

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, del TLCAN

Por Andrea Abel | marzo de 2003

El TLCAN ha sido aclamado como el primer acuerdo comercial internacional que incluye provisiones ambientales, mismas que están estipuladas en un convenio ambiental paralelo, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). El TLCAN fue concebido como la incubadora para probar una visión de la liberalización comercial que se acompañara de la cooperación ambiental trinacional. Muchos miembros de la comunidad ambientalista creían que las estipulaciones ambientales del TLCAN serían el punto de partida básico para todo futuro acuerdo comercial. El TLCAN representó un hito en el sentido de que por primera vez el medio ambiente se ponía sobre la mesa de las negociaciones de un acuerdo comercial. Aunque se han visto mejoras tangibles bajo el ACAAN, el TLCAN no ha cumplido su promesa de impulsar un desarrollo sostenible en el que el medio ambiente tendría un papel tan importante como las consideraciones económicas.

La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), la institución trinacional creada de conformidad con el ACAAN, cumple 10 años el próximo año y se encuentra en una encrucijada. Los representantes de EE.UU. y México en el Consejo han sido reemplazados en años recientes, al igual que la mayor parte del alto personal del Secretariado, con lo que se han perdido líderes que habían estado involucrados con la institución desde su inicio. El Consejo, que es el organismo rector de la CCA y está integrado por los ministros del ambiente o sus equivalentes de cada país miembro, debe determinar cuál será el camino que tomará la CCA. El Consejo tiene ante sí la gran oportunidad de marcar la pauta de la forma de abordar el nexo entre el comercio y el medio ambiente, pero no ha mostrado mucho interés en esa institución. Sin el liderazgo del Consejo en esta coyuntura, la CCA continuará contribuyendo al mejoramiento ambiental

mediante proyectos de cooperación en cuestiones ambientales, pero perderá la visión que tenían sus creadores de cerrar la brecha entre las esferas del comercio y el medio ambiente, muchas veces en competencia una con otra.

Existen tres áreas donde el TLCAN, el ACAAN y las partes del TLCAN han fracasado: 1) La estructura misma del TLCAN y sus convenios paralelos, 2) la estructura del Consejo y su Secretariado, incluyendo el financiamiento y la organización administrativa, y 3) fluctuaciones en la voluntad política y la consideración de la sociedad civil.

El Acuerdo En Sí

Pese al preámbulo del TLCAN, en el que se propone promover el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las leyes y los reglamentos ambientales, el Tratado no integra el medio



ambiente en sus provisiones. Esta falta de inclusión en el Tratado crea una estructura en la que el medio ambiente pasa a ser como una idea que surgió de última hora, y queda relegado en relación con el comercio y la creación de empleos. El desarrollo sostenible reconoce las Tres Es: Economía, Ecología y Equidad social. Sin embargo, en el TLCAN, no todas las Es nacieron con los mismos derechos.

Más bien, las consideraciones ambientales se hicieron a un lado en el convenio paralelo del ACAAN. Los importantes avances logrados por la CCA han sido atenuados por la falta de reconocimiento como un actor igual a los demás dentro de la estructura del TLCAN.

Sin embargo, el Consejo no está completamente segregado de la institución central del TLCAN, la Comisión de Libre Competencia, integrada por los ministros comerciales de cada país. Esta Comisión supervisa la instrumentación de los términos comerciales del TLC y coadyuva en la solución de controversias en lo que respecta al Tratado. El artículo 10(6) del ACAAN estipula que el Consejo y la Comisión deben cooperar para lograr las metas y objetivos ambientales del TLCAN. La cuestión de si el Consejo está cumpliendo con el artículo 10(6) o si debe desempeñar un rol más importante en propugnar por una agenda ambiental con la Comisión ha sido objeto de mucho debate dentro de las comunidades comercial y ambiental. Gran parte de la interacción se basa en la voluntad política del Consejo de la CCA. Sin embargo, parte de su indecisión puede deberse al hecho de que su autoridad se deriva del ACAAN y no del texto principal del TLCAN. Una explicación más amplia de porqué la política comercial a menudo parece tener más poder político que la política ambiental estriba en la miríada de temáticas transfronterizas a las que se enfrenta el continente, de manera particular entre EE.UU. y México. Pudiera ser que los tomadores de decisiones gubernamentales sen-

cillamente no quieran hacer del ambiente un asunto de gran envergadura cuando el comercio, la migración, el transporte y la seguridad transfronterizas también están en juego.

