

20 años del TLCAN y el ACAAN

Proceso de difusión pública
encabezado por el CCPC
en 2013



Comisión para la Cooperación Ambiental



20 años del TLCAN y el ACAAN Proceso de difusión pública encabezado por el CCPC en 2013

En enero de 2014 se conmemoraron 20 años de entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), su convenio paralelo en materia ambiental. Para resaltar tan importante hito, y con la intención de contribuir de forma constructiva a los planes futuros de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) llevó a cabo una revisión ciudadana de las primeras dos décadas del TLCAN y el ACAAN.

El ACAAN entró en vigor en 1994, al mismo tiempo que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como señal del compromiso de los tres países de acompañar la liberalización del comercio y el crecimiento económico de América del Norte mediante una cooperación efectiva y mejoras continuas para la protección del medio ambiente en los ámbitos tanto nacional como regional. Ya antes había habido iniciativas de cooperación ambiental bilateral entre los tres países, pero el ACAAN fue la primera plataforma única para llevar esta cooperación a la escala trilateral.

En términos del ACAAN se creó la CCA, organización intergubernamental que apoya la cooperación entre los signatarios del TLCAN para hacer frente a problemas ambientales compartidos, incluidos los retos y las oportunidades ambientales que se derivan del libre comercio en el subcontinente. El presupuesto de la CCA, de nueve millones de dólares estadounidenses anuales, se compone de contribuciones iguales de las tres Partes. Esta suma se complementa con el tiempo y los conocimientos aportados por personal cada una de las Partes, así como por otros aliados y sectores interesados que colaboran en la realización de proyectos específicos. La CCA consta de un Consejo, un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) y un Secretariado.

Nuestro proceso de difusión de este vigésimo aniversario empezó con una convocatoria pública para recibir información y comentarios, a fin de llegar a grupos interesados de América del Norte y recabar información sobre sus experiencias, ideas, opiniones y perspectivas. En esta convocatoria se incluyó una lista no excluyente de posibles temas generales, centrada en las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles han sido los logros ambientales del ACAAN y el TLCAN? ¿En qué se han quedado cortas las disposiciones de estos convenios? Y en ese caso, ¿está el problema en los acuerdos mismos o en su implementación?
- ¿Ha logrado la CCA los objetivos para los cuales fue creada? ¿Son dichos objetivos adecuados ante los retos ambientales a los que hoy se enfrenta América del Norte?
- ¿Han el ACAAN y las disposiciones ambientales del TLCAN encarado adecuadamente los asuntos ambientales relacionados con el libre comercio en América del Norte?

- ¿Cómo se podría mejorar la implementación del ACAAN y las disposiciones ambientales del TLCAN?
- ¿Hay algún tema importante que la CCA no haya abordado en los últimos 20 años?
- A la luz de los últimos 20 años, ¿cuáles deberían ser las prioridades de la CCA para la próxima década y allende?

Como resultado de la consulta, el CCPC recibió de una amplia gama de interesados un total de 66 escritos, que pueden consultarse en la página web de la CCA, en: www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25632.

Asimismo, el CCPC encargó una serie de documentos informativos en torno a los aspectos y logros más relevantes de la labor de la CCA en los últimos 20 años: www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25640. La CCA ha hecho importantes contribuciones en materia de cooperación ambiental en América del Norte. Se trata de un modelo innovador que, además de fomentar el entendimiento y el trabajo conjunto sobre cuestiones ambientales en toda la región, ha promovido la transparencia y la apertura a la participación ciudadana. En estas dos décadas, la CCA ha lanzado múltiples iniciativas que han tenido repercusiones notables. La CCA ha generado información de alta calidad en torno al medio ambiente de América del Norte, al igual que respecto de una diversidad de temas en materia de protección ambiental. Entre los proyectos más destacados se cuentan el proyecto Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) y el informe *En balance*, que han coadyuvado a un más amplio acceso a información y a un mayor conocimiento sobre sustancias contaminantes, al tiempo que el programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas (MASQ) ha cosechado victorias importantes, como la eliminación del uso del DDT. Figura también la Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte (ICAAN), que creó una sólida red de cooperación trinacional en pro de la conservación de las aves. En el mismo sentido, el proceso de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental (“proceso de peticiones” o “proceso SEM”, por sus siglas en inglés) ha contribuido a una mejor comprensión de la forma en que una Parte aplica sus leyes y reglamentos ambientales, así como a mayores niveles de rendición de cuentas y transparencia. Además, la CCA ha contribuido al logro de numerosas y valiosas mejoras en el rubro de desarrollo de la capacidad, sobre todo en México.

