

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA  
SUB-DIRECCION DE POSGRADO



**TESIS DOCTORAL**

**“La protección del Medio Ambiente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus implicaciones.”**

que para obtener el grado de Doctora en Derecho  
con Orientación en Derecho Procesal

presenta la Maestra en Derecho Internacional Económico

**GINA JAQUELINE PRADO CARRERA**

Director de Tesis:  
DR. GASTON JULIAN ENRIQUEZ FUENTES

ENERO 2014

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA  
SUB-DIRECCION DE POSGRADO



## **TESIS DOCTORAL**

**“La protección del Medio Ambiente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus implicaciones.”**

que para obtener el grado de Doctora en Derecho  
con Orientación en Derecho Procesal

presenta la Maestra en Derecho Internacional Económico

**GINA JAQUELINE PRADO CARRERA**

Director de Tesis:  
**DR. GASTON JULIAN ENRIQUEZ FUENTES**

ENERO 2014

*A Dios, a mis hijas y a la Universidad Autónoma de Nuevo León*

**“La protección del Medio Ambiente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus implicaciones.”**

## INTRODUCCIÓN

*De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.<sup>1</sup>*

Desde la entrada en vigor, en 1994, del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN)<sup>2</sup>, sus países integrantes son miembros del primer acuerdo comercial internacional que fué establecido con base a la protección del medio ambiente; esto lo contempla exhaustivamente en uno de sus dos acuerdos paralelos, el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN), el cual entró en vigor en la misma fecha que el referido TLCAN. Desde su creación se manejó la idea de que sería el tratado más preocupado por la protección ambiental. Pero, a 20 años de esto, encontramos que la solución de las controversias en materia de comercio internacional que tienen que ver con el medio ambiente, es un problema que encuentra su fervor a la luz del día. Ya que a la fecha, de los 84 asuntos que bajo el mismo se han presentado, sólo 18 de ellos han concluido en la formulación de un expediente de hechos por parte de la Comisión de Cooperación Ambiental del ACAAN del TLCAN.

---

<sup>1</sup>PRINCIPIO 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

<sup>2</sup>El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un acuerdo regional entre el Gobierno del Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para crear una zona de libre comercio; fue firmado en Ottawa (11 y 17 de diciembre de 1992), en Ciudad de México, D.F. (14 y 17 de diciembre de 1992) y en Washington, D.C. (8 y 17 de diciembre de 1992) y entró en vigor el 1 de enero de 1994. <http://www.upf.edu/integracionenamerica/nafta/>

Lo anterior no quiere decir que no existan conflictos que tengan que ver con comercio y medio ambiente dentro de la zona fronteriza de dicho tratado, sino más bien que, debido a la falta de conocimiento de los habitantes de los tres países miembros, son pocas las personas que se han dado la tarea de hacer valer dicho acuerdo paralelo y, aunado a ello, de los asuntos que se han tratado de ventilar bajo al amparo del mismo, encontramos que 55 no han cumplido con los requisitos necesarios para que la CCA entre al estudio de ellos.

Desde entonces los miembros del TLCAN se encuentran inmiscuidos en una práctica de políticas de intercambio comercial internacional entre ellos (Estados Unidos de América, Canadá y México) y a su vez, se encuentran sumergidos en una gran preocupación no sólo estatal, nacional o regional, sino de alcance mundial: la protección del medio ambiente.

La preocupación de proteger el medio ambiente sugiere formalmente en el año de 1972, con la Declaración de Estocolmo Suecia<sup>3</sup> y ésta se ve fortalecida en el año de 1992 con la firma de la Declaración de Río de Janeiro en Brasil<sup>4</sup> y del Programa 21<sup>5</sup>, los cuales

---

<sup>3</sup> Declaración sobre el Medio Ambiente Humano que fue adoptada durante la Conferencia de las Naciones Unidas el 16 de junio de 1972. Fue la primera gran conferencia de la ONU sobre cuestiones ambientales internacionales y marcó una pauta para el desarrollo de la política internacional del medio ambiente. Contiene 26 principios sobre el medio ambiente y el desarrollo, un plan de acción con 109 recomendaciones, y una resolución. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>.

<sup>4</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas (ONU) para promover el *desarrollo sostenible*, fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se efectuó en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992 y se conoce como Segunda Cumbre de la Tierra; su objetivo principal es procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos, se proteja el medio ambiente y el desarrollo mundial. Esta ratificó los principios establecidos en la *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972 y formuló 27 principios básicos sobre el desarrollo sostenible, la dignidad humana, el medio ambiente y las obligaciones de los Estados en materia de preservación de los derechos ambientales de los seres humanos. Y contiene 27 principios fundamentales que todos los países deberían cumplir. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>, [http://www.bioculturaldiversity.net/Downloads/Papers/Rio\\_declaration\\_Spanish.pdf](http://www.bioculturaldiversity.net/Downloads/Papers/Rio_declaration_Spanish.pdf)

<sup>5</sup> El Programa 21 o Agenda 21 se gestó en la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible organizada por Naciones Unidas en Río de Janeiro (Brasil) el año 1992, también conocida como Cumbre de la Tierra. Se trataba de apoyar iniciativas que construyeran un *modelo de desarrollo sostenible para el siglo XXI*; fue suscrita por 172 países miembro de Naciones Unidas, los cuales se comprometen a aplicar *políticas ambientales, económicas y sociales en el ámbito local* encaminadas a lograr un desarrollo sostenible. Cada región o cada localidad, por su parte, desarrolla *su propia Agenda Local 21*, en la que deberían participar tanto ciudadanos, como empresas y organizaciones sociales, con el objetivo de generar y consensuar un programa de políticas sostenibles.

vienen a ampliar la perspectiva proteccionista con miras hacia el desarrollo sustentable<sup>6</sup> desde un punto de vista a escala mundial, obligando en un primer término a los países que acudieron a dicha Convención para suscribirse a la misma, para en un segundo término, posteriormente a su ratificación, llevar esos compromisos al interior de sus países, es decir por medio de la aplicación de políticas públicas, estableciendo los programas gubernamentales de acción concernientes a los principios contenidos en las citadas declaraciones y en su oportunidad, crear las herramientas necesarias para reglamentar lo conducente y/o realizar las reformas necesarias en sus leyes y reglamentos a efecto de poder cumplir con dichos principios internacionales consagrados y que forman parte de los principios del derecho del medio ambiente y del desarrollo sustentable mundial. Así mismo, dichos programas y las legislaciones deben cumplir con los compromisos pactados en la Agenda 21<sup>7</sup> mismos que se firmaron en Río de Janeiro en 1992.

Ahora bien, retomando el tema que nos ocupa, por medio del acuerdo paralelo que estudiamos, relativo al comercio y al medio ambiente, se tiene la posibilidad de que bajo el mismo se ventilen controversias que reúnan estas dos cuestiones, es decir: comercio y medio ambiente. Sin embargo, el TLCAN deja abierta la posibilidad de que los interesados ventilen dichas controversia ya sea bajo el acuerdo paralelo, o bien, por medio del arbitraje internacional ya que en ninguna parte del TLCAN se condiciona a agotar en un primer tiempo el procedimiento que se encuentra contemplado en el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte<sup>8</sup>.

---

<http://www.ecologiaverde.com/que-es-la-agenda-21/#ixzz2n691QGzp>, <http://www.ecologiaverde.com/que-es-la-agenda-21/> y <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>

<sup>6</sup>Se utilizó por primera vez el término desarrollo sostenible, en el documento “**Nuestro Futuro Común**”, publicado en 1982 y más conocido como “Informe Brundtland”, (fue elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, creada por las Naciones Unidas y presidida por Gro Brundtland, la primera ministra de Noruega) definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. [www.iesalandalus.org/.../INFORME\\_BRUNDTLAND.doc](http://www.iesalandalus.org/.../INFORME_BRUNDTLAND.doc).

<sup>7</sup> Programa o Agenda 21, es un plan de acción exhaustivo que habrá de ser adoptado universal, nacional y localmente por organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, Gobiernos y Grupos Principales de cada zona en la cual el ser humano influya en el medio ambiente. Agenda 21, se aprobó y se firmó por más de 178 países en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED), que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil entre el 3 y el 14 de junio de 1992. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/>

<sup>8</sup> Acuerdo de Cooperación Ambiental para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Publicado en la Comisión de la Cooperación Internacional. <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>.

A lo largo de la vigencia del TLCAN (casi 20 años), hemos examinado que, en la práctica los inversionistas de alguna de las tres partes contratantes, han optado por una u otra alternativa. Sin embargo, en nuestra opinión, consideramos que sería oportuno que dichas controversias se ventilaran por medio del acuerdo paralelo de protección ambiental, antes de poder entablarse bajo el arbitraje internacional.

Lo anterior, dado que la solución de controversias bajo el Acuerdo paralelo puede resultar más favorable para los países contratantes, dado que la prioridad del mismo “*es la protección ambiental*” y que, al proteger el medio ambiente, también se cuida a la salud. Contrariamente, el Capítulo XI, relativo a inversiones del TLCAN (sección A) la inversión, y (sección B) la solución de controversias entre una de las Partes y un inversionista de otra de las Partes, resulta a todas luces protector del inversionista extranjero en detrimento del medio ambiente; por ende las afectaciones al medio ambiente inciden directa y/o indirectamente en la salud, teniendo una repercusión en las diferentes especies que habitan la tierra y por ende sus consecuencias afectan considerablemente la salud del hombre; lo cual ha provocado que dichas afectaciones sean cada vez más numerosas y que sus consecuencias se manifiesten en diversas formas en menores lapsos de tiempo y que las mismas sean más severas, que ya hasta en ocasiones han llegado a considerarse algunas de ellas como irreversibles.

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos deducir que, según la práctica que se ha desarrollado bajo el amparo del ACAAN hasta el momento, los países miembros del TLCAN se encuentran en desventaja en relación a los inversionistas, toda vez que éstos últimos pueden someter toda controversia al arbitraje, de conformidad a lo estipulado dentro de la mencionada sección B) del ya citado capítulo XI de dicho acuerdo comercial, sin agotar el ACAAN. Además, los inversionistas pueden demandar al país en cuestión compensaciones por la pérdida de oportunidad en los negocios<sup>9</sup>. Esto, ocasionando un perjuicio económico y costoso para el mismo Estado y dejando al

---

<sup>9</sup> MOREIRA RODRÍGUEZ, Héctor (coord.), Entendiendo el TLC; Centro de Estudios Estratégicos, ITESM y Fondo de Cultura Económica; México 1994; p.114.



individuo que habita dicho país en un total desamparo ante el riesgo de daños al medio ambiente y con posibles afectaciones a su salud.

A mayor abundamiento, cabe mencionar que, en lo concerniente a arbitrajes internacionales relativos al comercio y medio ambiente, en el año 2000 se resolvió el primero de ellos, resultando la sentencia desfavorable para la protección ambiental<sup>10</sup>. Y podemos mencionar que a esa fecha ya se encontraban ventilándose 8 asuntos más, bajo dicho mecanismo<sup>11</sup>.

En vista de lo anteriormente expuesto, nuestro trabajo de investigación consiste en realizar un análisis y estudio de los casos que se han ventilado bajo el amparo del ACAAN<sup>12</sup> y el porque no se ha logrado que dentro de la zona comercial del TLCAN los daños a la salud y al medio ambiente dejen de avanzar. Es decir, nos enfocaremos en la Segunda Parte de nuestra investigación a estudiar y a analizar las peticiones que se han presentado bajo el amparo del ACAAN, para que en base a dicho análisis, estar en la posibilidad de emitir nuestras consideraciones respecto a la oportuna aplicación del citado acuerdo paralelo y constatar si se cumple la protección ambiental perseguida por el mismo.

Cabe mencionar que en lo que toca a la segunda parte de nuestra investigación, ésta la dividimos de la siguiente manera: comenzamos por el análisis detallado de cada una de las peticiones que se presentaron en los primeros 15 años de vigencia del acuerdo paralelo y la situación que las mismas guardaban para el año 2009 (ya que esta investigación es la continuación de un trabajo, que se ha ido completando con el tiempo

---

<sup>10</sup> Esto a principios del 2000, Ver Sentencia arbitral de Metalclad Corp. Vs México. <http://www.rmalc.org.mx/CIADI/mm-award-s.pdf>

<sup>11</sup> Estos asuntos no son de nuestro interés, ya que para el tema de nuestra investigación delimitamos el mismo a la practica que se da bajo el amparo del ACAAN y solo nos enfocaremos en un apartado de la presente investigación a hacer referencia al controvertido caso de la Sentencia Arbitral que mencionamos en la nota de página que precede a esta, para demostrar que las repercusiones ambientales, en caso de hacer prevalecer el comercio antes que la protección ambiental, se alejan mucho del objeto proteccionista sobre el cual se fundó el TLCAN.

<sup>12</sup> Analizamos el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN), que estipula los mecanismos jurídicos que podemos hacer valer para resolver las controversias que se susciten en este dominio; así como también realizamos un estudio de los casos que se han presentado (los que se han resuelto, desechado, o bien que actualmente son objeto de estudio) bajo el amparo de este acuerdo.

a la par del avance de los trabajos de la comisión de Cooperación Ambiental para América del Norte, ya que forma parte de una de nuestras líneas de investigación) y enseguida, de una manera más generalizada, presentamos el desglose de las peticiones totales que se han presentado desde la entrada en vigor del mismo, ya que nuestra tesis de inicio no ha cambiado y este flujo que se tiene al interior de la CCA respecto a la presentación de las peticiones y continua dándose de la misma manera que en los primeros 15 años del TLCAN; es decir, que a la fecha, nada ha cambiado y es en base a ello que completamos esta parte de nuestra investigación. Cabe señalar que las peticiones que analizamos durante nuestro trabajo abarcan hasta las que se encontraban resueltas o en estudio a finales de noviembre del año en curso (2013). De esta manera podemos presentar a manera de síntesis la movilidad de las peticiones durante toda la vigencia del TLCAN, lo cual nos permite emitir nuestras conclusiones de una manera más clara y oportuna, ya que logramos comprobar que con posterioridad al 2010, se sigue la misma práctica al interior de la CCA del ACAAN y también se continua con los mismos vicios (en cuanto a la falta de requisitos en las peticiones presentadas para que proceda la CCA al estudio de las mismas) por parte de los peticionarios que las hacen valer.

Para ello, en la primera parte de nuestra investigación, analizaremos los compromisos a los que los países miembros de este acuerdo se sujetaron durante la firma del mismo, es decir enlistaremos las prerrogativas bajo las cuales México, Canadá y los Estados Unidos de América, suscribieron este multilateral acuerdo ambiental y las bases mediante las cuales plasmaron su compromiso de hacer prevalecer su legislación ambiental para proteger el medio ambiente en la zona del TLCAN. En esta parte estudiaremos todo lo que los países miembros del TLCAN han hecho o están haciendo para proteger al medio ambiente. Para esto, debemos de tomar en cuenta que los tres países se comprometieron a respetar su derecho soberano, así como sus condiciones geográficas y tomar en cuenta todo ello anteponiendo la importancia de la salud humana, de sus recursos naturales, de su infraestructura interna, y las costumbres, de cada uno de ellos.

Ahora bien, durante nuestra investigación, pudimos constatar que este ACAAN tiene que completarse (por los tres países miembros del Tratado) es decir en lo que concierne a la forma de llevar a cabo la resolución de controversias, situación que a todas luces se encuentra contemplada en el artículo 28, del Capítulo V del mismo; y que fue el motivo por el cual nos dimos a la tarea de realizar la presente investigación, que una vez que quedó demostrada (durante nuestra investigación, su inoperabilidad) esto nos permitió plantear ante la CCA del ACAAN del TLCAN el tema en comento, sugiriendo, en un documento que se presentó ante la CCA en fecha 30 de Agosto del año en curso<sup>13</sup>, que el Consejo de la CCA debe completar el mismo **“estableciendo las Reglas Modelo de Procedimiento; para garantizar los procedimientos que ante ella se ventilen...”**; esto partiendo, según mi percepción y el estudio realizado al respecto, que a la fecha no se tiene conocimiento de que se haya sancionado a algún inversionista o país parte del TLCAN por prácticas contaminantes dentro de la zona comercial del TLC. Es decir, nuestro planteamiento sugiere al CCPC (Comité Consultivo Público Conjunto de la CCA del ACAAN del TLCAN) la necesidad de completar dicho acuerdo paralelo, es decir en lo que toca al contenido del mencionado artículo 28 del Capítulo V del ACAAN. Este capítulo sigue inconcluso y que si no llega a completarse, se estaría en un peligro constante de que las contaminaciones tomen tal auge que no puedan en un momento dado detenerse y que sus efectos sean de imposible reparación, ocasionando con ellos no solo daños al medio ambiente y/o a la salud, sino que se estuviera en un peligro hasta de extinción de alguna(s) especie(s) y o hasta de la vida misma y esto, no sólo dentro de la zona fronteriza que contempla dicho acuerdo, sino que las afectaciones podrían alcanzar a otros países y en determinado momento no se podría estar en posibilidades de determinar hasta donde podrían llegar tales afectaciones.

