

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

PROPUESTA DE REVISIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE GESTIÓN DE LA CCA Y LA INSTRUMENTACIÓN DEL ACAAN

Introducción

El 24 de junio de 2009, el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) se reunió en la ciudad de Denver, Colorado, para llevar a cabo su sesión ordinaria anual. Esta sesión de Consejo marcó el decimoquinto aniversario del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y sirvió para hacer un alto y reflexionar sobre los avances en materia de cooperación ambiental que las Partes han logrado en términos de dicho Acuerdo.

Como resultado, el Consejo se comprometió a renovar, revitalizar y reorientar a la CCA en beneficio del medio ambiente y la ciudadanía de los tres países. La nueva dirección de políticas establecida por el Consejo garantizará que la Comisión se centre en las principales prioridades ambientales de la región, en especial:

- 1. Comunidades y ecosistemas saludables*
- 2. Cambio climático – Economías bajas en carbono*
- 3. Sustentabilidad ambiental de la economía de América del Norte*

Asimismo, el Consejo encomendó a funcionarios de los tres países la tarea de formular una propuesta de revisión de las estructuras de gestión de la CCA con miras a fortalecer la rendición de cuentas; aumentar la transparencia en las actividades del Secretariado, asegurando que estén en consonancia con las prioridades del Consejo, y definir metas de desempeño claras. El Consejo acordó asimismo realizar diversos cambios operativos a la CCA, asociados con los objetivos de transparencia, rendición de cuentas, eficacia y relevancia.

El Consejo aprovechó la oportunidad para fijar nuevas prioridades ambientales que regirán el trabajo de la CCA durante la aplicación del Plan Estratégico 2010-2015 y hacer una revisión y renovación sin precedente de las estructuras de gestión y las operaciones del Secretariado, con el fin de dotarlo de mejores elementos para cumplir con las nuevas prioridades, responder mejor a los retos ambientales presentes y enfrentar en forma más adecuada y eficaz la crisis económica mundial. Así las cosas, la propuesta se centra en la revisión y ajuste de la estructura y el modelo funcional del Secretariado, con el fin de alcanzar las prioridades acordadas por el Consejo.

Modelo funcional y estructura del Secretariado: rendición de cuentas, transparencia, compatibilidad y desempeño

Objetivo

- Transformar al Secretariado en un órgano que cumpla con las nuevas prioridades ambientales establecidas por el Consejo, mediante el fortalecimiento de su función de apoyo y coordinación, con menores costos operativos, un presupuesto reasignado para incrementar los programas conjuntos, estructura flexible que responda a problemas emergentes y proyección quinquenal de la estructura.

Justificación y autoridad

- La revisión y ajuste del modelo funcional y la estructura del Secretariado incrementará la compatibilidad con las nuevas prioridades ambientales establecidas por el Consejo y propiciará la redefinición de prioridades de sus gastos. Además, el proceso generará información sobre las prácticas operativas y también propuestas para ajustarlas, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas.
- La autoridad se basa en la declaración ministerial de Denver y en los artículos 9(5)c, 10(1)c y 11(5) del ACAAN.

Descripción de los temas a revisar

- El ACAAN dispone que las principales funciones del Secretariado relativas a las actividades de cooperación y el trabajo conjunto de las Partes son brindar apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo y a los comités y grupos establecidos por el mismo, así como de cualquier otra clase que disponga el Consejo.
- El ACAAN no establece una estructura particular para el Secretariado, salvo que será presidido por un director ejecutivo, quien nombrará y supervisará al personal de apoyo del Secretariado, regulará sus facultades y obligaciones y fijará sus remuneraciones conforme a las normas generales que establezca el Consejo.
- Estas normas generales no se han revisado desde que fueron aprobadas y, por lo tanto, resulta oportuno revisarlas y ajustarlas.
- En coordinación con el director ejecutivo, esta revisión podría incluir la evaluación del organigrama actual del Secretariado y la elaboración de un plan de transición para lograr una estructura más reducida y flexible y menos costosa. De modo específico, la revisión podría incluir, entre otros, los siguientes elementos:

- o Determinar una meta objetiva, siguiendo normas internacionales, para llegar a una adecuada proporción entre costos operativos y recursos destinados a los programas.
- o Redefinir o fortalecer —según corresponda— las funciones y las metas de desempeño del personal para facilitar la cooperación mediante tareas de apoyo, en vez de administrar las actividades, participar en ellas o contratar la asesoría de expertos.
- o Evaluar el número y las funciones de los consultores externos permanentes y especiales; revisar reglas y procedimientos para la contratación de dichos consultores, y explorar mecanismos para aprovechar la experiencia de las universidades del subcontinente y promover su participación.