La información recabada a partir de ambas iniciativas (consulta pública y documentos informativos) fue crucial para la formulación de la agenda de la reunión del CCPC en Washington, DC. A nuestra sesión pública asistieron oradores de alto nivel que compartieron sus amplios conocimientos y experiencia en relación con la CCA. El evento, que se transmitió en vivo por Internet desde la Facultad de Derecho de la Universidad George Washington, incluyó dos conferencias magistrales de ex directores ejecutivos de la CCA, tres paneles de expertos y un debate en mesa redonda. Las memorias pueden consultarse en la página principal de la CCA, en: www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25633.

Con base en todos estos esfuerzos, el CCPC hizo a principios de diciembre de 2013 una recomendación al Consejo. En los últimos 20 años, el CCPC ha presentado 106 recomendaciones al Consejo de la CCA, la más reciente de las cuales incluye varias medidas específicas tendientes a fortalecer a la organización y apoyar la formulación del Plan Estratégico 2015-2020 de la CCA. Los miembros del CCPC también aprovecharán esta oportunidad para reforzar la difusión

pública en 2014 y asegurarse de que se escuche la voz de la ciudadanía en apoyo del siguiente Plan Estratégico.

Mucho fue lo aprendido a lo largo de este proceso, y es generalizado el consenso en el sentido de que el trabajo de la CCA continúa siendo relevante y pertinente para nuestros tres países. El CCPC reconoce la importancia de aprender de los logros pasados de la CCA para enriquecer nuestra labor conforme avanzamos. El CCPC también se sintió sólidamente respaldado no sólo para seguir trabajando sino también para fortalecer a la organización de modo de que pueda lograr su máximo potencial. En nuestra opinión, el estatus trinacional único de la CCA seguirá siendo un importante vehículo de colaboración entre nuestras tres naciones.

Recomendación al Consejo 13-04

Asunto: Reflexiones y recomendaciones en torno al vigésimo aniversario del TLCAN y el ACAAN

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

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

HABIENDO llevado a cabo un proceso de revisión pública de los primeros 20 años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su convenio paralelo en materia ambiental, el ACAAN, que consistió en una convocatoria a los ciudadanos de la región para que presentaran información y comentarios, una investigación de antecedentes y la celebración de la reunión del CCPC 13-03: Veinte años del TLCAN y el ACAAN, celebrada los días 17 y 18 de octubre de 2013 en la Escuela de Derecho de la Universidad de Washington, en Washington, DC, Estados Unidos;

HABIENDO examinado la información y los comentarios recibidos en 66 escritos que comunidades indígenas, organizaciones conservacionistas, activistas en contra de la contaminación, investigadores, representantes de la industria y otros interesados aportaron en respuesta a la convocatoria para la presentación de comentarios de la ciudadanía;

HABIENDO escuchado, en el marco de la reunión del CCPC 13-03, las opiniones y recomendaciones de tres grupos de expertos y dos oradores principales con amplia experiencia y conocimiento de la CCA, el TLCAN y el ACAAN, así como las sugerencias de los participantes, en torno a los retos y oportunidades que se le presentan a la Comisión en su vigésimo aniversario;

CON EL PROPÓSITO de hacer un aporte constructivo respecto del futuro de la CCA, así como de los retos y oportunidades que la organización enfrenta en tan importante hito;