---

<sup>13</sup> Para ver el comentario que al respecto presenté ante el CCPC (Comité Consultivo Público Conjunto) de la CCA del ACAAN del TLCAN en virtud de la consulta pública que se realizó en virtud de los 20 años de vigencia del TLCAN: [http://www.cec.org/files/Comments2013/Gina\\_Prado.pdf](http://www.cec.org/files/Comments2013/Gina_Prado.pdf), [http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25600&AA\\_SiteLanguageID=3](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25600&AA_SiteLanguageID=3) y <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=25632&SiteNodeID=222>

En efecto, del análisis efectuado a los asuntos que se han ventilado bajo el amparo del ACAAN, claramente se desprende que en la práctica comercial que corresponde a esta zona comercial, ha predominado el desarrollo del comercio por encima de la protección ambiental. Por ello, urge que se complemente el ACAAN<sup>14</sup> para que el flujo de intercambio comercial continúe como hasta ahora, pero que no llegue a afectar más al medio ambiente; sólo así podremos decir que el TLCAN promueve la sustentabilidad y con ella favorece al comercio internacional.

Así mismo, a lo largo de nuestra investigación, observamos también, que respecto a las controversias ventiladas al amparo del citado acuerdo paralelo, aún hay mucho por hacer por parte de la Comisión de Cooperación Ambiental del ACAAN<sup>15</sup>, ya que la mayoría de las peticiones ciudadanas que se han presentado, desde la vigencia del acuerdo paralelo, la gran mayoría han sido desechadas por no cumplir con los requisitos necesarios para su debida presentación, lo cual no deja entrar al estudio del asunto en cuestión. No obstante la falta de conocimiento de los abogados y de la ciudadanía en general al respecto, es pertinente remarcar que hay peticiones que se encuentran actualmente en estudio, así como también cabe señalar que algunas otras ya han sido resueltas conforme a los lineamientos establecidos en el multireferido acuerdo, y que, de entre ellas, algunas cuentan ya con expediente final de hechos<sup>1617</sup>.

A mayor abundamiento, de que nos sirve contar con un acuerdo paralelo de este alcance y naturaleza, si bien a la fecha, de los numerosos asuntos que se han ventilado

---

<sup>14</sup>Es decir, hace falta que los países miembros del TLCAN se sienten a dialogar y cumplan con lo que a la firma del acuerdo habían quedado de hacer: estipular lo conducente para que la resolución de las controversias puedan llevarse a cabo bajo el Acuerdo Paralelo en materia ambiental (ACAAN) y no dar pauta para que estas continúen haciéndose valer bajo el arbitraje.

<sup>15</sup>. Organización intergubernamental destinada a apoyar la cooperación entre los tres socios comerciales del TLCAN en la atención de los asuntos ambientales de preocupación común, con especial énfasis en los retos y oportunidades ambientales derivados del libre comercio de la región.

[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=310&BL\\_ExpandID=895](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=310&BL_ExpandID=895).

<sup>16</sup> En ciertas ocasiones el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental ha ordenado que dicha resolución sea hecha pública; es decir se ordena que la misma sea publicada para que el País que no respetó la aplicación de su legislación ambiental, sea exhibido frente a la comunidad internacional, resultando esto una sanción ética para el Estado en cuestión. Es decir, esta sanción viene a ser un aviso a los inversionistas extranjeros que puedan tener algún interés de invertir dentro del país en cuestión y, que al darse cuenta de que el mismo no aplica la legislación interna, puede esto marcar pauta para desinteresarse en realizar negocios en dicho país.

<sup>17</sup> Ver Peticiones ciudadanas. En [http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL\\_ExpandID=897](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL_ExpandID=897)

bajo el amparo del mismo, no se ha impuesto a ninguno de sus miembros una sanción económica, tal y como se encuentra previsto en dicho acuerdo, además de que tampoco a la fecha se ha suspendido la actividad comercial, por motivo de violaciones a las leyes ambientales en los países; es decir, que si bien se dan casos de inobservancia a sus reglamentaciones ambientales, las sanciones establecidas en el citado acuerdo paralelo nunca se han hecho valer, esto en perjuicio del medio ambiente.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que, al estar inconcluso dicho acuerdo, se permite a todas luces la continua violación de la legislación ambiental en la zona comercial que nos ocupa, dado que solo se ha impuesto en algunos casos, como “pena moral”, la publicación de algunos expedientes de hechos; la cual consiste en una exhibición pública (por medio de la publicación del expediente integrado por la CCA) de dicho incumplimiento en alguno de los países miembros del TLCAN.

De nuestra investigación se desprende claramente como, en la generalidad de los casos, el peso del comercio internacional, la mayoría de las veces, no juega un papel equilibrado para con el respeto y la conservación de la naturaleza, afectando con ello la calidad de vida y poniendo, ante todo en riesgo a la salud humana y, en ciertos casos esto contribuye a situar en peligro de extinción a diversas especies de la flora y o la fauna; por lo que este proceder ocasiona también que se siga agravando la contaminación ambiental, lo cual no se zonifica dentro del área comercial que estudiamos, sino que dichas contaminaciones trascienden más allá de las fronteras de estos países y puede ocasionar de más en más un gran detrimento para el mundo y, como resultado de ello, podemos citar que se han manifestado desde hace algunos años serias perturbaciones en los diversos ecosistemas a escala mundial.

Además, es pertinente señalar, en lo que respecta a México, que si bien nos hemos unido a diversos bloques comerciales, tratando de ser más competitivos, no podemos decir que pasamos por un buen momento, si no procuramos la aplicación de nuestras leyes al interior y exigimos de los países extranjeros lo mismo. Por lo que nuestra posición como mexicanos, debe ser entablar las bases necesarias para que acuerdos

como este prosperen para el bienestar de los mexicanos y la estabilidad social y económica del país.

Razones, las anteriores, por las que considero que nuestra investigación encuentra un sustento, ya que por medio de ella podemos contribuir para la correcta aplicación de la legislación ambiental en el ámbito del tratado comercial que estudiamos, procurando ante todo el respeto soberano al interior de dichos estados, pero como socios comerciales hacer valer el derecho internacional teniendo como prioridad la obligación de proteger al medio ambiente, ya que de él depende nuestra salud y la continuidad de la vida, incluyendo la de las diversas especies; permitiendo con ello el logro del desarrollo sustentable<sup>18</sup> y para que la solución de controversias ambientales dentro del TLCAN sea pronta, expedita y en pro del medio ambiente.

---

<sup>18</sup>En nuestra investigación también planteamos la importancia del desarrollo sustentable y su relación estrecha y dependiente de la protección ambiental y las implicaciones de esta última con las inversiones comerciales en los países que forman parte de este bloque comercial. Cabe hacer mención que al desarrollo sustentable también suele llamársele desarrollo sostenible, durable o predurable. De acuerdo con la definición tradicional, el desarrollo sostenible es un tipo de desarrollo que responde a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras de responder a las suyas, lo que significa, en otras palabras, procurar que el crecimiento actual no ponga en riesgo las posibilidades de crecimiento de las generaciones futuras. El desarrollo sostenible consta de tres vertientes, la económica, la social y la medioambiental, que deben abordarse políticamente de forma equilibrada. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/sustainable\\_development/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/sustainable_development/index_es.htm)

## **PRIMERA PARTE: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus compromisos**

Hablar de compromisos ambientales y del respeto de los mismos, para con la protección del medio ambiente en el área comercial del TLCAN se dice fácil, pero para los países miembros de este acuerdo ha sido una tarea muy complicada y poco favorecedora para los ecosistemas y la salud. Son numerosas las desventajas que se han ido anteponiendo a lo largo de la vigencia del TLCAN para no entorpecer las prácticas comerciales entre los socios y seguir creciendo económicamente en el ámbito internacional ; pero desafortunadamente la naturaleza reclama los daños que la han perturbado y se manifiesta exigiendo con ello que se replanten medidas adecuadas para su efectiva protección.

*I. El ideal para proteger el medio ambiente dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*

Si bien, desde hace apenas poco más de cuarenta años hemos visto considerables logros, en el ámbito internacional, concernientes a la lucha contra las contaminaciones atmosféricas y del agua, no menos cierto es que nos falta mucho por hacer, ya que cada día que pasa aparecen nuevas fuentes de contaminantes, esto derivado de los avances científicos y tecnológicos logrados, por lo que es necesario que a la par de éstos, se busquen soluciones para combatir sus efectos nefastos sobre el medio ambiente y la salud humana.

Es por lo anterior que consideramos que los países miembros del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (Canadá, México y Estados Unidos de América) firmaron a la par de la entrada en vigor de este tratado comercial (TLCAN) un acuerdo paralelo específico para proteger el medio ambiente, el ACAAN<sup>19</sup>, el cual contempla el procedimiento a seguir para resolver las controversias ambientales que se susciten en cualquiera de éstos tres países, siempre y cuando se trate de cuestiones comerciales y ambientales dentro de la zona de aplicación del mismo.

Este acuerdo es muy específico, tiene sus objetivos muy claros, los cuales buscan un equilibrio constante entre el desarrollo de la actividad comercial entre cualquiera de estos países y sus inversionistas, teniendo como finalidad principal la protección del medio ambiente dentro de cada uno de los territorios de los países miembros, lo cual converge para tener un mejor medio ambiente dentro del territorio de los tres países

---

<sup>19</sup> Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte, que entró en vigor el 1ro. De enero de 1994 a la par del TLCAN, gracias a las iniciativas del entonces candidato demócrata a la Presidencia de los Estados Unidos Bill Clinton, quién fue quien propuso se completara el TLCAN en materia ambiental y laboral. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un acuerdo regional entre el Gobierno del Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América para crear una zona de libre comercio.



signatarios, pretendiendo con ello que dicha protección se exceda más allá de sus fronteras.

Para poder comprender con claridad el tema que nos ocupa, cabe mencionar que el TLCAN crea la Comisión de Cooperación Ambiental para América del Norte (CCA), quien es el organismo encargado de vigilar la correcta aplicación del acuerdo paralelo (ACCAN) y simultáneamente a sus funciones desarrolla programas de acción entre los países miembros del acuerdo, para tratar en conjunto de lograr los fines ambientalistas que persigue el Tratado de Libre Comercio.

Para lograr lo anterior, la CCA establece los planes y programas a seguir por los países miembros, además vigila y controla el correcto desempeño en dichos ámbitos por parte de sus miembros. También realiza trabajos de investigación específicos, todos relativos al comercio y medio ambiente que se está desarrollando dentro del TLCAN, esto para poder en su oportunidad tomar las medidas adecuadas y que no afecten al medio ambiente, o en su caso con ellas poder reducir los efectos que perjudiquen o pudieran perjudicar al medio ambiente en dicha zona comercial.

Asimismo, la CCA realiza publicaciones de los resultados de sus investigaciones para que estén al alcance de todos los interesados en la protección del medio ambiente y contribuye para crear conciencia de los efectos que sufre el medio ambiente al no tomar las medidas necesarias para prevenir los daños ambientales.

Paralelamente, la CCA organiza simposios, conferencias, reuniones y todo tipo de actividad vinculadas con la academia y la investigación para coadyuvar en la lucha contra la contaminación ambiental y la protección de la salud humana.

Otro de los trabajos de la CCA es realizar estudios de campo en las diferentes áreas específicas comerciales que se ventilan al amparo del TLCAN y propone medidas preventivas y correctivas, en su caso, para lograr combatir todo lo concerniente a

contaminaciones del medio ambiente o a la salud y llegar a reducir los efectos nefastos sobre el medio ambiente sin perjudicar el desarrollo de la actividad comercial entre los países miembros del acuerdo que nos ocupa.

Ahora bien, de un estudio minucioso a los trabajos de la CCA para América del Norte encontramos que en efecto, los países miembros del acuerdo comercial que nos ocupa han liberalizado el comercio de servicios para crear nuevas oportunidades.

#### A. Liberalización del comercio de servicios

Un punto de inflexión fundamental en el sistema de comercio multilateral sucedió al final de la Ronda Uruguay con el establecimiento de un marco para la liberalización del comercio de servicios, conocido como Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en inglés)<sup>20</sup>. El GATS es -como lo fue su equivalente para bienes, el GATT<sup>21</sup>, cuando se estableció al final de los cuarenta - un principio, al plantear reglas sistemáticas, generales, así como calendarios de compromisos para destrabar el comercio de servicios.

Cualquiera que sea la evaluación del progreso a la fecha al amparo de este instrumento legal para la liberalización comercial, es incuestionable que el GATS provee claramente el marco multilateral para dicho comercio. El actual murmullo de las conversaciones sobre servicios en Ginebra al amparo del GATS 2000<sup>22</sup> muestra el entorno que se ha de analizar cuando se consideran los efectos ambientales de una nueva liberalización del comercio multilateral de servicios.

---

<sup>20</sup> Acuerdo General Sobre El Comercio De Servicios [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/26-gats.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf)

<sup>21</sup> El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) abarca el comercio internacional de mercancías. El funcionamiento del Acuerdo General es responsabilidad del Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) que está integrado por representantes de todos los países Miembros de la OMC. [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gatt\\_s/gatt\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gatt_s/gatt_s.htm)

<sup>22</sup> <http://www.choike.org/nuevo/informes/1094.html>

El GATS es complejo. La caracterización que sigue del Acuerdo será deliberadamente esquemática para mostrar una serie de ejes alrededor de los cuales es probable que se estructure la liberalización.

Los compromisos horizontales han de ser declarados, esto es, las restricciones que se aplican al conjunto de datos los sectores, pero que son específicos de una modalidad. Por tanto un país que tamiza toda la inversión extranjera directa de acuerdo con ciertos criterios le esta permitido introducirla como una condición en su Calendario de Compromisos al amparo de la modalidad 3, presencia comercial. Al liberalizar esta, el país ha de decidir limitar la cantidad de condiciones o dejar del todo sus requisitos previos de tamiz.

#### *1. Implicaciones de la liberalización*

##### *a. Por sector*

Hay doce sectores principales en el GATS y más de 150 subsectores. Si bien esto parece detallado e incluyente, se plantean numerosos asuntos sobre la definición de alcance.

Las empresas que desean incrementar sus oportunidades de exportación de servicios y los países que desean promover la competencia y eficiencia en sus importaciones de servicios de infraestructura consideran que cierto factores están definidos de manera estrecha; dispersos entre un cúmulo de subsectores diferentes; prácticamente están fuera de sistema de clasificación del GATS.

##### *b. Para cada una de las cuatro modalidades de prestación*

Los compromisos se hacen de manera individual y separada para cada una de las cuatro modalidades en que se proporcionan servicios. Por tanto, los compromisos para liberalizar respecto a la presencia comercial pueden ser mas importantes en términos comerciales que los que permitan que un grupo grande de personas ingrese en el territorio.

c. *Respecto a las limitaciones de acceso al mercado*

Cuando se efectúan compromisos en determinado sector y para cada una de las cuatro modalidades, los compromisos se hacen mediante el otorgamiento de Acceso al Mercado (AM) y Trato Nacional (TN).

d. *imitaciones al Trato Nacional*

En principio, los miembros del GATS están dispuestos a otorgar a los servicios y a los prestadores de servicios extranjeros un trato no menos favorable que el que se concede a los servicios y a los prestadores de servicios semejantes de su propia industria nacional de servicios. Las obligaciones de un miembro del GATS, sin embargo, dependen en lo fundamental de lo que han aceptado específicamente.

Para comprender el enfoque del GATS para la liberalización, es útil dar una mirada al calendario de compromisos, así como a los relativos a un sector en particular.