Evaluación preliminar

A la fecha, el Secretariado cuenta con 59 empleados, de los cuales 30 prestan apoyo a programas específicos y grupos de trabajo; cinco administran el proceso de peticiones ciudadanas; tres apoyan al Comité Consultivo Público Conjunto y al Consejo, y 21 dan apoyo general al Secretariado, incluidas las áreas de dirección ejecutiva y servicios de administración, publicaciones y conferencias.

Se podría desarrollar un nuevo modelo estructural, que daría la oportunidad de dejar atrás al Secretariado que administra los diversos proyectos y transitar a una entidad con personal mejor equipado para apoyar y facilitar el trabajo de las Partes en cumplimiento del mandato estipulado para el Secretariado en el ACAAN: “*brindará apoyo técnico, administrativo y operativo*” al Consejo.

Temas relacionados

Una vez concluida la revisión del modelo funcional y la estructura del Secretariado, las Partes podrían —en coordinación con el director ejecutivo— revisar y aclarar las siguientes cuestiones como parte del trabajo de formulación del Plan Estratégico 2010-2015:

Definición de metas de desempeño apropiadas

Definir metas de desempeño para el personal de la CCA adecuadas y compatibles con las nuevas prioridades y el modelo funcional y estructura renovados. El proceso para evaluar dichas metas también se debe definir, junto con un calendario de revisión periódica.

Las metas de desempeño para el director ejecutivo serían fijadas por el Consejo.

Reglas de operación

Revisión de las reglas de la CCA (tanto escritas como verbales) vigentes para comprobar que sigan siendo apropiadas para el contexto actual y verificar que todas estén consignadas por escrito con el fin de fortalecer la

transparencia operativa. Por ejemplo, según la interpretación actual de los artículos 11(2) y 11(3) del ACAAN, corresponde al Consejo aprobar el nombramiento de ciertos miembros del personal, pero no la renovación de contratos.

En este rubro también se debe incluir la revisión de las reglas de operación del CCPC, con el fin de:

- adaptarlas a la nueva dirección estratégica establecida por el Consejo;
- mejorar la comunicación;
- garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los gastos, y
- fortalecer los mecanismos relativos a la relevancia y oportunidad de la asesoría solicitada y recibida por el Consejo.

Cambios adicionales para el fortalecimiento de la CCA y el ACAAN

Declaración de Denver

La declaración de Denver enumeró otros cambios operativos vinculados a los objetivos de transparencia, rendición de cuentas, eficacia y relevancia. En los siguientes apartados se dan detalles del posible alcance de tales cambios.

Optimización del programa de trabajo conjunto

El programa de trabajo conjunto (es decir, el Plan Operativo) contiene los proyectos trinacionales que las Partes convienen en ejecutar en forma anual. Cada año, los grupos de trabajo y el Secretariado elaboran proyectos para la atención de asuntos ambientales de preocupación común. Las nuevas prioridades ambientales de la CCA fijadas por el Consejo, así como el proceso de renovación de la estructura y del modelo funcional del Secretariado, exigen optimizar en concordancia el próximo programa de trabajo conjunto (2010).

Asimismo, las Partes podrían incorporar al Plan Estratégico los criterios de selección de proyectos aprobados por los tres países para asegurar que los proyectos individuales se concentren más en los resultados y sean relevantes para todas las Partes. Queda entendido que los actuales criterios de selección de proyectos (creados en 2008) podrían revisarse para reflejar consideraciones actuales de las Partes y también los resultados de la sesión de Consejo celebrada en Denver.