Estructura del Consejo y el Secretariado

De suma importancia para el éxito del ACAAN es la capacidad del Consejo para articular una visión compartida para el medio ambiente de América de Norte con base en un proceso transparente en que participen una multitud de actores. Sin la capacidad del Consejo para crear una visión compartida a través de este proceso, la CCA se expone al riesgo de pasar a ser una extensión de las prioridades de cada gobierno individual, en vez de una voz de Norteamérica.

Aún más, el Secretariado necesita un saludable mínimo de independencia que le permita elaborar y difundir informes, y considerar temáticas relacionadas con el artículo 13 en torno a, problemas ambientales significativos en América del Norte, elaborados por el Secretariado y presentados al Consejo, así como Peticiones Ciudadanas presentadas en conformidad con el artículo 14. Desde luego, esto proceso debe realizarse en coordinación con organismos federales, estatales y de la sociedad civil para garantizar que todos ellos estén conscientes de los esfuerzos actualmente en curso y de la posible duplicación de proyectos.

La misma naturaleza de la estructura de la CCA inhibe la independencia del Secretariado. El Secretariado recibe su presupuesto anual de los organismos que integran el Consejo—lo que realmente representa una situación sin salida que impide su independencia. Se requiere de un liderazgo muy fuerte desde adentro del Secretariado para que no se doblegue a las

agendas individuales de los integrantes del Consejo de la CCA.

La suerte que correrá la independencia del Secretariado ha pasado a primera plana con la salida, a mediados de 2002, de la directora ejecutiva de la CCA, Janine Ferretti, y del director de programas, Greg Block. EE.UU. tiene el papel principal en la contratación del director ejecutivo, ya que el ACAAN estipula que el puesto debe rotarse de manera consecutiva entre las partes. A México le tocó el primer nombramiento, a cargo del actual secretario de la SEMARNAT, Víctor Lichtinger, y a Canadá le tocó el siguiente nombramiento, que recayó en la Sra. Ferretti. La persona a quien se contrate como director del Secretariado jugará un papel significativo en la determinación de la voz que tendrá la CCA, de su impacto sobre el medio ambiente de Norteamérica y de la agenda que se elabore para la CCA.

Transparencia y Sociedad Civil

Durante los últimos dos años el Consejo ha dejado varios puntos pendientes en la CCA, los cuales posiblemente sean percibidos como señales de un decreciente interés en el papel de la sociedad civil y en el compromiso con la transparencia. Un análisis pesimista de al menos cinco de estas temáticas no resueltas revela un patrón en el que el Consejo o sus miembros hacen declaraciones afirmativas y de apoyo, que posteriormente son seguidas por acciones contradictorias o por una falta de

acciones por parte del Consejo o sus representantes.

Uno de los ejes del ACAAN es el Proceso de Peticiones Ciudadanas sobre la aplicación de la legislación ambiental, un mecanismo detallado en los Artículos 14-15 que permite que un miembro del público presente una petición a la CCA alegando incumplimiento por parte de

cualquiera de los países del TLCAN en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales. Si después de revisar la petición, el Secretariado determina que está fundamentada, puede recomendar que el Consejo publique un expediente de hechos, sujeto a la aprobación del Consejo de la CCA.

Durante la mayor parte de 1999 y en los meses anteriores a la reunión ministerial de junio de 2000 de la CCA, el Consejo y sus representantes discutieron, a puerta cerrada, la posibilidad de cambiar el proceso de las Peticiones Ciudadanas. Las negociaciones representaron la culminación de varios años de insatisfacción de México y, en grado menor, de Canadá para con el proceso de los artículos 14-15. Hasta ese momento, ninguna petición relativa a EE.UU. había procedido hasta la etapa de expediente de hechos, y la mayoría de las Peticiones se habían interpuesto contra Canadá y México. En gran medida, Canadá y México creyeron que el ACAAN era la amarga píldora que tenían que tragar para que EE.UU. firmara el TLCAN. El proceso inscrito en los artículos 14-15 resultó ser una embarazosa pérdida de tiempo para los ministros del ambiente de Canadá y México y su personal.