2. *Con respecto al alcance preciso del sector:*

- No hay un sistema consolidado de referencias a los sectores de servicios que se use para calendarizar los compromisos de servicios, aunque varios

miembros de la OMC (Organización Mundial del Comercio)<sup>23</sup> usaron las definiciones incluidas en la Lista de Clasificación.

- El enfoque de un listado positivo para la calendarización del GATS significa que esos países solo calendarizan sectores en los cuales ellos están estableciendo compromisos, y por tanto en los calendarios de varios países se omiten ciertos sectores.
3. *Con respecto al calendario de acceso al mercado y limitaciones al trato nacional:*
- Medidas que son incompatibles tanto con el acceso al mercado como con el trato nacional se deben calendarizar en la columna de acceso al mercado. Por tanto no siempre es posible decir con una mirada al calendario si una medida en particular es una limitación discriminatoria o no discriminatoria al acceso al mercado.
4. *Con respecto a la importancia potencial de las disposiciones nacionales:*
- Los calendarios no incluyen todas las medidas relacionadas con el sector. El GATS solo exige medidas sobre el acceso al mercado y el trato nacional para calendarizar.  
Sobre el panorama desde los calendarios de restricción del GATS: Los miembros pueden abstenerse de adoptar compromisos relativos a un sector en particular y por tanto calendarizar este como sector “libre”.
  - Los calendarios buscan garantizar un trato mínimo, pero no impiden uno mejor o más liberal.
5. *El enfoque del TLCAN sobre la liberalización del comercio de servicios*

---

<sup>23</sup> La Organización Mundial del Comercio (OMC) se ocupa de las normas mundiales por las que se rige el comercio entre las naciones. Su principal función es velar por que el comercio se realice de la manera más fluida, previsible y libre posible. <http://www.wto.org/indexsp.htm>

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado en 1992<sup>24</sup>, puede considerarse como un acuerdo “adelante del GATS”, ya que implicó la liberalización del comercio de mas amplio conjunto de servicios que se hubiera obtenido en una negociación internacional.

Los principios que rigieron la liberalización del comercio de servicios en el TLCAN son el de nación más favorecida, trato nacional y transparencia. En consecuencia, los proveedores extranjeros de servicios de las partes del TLCAN cuentan con libertad para comerciar a través de la frontera y establecerse.

El Tratado estipula un trato mas congruente a la inversión relacionada con los servicios, la incorporación de reglas mas liberales sobre adquisiciones gubernamentales, normas especificas sobre la liberalización comercial para servicios financieros, telecomunicaciones y de transporte.

Como el GATS, el TLCAN es universal en su cobertura sectorial. No obstante a diferencia de aquel, recurre a una lista negativa o un enfoque “de arriba hacia abajo” para la liberalización del comercio de servicios y la inversión. Esto significa que han de estipularse excepciones y reservas para todos los sectores en las listas adjuntas. Una de las consecuencias de enfoque de lista negativa del TLCAN es que debe elaborarse un conjunto de anexos relativos a las reservas y excepciones a las normas generales, puesto que no se permiten las medidas no alineadas.

El TLCAN, como el GATS, no promete garantizar la completa liberalización del comercio de servicios. En contraste con el GATS, este enfoque de “lista negativa” aporta información amplia y mas transparente sobre las barreras vigentes al comercio, las denominadas medidas no alienadas, lo que incrementa la permanecía de las disposiciones y condiciones para las actividades de servicios. No hay compromiso en el

---

<sup>24</sup> El TLCAN fue firmado en Ottawa (11 y 17 de diciembre de 1992), en Ciudad de México, D.F. (14 y 17 de diciembre de 1992) y en Washington, D.C. (8 y 17 de diciembre de 1992) y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

TLCAN, como ocurre en el GATS, para que rondas sucesivas se propongan lograr un grado progresivamente mayor de liberalización.

## 6. *Características de los servicios y de su prestación*

Para comprender los efectos ambientales de los servicios es útil identificar en que se distinguen la producción y el consumo de servicios de la producción y el consumo de bienes.

Los bienes son tangibles, visibles y antes o después de proporcionarse pueden almacenarse.

Los servicios son invisibles o intangibles, no pueden almacenarse, requieren que el proveedor esté cerca del consumidor y la producción y el consumo pueden ser simultáneos. Además de describir a los servicios como invisibles e intangibles, lo que de modo acertado describe el servicio en si mismo, no considera el uso indispensable de bienes para proporcionar ese “invisible”.

### *a. Identificación del nexo entre servicios y ambiente*

La antigua idea de que la producción y el consumo de servicios no tienen posibilidad de dañar el ambiente se ha puesto cada vez más en duda.

En la literatura se han identificado tres enfoques para evaluar los efectos potenciales:

- *Gran efecto por planta y efectos acumulativos desde fuentes dispersas.*  
James Salzman<sup>25</sup>, una de las principales distinciones que propone al respecto, es la que hay entre los efectos directos por planta y los acumulados en el ambiente. Él denomina a los servicios que tienen un efecto directo y mensurable

---

<sup>25</sup> <http://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea69s/ch009.htm>  
<http://es.scribd.com/deleted/21316375?query=James+Salzman+Estos+servicios+tienen+efecto+ambiental+acumulativo+directo> y <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/fulldocs/eco/glblzcn.htm>

en el ambiente como servicios apilamiento. Entre éstos, se incluyen servicios como el transporte aéreo, el terrestre y los hospitales.

Salzman, hace una distinción adicional sobre las industrias de servicios que amenazan con generar un efecto ambiental importante. Aunque el efecto de un proveedor individual de servicios puede ser insignificante, en conjunto estos proveedores pueden tener un efecto ambiental considerable. Estos servicios tienen efecto ambiental acumulativo directo.

La distinción entre efectos acumulativos y efectos directos por planta destaca el amplio potencial del sector de servicios para infligir daños al ambiente.

- *Efectos directos e indirectos*

El sector de servicios en la economía nacional también se ha analizado según sus efectos directos o indirectos en el ambiente.

Los efectos indirectos se derivan de la prestación de servicios profesionales, como consultoría, arquitectura e ingeniería. Una investigación reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (PNUMA)<sup>26</sup> aportó un panorama muy útil de efectos ambientales.

Una premisa importante es, que los efectos ambientales del sector de servicios deben analizarse considerando todo el ciclo de vida de su prestación.

El efecto ambiental de los insumos del sector de servicios en la fabricación de bienes puede evaluarse empleando la metodología de efectos indirectos.

- *Efectos ambientales “corriente arriba” y “corriente abajo”*

Un tercer enfoque para evaluar los efectos ambientales, proviene de si la prestación de servicios en la economía nacional tiene efectos “corriente arriba” o “corriente abajo”.

---

<sup>26</sup> El programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente tiene como misión proporcionar liderazgo y alentar la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y facilitando a las naciones y los pueblos los medios para mejorar su calidad de vida sin comprometer la de las futuras generaciones. La oficina regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) situada en Ciudad de Panamá trabaja muy de cerca con los 33 países de la región - entre ellos 16 pequeños Estados insulares en desarrollo- con una población de cerca de 588 millones de habitantes. La oficina trabaja al servicio de las necesidades de la región y sus actividades se integran dentro de los programas de trabajo aprobados por el Consejo de Administración del PNUMA. América Latina y el Caribe es una región rica en diversidad de ambientes, ecosistemas, especies y culturas e incluye 7 de los países megadiversos. La región se divide en cuatro subregiones: Mesoamérica, el Caribe, la Región Andina y el Cono Sur y cada uno posee un conjunto único de características, prioridades y retos ambientales. <http://www.pnuma.org/>



En resumen, estos son los enfoques que los proveedores de servicios pueden tener sobre las prácticas ambientales de sus consumidores o proveedores usando su posición en el mercado.

Mientras los efectos directos son en su mayoría simples, las otras dos categorías parecen ser más complejas y valiosas desde la perspectiva de los encargados de elaborar políticas. De acuerdo con la definición de RFF, “los efectos corriente abajo (son el resultado de) las influencias del prestador del servicio en las patrones de conducta o consumo de sus consumidores”.

La posición intermedia de las empresas de servicio de comida y de menudeo de alimentos ofrece oportunidades similares para influir en el desempeño ambiental corriente abajo. Los servicios de comida y menudeo de alimentos son responsables de varios efectos negativos en el ambiente, como el consumo de energía, generación de desechos sólidos, emisiones contaminantes al agua y enfermedades relacionadas con la ingestión de alimentos. Los desechos de comida y el empaque constituyen por sí solos el grueso del conjunto de desechos sólidos de los municipios.

Al turismo se le atribuyen varios efectos directos en el ambiente como el uso de recursos, la generación de contaminación y desechos, la alteración y fragmentación de hábitat y ecosistemas, efectos en la vida silvestre, repercusiones culturales y efectos en las comunidades donde se instala. El turismo también tiene un efecto acumulativo. De hecho, es muy probable que los nutrientes filtrados desde el sistema séptico de un centro turístico, en el largo plazo, aceleren la eutrofización y disrupciones en el ecosistema.

#### *b. Bienes utilizados y proporcionados con los servicios*

Seguir la pista de los efectos de los bienes utilizados en la prestación y el consumo de servicios en todos los enfoques mencionados es clave para una comprensión total del efecto ambiental del sector de servicios. Cuando se observan los efectos directos o corrientes debajo de un servicio, su repercusión se deriva a menudo

del efecto ambiental del consumo material relacionado con ese efecto directo o corriente abajo.

El servicio por si mismo es intangible casi siempre, y por tanto su efecto ambiental directo se mide con el efecto que tiene el consumo de materiales. Los tres enfoques para evaluar el efecto ambiental de los servicios domésticos facilita el examen de los efectos ambientales tanto positivos como negativos de los insumos y productos de un servicio.

#### 7. *Metodologías de la OCDE, 1994*<sup>27</sup>

La Sesión Conjunta de Expertos en Comercio y Ambiente elaboró una combinación de dos enfoques para que los gobiernos la utilizaran a fin evaluar los efectos de la liberalización.

El primer enfoque, considera los cambios en los productos resultantes de la eliminación de barreras arancelarias a los bienes y por consiguiente sus efectos eventuales en el uso, Inter. Alia, de los recursos naturales.

El segundo enfoque, tiene un raíz más legal en el sentido de que aclara los cambios en las leyes y los reglamentos nacionales que siguen a la liberalización de bienes.

Los efectos de escala se desencadenan en la esfera macroeconómica por la disminución de los aranceles sobre bienes comerciables. Como efectos de la liberalización comercial en el nivel de actividad económica, esto a su vez afecta el empleo de recursos ambientales. Por el lado positivo, mayor crecimiento y ganancias

---

<sup>27</sup> Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. La OCDE ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Trabajamos para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Medimos la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analizamos y comparamos datos para realizar pronósticos de tendencias. Fijamos estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas. <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

más elevadas permitirán que más recursos se dediquen a atender problemas ambientales.

#### *8. Los efectos estructurales se asocian con cambios en la composición de la actividad económica*

En consecuencia éstos son más indirectos y micro económicos, relacionados sobre todo con la modificación de los procesos de producción derivada de la disminución de tasas arancelarias.

Los efectos estructurales positivos pueden provenir de una mejora en la asignación de recursos y la eficiencia de la producción y el consumo, fruto de la liberalización.

Los efectos de productos se relacionan con la difusión de bienes inocuos o peligrosos para el ambiente como resultado de la liberalización comercial, toda vez que la disminución de los obstáculos al comercio probablemente se asocie con intercambios crecientes de productos que pueden dañar o fortalecer el ambiente.

Los efectos de tecnología los propiciará el proceso de liberalización al tener repercusiones en los procesos de producción como resultado de la transferencia de tecnología.

Los efectos tecnológicos positivos pueden aparecer cuando la liberalización comercial facilita la distribución de tecnologías respetuosas del ambiente, que a su vez favorecerán una baja de la contaminación por unidad de producción.

#### *9. Preocupaciones del público*

Los gobiernos, pretenden la eliminación de las barreras al comercio para promover el crecimiento mediante la apertura y de este modo aumentar el bienestar. Pero los gobiernos reconocen, asimismo, que el crecimiento económico por si solo no siempre conduce a resultados equitativos y sustentables.

Es quizá inevitable que los efectos negativos que puede traer la liberalización alienten las preocupaciones del ciudadano. En otras rondas comerciales, la opinión pública y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) han expresado sus temores de que la liberalización comercial de servicios pudiera anular la soberanía e independencia de los países para legislar.

#### *10. Hipótesis comercio-ambiente*

Entre las más famosas suposiciones que se han investigado, mediante el análisis econométrico, está la curva ambiental Kuznets (CAK)<sup>28</sup> y la emigración de la industria. Incluso si ambas tienen cierto atractivo, la investigación actual no ha proporcionado suficiente demostración empírica para apoyarlas.

Por lo que toca a la CAK, no solo no hay consenso sobre el nivel de ingreso aproximado al cual la contaminación ha de estabilizarse y comenzar a bajar, sino que, se ha demostrado que en algunos contaminantes mundiales no se aplica la relación en forma de U invertida.

##### *a. Vinculación de datos económicos con resultados ambientales*

---

<sup>28</sup><http://www.bcb.gob.bo/webassets/file/2doEncuentroDeEconomistas/America%20Latina%20y%20El%20Caribe.%20Efectos%20de%20equidad%20e%20institucionalidad%20en%20la%20curva%20ambiental%20de%20Kuznets.pdf>

El tercer enfoque, en el cual se han basado anteriores análisis ambientales, es el que se caracteriza por el esfuerzo de unir los modelos económicos y la teoría del comercio con los modelos e indicadores ambientales. Estos esfuerzos, corresponden con las Metodologías de la OCDE que se describieron, las cuales descomponen los cambios económicos en sus componentes de efectos de escala y los relativos a la estructura y la tecnología.

- Enfoque por sector

Desde un punto de vista teórico, este tipo de ejercicios parece frágil debido a que carece de una perspectiva más amplia. Sin embargo, en el caso del comercio de servicios, un análisis sobre cierto sector, para indagar sobre los efectos ambientales de la liberalización parece ser especialmente adecuado.

#### *b. Vinculación de los cambios económicos y los indicadores ambientales*

Ser capaz de explorar los lazos entre los cambios en los resultados económicos y las variaciones en los indicadores ambientales implica, un enfoque conceptualmente atractivo.

La literatura económica ha intentado, más de una vez, desglosar los efectos ambientales de modificaciones en las condiciones macroeconómicas. Detrás de la causalidad simple de este mecanismo, de acuerdo con el cual un comercio más libre de servicios, conduce a un mayor consumo y una mayor producción y por tanto a una mayor contaminación, la realidad se complica por efectos contrapuestos.

#### *11. Atención de preocupaciones ciudadanas*

La preocupación pública sobre la liberalización del comercio de servicios -a la cual se han sumado algunos grupos ambientales- parece centrarse alrededor de los

posibles efectos en la legislación ambiental, los estándares nacionales y las medidas sobre el ambiente.

De esta manera, una posible opción de los gobiernos sería evaluar los posibles efectos normativos de la liberalización del comercio de servicios con objeto de atenuar las graves preocupaciones relativas a la eficacia de la legislación ambiental vigente y la libertad de promulgar nuevas disposiciones ambientales en el futuro.

La IED<sup>29</sup> desempeña el papel de un poderoso motor en el desarrollo económico mundial y ha efectuado aportaciones importantes al desarrollo sustentable de los países anfitriones; la IED sigue siendo señalada por algunos grupos ambientales que destacan los efectos perniciosos de su liberalización.

No obstante el temor de que la IED puede exacerbar las presiones negativas sobre los recursos ambientales, los análisis que se ocupan de tales preocupaciones, permiten destacar el papel esencial en la mejora de las economías receptoras y su medio físico.

## 12. Cribado

Además de las metodologías de evaluación expuestas antes, es frecuente, en especial en análisis ambientales recientes, utilizar una técnica denominada Cribado<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> IED (Inversión Extranjera Directa).