Además, las Partes y el director ejecutivo deben asegurarse de que se elaboren planes operativos más eficaces y con mayor impacto, mediante las siguientes acciones:

- concentración de esfuerzos en proyectos menos numerosos e interrelacionados que arrojen resultados más significativos;
- cambio del ciclo del programa de trabajo y de planeación del presupuesto, de anual a bienal, para incrementar la eficacia de los programas y reducir los costos transaccionales asociados con su ejecución, e
- implementación de un marco para la medición del desempeño.

Con respecto a esta última recomendación, cabe mencionar que el Secretariado contrató a un consultor externo (Eastern Research Group, ERG) para que analizara diversos temas; por ejemplo, qué puede hacer la CCA con el fin de mejorar su marco para la medición del desempeño. ERG concluyó que si bien la CCA ha logrado alcanzar sus resultados planeados, es pertinente señalar que: 1) en muchos casos dichos resultados no están bien vinculados a indicadores de desempeño; 2) en muchos casos los indicadores de desempeño de la Comisión no se basan en datos objetivos; 3) las previsiones de resultados de la CCA son a menudo vagas y quedan abiertas a la interpretación, y 4) algunas de dichas previsiones de resultados no representan ningún desafío, por lo que es preciso elevar el nivel de exigencia. El informe final de ERG podría ser de mucha utilidad para fijar metas de desempeño claras.

Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental

En 1995 las Partes crearon el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA) como medio para financiar en Canadá, Estados Unidos y México proyectos comunitarios que fomentaran las metas y los objetivos de la CCA. De 1995 a 2003, el FANCA otorgó 196 subvenciones por un monto total de \$C9.36 millones y proporcionó, mediante apalancamiento, una contribución adicional de \$C5 millones provenientes de otras fuentes. Los proyectos del FANCA financiaron actividades de la más diversa índole, incluidas algunas relacionadas con la biodiversidad, los bienes y servicios respetuosos del medio ambiente, la energía, la salud y la calidad del aire. En 2003, “por recortes en el presupuesto”, la CCA dio por terminado el FANCA. Antes, en junio de 2000, una revisión interna del FANCA había concluido que el Fondo estaba logrando resultados específicos y sustanciales y que estaba haciendo una contribución significativa a las metas de la CCA. El FANCA cumplió una función de primer orden en lo que se refiere a desarrollo de la capacidad, fomento de la participación comunitaria —sobre todo en México— y ampliación de la penetración social de la CCA.

Los miembros del Consejo deben reinstaurar el FANCA.

Modernización del proceso de peticiones ciudadanas

Uno de los principales mecanismos creados por el ACAAN para promover el cumplimiento y la aplicación de leyes y reglamentos ambientales es el proceso de peticiones ciudadanas (proceso SEM, por sus siglas en inglés). Descrito en los artículos 14 y 15 del Acuerdo, este proceso permite a cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que resida o esté establecida en Canadá, Estados Unidos o México presentar al Secretariado una petición en la que asevere que una de las Partes está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.

Este mecanismo no tiene fines de confrontación, sino que su intención es facilitar el entendimiento de la legislación ambiental y las políticas de las Partes para su aplicación, así como apoyar los objetivos del ACAAN de promover la participación ciudadana en los procesos internos de aplicación.

Se ha manifestado la inquietud de que el proceso se demora demasiado y que el ACAAN —en virtud de sus términos— lo da por finalizado una vez que se elabora y publica el expediente de hechos. En este contexto se podrían tomar las siguientes medidas:

- Aprovechar los avances tecnológicos actuales para modernizar y producir un proceso SEM más eficiente y oportuno dentro del alcance del ACAAN. El proceso se revisará en un plazo definido y se presentarán propuestas para mejorarlo, modernizarlo y hacerlo más eficiente en concordancia con el Acuerdo. Este enfoque es compatible con las recomendaciones hechas en Denver por el actual director ejecutivo.
- Una vez concluida la modernización del proceso, encomendar al Secretariado la tarea de lanzar una campaña de difusión para que la ciudadanía comprenda mejor cuál es el propósito del proceso SEM.