De suma importancia para el éxito del ACAAN es la capacidad del Consejo para articular una visión compartida para el medio ambiente de América de Norte, con base en un proceso transparente

Muchas personas de las comunidades comercial y ambientalista consideraron los esfuerzos para cambiar el proceso de Peticiones Ciudadanas como un punto de crisis para la CCA y el futuro del ACAAN, y señalaban que el proceso era válido y debía quedarse así. Bajo la batuta de la entonces Administradora de la EPA, Carol Browner, se llegó a una solución de última hora en la reunión ministerial de junio de 2000, en la que el Consejo accedió a establecer un proceso de revisión pública de cualquier cambio propuesto al Proceso de Peticiones Ciudadanas. El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), el organismo nombrado por cada país para dar asesoría al Consejo de la CCA, sería el encargado de realizar una revisión pública de cualquier cambio propuesto a los artículos 14-15.

En junio de 2001 el CCPC presentó al Consejo el documento *Lessons Learned: Citizen Submissions under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation* (Lecciones Aprendidas: Peticiones ciudadanas relativas a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte). Con ese reporte se

culminó la consulta pública que había durado casi un año sobre el Proceso de Peticiones Ciudadanas inscrito en los artículos 14-15 del ACAAN, resumiendo los comentarios públicos respecto a la eficiencia, transparencia y efectividad del proceso actual, así como aportando conclusiones sobre los pasos que podrían seguir. En torno al problema de dar seguimiento a los expedientes de hechos, el CCPC opina que el proceso actual de los artículos 14-15 se presta a mayor supervisión por parte del pueblo

y de la misma CCA “para remediar cualquier incumplimiento en la aplicación de la ley que se desprende de un expediente de hechos.” Asimismo, el CCPC recomendó un proceso en donde la parte involucrada tendría que informar al Consejo en torno a las acciones para enfrentar los asuntos detallados en el expediente de hechos.

La respuesta del Consejo expresó su apoyo al proceso inscrito en los artículos 14-15, tomó acciones sobre unas de las recomendaciones del CCPC aunque no respondió a la recomendación de dar seguimiento a los expedientes de hechos, y aceptó considerar otras recomendaciones hechas en el reporte. A pesar de ese primer paso, hasta la fecha no ha habido acción alguna sobre ninguna de las otras recomendaciones que hace el reporte.

La CCA ha hecho una diferencia considerable en la identificación de problemas ambientales de América del Norte y la búsqueda de soluciones a los mismos

Al contrario, en noviembre de 2001, el Consejo dio a conocer sus decisiones sobre cinco peticiones ciudadanas. Aunque las resoluciones avalaban la preparación de expedientes de hechos relativos a las cinco peticiones, se agregaron dos otros elementos: En primer lugar, todas las resoluciones

requerían que el Secretariado preparara y presentara a las partes planes de trabajo que esbozaran el curso de acción que proponían para la preparación del expediente de hechos; en segundo lugar, en el caso de cuatro de las peticiones, el Consejo las reformuló en relación con la manera en que originalmente habían sido preparadas, limitando el alcance de las indagaciones. Esto se realizó al permitir que el Secretariado prosiguiera con los expedientes de hechos con base exclusivamente en ciertos casos ilustrativos incluidos en las peticiones y

cuyo objeto era que se usaran como ejemplos de un incumplimiento supuestamente más amplio de las leyes ambientales.

Estas decisiones contradicen la Resolución de Consejo 00-09 adoptada en Dallas mediante la que los ministros convinieron en que cualquier cambio propuesto al proceso de los artículos 14-15 se le daría primero al CCPC para que lo pusiera a la consideración del público. Por otra parte, al interferir en el alcance de las peticiones acordes con el artículo 14 tal como fueron presentadas, el Consejo ha puesto en peligro la independencia del Secretariado.

Posteriormente, el CCPC solicitó el permiso del Consejo para llevar a cabo una revisión pública de los cambios hechos por el Consejo al Proceso de Peticiones Ciudadanas. En respuesta, el Consejo aceptó con renuencia que el CCPC prosiguiera con la cuestión del plan de trabajo, pero le prohibió que avanzara con el asunto de la limitación del alcance de un expediente de hechos hasta que el Consejo efectuara un voto final sobre las cuatro peticiones en cuestión.