RECORDANDO Y REAFIRMANDO el compromiso permanente de los miembros del CCPC con la participación ciudadana, la transparencia y el desarrollo sustentable, al igual que con mayores niveles de protección ambiental y las demás metas y objetivos establecidos en el ACAAN;

INSTA AL CONSEJO a ratificar su voluntad política y demostrar su compromiso con la CCA, el medio ambiente y los recursos naturales de la región, mediante el restablecimiento del presupuesto de esta organización a un nivel mínimo de \$EU9 millones para 2014, con aumentos ulteriores según se sugiere más adelante en la presente recomendación, y

SOMETE a la consideración del Consejo el informe adjunto sobre la “Revisión pública de los primeros veinte años del TLCAN y del ACAAN”, con descripciones y recomendaciones detalladas, así como las siguientes observaciones y recomendaciones:

Para conmemorar el vigésimo aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y su convenio paralelo en materia ambiental, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) llevó a cabo una revisión pública. Como parte de esta revisión, se preparó información de antecedentes, se invitó a la ciudadanía a enviar sus comentarios por escrito y se celebró una reunión pública, todo con miras a hacer un aporte constructivo respecto de los planes futuros de la CCA.

Los logros de la CCA

La CCA ha hecho importantes contribuciones en materia de cooperación ambiental en América del Norte. Se trata de un modelo innovador que, además de fomentar el entendimiento y el trabajo conjunto sobre cuestiones ambientales en toda la región, ha promovido la transparencia y la apertura a la participación ciudadana. En los últimos 20 años, el CCPC ha girado 106 recomendaciones al Consejo de la CCA, lo que refleja la participación pública de ciudadanos de Canadá, Estados Unidos y México.

Asimismo, la CCA ha generado información de alta calidad en torno al medio ambiente de América del Norte, al igual que respecto de una diversidad de temas en materia de protección ambiental. Sus iniciativas emblemáticas, como el proyecto Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) y el informe *En balance*, han coadyuvado al acceso a información y a un mayor conocimiento sobre sustancias contaminantes, al tiempo que su programa Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas (MASQ) ha cosechado victorias importantes, como la eliminación del uso del DDT.

Al amparo de la Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte (ICAAN) se creó una sólida red de cooperación trinacional en pro de la conservación de las aves. Por otra parte, el proceso de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental (“proceso de peticiones” o “proceso SEM”, por sus siglas en inglés) sigue teniendo potencial como herramienta clave para asegurar una mejor aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, así como para la rendición de cuentas y la generación de información. Además, la CCA ha contribuido al logro de numerosas y valiosas mejoras en el rubro de desarrollo de la capacidad, específicamente en México.

Recomendaciones

En el transcurso de nuestra revisión pública, el CCPC escuchó evaluaciones aleccionadoras y sugerencias constructivas acerca de la CCA. Las contribuciones que la Comisión ha hecho a favor de la protección ambiental en América del Norte son únicas e importantes, pero ahora la organización necesita renovar su relevancia mediante las siguientes acciones:

- replantear sus objetivos;
- reinventar su nicho;
- ampliar sus redes de apoyo y renovar el compromiso de éstas, y
- alcanzar una posición financiera sólida y estable.

Al cabo de 20 años, el potencial de la CCA para desempeñar un papel importante en la arena internacional sigue siendo enorme. Sin embargo, su valor como vehículo para la discusión informada y la colaboración debe reforzarse: la CCA ocupa una posición incomparable para desempeñar una función central y de suma relevancia en la convocatoria e impulso de la cooperación ambiental regional ante los grandes retos que América del Norte enfrenta. Con el objeto de alcanzar su pleno potencial, la CCA habrá de abordar sin demora los puntos que se enumeran a continuación:

1. ***Voluntad política.*** Es necesario alcanzar un compromiso renovado no sólo por parte de los miembros del Consejo, sino también, y de modo fundamental, entre los sectores gubernamentales, incluidos funcionarios de comercio y medio ambiente. Debido al carácter transversal de las cuestiones ambientales, es necesario que otras dependencias de gobierno —además de aquellas a las que los integrantes del Consejo de la CCA representan— participen en la formulación de políticas y la cooperación en materia ambiental de América del Norte, a partir de un enfoque sectorial.