<sup>30</sup> Para comprender un poco más de esta técnica, sugerimos ver “METODOLOGÍA PARA CATEGORIZACION AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO” por *Waldo P. Vargas Ballester, Consultor en Protección y Control Ambiental* en XXVI CONGRESO INTERAMERICANO DE AIDIS. Lima, Perú, del 01 al 05 de Noviembre de 1998...durante el llamado proceso de cribado, se llenan cuatro matrices MI de identificación de impacto ambiental (MIA), una para cada una de las siguientes fases del presente caso: **Construcción o Mejoramiento** (Fase 2), **Operación** (Fase 3), **Mantenimiento o Rehabilitación** (Fase 4) y **Futuro Inducido** (Fase 5) que permite estimar situaciones que casi siempre ocasionan problemas a la vida útil de los proyectos y que aunque no guardan una relación directa con ellos, pueden incidir fuertemente. [http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/CGMA/SERVICIOS/TRA\\_IMPACTO/GUIA%202010%20MINERALES.PDF](http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/CGMA/SERVICIOS/TRA_IMPACTO/GUIA%202010%20MINERALES.PDF)

El cribado se usa, en el principio de un análisis ambiental, con el propósito de reducir la extensión de la evaluación.

El cribado fue ya parte de las Metodologías de la OCDE de 1994 para el análisis ambiental de los acuerdos de liberalización del comercio de bienes. De conformidad con las indicaciones de la OCDE, los países interesados en examinar las políticas comerciales con posibles efectos ambientales importantes tenían que establecer su propio criterio de cribado.

El cribado busca alentar la eficacia en costos, asignando recursos a aquellas medidas comerciales que se consideran importantes. El primer elemento del proceso de acotación es muy semejante al ejercicio de cribado en las metodologías de la Unión Europea y la OCDE, pues entraña la identificación de una gama de efectos ambientales previsibles para observar en detalle en el análisis ambiental.

### *13. Hacia una evaluación de los posibles efectos ambientales del GATS 2000*

En 1994, con la firma del Acuerdo de Marrakech y el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio, el GATS<sup>31</sup> arrancó. En su enfoque “abajo arriba” para edificar un régimen liberal de comercio de servicios, proporcionó un marco de trabajo para nuevos compromisos que abarcan numerosos sectores.

Los calendarios de compromisos del GATS, descritos antes, no proporcionan una imagen completa o exacta del alcance de las medidas de un país. Aquellos compromisos que se consignan como “libres” en los calendarios del GATS son a menudo un mínimo, cuando de hecho las condiciones de acceso para los proveedores extranjeros de servicios son mucho más liberales<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/04-wto\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm)

<sup>32</sup> La “buena noticia” es que los Miembros de la OMC se han empeñado en el GATS 2000, en una nueva ronda de negociaciones para mejorar el régimen actual de comercio de servicios, mediante la extensión de compromisos y la

Para examinar los efectos ambientales asociados con cambios económicos, se dará especial atención a la evaluación de la situación normativa, en relación con los derechos y las obligaciones actuales provenientes de las disposiciones del GATS sobre regulaciones nacionales.

---

elaboración de un sistema basado en normas. Al mismo tiempo, un gran número de Miembros de la OCDE se ha comprometido en efectuar un análisis ambiental, en general, de los efectos probables de liberalizar el comercio.



## *II. La conservación de las especies y el desarrollo sustentable*

En esta década que comienza, se ha enfatizado aún más la búsqueda del desarrollo sustentable, sostenido, durable o predurable<sup>33</sup>. En efecto, si bien desde 1992, con la Cumbre de Río de Janeiro, los países que la suscribieron empezaron a preocuparse y pactan con ella diversas cuestiones relevantes, que tienen que ver entre otras cosas con el avance científico y tecnológico, la cooperación técnica y científica entre ellos, la asistencia mutua; pactando diversos programas de acción específicos encaminados a diversos fines; entre otros, comprometiéndose a cumplir con metas que conlleven a la protección del medio ambiente<sup>34</sup> y paralelamente a éste la protección de la salud; todo ello teniendo como finalidad lograr un crecimiento económico en sus países, lo que conllevaría al desarrollo sostenible tan anhelado aún en nuestros días.

Pero, todo lo anterior no sería posible si no se procura por nuestra parte la protección de las especies animales y vegetales, las cuales son fuente de vida y sustentan el desarrollo de cada nación.

Es decir, por ejemplo, como podemos producir medicamentos, si no cuidamos y conservamos la flora con la cuál contamos y que es necesaria para ello; o bien que si la utilizamos para un uso muy específico o determinado, ¿que pasaría si la agotamos? En efecto, estamos conscientes de que tenemos la necesidad de utilizar la flora y fauna que

---

<sup>33</sup> Esta palabra significa lo mismo, en algunos países como Francia se le promueve como desarrollo durable, en América Latina se le conoce de una u otra manera y en Estados Unidos por lo general se le llama desarrollo sustentable. Por lo que la mayoría de los países persiguen en la actualidad el mismo fin, es decir el desarrollo sustentable, mismo el cual comprende la conjugación del crecimiento del país o países en todos sus ámbitos como lo son el económico, el social, el político y el cultural, todos ellos a la par de la protección de la salud y del medio ambiente.

<sup>34</sup> Cabe destacar que en 1972 se lleva a cabo la Conferencia de Estocolmo en Suecia, donde se eleva a rango de derecho del hombre el principio fundamental a un medio ambiente sano.

nos rodea, pero no debemos dejar que se éstas se extingan, por lo cual es nuestro deber procurar y garantizar su existencia.

Al igual, podemos abundar respecto a la continuidad de la fauna, pero debe quedarnos claro que tanto la flora como esta última forman una valiosa cadena de vida; y que sin ellas, no es posible la continuidad de ésta, o al menos va disminuyendo la calidad de vida. Y si bien, existe en nuestros días la posibilidad por medio de los avances científicos y tecnológicos suplir ya ciertas especies de flora y fauna, quién nos garantiza que esto no ocasionará consecuencias perjudicables para la continuidad de la calidad de la vida; y quién nos garantiza que en caso de prolongar su existencia por estos medios no naturales, ésta no se verá perturbada a corto, mediano o largo plazo de una manera u otra.

Asimismo podemos ejemplificar respecto a la salud humana, ya que nosotros requerimos un balance equilibrado en el consumo de diversos alimentos de especie vegetal o animal para continuar viviendo.

En efecto, el hombre se alimenta de diversos frutos, de vegetales, de animales y de sus derivados. Por lo que para continuar viviendo, cierto es que debemos seguir consumiendo todo ello, pero no sin regular y procurar su procreación y/o continuación. Es decir, debemos regular el control de su consumo para no extinguir las diversas especies que forman parte de la cadena alimenticia, tanto de la flora y la fauna que a su vez necesitan unos de otros para seguir alimentándose y poder subsistir.

Por todo lo anterior, podemos concluir, sobre la importancia de la búsqueda del desarrollo sustentable para cada nación, que es necesario que éste conjugue sus factores económicos, sociales, políticos y culturales, y que éstos sean vinculados directamente con el cuidado y protección de los recursos con los que contamos, así como de las especies vivientes que, como ya lo hemos mencionado anteriormente, son una cadena de fuentes de vida, y que sin ellas no podríamos progresar y lograr las metas como Nación propuestas.

En resumen, es evidente la necesidad de los gobiernos, no sólo en el ámbito internacional, sino también en sus esferas federales, estatales y municipales, plantearse diversas metas, planes y programas de acción específicos con fines ambientalistas; los cuales deben de organizarse en periodos y debe de vigilarse que éstos se vayan cumpliendo; asimismo es menester que los mismos se organicen y se actualicen dependiendo de los avances y las necesidades para asegurar con ello la conservación de las especies tanto animales como vegetales, así como también es menester la regulación del uso y control de estos últimos, con lo cual se lograría la protección ambiental y con ello de la salud humana, ya que solo de esta manera lograremos el desarrollo sustentable que como Nación tanto anhelamos.

### *III. El comercio internacional en el TLCAN: su balanza entre desarrollo sustentable y equilibrio ecológico*

La pregunta que cabe hacer para comenzar el estudio del tema que nos ocupa es: ¿Como mantener el equilibrio ecológico indispensable para seguir viviendo en armonía, como países vecinos que somos y que nos encontramos inmiscuidos en un acuerdo comercial que busca expectativas de desarrollo superiores a otros países? si nos encontramos aparejados a esta lucha destruyendo y contaminando lo que está a nuestro paso, con tal de lograr avances comerciales acelerados, sin previamente estudiar y analizar las posibles consecuencias dañinas que esto ocasiona sobre nuestro medio ambiente.

En efecto, ¿como podemos mantenernos dentro de un acuerdo comercial y avanzar económica, política y socialmente cada miembro como nación sin perjudicar a la naturaleza y a las diversas formas de vida existentes?

Resulta, que para lograr lo anterior, es menester que los gobiernos de los tres países integrantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (México, Estados Unidos de América y Canadá) cumplan con sus programas de acción establecidos a la par del Acuerdo comercial que suscribieron (Acuerdo Paralelo al TLCAN en materia ambiental) y observen la correcta aplicación de su legislación ambiental dentro de su territorio.

Así es, cumplir con lo señalado en el párrafo que antecede conllevará seguramente al logro del desarrollo sustentable del que tanto se habla y a su vez podrá mantenerse el progreso del comercio pactado entre los países miembros del tratado sin afectar el equilibrio ecológico, lo cual es menester mantener y conservar para los países inmiscuidos en esta etapa comercial donde el juego de sus intereses comerciales

debería estar por debajo de la protección ambiental; tal y como se pactó y quedó claramente estipulado en el mencionado TLCAN y más aun precisamente en su acuerdo paralelo, el ACAAN.

Esto permitiría un progreso comercial equilibrando la balanza ambiental y el desarrollo sustentable como primer objetivo de este Acuerdo comercial.

Para lograr lo anterior, es necesario analizar las ventajas y desventajas del libre comercio en relación al medio ambiente.

#### A. Ventajas y Desventajas del libre comercio en relación al medio ambiente

Encontramos a lo largo de nuestra investigación que el Dr. Johnson<sup>35</sup>, elaboró un trabajo que presentó como ponencia ante la Comisión de Cooperación Ambiental para América del Norte en octubre del 2000, sobre los impactos ambientales del TLCAN. Dicha investigación trata sobre si ha sido benéfico o perjudicial el libre comercio en relación al medio ambiente.

De la lectura efectuada a la misma, encontramos que, el Dr. Jonson, argumenta que en los primeros seis años<sup>36</sup> de operación del TLCAN, el comercio total en América del Norte creció aproximadamente 700 mil millones de dólares anuales. Cabe señalar al respecto, que el Dr. Jonson se formula la siguiente pregunta: ¿En qué forma afecta el comercio en nuestro medio ambiente?, a lo cual él mismo argumenta que se ha avanzado en el mejoramiento de metodologías para las evaluaciones ambientales y para las revisiones del libre comercio.

Ahora bien, por otra parte encontramos que una de las primeras lecciones de los trabajos metodológicos que desarrolla la CCA es que no debemos de esperar un

---

<sup>35</sup> Dr. Pierre Marc Johnson (presidente del simposio que se llevó a cabo en octubre del 2000 en el seno de la CCA).

<sup>36</sup> Esto entonces al año 2000.

sistema perfecto de evaluación de los complejos y dinámicos vínculos entre comercio y medio ambiente.

El TLCAN no ha tenido un impacto ambiental generalizado u homogéneo; al contrario, los resultados son irregulares. Por ello es necesario que se generen cambios en la composición y naturaleza de la contaminación industrial.

Los datos sobre desechos peligrosos muestran un incremento considerable en la generación de los mismos en algunas provincias de Canadá, y una reducción en algunos estados del norte de Estados Unidos.

Además, una conclusión importante de una de las ponencias del simposio es, que desde que entró en vigor el TLCAN se ha incrementado el comercio total de desechos peligrosos: en particular los exportados de Estados Unidos a Canadá.

Durante la última década muchas investigaciones han tratado de determinar si la liberalización del comercio genera una “una competencia a la baja” en los niveles nacionales de protección ambiental. Las evidencias presentadas sugieren que, en términos agregados, no ha habido debilitamiento de la normatividad ambiental. De igual manera es lógico que los problemas ambientales aumenten cuando se incrementa la producción. La pregunta es, ¿de qué manera se responde políticamente ante estas contracciones y expansiones?

Una discusión interesante sería de que si en México la contaminación por unidad de producto exportado ha aumentado, se ha reducido o ha permanecido invariable desde la llegada del TLCAN. De hecho, las conclusiones sugieren que, como resultado de la especialización de México en la exportación hay cada vez menos contaminación. En cambio, la especialización de Canadá en exportación tiende ahora a generar más contaminación que la de México.

Por lo que se espera influir en los gobiernos, las instituciones y la sociedad civil vinculada con la temática comercio-medio ambiente.

Otras instituciones, entre ellas la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), están representadas en estas problemáticas, así como los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México.

### 1. *Integración ambiental y política económica*

Tenemos que a la fecha se ha avanzado poco en cuanto a la integración de lo ambiental en la política económica<sup>37</sup>. Por lo cual consideramos pertinente invertir los papeles tradicionales en el desarrollo de políticas de tal forma que los ecologistas preparen los proyectos antes de que los economistas decidan si éstos son viables.

Los supuestos económicos con respecto a las ventajas comparativas son válidos pero es importante apoyar no sólo los resultados económicos sino también la integridad ambiental.

La evidencia sugiere que nuestra economía está rebasando al ecosistema. La economía mundial es seis veces mayor a la de 1950. En cambio, nuestro ecosistema sigue igual, y en ocasiones encontramos claras evidencias de que la actividad económica agrava la tensión sobre el ecosistema.

Tenemos dos ejemplos de esta tensión que son bien conocidos: la menor disponibilidad de agua dulce y el calentamiento climático.

---

<sup>37</sup> Ver Ponencia presentada ante el simposio llevado a cabo por la CCA en octubre del 2000 por Lester Brown (Worldwatch Institute.)

El cambio climático es otro ejemplo de las consecuencias del crecimiento económico acelerado. Las temperaturas elevadas provocan que el hielo polar se derrita, con lo que aumenta el riesgo de inundaciones.

Para atender estas y otras preocupaciones ambientales es preciso desarrollar una nueva economía en la que se recurra a otras nuevas fuentes de energía y otras formas de transporte. La energía eólica es un ejemplo de cómo pueden desarrollarse y cuajar otras alternativas con el debido apoyo y fomento.

Entre las lecciones evidentes de los esfuerzos por promover la energía renovable está la necesidad de reestructurar el sistema tributario, de forma que el contribuyente esté enterado de la situación tanto de los costos como de las oportunidades ambientales. Pero para ello es necesaria una reducción general del impuesto sobre la renta y fijar impuestos más elevados para las actividades que deterioran el medio ambiente, sobre este tema ya diversos especialistas han emitido sus consideraciones<sup>38</sup>.

## 2. *Liberalización comercial y recursos naturales*

En nuestros días existe una evolución en el diálogo sobre la relación entre comercio y medio ambiente. Al respecto encontramos que el Sr. Schorr, en su ponencia presentada ante la CCA<sup>39</sup>, afirma que pueden identificarse tres fases o generaciones de este debate:

---

<sup>38</sup> Recientemente el Presidente Enrique Peña Nieto habló sobre la necesidad de imponer impuestos a todo aquel que ocasione daños al medio ambiente, sin embargo este impuesto, a mi parecer se encuentra ya previsto en la LGEEPA, así como en los principios de Derecho Ambiental Universal que nacen de las Declaraciones de Estocolmo de 1972 y Río de Janeiro de 1992; lo que si debería hacerse es aumentar las multas a los contaminadores y a parte que la suspensión de actividades sea efectiva hasta en tanto no remedie o invierta para evitarlas; caso contrario debería retirarse los permisos o calusurar en definitiva la fuente contaminante. Esto lo encontramos más precisamente detallado en lo que concierne al Principio del que contamina paga; uno de los principios bases del Derecho Ambiental.

<sup>39</sup> Ponencia presentada en el simposio de la CCA en octubre del 2000 por el Presidente David Schorr (Programa de Comercio Sustentable del World Wildlife Fund-EU).



- La primera generación, se centró en el debate de “lo bueno y lo malo del TLCAN”. Su pertinencia fue más bien política, pero no fue útil para el desarrollo de políticas futuras, y tampoco reconoció la complejidad del Acuerdo mismo, ni del contexto en el que se había puesto en marcha.
- La segunda generación, se distingue por un análisis más serio en el debate comercio-medio ambiente. La discusión es hoy más amplia: analiza en primer lugar los impactos normativos del TLCAN y reconoce que este acuerdo regional de libre comercio forma parte de una “canasta” de políticas económicas.
- La tercera generación de la discusión comercio-medio ambiente, tendrá un carácter más prescriptivo que de respuesta. Comenzará por prever los resultados ambientales deseados, y luego estudiará los vínculos entre comercio y medio ambiente para determinar cuáles podrían afectar tales resultados.

