplios de las rutas continentales de los contaminantes, en particular sobre microorganismos, partículas mayores (PM₁₀), y radionucleidos. La CCA debe fomentar más investigación sobre los efectos crónicos de la exposición prolongada a bajos niveles de contaminantes.

La CCA debe recomendar desde ahora el uso del "enfoque por sector de fuente", en lugar del enfoque sustancia por sustancia. La prioridad debe ser el sector de energía. Como solución al problema de cambio climático global, la CCA puede fomentar un impuesto trilateral por uso de carbón (energía).

Que la CCA establezca un comité de expertos para que elabore recomendaciones sobre estándares comunes y un comité tecno-social-político-legal para determinar como llegar a los estándares "cero".

Que la CCA se manifieste contra la exportación de desechos puesto que ocuparse de los propios desechos es la manera más eficaz de minimizar su producción.

Una recomendación importante: fijar los estándares según el receptor más sensible, incluso si ese receptor se localiza lejos del país que fija los estándares, pero en la ruta que siguen los contaminantes. El objetivo de este enfoque es proteger, por ejemplo, a comunidades indígenas que podrían verse afectadas por contaminantes orgánicos persistentes (COP) o partículas finas. Entre los receptores sensibles se mencionaron a las mujeres en edad reproductiva y población que consume alimentos tradicionales (como los indígenas Inuit). También se debe procurar un enfoque de equidad intergeneracional.

2.2 Cumplimiento voluntario de la legislación ambiental en América del Norte

2.2.1 Contexto

El ACAAN incluye diversas cláusulas relacionadas con el cumplimiento y la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los tres países. Dichas cláusulas incluyen la obligación aceptada por las Partes de hacer cumplir con efectividad sus leyes ambientales. El artículo 5 del ACAAN ofrece un marco de referencia para la aplicación eficaz de la legislación. La tercera de doce vías de acción expresamente identificadas al respecto es "tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento".

La inclusión de "acuerdos de cumplimiento" y "mecanismos de cumplimiento voluntario" en el ACAAN fue un presagio de la amplia y creciente atención que en Canadá, Estados Unidos y México existe actualmente en torno a numerosos y novedosos enfoques "voluntarios" concebidos para elevar el cumplimiento ambiental. Estos enfoques comprenden medidas unilaterales instituidas por gobiernos o industrias reguladas, tanto como mecanismos creados a raíz de negociaciones y discusiones entre gobierno e industria y al interior de las industrias.

La CCA convocó expertos de las tres naciones a fin de que examinaran las experiencias a la fecha, tomando en cuenta que los establecimientos objeto de regulación empiezan a considerar y a emplear diversos Mecanismos de Cumplimiento Voluntario (MCV, en adelante) para mejorar el cumplimiento de los compromisos externos de rendimiento. El informe de la CCA al respecto tiene por objeto propiciar un diálogo sustantivo sobre el uso de estos instrumentos; no busca apoyar ni rechazar dichas innovaciones. Un resumen de este informe se entregó a los participantes de los talleres.

La asistencia a los talleres del CCPC sobre cumplimiento voluntario fue predominantemente de representantes de organizaciones no gubernamentales. No obstante, diversos representantes de la industria y del gobierno participaron ampliamente y ofrecieron comentarios sustantivos.

2.2.2 Principales consideraciones

Perspectivas escépticas en torno al cumplimiento voluntario. Los participantes de los talleres expresaron un fuerte escepticismo sobre la utilidad de los nuevos enfoques voluntarios para elevar el cumplimiento ambiental, e incluso debatieron la pertinencia del concepto "cumplimiento voluntario" en sí mismo. Algunos participantes expresaron su desacuerdo con el término, aun cuando apoyaron el uso de técnicas alternativas para mejorar el cumplimiento. Otros participantes argumentaron que el gobierno no podía confiar en medidas voluntarias de ningún tipo para garantizar el cumplimiento. De hecho, los participantes cuestionaron la validez de la idea básica de que las entidades gubernamentales fomenten mecanismos voluntarios y, al mismo tiempo, regulen a las industrias que los instrumenten. La misma idea de "cumplimiento voluntario", señaló un participante, es contraria a la práctica mexicana, que establece requisitos obligatorios de cumplimiento ambiental.

De hecho, el tema mismo de los MCV pareció generar confusión sobre las conductas voluntarias como opuestas a las obligatorias. La legislación aplicable en México fija normas y patrones de conducta tanto para el gobierno como para la industria y estas disposiciones se tienen que cumplir. Muchos de los participantes señalaron que esos mecanismos, que tal vez reduzcan la importancia del papel tradicional de la aplicación de la legislación, tienen posibilidades de resultar eficaces sólo cuando existan sólidos controles de cumplimiento ambiental. Los participantes expresaron un considerable interés para encontrar la forma de fomentar, con base tanto en mecanismos de aplicación como en esfuerzos voluntarios de cumplimiento, una cultura de cumplimiento. Al mismo tiempo, algunos participantes expresaron dudas respecto de que la cultura actual en los tres países confiera la importancia suficiente y la jerarquía necesaria al cumplimiento de los requisitos ambientales.