El trabajo de la CCA debe guardar consonancia con las necesidades vigentes en el ámbito político y deben aprovecharse las ventajas que la Comisión ofrece como organismo convocante. Más aún, la CCA puede contribuir a documentar y apuntalar otros acuerdos comerciales; por ejemplo, con Europa o en el contexto de la Asociación Transpacífica (*Trans Pacific Partnership*, TPP).

2. ***Un mayor conocimiento y presencia de la CCA.*** A pesar de la altísima calidad y relevancia que, en términos generales, reviste el trabajo de la CCA para la protección del medio ambiente, el número de personas y organizaciones que tienen conocimiento de esta labor sigue siendo muy reducido. Habrán de buscarse vías creativas que permitan transmitir de manera eficaz el valor de la información generada a la fecha por la CCA, así como de su trabajo futuro, a una amplia gama de actores, entre otros, los sectores empresarial y académico, grupos indígenas y comunidades y gobiernos locales.
3. ***Participación significativa de los sectores interesados.*** En estrecha relación con el punto anterior está la limitada participación de la comunidad empresarial, la esfera académica y las comunidades indígenas y locales (incluidas aquellas de bajos recursos, afectadas por la contaminación) en el trabajo de la CCA. Las actividades conjuntas que los grupos de trabajo llevan a cabo deben enriquecerse y debe dárseles mayor relevancia, asegurando una intensa participación tanto de los propios miembros que los conforman como de funcionarios de gobierno. Asimismo, la CCA debe profundizar sus relaciones con las

provincias, estados y municipalidades, que, además fungir con frecuencia como motores de innovación, se encuentran en primera línea respecto de la mayor parte de los problemas ambientales.

Por otro lado, debe ampliarse la participación de la ciudadanía en las operaciones internas de la CCA. Es necesario un mayor diálogo entre los integrantes del CCPC y el Consejo, y que este órgano considere seriamente y busque dar peso a las recomendaciones del CCPC.

4. ***Una nueva misión.*** Las metas de la CCA centradas en el comercio ya no están teniendo eco en la esfera política ni entre la ciudadanía porque la “competencia a la baja” anticipada finalmente no se materializó como se temía y porque para algunos la misión de la CCA, en cuanto a sentar las bases para la cooperación ambiental a escala de América del Norte, ya se cumplió hasta cierto punto. Sin embargo, lejos de haberse resuelto, los retos ambientales que enfrenta la región han cambiado en cuanto a la atención y apremio que demandan. Además, son muy pocos los avances logrados por los tres gobiernos para atender las inquietudes respecto de la escala global que la huella y el impacto ambientales han alcanzado conforme la economía de la región ha ido creciendo. Por ello, a medida que la región se integra aún más, el mandato de la CCA también debe ampliarse. Es necesario que la Comisión establezca nuevas metas y tareas, centradas en las prioridades de los próximos veinte años, entre las que destacan las siguientes:
 - a. *Cambio climático.* La CCA goza de una posición privilegiada para servir de foro que contribuya a afrontar, de manera conveniente y a escala regional, el cambio climático. Aprovechando otras instituciones de cooperación en pie, podría encabezar un muy necesario plan de acción regional sobre cambio climático, con el propósito de mitigar emisiones, facilitar la adaptación e impulsar la resiliencia. Más específicamente, podría liderar iniciativas estratégicas de alto impacto, como la fijación de precios respecto de las emisiones de carbono en el ámbito regional.
 - b. *Transporte y energía.* Como ya ha demostrado la labor de la CCA en estas áreas, los sectores del transporte y la energía tienen un impacto de enorme peso en la contaminación, la salud humana, el mejoramiento ambiental de la economía y el cambio climático. La CCA podría desempeñar un papel preponderante en la formulación de estrategias regionales y contribuir a su implementación para encaminar estos sectores hacia la sustentabilidad. El CCPC remite a sus recomendaciones al Consejo 13-02 y 10-02 si desean consultarse recomendaciones específicas recientes en esta área.
 - c. *Agua.* La CCA podría desempeñar un papel más importante en el impulso de la cooperación regional en materia de calidad y disponibilidad de agua, sobre todo a medida que el cambio climático exacerba la problemática, ya grave, de la contaminación, el agotamiento y el manejo no sustentable que enfrentan numerosos cuerpos de agua dulce compartidos de América del Norte.
 - d. *Biodiversidad.* La valiosa labor en materia tanto de conservación de pastizales como de cooperación para preservar las especies y los ecosistemas terrestres y marinos compartidos debe reforzarse. La CCA podría contribuir también a abordar temas de conservación específicos: por ejemplo, al convocar a sectores interesados (la industria, la comunidad conservacionista, dependencias de gobierno y la esfera académica, entre otros), con el propósito de establecer una