Redefinición de prioridades e incremento de la transparencia de los gastos

Con un presupuesto anual de \$EU9 millones, el Secretariado tiene un superávit acumulado de casi \$C3 millones. Las Partes podrían trabajar con el Secretariado para analizar las causas de la acumulación de fondos superavitarios y proponer mecanismos para reasignarlos sistemáticamente en el futuro. Las Partes trabajarán con el Secretariado para reasignar el superávit actual como parte del próximo Plan Operativo.

Con el fin de fortalecer aún más a la CCA en esta área, el Consejo podría encomendar al Secretariado la implementación de acciones y políticas como las siguientes:

- o publicar todos los gastos de viaje y alojamiento del Secretariado (publicación trimestral en la red, por ejemplo);
- o limitar los viajes del Secretariado a la ejecución del plan de trabajo, a las sesiones de Consejo y del CCPC, a cuestiones relacionadas con el proceso SEM y otros viajes necesarios para llevar a cabo funciones

- esenciales relacionadas con el ACAAN (como los informes con arreglo al artículo 13);
- o limitar las reuniones presenciales del CCPC a tres por año, incluida la que se realiza conjuntamente con la sesión del Consejo de la CCA;
 - o proyectar detalladamente el presupuesto anual;
 - o rendir cuentas más claras de los costos de los proyectos;
 - o presentar informes presupuestarios trimestrales a líderes de grupos de trabajo con detalles de la asignación del presupuesto.

Orientación clara a los futuros directores ejecutivos al inicio de su periodo

El director ejecutivo del Secretariado de la CCA desempeña un papel esencial en los temas relativos a las estructuras de gestión y las nuevas prioridades. Con base en los acuerdos tomados en la sesión de Denver, se brindará dirección clara a los futuros directores ejecutivos al inicio de su periodo. Ésta es una oportunidad para que el Consejo identifique aquellas áreas que requieran especial atención en un contexto particular. Por ejemplo, la adopción de medidas para cumplir con el artículo 11(2)(c) del ACAAN referente a equidad geográfica y de género al interior del Secretariado, o bien un seguimiento del proceso de renovación, revitalización y reorientación de la CCA iniciado por el Consejo.

Otras oportunidades: fortalecimiento de la aplicación del ACAAN

Ciertas disposiciones clave del ACAAN incluyen la formulación de reglas y recomendaciones para la protección del medio ambiente y la aplicación de la normatividad ambiental. Con miras a fortalecer la instrumentación del Acuerdo, el Consejo podría ordenar a sus funcionarios:

- Revisar opciones de “reglas modelo” en casos de solución de controversias. El ACAAN impone a las Partes la obligación medular de aplicar efectivamente sus leyes y reglamentos ambientales, y para hacer cumplir esta obligación, la Quinta Parte del Acuerdo pone a disposición procedimientos formales de solución de controversias que pueden derivar en multas o sanciones comerciales en caso de “pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental”. En el artículo 28 del ACAAN las Partes se comprometieron a negociar reglas modelo para regular los procedimientos que tengan lugar conforme a esta estructura de solución de controversias. Las Partes iniciaron la negociación de tales reglas en 1997; sin embargo, las negociaciones se suspendieron a principios de 2000 y nunca se concluyeron.
- Elaborar recomendaciones relativas a la evaluación, notificación, consulta y atenuación de los impactos ambientales transfronterizos. Muchas cuestiones ambientales transfronterizas son de naturaleza esencialmente bilateral. A este respecto, el Consejo podría ordenar a sus funcionarios que examinen y hagan recomendaciones respecto de: a) la evaluación del impacto ambiental de proyectos que puedan tener efectos transfronterizos

perjudiciales; b) la notificación, el suministro de información pertinente y las consultas entre las Partes en relación con dichos proyectos, y c) la atenuación de los posibles efectos perjudiciales de tales proyectos, de acuerdo con el artículo 10(7) del ACAAN.

Cronograma

En consulta con las Partes, el director ejecutivo elaborará un cronograma para la ejecución del trabajo relacionado con la presente propuesta de estructuras de gestión.