La participación del Consejo de la CCA en el proceso inscrito en el artículo 10(6) del ACAAN ha sido una fuente de desacuerdo desde hace varios años. Los defensores del comercio y el medio ambiente han instado en repetidas ocasiones al Consejo para que infunda un nuevo vigor en el proceso y participe más plenamente en la Comisión de Libre Comercio del TLCAN a fin de promover las consideraciones ambientales en el Tratado.

El Consejo ha pasado por momentos en los que ha parecido que el proceso estaba cobrando fuerza, pero poco después ha aflojado el paso. Por ejemplo, bajo el tema de “Formación de alianzas y relaciones estratégicas” el comunicado de junio de 2001 del Consejo anunciaba un compromiso “(e)n términos del Artículo

10(6) del ACAAN” para explorar “la posibilidad de organizar una reunión conjunta entre la CCA y la Comisión de Libre Comercio del TLCAN, propuesta para 2003”. Como primer paso, los ministros instruyeron a los altos funcionarios para que trabajaran sobre una agenda y los objetivos..

Tanto el CCPC como el Comité Consultivo Nacional (CCN) ante la Administradora de la EPA de EE.UU. avalaron una reunión conjunta de este tipo como forma de vigorizar el proceso del artículo 10(6). Sin embargo, hasta la fecha, no se ha elaborado una agenda. Funcionarios de la oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR) han pedido al CCN de EE.UU. así como a otras fuentes que aportaran puntos para la agenda, y han señalado que para realizar una reunión a nivel ministerial se requiere una agenda substantiva. Sin embargo, de la misma manera se han dado también señales sutiles de que los ministros de comercio no aceptarán una agenda fuerte que insista en un papel de mayor preponderancia para el medio ambiente, y parece que tampoco los ministros responsables ambientales abogarían públicamente por ella.

Este dilema subraya una debilidad del TLCAN que se mencionó arriba—los ministros del medio ambiente carecen de la misma autoridad para influir en las políticas que la que tienen los representantes comerciales. De igual modo, puede percibirse como una falta de voluntad política de los mismos ministros para hacer sentir su peso en el proceso de la Comisión de Libre Comercio del TLCAN y verdaderamente hacer del ambiente un componente de importancia igual a la de la liberalización comercial continental, tal como estipula el preámbulo del TLCAN.

Participación de la Sociedad Civil

EE.UU. y México han mostrado en otros dos casos un decreciente compromiso hacia elementos de la participación de la sociedad civil incluidos en el ACAAN, al dejar languidecer algunos de sus comités públicos consultivos que fueron creados en el ACAAN.

El artículo 17 del ACAAN permite que cada país miembro cree un Comité Consultivo Nacional para que le proporcione asesoría a su representante en el Consejo de la CCA. El Comité Consultivo Nacional (CCN) de EE.UU. para el Representante de ese país en el CCA puede ser de hasta 12 miembros, con igual representación del sector privado, instituciones académicas y organizaciones sin fines de lucro o comunitarias. Por otra parte, el artículo 18 permite que cada país miembro también cree un Comité Consultivo Gubernamental (CCG) integrado por representantes de los gobiernos federales, estatales o provinciales. Hasta la fecha, EE.UU. es el único país que ha creado un CCG. La EPA no ha nombrado ni vuelto a nombrar miembros del CCN y del CCG desde que la ex administradora, Carol Browner, dejó su cargo en enero de 2001. Los plazos de virtualmente todos los actuales miembros del CCN y del CCG han expirado, aunque algunos están en espera de ser ratificados. Además, ambos comités se encuentran trabajando sin su plantilla completa de miembros. Para el CCN, esto se traduce en que tiene nueve miembros, con un solo representante de la iniciativa privada. Lo que quizá sea todavía más importante es que el CCN ha estado sin presidencia permanente desde junio de 2001, y la EPA ha estado haciendo nombramientos de presidentes temporales para cada reunión. En repetidas declaraciones los funcionarios de la EPA han prometido realizar una rápida consideración de nuevos

nombramientos, pero hasta mediados de febrero no los había habido.

En México, el gobierno de Fox no ha obtenido la autorización legal formal para la continuación de su CCN, que no ha sesionado formalmente desde que Víctor Lichtinger ocupó el cargo de secretario del medio ambiente de México. Ni tampoco se les ha dicho a los integrantes si aún forman parte del CCN o si han sido reemplazados. Pese a repetidas declaraciones de funcionarios mexicanos en el sentido de que será integrado un nuevo CCN, esta medida no se ha dado, lo que deja a México sin un organismo consultivo de la sociedad civil sobre comercio y medio ambiente. Sin embargo, el Secretario Lichtinger ha hecho notables nombramientos para la delegación mexicana del CCPC.