orientación en cuanto a políticas y formular mejores prácticas encaminadas a evitar la colisión de aves y murciélagos con las turbinas de viento, promover estratégicamente la innovación y reducir la pérdida de biodiversidad.

- e. *Inversiones y subsidios.* La CCA debe considerar llevar a cabo un minucioso examen de los temas ambientales relacionados con el capítulo 11 del TLCAN. La organización goza de una posición única para liderar una iniciativa orientada a identificar, analizar y abordar los casos de subsidios con repercusiones ambientales negativas, como el de la gasolina.
 - f. *Impactos ambientales acumulativos y transfronterizos.* Los “efectos de escala” que el libre comercio al amparo del TLCAN ha tenido en el medio ambiente no han recibido la suficiente consideración. El establecimiento del marco de trabajo para llevar a cabo una evaluación ambiental transfronteriza sigue pendiente y es un compromiso adquirido en apego al ACAAN que no se ha cumplido.
 - g. *Cuestiones centradas en el comercio y el medio ambiente.* La CCA podría participar de forma más directa en asuntos relacionados con especies invasoras, tarifas de alimentación de energía renovable a la red eléctrica y algunas restricciones de índole comercial a normas ambientales. Existen formas de que los acuerdos de comercio marquen una diferencia para el medio ambiente: por ejemplo, los acuerdos comerciales que actualmente constituyen un obstáculo para la integración energética podrían, en cambio, facilitar esta integración al aceptar tarifas de introducción o alimentación a la red eléctrica.
 - h. *Huella ecológica de América del Norte.* La CCA podría contribuir a entender y abordar los retos que enfrentan América del Norte y el resto del mundo en términos de capacidad de carga ecológica, sobre todo mediante la reducción de la huella ecológica de la región.
5. ***Participación de comunidades indígenas.*** La CCA habrá de asegurar la participación y la consideración significativas y permanentes de las comunidades indígenas. Son los primeros pobladores de nuestro continente y de muchas formas se ven afectados de manera desproporcionada por los problemas que la CCA trata. Al mismo tiempo, sus perspectivas, conocimientos y experiencia servirán para fortalecer, mejorar y enriquecer la labor de nuestra organización.
6. ***Medición de desempeño.*** Es necesario prestar atención a la medición de resultados y efectos, tema que adquiere cada vez mayor relevancia para los gobiernos, la ciudadanía y numerosos grupos de interés. El CCPC contribuiría gustosamente a determinar la manera de lograr esta tarea.
7. ***Restablecimiento de la solidez financiera.*** Con el objeto de que la organización cumpla con su mandato, es urgente aumentar el presupuesto de la CCA a cuando menos 14 o 15 millones de dólares estadounidenses al año, con lo cual regresaría a su nivel original en términos reales.

El CCPC es unánime en su apoyo a esta recomendación al Consejo y aguarda con entusiasmo la oportunidad de revitalizar a la CCA.

**Aprobada por los miembros del CCPC
6 de diciembre de 2013**