Riesgos y beneficios. Algunos participantes expresaron temor de que nuevos mecanismos de cumplimiento impliquen un nuevo tipo de riesgos para el medio ambiente y que estos riesgos no sean previsibles. Se sugirió, al respecto, una evaluación riesgos/beneficio para aquellos MCV que tiendan a generalizarse. Por otro lado y sin estar en desacuerdo, otros participantes comentaron que tanto los niveles de cumplimiento como la relación entre el cumplimiento y las condiciones ambientales actuales son bastante difíciles de medir. Por lo tanto, cualquier esfuerzo para medir la eficacia de los MCV puede ser más difícil aún.

Papel de la obligatoriedad del Gobierno. Se expresó la preocupación de que el programa actual para promover el cumplimiento "voluntario" sea un "caballo de Troya" para que en el futuro los requisitos gubernamentales de protección ambiental se alteren ya sea para reflejar los estándares de la industria

en dichos programas "voluntarios" o, en el extremo, para que esos mecanismos sustituyan a toda regulación gubernamental externa. Esa posibilidad chocó con la idea de que el establecimiento y la obligatoriedad de los estándares, mediante la acción del gobierno, tiene que permanecer como la piedra angular de los esfuerzos de protección ambiental. Algunos de los participantes insistieron, no obstante, en que los gobiernos no son lo suficientemente firmes para responder directamente a las violaciones y que en ocasiones incluso interfieren con las acciones privadas iniciadas por los ciudadanos y por los grupos ambientales para promover el cumplimiento de la legislación. Otros observaron que el gobierno de México, en su papel tanto de regulador como de empresario, no era tan eficaz como debiera en materia de protección ambiental. Como resultado, algunos participantes expresaron su preocupación de que cualquier apoyo formal de algún programa de MCV podría dar al gobierno mayor discrecionalidad en materia de cumplimiento y aplicación.

Consideraciones sobre MCV y recursos disponibles. Se expresó desacuerdo directo con el argumento común de que la aceptación de los MCV es necesaria para compensar las restricciones fiscales gubernamentales y la falta de recursos. Incluso, algunos participantes del sector gubernamental expresaron que la introducción de MCV por parte del sector privado puede implicar el incremento en el gasto por parte de los organismos gubernamentales, por lo menos a corto plazo. Ningún participante aceptó la noción de que el recorte de personal sea una razón válida para disminuir las respuestas de obligatoriedad tradicional en situaciones apropiadas. Diferentes participantes sugirieron que el recorte de recursos era más una función de cambios inaceptables en las prioridades para su asignación, que una escasez de los recursos en sí mismos. Otros argumentaron que el mantenimiento de la salud pública y del bienestar debería impulsar a los gobiernos a otorgar más recursos para la protección ambiental y el cumplimiento de la legislación. Con todo, se reconoció la necesidad de desplegar mayores recursos para lograr la máxima eficiencia para asegurar el cumplimiento de los estándares aplicables y la protección ambiental. Esta percepción impulsó a algunos de los participantes a ofrecer apoyo para "nuevas alternativas", "mecanismos voluntarios que faciliten el cumplimiento", y otros tópicos que describen esfuerzos innovadores fuera del modelo tradicional de obligatoriedad que podrían mejorar el rendimiento ambiental.

No obstante, en todas las instancias, el apoyo a las medidas innovadoras se condicionó a que su uso únicamente sea para complementar o ir más allá del cumplimiento forzoso de los estándares establecidos por el gobierno; no se debe permitir que los MCV sean usados para derogar el papel o el cumplimiento de la ley. Se formularon muchas otras notas precautorias sobre la aceptación formal de los enfoques alternativos, por ejemplo el deseo extendido de una mayor participación pública y más transparencia en el desarrollo, la aplicación y la evaluación de los mecanismos de este tipo y la necesidad básica de desarrollar herramientas para medir los efectos de los diversos enfoques, incluidas las respuestas tradicionales, en los niveles de cumplimiento y el mejoramiento de las condiciones del ambiente.

Transparencia y confidencialidad. El tema de los MCV produjo opiniones que, al menos inicialmente, parecieron mutuamente excluyentes. Por ejemplo, algunos participantes sugirieron que los criterios para evaluarlos deben incluir transparencia, medición de eficacia, y posibilidad de transferencia entre compañías o sectores. Por otra parte, algunos participantes expresaron que, en gran parte, los MCV requieren del desarrollo de tecnologías y sistemas nuevos, muchos de los cuales implicarían propiedad de derechos. El interés en proteger esa información, sin embargo, entraría en conflicto directo con el criterio propuesto para evaluar los MCV.