### 3. *Impactos ambientales del TLCAN sobre las pesquerías de América del Norte*

Es importante tratar este aspecto del impacto ambiental que ha tenido el TLCAN en las pesquerías, ya que hemos visto como durante el siglo XX muchas de las poblaciones mundiales se redujeron a grado tal que ya no se podían sostener los niveles históricos de pesca, lo que afecta enormemente a los países ya que muchas de estas poblaciones no se han recuperado.

Por lo que la reacción de las autoridades ante la disminución de las poblaciones de peces ha ido en aumento.

Es cada vez mayor el interés por el uso de mediciones cuantitativas para evaluar los efectos ambientales de los acuerdos comerciales. En comparación con problemas ambientales como las emisiones industriales y el uso del suelo, se ha prestado relativamente poca atención a los efectos potenciales de la liberalización del comercio sobre los indicadores ambientales relacionados con las pesquerías.

El análisis se basa en gran medida en datos primarios de diversas fuentes nacionales e internacionales, combinaciones y otros cálculos basados en dichos datos, ligeramente procesados, y no recurre a técnicas como el modelado por simulación de equilibrio parcial o general.

### ***El papel de la causalidad***

Los efectos de la liberalización comercial sobre el medio ambiente se dan de la siguiente manera: los gobiernos adoptan, por su cuenta o por acuerdos con otros, medidas de liberalización del comercio como reducciones en las barreras arancelarias y no arancelarias.

Los cambios en el comercio de mercancías afectan los patrones de producción, y a su vez, estos cambios en la producción provocan cambios, ya sean positivos o negativos en los indicadores ambientales.

En principio, la liberalización comercial del TLCAN en un país miembro importador podría estimular exportaciones de otro de los miembros y de este modo generar una mayor producción y ejercer mayor presión en las pesquerías del país exportador. Y viceversa: ese mismo aumento en la importación, al sustituir capturas nacionales, puede reducir la presión sobre las pesquerías del país importador.

### ***Problemática de datos y el caso concreto de EU***

Los datos sobre flujos comerciales, políticas comerciales y patrones de producción de pesca son comparables en el plano internacional, pero los datos internacionales sobre indicadores ambientales están organizados con menos sistematicidad.

Como los datos sobre comercio y producción son propios de cada país, el análisis de las políticas comerciales exige que guarden cierta relación con las evaluaciones que cada país hace del estado de sus pesquerías. Aunque las poblaciones de peces sean transfronterizas o de naturaleza migratoria.

### ***Resultados preliminares***

Parece poco probable que los cambios en las políticas comerciales derivadas del TLCAN hayan afectado de manera significativa la sustentabilidad de las pesquerías de América del Norte antes que entrara en vigor el Tratado, ya la mayoría de los aranceles eran de cero o casi cero.

En el caso de las excepciones primarias, los flujos comerciales correspondientes no son grandes en comparación con los niveles de captura. Esto basta para establecer un efecto casi mínimo del TLCAN en el estado de las pesquerías en su conjunto.

#### **B. Por qué el efecto general del TLCAN es reducido**

##### ***1. Niveles de protección antes del TLCAN***

Antes de que el TLCAN entrara en vigor, es decir el 1 de enero de 1994, México poseía los aranceles promedio más altos en productos pesqueros. Los aranceles promedio de México eran similares en los capítulos 3 y 16 del SA, es decir, de cerca del 20% ad valorem.

En principio, cabría esperar efectos arancelarios importantes para las importaciones de productos procesados de los tres países en las partidas 1604 y 1605 del SA, y en las importaciones de productos de México en el capítulo 3 de SA. Se trata de una aproximación, pues Canadá y EU tienen algunos aranceles máximos en el SA 3 y unos

cuantos artículos desgravados en las partidas SA 1604 y SA 1605; No obstante nos darán una idea clara sobre órdenes de magnitud.

## 2. *Niveles de penetración comercial*

Para Canadá el pescado es un producto de gran actividad comercial, con aproximadamente dos tercios de la producción intercambiada por dos tercios de la oferta.

Para Estados Unidos, el pescado es un producto objeto de considerable actividad comercial, con una producción aproximada de 20-25% que se intercambia por 40% de oferta interna.

Por otro lado, la economía pesquera de México es relativamente cerrada, con 5-20% de producción intercambiada por un 3-6% de oferta interna.

Las cifras brutas (en cifras de peso de animal vivo ) que subyacen a los cálculos de reparto muestran que Canadá y México son exportadores netos constantes de pescado y sus derivados y EU es un importador neto constante de estos productos.

## C. Magnitud de los posibles efectos del TLCAN

Nuestra estrategia en general es determinar si el comercio TLCAN con arancel alto es grande o pequeño con respecto a los niveles de producción pesquera, y utilizar estos cálculos como base para la evaluación de los efectos del TLCAN sobre la sustentabilidad.

Al utilizar promedios por periodo durante 1992-95 para exportaciones/producción e importaciones/oferta, así como promedios por periodo durante 1994-98<sup>40</sup> para la razón de comercio TLCAN con aranceles altos a comercio total, se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro de Exportaciones e importaciones en el TLCAN con aranceles altos por país:

<i>País</i>	<i>Porcentaje</i>	
	<i>Exportaciones / producción TLCAN con aranceles altos</i>	<i>Importaciones /oferta TLCAN con aranceles altos</i>
Canadá	5.1	6.9
México	1.8	1.9
Estados Unidos	1.1	0.1

Posiblemente estos índices tengan un sesgo a la alza porque los valores unitarios de los productos pesqueros procesados con arancel alto son más elevados, y la razón de peso del producto a peso en vivo es menor que en el SA 3. Según estos datos, es más probable que cualquier efecto positivo o negativo, de los cambios de aranceles del TLCAN sobre el estado de las pesquerías se experimente en Canadá más que en Estados Unidos o México.

### 1. *Adopción de políticas comerciales*

Una ponderación en función del comercio de cada uno de los flujos comerciales pertenecientes por país nos da un comercio del TLCAN con alto arancel de aproximadamente 10% para las exportaciones de EU, aproximadamente 20% para las importaciones mexicanas y aproximadamente 6% para los demás flujos. Así pues, falta escoger una elasticidad.

<sup>40</sup> Ver Ponencia “Impactos ambientales del TLCAN sobre pesquerías de América del Norte, p. 19; presentada en el Simposio de América del Norte sobre Análisis de los Vínculos entre Comercio y Medio Ambiente, de la CCA en octubre del 2000.

Después de todos los intentos para obtener grandes efectos del TLCAN, los resultados son casi deleznable. Además en el caso de México (para el cual la razón de producción a oferta es aproximadamente de 4:3), las importantes liberalizaciones comerciales impuestas por el TLCAN puede que hayan quitado presión a las pesquerías en sentido global, pues ha permitido la sustitución del pescado importado por captura nacional. En el caso de Canadá y Estados Unidos, el hecho de que la mayor parte de comercio se hace en las etapas más bajas de procesamiento y se realiza muy poco con México, determina el resultado.

## 2. *Otras cuestiones referentes a datos*

Podría suceder que una parte importante de la pesca de determinada especie en determinado punto sea exportada a un mercado del TLCAN protegido por un arancel alto precisamente para este producto.

Si se da una sobrepesca de esta población en especial, puede decirse que el TLCAN ejerce un efecto preocupante localizado.

Además en ausencia de efectos del TLCAN per se, los aumentos y las bajas en la demanda de exportación en general puede vincular la situación de la pesca en América del Norte con las condiciones macroeconómicas fuera de la región del TLCAN, y la salud de las de las pesquerías en una parte del mundo puede repercutir en otras partes por la transmisión de los efectos vía el comercio internacional.

En casi todos los países, los datos sobre aranceles y comercio internacional se recolectan según el Sistema Armonizado. Este sistema permite un cierto grado de comparabilidad internacional, que llega hasta los seis dígitos de la clasificación arancelaria del SA. Ejemplo trucha fresca o refrigerada (0302.11), salmón fresco o refrigerado (0302.12).

### *Tablas preliminares de algunas poblaciones de peces*

Se procedió reuniendo los datos sobre comercio, producción y sustentabilidad disponibles y distribuyéndolos en 22 categorías generales de pesquerías. Entre ellas figura una categoría “cajón de sastre” para los peces sin concordancia y dos pequeñas categorías compuestas sobre todo de peces de agua dulce y peces costeros.

La LTPY se define como la captura promedio máxima que puede obtenerse de una población a largo plazo, y coincide con el concepto de máxima pesca sustentable (maximum sustainable yield, MSY) en ciencias pesqueras.

## Tablas preliminares de algunas poblaciones de peces

<b>Categoría</b>	<b>Por debajo de la LTPY</b>	<b>Cerca de la LTPY</b>	<b>Por encima de la LTPY</b>	<b>Desconocido</b>
<b>Sábalo y esturión</b>	4	1	0	0
<b>Peces planos</b>	7	8	4	4
<b>Bacalao, róbalo</b>	9	4	1	1
<b>Arenque, sardinas</b>	0	5	1	1
<b>Atún</b>	3	7	2	2
<b>Sierra</b>	1	0	2	4
<b>Tiburones, rayas</b>	2	4	1	0
<b>Tilapia</b>	4	4	3	1

En general, los niveles de las poblaciones y grados de utilización varían significativamente de una a otra pesquería. Muchas de las variedades ya agotadas en el Atlántico Norte o en las costas del pacífico estadounidense abundan o están subutilizadas en el pacífico de Alaska o en el pacífico Occidental.

### *Extensiones potenciales*

El hecho de que el comercio pesquero de América del Norte sea primordialmente extra-TLCAN más que intra-TLCAN supone importantes vínculos entre la sustentabilidad de la economía internacional y la de las pesquerías que bien pueden ser más importantes que los que se generan por el propio TLCAN.

La mayor parte de las exportaciones del TLCAN van a Japón y otras economías asiáticas. Existen vínculos similares entre Europa y América Latina, y es probable que sean más interesantes que los efectos del TLCAN *per se*.

### *Disposiciones sobre inversión*



A últimas fechas surgieron varios casos muy problemáticos relacionados con las disposiciones sobre inversión del capítulo 11 del TLC. En síntesis, varias compañías han utilizado dichas disposiciones, que permiten a empresas privadas iniciar acciones en contra de las Partes del TLC, para solicitar indemnización por diversos actos de la Parte huésped, desde falta de “trato justo” y debido proceso legal hasta “expropiación” sin compensación. Dichas reclamaciones se resuelven en procedimientos arbitrales secretos sin participación de la ciudadanía.

El artículo 1114 del TLCAN fue considerado como una de las disposiciones “ecológicas” del Tratado ya que establece que las Partes *no deben* renunciar o “de cualquier otro modo derogar” sus medidas aplicables al medio ambiente como medio para inducir el establecimiento o conservación de las inversiones. Pero la redacción es meramente oratoria y, a diferencia de las disposiciones para los inversionistas, no existen bases para el inicio de acción legal o procedimientos de resolución de controversias para grupos no gubernamentales que consideren posible que un país no haya cumplido con dicho artículo.

### 3. *Otros factores económicos condicionantes*

*La producción intensiva de ganado no ha venido acompañada por una convergencia de la reglamentación ambiental hacia niveles más elevados.*

Las presiones públicas para reglamentar la cría intensiva de ganado no han dado como resultado un proceso de regulación.

El mecanismo de la CCA para la protesta ciudadana no logró que el gobierno de Canadá ni los gobiernos provinciales optaran por mejorar la reglamentación o aplicar efectivamente las leyes y reglamentos que rigen la producción intensiva de ganado.

Para eliminar los efectos ambientales y sociales relacionados con el incremento en la cría intensiva de ganado que el TLCAN ha fomentado es preciso reorientar la política gubernamental, de manera que:

- ✓ Regule las granjas de cría intensiva de ganado si se tratara de cualquier otra industria.
- ✓ Reglamente la calidad del agua mediante normas claras, protocolos para la notificación a los ministerios de Medio Ambiente y de Salud.
- ✓ Garantice recursos financieros y humanos suficientes para el monitoreo ciudadano y aplicación efectiva de la legislación.

#### D. Contrapunto sobre comercio y medio ambiente

¿Pesa la actividad comercial sobre el medio ambiente?; esta pregunta resurge a diario al desarrollarse las actividades comerciales. Al respecto encontramos diversas opiniones de especialistas. Nosotros coincidimos con el Sr. Morán<sup>41</sup>, quién señala que existen pocas evidencias de que el comercio sea en sí un factor de degradación ambiental. Él argumenta, que el comercio puede *magnificar* los problemas ambientales, pero que ni en sí por sí solo es el origen de los problemas ambientales.

En efecto, su punto de vista resulta toda vez cierto, ya que si bien son las personas físicas quienes manejan todo lo conducente para que su representada (persona física o moral) desarrolle su actividad comercial a la par de la protección ambiental, no menos cierto es que muchas veces ésta omite la aplicación o la observación de la legislación ambiental correspondiente para el desempeño de su actividad comercial; lo cual resulta muchas veces por desconocimiento de la misma, en primer lugar, o bien se vale del supuesto desconocimiento con el fin de obtener ventajas comerciales en relación al país donde se encuentran ejerciendo su actividad comercial; por lo que en la mayoría

---

<sup>41</sup> José Antonio Morán (del Centro Mexicano de Derecho Ambiental), en su ponencia presentada en el Simposium de la CCA en octubre del 2000.

de las veces, en uno y otro caso, desconoce o no tiene la conciencia de los daños que puede esto ocasionar al medio ambiente y en sí a la salud en general.

Por otra parte, el Señor Morán señaló que los trabajos de Kelly y col., y de Ewell presentan buenas descripciones de casos particulares. El problema es que ambas tienden a ser demasiado específicas y no reflejan el panorama general.

#### E. Propuestas ambientalistas<sup>42</sup>

Encontramos, en lo que concierne a los bosques, como los participantes al simposio llevado a cabo en octubre del 2000 por la CCA, proponen un programa de certificación para la gestión sustentable de bosques, que es un mecanismo voluntario que está ampliando los mercados internacionales para productos forestales sustentables. Un observador a dicho evento comentó que en México, desde 1992 los servicios de gestión de bosques están privatizados; y enfatiza además, que existen leyes destinadas a regular los servicios relacionados con los bosques, pero no se aplican. Estos es del todo cierto y aún falta mucho por hacer en ese renglón.

En lo concerniente al TLCAN y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), tenemos que ambos son más que simples acuerdos de libre comercio, pues implican la integración de políticas económicas, sociales y políticas.

Es, por otra parte, difícil aislar los efectos ambientales ocasionados por el TLCAN de aquellos ocasionados en general, por un mayor comercio internacional. Una persona asistente al evento sugirió que centrarse en los problemas relacionados con el TLCAN representa un error del marco analítico de la CCA; además de que es posible diferenciar los diversos efectos, es importante hacerlo de tal forma que sea útil para los encargados de elaboración de políticas.

---

<sup>42</sup> Estas nacen de la discusión entablada en la primera sesión que se llevó a cabo en el Simposium realizado por la CCA en octubre del 2000; ver publicación “Efectos ambientales del libre comercio.” CCA 2002.

*IV. El papel de las instituciones nacionales e internacionales frente a las actividades comerciales: sus efectos en la salud, las especies y los ecosistemas*

El papel de las instituciones nacionales e internacionales es de suma importancia para el desarrollo de las actividades comerciales sin afectar la salud del hombre, de las diversas especies tanto animales como vegetales, así como daños en los diversos ecosistemas.

En efecto, primeramente a nivel nacional esto es básico, ya que las instituciones de cada País deben estar organizadas hacia un plan de desarrollo del propio País que ventile toda la problemática y dirija programas de acción específicos encaminados a lograr el equilibrio entre desarrollo y protección de la salud humana, de los animales, de la flora, y asimismo controlar el equilibrio de los ecosistemas, los cuales son una cadena de vida de la diversificación de especies sobre el país y aún más allá de este.

Para que nos quede más claro lo anterior, vamos a explicar, en un primer orden de ideas cuales son las Medidas Voluntarias al interior de las instituciones de cada uno de los países miembros del TLCAN, esto con la finalidad de asegurar el cumplimiento ambiental; para continuar con el estudio de las actividades que para el mismo fin realizan las instituciones internacionales bajo el amparo del TLCAN.