Aunque ninguna de estas problemáticas, por sí sola, cambia significativamente la naturaleza de la CCA, juntas indican una situación de negligencia benigna del Consejo frente a la institución y un compromiso para verdaderamente emprender el camino de la liberalización comercial tomada de la mano de la cooperación ambiental.

Fortalezas de la CCA

La CCA ha tenido numerosos éxitos desde su comienzo. Basta recordar la situación de la cooperación ambiental trinacional antes del ACAAN para darse cuenta de lo diferente del paradigma desde el que ahora se abordan las temáticas ambientales en el continente.

Por ejemplo, el programa del CCA para reducir sustancias tóxicas mediante el programa para el Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas ha creado planes de acción regional de América del Norte (NARAPs) en relación con el DDT, el clordano, los PCB, y el mercurio, cuyo objetivo es reducir la existencia de estas sustancias tóxicas persistentes.

En 2002, la CCA publicó “Electricidad y Medio Ambiente: Retos y Oportunidades Ambientales en el Cambiante Mercado de la Electricidad en América del Norte”, un oportuno artículo redactado en conformidad con el artículo 13 en el que participan algunos de los principales expertos sobre energía de Norteamérica. El reporte es la tercera iniciativa bajo el artículo 13 que concluye la CCA; el documento actual se centra en las Vías Continentales de los Contaminantes.

En las esferas de Medio Ambiente, Economía y Comercio, la CCA continúa explorando los efectos de la liberalización comercial en Norteamérica por medio de mecanismos basados en el mercado y del estudio de la relación entre el comercio y el medio ambiente. Pese a la oposición política de las partes, el Programa de Medio Ambiente, Economía y Comercio ha resultado un pionero en el desarrollo de valiosos estudios de caso y de metodologías creíbles para el análisis de los impactos del comercio y el medio ambiente.

El programa Conservación de la Biodiversidad también ha desempeñado un papel importante en la convocación y apoyo de esfuerzos de colaboración que aborden áreas claves de preocupación en el continente, como por ejemplo el mapeo de regiones ecológicas terrestres y acuáticas de Norteamérica, la identificación de Especies Terrestres de Preocupación Común, el fomento de la conservación de las aves por medio de la Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte (ICAAAN).

¿Debemos tirar al niño con el agua sucia de la bañera y conceder que el ACAAN no ha cambiado la situación ambiental? En lo absoluto. La CCA ha hecho una diferencia considerable en la identificación de problemas ambientales de América del Norte y la búsqueda de soluciones a los mismos, particularmente en los casos que necesitan de métodos donde se requiere una multiplicidad de actores y la colaboración trina-

cional. En esta coyuntura, está en manos del Consejo determinar lo fuerte que será su compromiso con el ACAAN y las posibilidades que trae implícitas para el comercio y el medio ambiente.

Nombrada en 2000, Andrea Abel es integrante del Comité Consultivo Nacional de EE.UU. para el Representante de ese país a la Comisión de Cooperación Ambiental.

Publicado por el Programa de las Américas del Interhemispheric Resource Center (IRC). ©2003. Todos los derechos reservados.

The Americas Program

“Un Nuevo Mundo de Ideas y Análisis”

Fundado en 1979, el IRC es un centro de estudios políticos, sin fines de lucro cuyo objetivo principal es ayudar a forjar una nueva agenda de relaciones exteriores para el gobierno y los ciudadanos de EE.UU.-una que haga de Estados Unidos un líder global y vecino más responsable. Para mayores informes sobre nuestro Programa de las Américas, visite www.americaspolicy.org.

Cita recomendada:

Andrea Abel, “El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, del TLCAN: Una Perspectiva desde la Sociedad Civil,” Informe de políticas públicas, Programa de las Américas (Silver City, NM: Interhemispheric Resource Center, marzo de 2003).

Dirección en el Internet:

http://www.americaspolicy.org/reports/2003/sp_0303nacec.html

Información de producción:

Escritor: Andrea Abel

Producción y diseño: Tonya Cannariato, IRC