Aumentar el papel de las comunidades locales. Se expresó también ampliamente la idea de que la aplicación de MCV implicaría una mayor demanda y nuevas oportunidades de participación local. Algunos participantes sugirieron que la deseable transparencia y apertura de los MCV podría fomentar una mayor cercanía entre las comunidades y la industria, propiciando una mejor relación de trabajo. Otros sostuvieron que pronto habrá una necesidad imperiosa de mayor capacitación por parte de los grupos y los gobiernos locales para que puedan monitorear el cumplimiento en los establecimientos y los indicadores de la calidad ambiental, en anticipación de la reducción de las actividades en esos campos por parte de autoridades federales o federativas. Se consideró que, con la capacitación apropiada, las instituciones académicas y organizaciones ambientales comunitarias tendrían la capacidad de recoger datos básicos que posteriormente se entregarían para su revisión a expertos o evaluadores objetivos. Se propuso que los fondos para estas actividades provengan de los ahorros que las empresas hagan al instrumentar MCV o de las multas que imponga el gobierno por violaciones.

Perspectivas de la industria. Los representantes de la industria aceptaron por completo la perspectiva de que el cumplimiento de la regulación gubernamental sea la base de la protección ambiental. Las medidas alternativas serían opciones muy útiles para ayudar al sector privado a cumplir con los estándares de una manera más eficaz. También, los representantes insistieron en que su deseo de cumplir no es sólo por respeto a los estándares gubernamentales, sino también por factores importantes del mercado. Además de la necesidad de cumplir con los requisitos externos, explicaron, el sector privado tiene que proteger el ambiente para obtener la confianza y buenas relaciones con las comunidades, para ser competitivos a nivel internacional y para obtener el máximo rendimiento económico. Un participante sugirió que el desarrollo y uso de MCV es evidencia de una creciente "responsabilidad conjunta" por parte de la industria para con el cumplimiento de los requisitos ambientales. Finalmente, se apoyó la perspectiva de que la industria ponga en práctica aquellos MCV que contribuyan a mejoras básicas, incluso sin que exista acción recíproca por parte del gobierno, ya sea en la forma de amnistía de cumplimiento o privilegio de información.

Consideraciones generales. Los participantes plantearon diversas observaciones en relación con las diferencias y desigualdades en los tres países de la CCA. Una observación reiterada fue que existen hondos diferencias en la comprensión y en la conducta de cumplimiento ambiental no sólo entre las tres naciones, sino incluso al interior de México. Canadá y Estados Unidos están mucho más adelantados que México en MCV, señalaron varios participantes. Así, se consideró esencial que México no se quedase atrás en el desarrollo y la instrumentación de ciertas medidas novedosas e importantes para el país. Sin embargo, algunos participantes señalaron que los MCV solamente son tema de preocupación e importancia en Estados Unidos y que la preponderancia que la CCA dio al tema estuvo fuera de lugar. Poner énfasis en asuntos científicos y académicos, particularmente en transferencia de tecnología, sería mucho más importante para la protección ambiental en América del Norte que continuar con el diálogo en este aspecto del cumplimiento.

2.2.3 Recomendaciones

Los participantes de los talleres identificaron las siguientes recomendaciones en respuesta a las consideraciones señaladas:

Que, por una cuestión de claridad, a los nuevos enfoques se les denomine "medidas voluntarias para asegurar el cumplimiento".

Utilizar recursos locales o comunitarios para complementar la inspección y el monitoreo por parte de los organismos oficiales.

Mantener las medidas de aplicación de la ley como núcleo de los esfuerzos para lograr el cumplimiento ambiental.

Establecer métodos para medir los niveles de cumplimiento, tanto a nivel base como después de poner en práctica los MCV u otros mecanismos. Estos métodos deben medir también la eficacia de los MCV para el incrementar el cumplimiento y mejorar las condiciones ambientales.

Utilizar los MCV para fomentar mejores relaciones entre la industria y los grupos locales.

Desarrollar instrumentos para informar y guiar al público respecto de los MCV.

Garantizar la transparencia y la completa participación del público en el desarrollo, aplicación y evaluación de los MCV y otros enfoques alternativos.

Armonizar en grado adecuado los MCV utilizados en los tres países.

Que la CCA fomente la cooperación y el intercambio de información sobre MCV en los tres países.

Revisar el uso de los MCV caso por caso.

Desarrollar y poner en práctica sistemas de monitoreo para vigilar el uso de los MCV.

Desarrollar leyes, reglamentos y políticas para limitar la discrecionalidad del gobierno al aprobar los MCV.

Prohibir el uso de MCV que supongan autorizar conductas que no cumplan con las disposiciones de las leyes y los reglamentos.

Emplear los MCV sólo cuando sea en bien público y no cuando sea en detrimento de conductas reguladas.

Distribuir más eficazmente los recursos gubernamentales para mantener el apoyo a los esfuerzos de cumplimiento de la ley y las otras actividades de regulación.

Ordenar el uso de medidas alternativas cuando éstas tengan particulares posibilidades de reducir o eliminar posibilidades de eventos ambientales graves.