A. Medidas voluntarias frente a las instituciones nacionales en los países miembros del TLCAN para asegurar el cumplimiento ambiental

## 1. CANADÁ

Actualmente, ante su imperiosa necesidad de hacer más con menos, los gobiernos buscan nuevas formas de motivar un mayor cumplimiento con menos fondos públicos destinados a la aplicación de la ley.

- *Jurisdicción y mandatos ambientales*

En Canadá, tanto el gobierno federal como los provinciales, tienen facultades legislativas y regulatorias en torno del ambiente y la economía. La Constitución de Canadá no menciona el “Medio Ambiente” de manera específica.

- *Legislación Federal*

El gobierno federal administra una amplia gama de leyes, algunas expresamente concebidas para proteger el ambiente, otras para reglamentar actividades o sectores específicos. Algunas como la Ley de Protección Ambiental de Canadá (CEPA); otras como la Ley de Prevención de la Contaminación de las Aguas del Ártico, la de Parques Nacionales, la de la Vida Silvestre de Canadá, etc.

- *Legislación provincial*

Las provincias gozan de la jurisdicción provincial en casi todas las cuestiones ambientales internas.

Cada provincia ha adoptado una o más leyes ambientales:

- ✓ Prohibiciones contra la contaminación.

- ✓ Disposiciones que prevén que las actividades susceptibles de causar un efecto perjudicial sobre el medio ambiente son objeto de un permiso.
- ✓ Disposiciones sobre actos administrativos.

En 1985, Ontario fue la primera provincia en desarrollar un firme programa de aplicación de leyes y reglamentos ambientales.

*¿Qué significa cumplimiento voluntario?*

*¿Qué significa voluntario?*

*¿Cómo puede ser voluntario un cumplimiento?*

El término “cumplimiento voluntario” adquiere sentido si el enfoque es en el grado en que los recursos gubernamentales de aplicación de la ley deben gastarse en la lucha por el cumplimiento de la norma.

Es posible referirse al cumplimiento como “voluntario” cuando éste se logra sin la aplicación particularizada de tal fuerza. Así se emplea el término en Canadá.

*¿Qué significa cumplimiento?*

La ausencia de un acuerdo común sobre lo que se entiende por el término “cumplimiento” puede también entorpecer las discusiones sobre el “cumplimiento voluntario”.

Casi todas las infracciones ambientales son delitos de responsabilidad objetiva contra el bienestar público. Lo anterior significa que la mens rea (intención) no es un elemento de

la infracción. El ministerio público canadiense puede demostrar que una persona ha infringido la ley simplemente con la prueba de que hubo una fuga de algún contaminante que produjo efectos adversos.

La defensa más importante de un acusado es demostrar que actuó con la “debida diligencia”, es decir, que aplicó las medidas necesarias para prevenir la infracción.

*¿Qué significa diligencia debida?*

Es sorprendente la dificultad para definir “diligencia debida” y, en cierto sentido, se dificulta más con el paso del tiempo.

El compromiso de diligencia debida se reduce a la pregunta “¿Cuánto es suficiente?”. Parte de la tarea de promover el cumplimiento voluntario es, por tanto, la necesidad de definir diligencia debida como concepto.

- *Planes y acuerdos de cumplimiento*

Un “plan de cumplimiento” alude a la propuesta que, una empresa regulada, presenta a la autoridad regulatoria en la que describe su plan para resolver un problema de incumplimiento.

Los acuerdos de cumplimiento son aquellos que las autoridades han aceptado y han cristalizado en un contrato legalmente obligatorio.

- *Propuestas del gobierno federal*

La CEPA no se refiere específicamente al “cumplimiento voluntario” en su Política de Aplicación y Cumplimiento, aunque confiere a los funcionarios encargados de su aplicación una discreción limitada para responder al incumplimiento con medidas que no entrañen coerción. En vez de invitar a un infractor a presentar una propuesta para volver al cumplimiento, los inspectores federales se limitan a hacer advertencias por escrito.

En diciembre de 1995, el gobierno federal anunció su intención de enmendar la CEPA para incorporar arreglos negociados: El término “arreglo negociado” se refiere a un convenio al que llegan regulador y regulado. Su propósito es aumentar el cumplimiento y disminuir la necesidad de procesar a buscar una interdicción.

Se sugirió que los arreglos negociados de acuerdo con la CEPA pudieran incluir términos como: El reconocimiento del particular de que hubo una infracción; un plan que establezca el modo en que aquél intentará asegurarse de que no ocurra otra infracción; el conocimiento de que si el particular no cumple los términos del acuerdo, la autoridad iniciará acciones formales de inmediato, etc.

El gobierno federal anunció también su intención de enmendar la CEPA para que se agregue el concepto relacionado de “planes de prevención de la contaminación”: La intención de la parte relativa a la “prevención de la contaminación” de una CEPA revisada sería cambiar el enfoque de las actividades de protección ambiental para evitar o minimizar la generación de contaminantes y residuos, en lugar de limpiarlos o tratar de manejarlos una vez producidos.

- *Ley Ambiental de Yukón*

Fue la primera en mencionar expresamente el cumplimiento voluntario. En su sección 158 establece:

- ✓ Un funcionario de protección ambiental podrá expedir un aviso de incumplimiento a una persona cuando dicho funcionario crea que esa persona, o un desarrollo o actividad bajo su control, no cumple con esta Ley, los reglamentos o una autorización, orden o instrucción.
- ✓ De acuerdo con el subapartado (1), la notificación de incumplimiento deberá establecer: (a) la naturaleza del incumplimiento, (b) una solicitud de cumplimiento voluntario, (c) los pasos que se han de seguir para lograr el cumplimiento, y (d) la fecha en que deberá producirse el cumplimiento.



- ✓ El ministro podrá crear un registro público de avisos de incumplimiento, y donde se establezca dicho registro se pondrá una copia de cada aviso de incumplimiento vigente.
  - ✓ Se pondrá a disposición del público un registro establecido de acuerdo con el subapartado (3), sin costo alguno y durante el horario comercial normal.
  - ✓ Cuando el funcionario de protección ambiental considere que la persona a quien se haya expedido un aviso de incumplimiento al amparo del subapartado (1) ha acatado el aviso, él o ella retirarán el respectivo aviso de incumplimiento y el ministro dispondrá que la copia del mismo se retire del registro público.
  - ✓ El ministro podrá disponer que el registro se publique total o parcialmente.
- *Ontario*

#### *Lineamientos de cumplimiento*

Los lineamientos de cumplimiento del ministerio de Medio Ambiente y Energía de Ontario (MAEO) asignan un papel importante a los planes de cumplimiento, cuando los funcionarios de primera línea, para la reducción de la contaminación, ejercen a discreción su aplicación.

Al enfrentar un problema de incumplimiento, cada funcionario debe decidir sobre como responder, y si debe o no acogerse a los mecanismos de cumplimiento obligatorio. Se requiere la inmediata intervención del Ministerio en los siguientes casos:

- 1) Derrames o emergencias similares.
- 2) Peligro inmediato para la vida humana, la salud o la propiedad.
- 3) Circunstancias que exijan una mayor investigación.

Los criterios para no recurrir a los mecanismos de cumplimiento voluntario se dividen en dos categorías:

- 1) La seriedad del efecto del incumplimiento.
- 2) La actitud del infractor.

- *Aprobaciones de programas*

Los acuerdos de cumplimiento son versiones más formales que los planes oficialmente aprobados o aceptados por las autoridades.

Cuando menos dos leyes ambientales de Canadá han dispuesto acuerdos de cumplimiento con contaminadores:

- ✓ La autoridad no necesita tener pruebas de que la empresa está incumpliendo.
- ✓ La propuesta de la empresa no tiene que limitarse a alcanzar el cumplimiento.
- ✓ La empresa es inmune al enjuiciamiento por las cuestiones cubiertas por el acuerdo, siempre y cuando lo cumpla.
- ✓ La persona que cumpla plenamente con un programa aprobado será inmune al enjuiciamiento por causas relacionadas con el mismo.

Las aprobaciones de programas se formularon originalmente para los negocios que tomaron la iniciativa y quisieron disminuir sus descargas de contaminantes, mientras que las órdenes de control se pensaron para el infractor recalcitrante. Durante la segunda década de vida del MAEO, las aprobaciones de programa cayeron en desuso. Lo peor que podía pasar era que la empresa que no las aplicaba perdiera la inmunidad frente al enjuiciamiento que el programa le hubiese otorgado, y podía ser procesada directamente por cualquier infracción cometida.

En 1985 llegó al poder un nuevo gobierno con un mandato moral de “colocar el medio ambiente en un primer lugar”. Los enjuiciamientos y las multas experimentaron incrementos similares.

Las autoridades consideraban las aprobaciones de programa menos satisfactorias que las órdenes de control. Las órdenes de control respondían mejor a la ansia del público

de acciones gubernamentales visibles contra los contaminadores, en virtud de que cualquier incumplimiento constituía una infracción relativamente fácil de procesar.

A medida que la regulación ambiental sigue madurando y conforme los recursos gubernamentales se estrechan y los empleos emigran, los reguladores de Ontario comienzan a revalorizar las autorizaciones de programas.

- *Québec*

El apartado 116.2 de la Ley de Calidad Ambiental de Québec en 1978 fue un ejemplo de “aprobación de programa” al estilo de Ontario. A diferencia de Ontario, Québec exigía que este tipo de acuerdos se publicaran para ser comentados por el público antes de su conclusión. Las enmiendas de 1993 eliminaron la inmunidad al enjuiciamiento que un plan aprobado solía otorgar.

- *Nueva Brunswick*

Su política de cumplimiento está más abierta al cumplimiento voluntario y menos inclinada a maximizar el enjuiciamiento: “La forma más adecuada de medir el éxito de la ley ambiental no es el número de condenas obtenidas en un año, ni el valor en dólares... debe procurar cuando menos la preservación de la calidad ambiental.” De esta manera, Nueva Brunswick tiene una jerarquía expresa de opciones en la que las advertencias y los “programas de cumplimiento” se utilizan antes de la investigación y del enjuiciamiento.

La política no garantiza que “el cumplimiento voluntario” evitará el enjuiciamiento: “a pesar de que la infracción pueda haberse corregido, podrá procesarse ante los tribunales a la persona responsable de infracciones pasadas a la ley ambiental”.

- *Manitoba*

Las “advertencias” y el “cumplimiento negociado” son las primeras opciones de aplicación y se describen claramente como alternativas de enjuiciamiento.

Factores que pueden conducir a la advertencia y a las negociaciones:

- 1) Una ubicación o instalaciones antiguas.
- 2) Limitaciones de la tecnología de control de la contaminación.
- 3) La rectificación inmediata del problema es imposible.
- 4) El problema de la contaminación fue accidental.
- 5) El infractor tiene un buen historial de cumplimiento.
- 6) El incumplimiento no hace peligrar la salud pública ni crea daños ambientales significativos.

- *Otras jurisdicciones canadienses*

Las de Isla Príncipe Eduardo son muy similares a los de Manitoba. Otras provincias como Columbia Británica y Alberta, no cuentan con disposiciones especiales sobre planes de cumplimiento voluntario.

### Autoridad legal

Yukón y Nueva Escocia poseen autoridad estatutaria específica sobre planes de cumplimiento voluntario.

En las demás provincias no existe autoridad legal específica ni sobre los planes de cumplimiento voluntario, ni sobre los acuerdos al respecto, ni sobre las directrices que los autorizan.

### Contratos y contraprestación

Un acuerdo de cumplimiento es un contrato. Como en todo contrato, cada parte debe entregar algo de valor como prestación por las promesas de la otra, sin contraprestación, el contrato es inaplicable.

*¿Qué contraprestación puede proporcionar la autoridad ambiental?*

Las autoridades ambientales tienen cuando menos dos promesas valiosas que ofrecer: la clarificación de sus requerimientos regulatorios y la tolerancia por incumplimiento.

Así la única contraprestación a disposición de los reguladores es la tolerancia. Los acuerdos que la establecen en lo relativo a los requerimientos sustantivos de la ley se comentan en el capítulo cinco sobre el proyecto de la ley C-62, sobre Eficiencia Regulatoria.

La abstención puede también relacionarse con:

- ✓ Castigo por incumplimiento ya ocurrido.
- ✓ Castigo por incumplimiento durante un “periodo de gracia” posterior.

*¿Qué contraprestación puede ofrecer la empresa?*

Supóngase que una empresa en esta situación promete tomar una serie de medidas con el propósito de mejorar su desempeño ambiental, ¿Constituye esto una contraprestación? Una opinión es que como la ley exige el cumplimiento, la promesa de cumplir no aporta nada adicional.

La contraprestación ideal para un acuerdo de cumplimiento sería una garantía financiera que prescribirá si la empresa no cumpliera con el acuerdo. Ello constituiría un incentivo de desempeño significativo en casi todos los casos, y eliminaría los antiguos abusos que dieron mala fama a las aprobaciones de programa.

### Eficacia

Una evaluación cualitativa sugiere que los planes de cumplimiento, si se utilizan con cuidado, pueden ejercer efectos significativos en la disminución de los costos para lograr el cumplimiento.

Los reguladores del Ministerio Federal del Medio Ambiente subrayan que los mecanismos voluntarios son más eficientes cuando se ofrecen a empresas reguladas que no cumplen pero son “bienintencionadas, es decir, preferirían cumplir.

Cuando un funcionario provincial ofrece por error el cumplimiento voluntario a quien infringió la ley deliberadamente, tanto el enjuiciamiento como el cumplimiento se retrasan sin obtener con ello los beneficios correspondientes.

¿Cuál es la mejor manera de permitir a los infractores potenciales “ganarse” el acceso a los planes y acuerdo voluntarios? Las empresas con un elevado peligro de daño ambiental, como las incluidas en el Inventario de Emisión de Contaminantes o las que manejan Sustancias Tóxicas Prioritarias, deben ganarse este privilegio mediante sistemas complejos de manejo ambiental, tales como un registro ISO 14000.

El personal de reducción de la contaminación cree que cuando la ley se aplica rigurosamente las promesas de protección contra el enjuiciamiento pueden ser un arma de negociación poderosa para lograr el cumplimiento voluntario.

Evitar el enjuiciamiento tiene un valor económico considerable para un infractor, que puede con ello ahorrarse no sólo el costo de cualquier multa que le pudieran imponer en un enjuiciamiento, sino también la cuantiosa sangría de recursos que entrañaría la defensa de un procesamiento.

Los funcionarios encargados de la aplicación de la ley tienden a ver las cosas de manera distinta. A su juicio, las promesas de inmunidad les ata las manos en caso de que la disminución voluntaria resulte insatisfactoria.

Los funcionarios de reducción de la contaminación creen que un infractor económicamente prudente que ha sido sorprendido incumpliendo se inclinará más a

presentar un plan de cumplimiento voluntario y aplicarlo prontamente si al hacerlo obtiene un beneficio significativo.

Si embargo una rigurosa aplicación de la ley es igualmente importante. Si la empresa no va a ser procesada, al margen de que cumpla o no, tampoco tiene incentivos para incurrir en los gastos requeridos para lograr el cumplimiento.

### Relación con otros mecanismos de aplicación de la ley

Los acuerdos de cumplimiento, por su propia naturaleza, restringen la discrecionalidad de aplicación del funcionario regulador. Esta restricción está limitada por el alcance mismo del acuerdo.

Los lineamientos o directrices suelen publicarse, los administra diariamente el personal de primera línea para la reducción de la contaminación, y se usan para decidir cómo responder a cada uno de los múltiples problemas a que se enfrentan todos los días.

### Error inducido oficialmente

Las autoridades ambientales han experimentado muchos problemas con los acusados que aluden error inducido oficialmente y abuso procesal.

Los tribunales canadienses han desarrollado reglas muy estrictas para la aplicación de la defensa del error inducido oficialmente; así el acusado debe demostrar que:

- ✓ Hizo alusión a su posición legal.
- ✓ Buscó el consejo de un funcionario gubernamental.
- ✓ Reveló, plena y francamente, todos los hechos materiales al funcionario.
- ✓ Confió en dicho consejo de buena fe.

El error inducido oficialmente no se origina por la mera falta de rigor del gobierno para expedir regulaciones, ni siquiera por una larga aquiescencia ante la conducta ilegal. El error inducido oficialmente no se configura si el acusado solicitó el consejo del funcionario, a pesar de que los inspectores del gobierno pudieran haber tenido conocimiento de las actividades del acusado y haber omitido objetarlas.

La defensa del error inducido oficialmente otorga a la persona acusada el derecho de absolución, porque sería injusto condenarla.

### Abuso de Proceso

La defensa por abuso procesal es similar a la del error inducido oficialmente en cuanto a que da derecho al acusado a ser absuelto por causa de la negligencia o mala fe de un funcionario del gobierno que tenga que ver con la aplicación de la ley. El abuso de proceso se invoca típicamente como una objeción preliminar a un enjuiciamiento y resulta en una suspensión de la instancia.

### Negligencia Administrativa

No se puede acusar a un regulador por negligencia regulatoria cuando adopta una directriz de cumplimiento; ésta es una función política que sobrepasa la consideración del tribunal. Así la instrumentación incorrecta de una directriz puede conducir a una acción por negligencia regulatoria.

Los planes de cumplimiento voluntario presentan dos tipos de riesgo para los reguladores:

- ✓ Los tribunales pueden considerar las medidas de cumplimiento voluntario intrínsecamente inadecuadas para responder a la inobservancia.



- ✓ El más serio riesgo es que los tribunales juzguen que los reguladores incurrieron en error al aplicar la directriz.

### Efectos en terceros

Las actuales directrices de cumplimiento prestan poca atención a los intereses de terceros. Sin embargo cuando el cumplimiento inadecuado de un “plan de cumplimiento voluntario” puede afectar a terceros, no consultar con éstos podría incrementar el riesgo de que se presente una demanda contra la autoridad por negligencia.

Algunos grupos ambientales están muy preocupados porque al aumentar el uso de planes y acuerdo de cumplimiento, se erosione el acceso a la toma de decisiones ambientales por el que han luchado durante las últimas dos décadas.

### Responsabilidad

La responsabilidad de largo plazo del trato con la comunidad regulada descansa en los reguladores de primera línea (funcionarios de reducción de la contaminación). Sin embargo la responsabilidad formal de “aplicación” (sobre todo mediante el enjuiciamiento) se transfiere a menudo a una rama separada de la investigación y aplicación constituida por ex-agentes de policía.

En tanto que ya se acepta que el público en general desempeñe un papel importante en el establecimiento de normas ambientales y en la expedición de permisos ambientales importantes, en lo que respecta a la toma de decisiones de aplicación el público no ha desempeñado papel alguno.

Sin embargo, actualmente la participación pública puede ser esencial para los acuerdos de cumplimiento formales. Muchos miembros del público ya no creen que los acuerdos “a puerta cerrada” entre gobiernos y empresas sean justos, ni honorables, ni lo más conveniente para los intereses ciudadanos.

## Equidad

Hay un significativo potencial de inequidad en el uso de planes y acuerdos de cumplimiento, sobre todo si un infractor utiliza un plan de cumplimiento voluntario y queda impune, mientras que otro es procesado por, en esencia, las mismas infracciones.

Finalizamos señalando que entre los aspectos útiles de los lineamientos de cumplimiento de Canadá están:

- ✓ Los planes y acuerdos de cumplimiento voluntario están expresamente incorporados en una política de cumplimiento global.
- ✓ Los reguladores deben documentar por escrito su razonamiento lógico para ofrecer mecanismos de cumplimiento voluntario.
- ✓ Se debe recurrir a medidas de cumplimiento obligatorio si los mecanismos no producen resultados aceptables dentro de un tiempo razonable.

Sin embargo, se podría lograr mayor eficiencia si se hicieran esfuerzos en los siguientes puntos:

- 1) Los planes de cumplimiento voluntario podrían hacerse más valiosos y, por otro lado, más caros.
- 2) El incumplimiento repetido podría castigarse con una progresión escalonada predecible en la intensidad y severidad de aplicación de la ley.
- 3) Los reguladores podrían insistir en que el programa produzca resultados que puedan evaluarse en un plazo razonable, y deberían responder con rigor si ello no ocurre.
- 4) Los planes y acuerdos podrían centrarse en el desempeño ambiental, no en los métodos o tecnología para conseguirlo.
- 5) Delación de facultades.

- *Ley federal de eficiencia regulatoria*

Recientemente ha crecido el interés por encontrar maneras alternativas de lograr el cumplimiento de las actuales obligaciones regulatorias. Esto parece impulsado tanto por un deseo de reducir la carga administrativa del gobierno, como por una creencia de que las regulaciones pueden imponer costos innecesarios a las partes reguladas debido a su supuesta inflexibilidad.

El Anteproyecto de Ley C-62 se concibió como parte de un esfuerzo general para reformar el régimen regulador federal.

Los principios fundamentales del gobierno que subyacían en el Anteproyecto C-62 eran, que de haber maneras alternativas más baratas para lograr las metas de cumplimiento, el proceso regulador debía autorizarlas. De la misma manera en que los trabajadores con frecuencia pueden encontrar mejores maneras de lograr sus metas de producción, “las autoridades y las empresas saben que a menudo las metas se pueden alcanzar tan bien o mejor haciendo las cosas de formas distintas a lo estipulado en las regulaciones”.

### *Autoridad Legal*

En un documento que circuló poco después de la preparación del Anteproyecto de Ley C-62, el secretariado del Comité Conjunto Permanente para el Escrutinio de las Regulaciones argüía que conceder autoridad discrecional con el fin de hacer a un lado los requerimientos reguladores hubiera sido anticonstitucional por varias razones. Sostiene que el Anteproyecto hubiera revivido la facultad de exención, declarada ilegal en la Declaración de Derechos de Inglaterra de 1689, y hubiese violado las convenciones constitucionales del “imperio de la ley”, la justicia y la igualdad, la responsabilidad del gobierno.

Dado que en el Anteproyecto C-62 el Parlamento era el que otorgaba la facultad de exentar de la aplicación de una ley concreta, y dicha facultad habría estado sujeta a la revisión y derogación de ese cuerpo, la validez del problema presentado por el Secretariado del Comité Conjunto es discutible.

Una de las críticas más importantes al Anteproyecto de Ley fue la observación de que hubiera sido innecesaria en muchos casos. Varias leyes federales ya prevén las exenciones regulatorias y los planes de cumplimiento especializados (por ejemplo la Ley de Transporte de Materiales Peligrosos, la Ley de Operaciones de Gas y Petróleo de Canadá, etc.).

### *Efectos en el cumplimiento*

Una suposición importante de los proponentes del Anteproyecto de Ley fue que las partes que negociaran los acuerdos de cumplimiento tendrían más probabilidades de cumplir con sus obligaciones negociadas que con las obligaciones regulatorias, permitiendo a los funcionarios del gobierno “reasignar los escasos recursos de aplicación de las leyes en los casos problemáticos”.

Algunos críticos del Anteproyecto de Ley respondieron que su impacto en los niveles de cumplimiento sería probablemente despreciable, ya que cabía esperar que pocas empresas pasaran por todos los requerimientos de procedimiento para obtener un plan.

### *Relación con otras actividades gubernamentales*

Una crítica extensa al Anteproyecto de Ley es que hubiera aumentado, más que disminuido, la carga administrativa del gobierno. Habría colocado la carga en los proponentes para demostrar que el plan de cumplimiento propuesto alcanzaría o excedería los objetivos reguladores.

Los representantes del gobierno respondieron a estas críticas con tres afirmaciones:

- 1) La administración de varios planes personalizados no hubiera sido más difícil que la aplicación de una regulación uniforme a varias situaciones diferentes;
- 2) las empresas interesadas en convencer al gobierno de aprobar un plan de cumplimiento se habrían visto forzadas a desarrollar métodos alternativos y más eficientes para monitorear el cumplimiento, y,
- 3) en virtud de que la solicitud de un plan habría centrado la atención sobre el solicitante, probablemente sólo las empresas con un buen historial habrían hecho la solicitud.

### Efectos en la norma de cuidado

Una preocupación importante sobre el Anteproyecto de Ley fue que llevaría a una erosión de los estándares. Si el gobierno hubiera restringido el Anteproyecto de Ley a provisiones regulatorias que no afectaran el objetivo regulador, parece probable que este Anteproyecto se habría vuelto demasiado estrecho en su campo de acción para ser útil.

### Responsabilidad

Independientemente del impacto del Anteproyecto de Ley en los estándares de desempeño, los críticos discutían que hubiera engendrado una toma de decisiones fragmentada e inconsistente, erosionando los niveles de transparencia y de responsabilidad asegurados por el régimen regulador actual.

No hay duda de que al subdividir las obligaciones regulatorias básicas en acuerdos particularizados, el Anteproyecto de Ley habría hecho más difícil al gobierno el asegurar la uniformidad, o hubiera complicado a terceras personas el supervisar el proceso de toma de decisiones.

El gobierno respondió a las primeras preocupaciones sobre la falta de responsabilidad y transparencia gubernamental añadiendo un requerimiento en el cual los comités parlamentarios revisarían cada plan propuesto.

### Equidad

Dado el costo de obtener un plan, muchos observadores se preocupaban de que el Anteproyecto de Ley sólo hubiera sido utilizado por unas cuantas empresas grandes, generando preocupación sobre la creación de “reglas del juego disparejas”.

Con lo anterior concluimos que la reacción al Anteproyecto C-62 destaca los muchos y difíciles aspectos legales relacionados con las políticas que tendrán que ser superados para poder delegar la responsabilidad de diseñar y aplicar las obligaciones regulatorias al sector privado.

Las reacciones a esta iniciativa también sugieren la importancia de mantener la confianza del público en el proceso de políticas públicas. El tema de la confianza surge debido a las distintas maneras en que las reformas de este tipo podrían alterar el equilibrio de poder entre el público, el gobierno y las partes reguladas. El público probablemente terminaría con menos participación en las decisiones. También tendría menos capacidad para supervisar su implantación.

Cualquier intento por promover reformas de este tipo en el futuro tendrá que aproximarse a estos puntos en un nivel simbólico, así como legal y sustancial.

- *Acuerdos de responsabilidad de los prestamistas*

Los acuerdos de responsabilidad de los prestamistas contrastan de manera interesante con la Ley de Eficiencia Regulatoria (LER). La principal diferencia entre la LER y los acuerdos de responsabilidad de los prestamistas es que la LER proponía establecer una autoridad legal que permitiera a los reguladores conceder extensiones a los requerimientos reguladores, a cambio de otro comportamiento deseable.

El término “acuerdos de responsabilidad del prestamista” se refiere a aquellos acuerdos negociados entre un regulador y una parte neutral que está dispuesta, en determinadas condiciones, a tomar posesión de un predio contaminado.

### Autoridad legal

La responsabilidad de negociar los acuerdos de responsabilidad del prestamista descansa en el personal de control de la contaminación de cada una de las regiones del MAEO, con la ayuda de la división jurídica. De esta manera, los acuerdos se tratan como una extensión normal del control de la contaminación.

### Eficacia

Los reguladores tienen la impresión de que los acuerdos de responsabilidad del prestamista han ejercido un efecto benéfico en la consecución de mejoras ambientales en los terrenos contaminados y en evitar que éstos sean abandonados.

### Equidad

Debido a que los acuerdos de responsabilidad del prestamista se han negociado por temas en particular en seis diferentes regiones, los acuerdos han variado de región en región y de terreno en terreno. Esta falta de consistencia ha ocasionado cuestionamientos sobre equidad que preocupan al MAEO, a los bancos, a los deudores y a otras partes inquietas por el proceso.

El MAEO ha logrado una mayor consistencia a expensas de la flexibilidad, al volverse más rígido al negociar estos acuerdos.

### Relación con otros mecanismos de cumplimiento y aplicación

Los acuerdos de responsabilidad del prestamista negociados son y fueron concebidos al ejercicio de las demás facultades de aplicación de la ley del MAEO.

Debido a que la negociación de estos acuerdos requiere de la utilización del criterio regulador, existe la posibilidad de posteriores demandas de abuso de proceso o negligencia por parte del organismo regulador, ya sea de bancos, de partes con intereses en la propiedad en cuestión o de terceras personas afectadas en forma adversa por el terreno.

### Responsabilidad

La participación del público en estos acuerdos es aún escasa. No existe mecanismo alguno que lo permita, y ambas partes principales se muestran renuentes a permitirlo.

Usualmente la negociación de acuerdos de responsabilidad del prestamista cambia el enfoque en cuando menos la limpieza inmediata del contaminador/vendedor original del prestamista.

La responsabilidad definitiva de la limpieza la conserva el contaminador original, quien a menudo carece de activos.

De lo anterior, podemos concluir que los acuerdos de responsabilidad de los prestamistas, negociados en particular han llenado una brecha esencial en la ley ambiental de Canadá, brecha ocasionando efectos adversos serios en el manejo de predios contaminados.

- *Políticas de privilegio por auditoría ambiental*

En los últimos años, las auto-auditorías se han convertido en prácticas empresariales cada vez más importantes para asegurar el cumplimiento de leyes ambientales y satisfacer a los prestamistas potenciales y a los accionistas sobre las cuestiones de responsabilidad ambiental.

En virtud de que las auto auditorías son una parte importante de los sistemas de manejo ambiental (SMA), se analizan diversas cuestiones que surgen en el desarrollo de los SMA, como la ISO 14000.



- *Ley de privilegio*

El derecho consuetudinario de Canadá concede muy pocos privilegios probatorios.

Lo más que han hecho los tribunales en Canadá ha sido reconocer que el cliente tiene derecho a emplear a un agente para que exponga los hechos ante un consejero jurídico, sin perder el privilegio cliente-abogado.

- *Política federal y de Ontario*

*Ley de Protección Ambiental de Canadá: Política de Aplicación y Cumplimiento*

En 1998, el Ministerio del Medio Ambiente publicó la política de Aplicación y Cumplimiento de la Ley de Protección y Cumplimiento de la Ley de Protección Ambiental de Canadá. Fue una de las primeras políticas formales canadienses de aplicación e incluye también la primera definición, para efectos de cumplimiento, de las auditorías ambientales: “evaluaciones internas realizadas por empresas y agencias gubernamentales para verificar su cumplimiento de los requisitos legales y de sus políticas y normas internas”.

*La política de Ontario de acceso a las Evaluaciones Ambientales*

Fue publicada en 1995, se dictó, como respuesta a la presión de los representantes de la industria para que se establecieran criterios a los que se apegara la discreción tan amplia concedida a los funcionarios del Ministerio para obtener información en la Ley Ambiental de Ontario. Fomenta que las empresas presenten sus evaluaciones ambientales al MAEO junto con un plan para la autorización de un programa. Establece que las evaluaciones ambientales no se usarán en contra de una

empresa, siempre y cuando ésta pueda demostrar “buena fe al emprender acciones de responsabilidad ambiental”.

### Autoridad legal

Las políticas de Ontario y de la CEPA relativas al acceso a la información de las auditorias son de naturaleza operativa. Como tales no forman parte del proceso judicial.

### Efecto en el cumplimiento

El principal argumento en favor de la protección de auditorias descansa en el principio de que éstas constituyen herramientas extremadamente valiosas para fomentar adecuadamente una conducta ambientalmente responsable y que la política pública debería, por lo tanto, fomentar su empleo.

Las auditorias practicadas regularmente pueden mejorar las relaciones de la organización con los organismos gubernamentales, así como su imagen pública.

Los defensores de las normas de inmunidad por auditoria argumentan que una política que autoriza a los funcionarios gubernamentales a obligar a que se revele el contenido de las auto-auditorias podría motivar a las empresas a que no les interese realizarlas, por la preocupación por los perjuicios potenciales que entrañaría la publicación de los resultados.

El principal argumento contra la protección de auditorias es la aseveración de que una política de privilegio no conducirá a los resultados deseados.

### Relación con otros mecanismos de cumplimiento y aplicación

#### *Efectos en las actividades de aplicación*

Los funcionarios federales afirman que la política de auditoria de la CEPA no ha inhibido la aplicación de la ley. Los funcionarios observaron que si una empresa ha realizado una auditoria como parte de su sistema de manejo ambiental, cuando se le acusa estará ansiosa de presentar la auditoria como prueba de diligencia debida. Otras críticas a la política son el temor de que los trámites para obtener órdenes de cateo pudieran drenar los recursos del gobierno para la aplicación, debido al tiempo requerido para preparar solicitudes de órdenes de cateo.

### *Negligencia regulatoria*

Durante su desarrollo, algunos participantes plantearon la posibilidad de que la política de Ontario pudiera contribuir a una demanda por negligencia de la autoridad regulatoria, pues limita la capacidad del gobierno para aplicar sus propias leyes. No es factible que este sea el caso.

### *Efectos en el estándar de cuidado*

Es poco factible que alguna de estas políticas (Ontario o CEPA) ejerza un efecto significativo en el estándar de cuidado.

### *Efectos en terceras personas*

La política de Ontario prohíbe a terceras personas emprender procesos privados basados en información obtenida de las evaluaciones iniciadas por cuenta propia.

### *Responsabilidad*

Ambas políticas aseguran cierta responsabilidad en la decisión de solicitar el acceso a los resultados de una auditoría; ambas requieren órdenes de cateo.

### Equidad

No todas las jurisdicciones de Canadá tienen políticas de inmunidad por auditorías similares a las analizadas. Esta falta de uniformidad puede originar la preocupación expresada en E.U.A. donde algunos comentaristas han lamentado el actual estado “parchado de las leyes de privilegio”.

- *La ley Ambiental de Nueva Escocia: Apartado 70*

Promulgada en 1995, especifica las condiciones en que se proporcionará inmunidad contra los enjuiciamientos mediante la presentación voluntaria de información obtenida en una auditoría ambiental o de una evaluación ambiental en un lugar específico de incumplimiento.

### Efectos en el cumplimiento

El propósito de la disposición es crear incentivos para que los negocios identifiquen sus propias violaciones y acudan al gobierno con un plan para remediar la situación.

El efecto de la política probablemente dependerá de tres factores:

- 1) *Reducción de la inseguridad:* En los negocios se concibe la incertidumbre como un costo, ya que disminuye la habilidad de planear y comprometer recursos. Así, mientras más certeza pueda proporcionar una política o una disposición, más beneficiará a los negocios, y de ésta manera habrá mayor posibilidad de que se utilice la disposición.

- 2) *El costo del acuerdo de negociación*: La teoría económica sugiere que si el costo posible de un acuerdo conforme al subapartado 70 (1) es bajo, los negocios puedan estar dispuestos a caer en incumplimiento y después negociar un acuerdo que les asegure inmunidad de enjuiciamiento.
- 3) *La factibilidad y costo probable del enjuiciamiento*: Una vez más, la teoría económica sugiere que mientras mayores sean la posibilidad de enjuiciamiento y la pena esperada, mayor será el incentivo para que los negocios se apresuren a buscar la inmunidad al amparo de la disposición.

### *Efecto en terceras personas*

La ley de Nueva Escocia no especifica si la información proporcionada al gobierno se considera confidencial. La AAAP ha señalado que la información no debería ser accesible, por ejemplo, para permitir a un terrateniente vecino emprender un proceso civil contra un contaminador.

### *Equidad*

La ley de Nueva Escocia no define el término auditoría ambiental (y la falta de auditores certificados) ni especifica lo que podría ser aceptado conforme a un “acuerdo” negociado al amparo del subapartado.

### *Respuesta pública*

La reacción pública ante la ley ha sido positiva en buena medida, pese a que algunos representantes de la industria han recomendado eliminar por completo la disposición.

En fin, el debate sobre el privilegio por auditoría en Canadá sigue polarizado. La comunidad empresarial reconoce, de manera creciente, que las autoauditorías

ambientales son una buena práctica de negocios que puede incrementar el cumplimiento y disminuir los costos potenciales.

Antes que centrarse en el efecto directo de esas políticas en los niveles de cumplimiento, éstas se deberían evaluar en términos de sus ramificaciones simbólicas, en cuanto al deseo del gobierno de promover autorregulación: lograr el mismo resultado con medios diferentes.

En contraste con las políticas federales de inmunidad de Ontario, la iniciativa de Nueva Escocia parece ser un enfoque innovador de las auditorías ambientales: trazan un término medio entre la no intervención y el pleno acceso.

- *La ISO 14000*

¿Qué es la ISO 14000? La ISO 14000 es un conjunto de estándares y lineamientos voluntarios internacionales para el proceso de manejo de los aspectos ambientales de una organización. La elaboró la Organización Internacional de Normas, en respuesta a varias iniciativas internacionales del sector industrial y de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, para identificar los elementos de un sistema de manejo de calidad ambiental sustentable(SMA).

Se busca que la ISO 14000 cubra un amplio espectro de temas que incluya no solo el SMA, sino también la auditoría de dichos sistemas, la evaluación del desempeño, las ecoetiquetas y la evaluación del ciclo de vida. El documento central es la ISO 14000, que es la “especificación” obligatoria de un SMA. Aparte de la ISO 14000, la serie contendrá varios “documentos de orientación”.

### *Sistemas de manejo y diligencia debida*

Un modelo de cumplimiento voluntario depende del ejercicio de diligencia debida. En la práctica ha resultado tan difícil para la comunidad regulada como para los

organismos reguladores y los tribunales determinar exactamente cuanta diligencia es suficiente.

La ISO 14000 exige que cada empresa:

- 1) Establezca una política ambiental detallada.
- 2) Identifique todos los aspectos ambientales de sus actividades que pueda controlar.
- 3) Fije objetivos detallados y planee cómo alcanzarlos.
- 4) Este preparado para emergencias.
- 5) Supervise y mida las actividades que tienen efectos ambientales significativos.

### Autoridad legal

La autoridad legal para el desarrollo de la ISO 14001 proviene de la Organización Internacional de Normas. Como tal, no constituirá parte formal o directa de los tribunales de Canadá. Sin embargo, no es necesario promulgar una ley canadiense para que una norma internacional se utilice como parámetro de la diligencia debida.

### Eficacia

Debido a que la ISO 14001 no entró en vigor sino hasta poco tiempo atrás no hay datos empíricos sobre su efecto en el cumplimiento. Sin embargo, un estudio de las resoluciones de los enjuiciamientos ambientales demuestra que muchas infracciones se pudieron haber evitado si los acusados hubieran tenido un SMA eficaz.

### Relación con otros mecanismos

En primer lugar, la ISO 14001 puede existir independientemente de otros mecanismos de cumplimiento y ser una herramienta empleada por las empresas con el fin de mejorar su cumplimiento regulatorio.

En segundo lugar, la ISO 14001 es más detallada y más exigente que cualquier medida de manejo ambiental propuesta hasta la fecha por los tribunales canadienses, y brinda a los negocios una orientación más clara sobre lo que se espera de ellos.

En tercer lugar, la ISO 14001 puede ofrecer a los organismos reguladores con poca liquidez la oportunidad de aprovechar mejor sus recursos limitados, pues el costo del desarrollo e instrumentación de un SMA de la ISO 14001 y las auditorías necesarias para verificar la adhesión a la ISO 14001 lo pagan las empresas.

*¿La ISO 14000 sustituirá las regulaciones?*

La serie ISO 14000 no puede reemplazar las regulaciones. La norma de la ISO 14001 afirma expresamente que no fija “criterios específicos de desempeño”.

Más aún, la ISO 14000 constituye una norma voluntaria. No todas las empresas elegirían establecer un SMA de la ISO 14001.

*¿Serán inmunes al enjuiciamiento las empresas acreditadas en la ISO 14001?*

La acreditación en la ISO 14001 equivale a tener una licencia o permiso: no basta contar con el permiso, se debe también cumplir con sus términos. Cuando ocurre un incidente de incumplimiento, es necesaria información adicional para evaluar si de hecho la empresa cumplió con un SMA de la ISO 14001 en esa ocasión, o incluso, antes que nada, si el SMA se elaboró correctamente. Los contaminadores persistentes, incluso los que cuentan con un SMA de la ISO 14001, probablemente se expondrán a un juicio, ya que no podrán comprobar la diligencia debida.



*¿La ISO 14000 es importante sólo para las grandes empresas?*

Las presiones comerciales para la adhesión a las normas de la ISO 14000 se sentirán básicamente en las empresas que compiten en los mercados internacionales, muchas de las cuales son grandes transnacionales.

Se afirma que la ISO 14001 es aplicable a cualquier tipo de organización; no se hacen concesiones al tamaño o a los recursos.

*¿La ISO 14000 como parámetro impedirá el control público de la diligencia debida?*

Algunos temen que la ISO 14000 resulte poco más que una cortina de humo, cuyas finas palabras puedan seducir a los gobiernos y al público a creer que no es necesaria la acción obligatoria.

Una vía potencial para sujetar la ISO 14002 al escrutinio público sería someter a consulta pública cualquier enmienda a las políticas de aplicación para referirse a la ISO 14000 como una norma de diligencia debida.

### *Abuso, negligencia*

Tomar la ISO 14000 como un parámetro de medición de la diligencia debida, como un elemento de una directriz general, supuestamente no supondría dirección o discreción alguna individual de los reguladores. En tales casos, tiene un alcance muy estrecho para reclamaciones por errores oficialmente inducidos, negligencia regulatoria o “captura” del organismo regulador.

Convendría asegurarse de que todos los organismos reguladores de Canadá adoptaran un enfoque congruente con la ISO 14000 en sus políticas y acciones.

### *Efectos en la norma de cuidado*

Un negocio que tenga un SMA de la ISO 14001 registrado o autodeclarado habrá recorrido un largo trecho en la preparación del terreno para establecer que ha ejercido la norma de cuidado requerida.

Una carencia obvia es que un SMA 14001 no asegura el cumplimiento de la legislación. Además las auditorías internas necesarias para satisfacer los requisitos del sistema ISO 14001 son sólo del sistema mismo, no observancia de las regulaciones.

### *Efectos en terceras personas*

La adhesión a la ISO 14000 no impedirá reclamaciones de terceras partes, al amparo del derecho consuetudinario por perjuicio y negligencia. La ISO 14001 carece de efectos directos en la responsabilidad potencial de terceras partes, como funcionarios, directores y empleados. Sin embargo, será menos probable que los individuos asociados a las empresas miembros de la ISO 14001 se vean involucrados en infracciones, y será más probable que ejerzan su propia diligencia debida.

### *Responsabilidad y transparencia*

La insuficiente información pública es una de las críticas principales que se formulan contra la ISO 14001. No obstante, la ISO 14001 no requiere que las empresas publiquen estos informes. Otro campo de preocupación es la forma en que las auditorías de la ISO 14000 encajan en la práctica actual de auditoría.

### *Equidad*

Podría ser justo usar la ISO 14000 como un parámetro de diligencia debida para quienes voluntariamente han elegido adherirse a ello. Pudiera producirse un tipo de inquietud si ciertas jurisdicciones aceptan la ISO 14000 como un parámetro de

diligencia debida y otras no lo hacen. Por el nivel elevado de preocupación e incertidumbre en torno de los riesgos ambientales entre la comunidad empresarial y entre los prestamistas, es posible que esto pudiera tener un efecto en los foros comerciales.

Con todo lo expuesto anteriormente, podemos concluir que la ISO 14000 puede presentar una oportunidad valiosa para que los organismos reguladores eleven la norma de cuidado de la comunidad regulada, en particular en el caso de las empresas más grandes.

La aceptación de la ISO 14000 como un parámetro para la diligencia debida podría permitir a los reguladores concentrar los recursos destinados a la aplicación en los infractores que no cooperan.

- *Memorandos de entendimiento ambiental*

En los últimos años, varias jurisdicciones de Canadá han comenzado a experimentar con los memorandos de entendimiento (MDE) para fomentar mejoras ambientales como la prevención de la contaminación.

La mayor parte de los MDE de Ontario, incluso todos los confirmados por el gobierno federal, siguen el mismo plan.

### *Autoridad legal*

Pocos de los acuerdos elaborados hasta la fecha especifican obligaciones detalladas y legalmente obligatorias. Algunas jurisdicciones como Columbia Británica estudian oportunidades de emplear los MDE para reemplazar los actuales requisitos de permiso.

### Efectos en el cumplimiento

Los MDE pueden generar presión para un mayor cumplimiento. Por ejemplo, pueden incrementar la conciencia de las obligaciones regulatorias existentes.

En consecuencia, el efecto potencial de un MDE en el cumplimiento regulatorio dependerá de la política y el entorno social en que se incorpore.

Por último también existe la posibilidad de que las partes de los MDE decidan que algunas disposiciones regulatorias impiden la adopción del enfoque integral del manejo ambiental, que promueven la mayoría de los MDE.

### Efectos en la norma de cuidado

Si tienen éxito, los MDE contribuirán a elevar la norma, de cuidado respecto de las actuales obligaciones de la reglamentación de dos maneras:

Primero, a la luz de que el apoyo del gobierno a los MDE comprende típicamente la educación sobre las obligaciones regulatorias, esos instrumentos disminuirán la probabilidad de que una defensa alegue un error de hecho.

Segundo, los MDE exitosos también podrían ayudar a elevar la norma para una defensa por diligencia debida.

### Relación con otros mecanismos de cumplimiento y aplicación

La implantación de los actuales MDE ha exigido que el gobierno comprometa recursos por adelantado. Hasta cierto punto, esta inversión puede disminuir con el tiempo a medida que los gobiernos aprendan a instrumentar los MDE.

Algunos promotores del MDE señalan que es posible que la falta de coordinación no tenga solución en el actual régimen regulatorio. Sin embargo, también afirman que las estrategias de prevención requerirán una transformación cultural fundamental que ha de basarse en la confianza.

### Relación con el actual proceso de desarrollo de políticas

Gran parte de la renuencia de los grupos de interés público en torno de los MDE se centra en el papel del gobierno al apoyar las acciones voluntarias. Las inquietudes en torno del proceso se derivan de la manera en que se suelen negociar los MDE, casi todos concebidos como acuerdos privados entre la industria y el gobierno, sin participación externa.

Muchos participantes industriales arguyen que los MDE son acuerdos informales, bilaterales, muy centrados en compartir la información técnica, por lo que no se trata de iniciativas adecuadas para la participación de terceras partes.

Sin embargo, no está claro si esto constituye una crítica fatal. Los defensores del MDE argumentan que el tipo de cambio cultural básico que entraña la prevención de la contaminación se desarrolla mejor trabajando en la construcción del éxito, al concentrarse en los mayores resultados.

### Responsabilidad y transparencia

El Subcomité Parlamentario Canadiense de Regulaciones y Competitividad (1993) recomendó que el apoyo a iniciativas basadas en la discreción incluya una mayor participación de las partes interesadas para definir metas y determinar como alcanzarlas.

Los siguientes apartados analizan hasta que punto los MDE actuales incorporan cuatro mecanismos potencialmente importantes de responsabilidad.

### Revisión judicial:

#### *Equilibrio entre la flexibilidad y la certeza*

La manera en que se establece este equilibrio en un acuerdo dado tendrá amplias ramificaciones. Si un convenio negociado por el gobierno resulta en una obligación vinculante, por ejemplo, entonces cabe suponer que surgirán algunos derechos de revisión judicial. Sin embargo, la mayor parte de los MDE negociados hasta la fecha en Canadá no han establecido obligaciones.

#### *Necesidad de objetivos claros*

La manera en que los objetivos se articulen repercutirá en el grado en que el público (y el gobierno) pueda medir el progreso y hacer responsables a las partes de los MDE. Actualmente, pocos son los MDE canadienses con objetivos ambientales medibles. Como resultado, de acuerdo con una evaluación reciente de los cuatro principales MDE industriales, federales y de Ontario, la evaluación de si se han logrado los objetivos es necesariamente “muy subjetiva”.

#### *Disposiciones en torno a la información pública en los MDE*

Es generalizada la aceptación de que la información pública es un estímulo indispensable para asegurar la eficacia de las iniciativas voluntarias y minimizar los viajeros gratuitos. Pese al reconocimiento del papel que puede desempeñar la información pública cuando se trate de asegurar la responsabilidad, algunos de los MDE iniciales tenían pocas disposiciones en cuanto a dicha información.

#### *La necesidad de indicadores que midan el efecto de los MDE*

La ausencia de indicadores acordados que midan los resultados de la prevención de la contaminación es un factor crítico que afecta los MDE. Puede también

limitar el grado en que las empresas estén en posibilidades de reconocer los beneficios de la prevención de la contaminación y de medir su propio progreso.

En conclusión, cabe señalar que los gobiernos federal y provinciales de Canadá buscan, cada vez más, caminos alternativos -como los MDE- para promover una mejora del desempeño ambiental. Estas iniciativas podrían mejorar el desempeño ambiental más allá de los requerimientos reguladores e incrementar el nivel del cumplimiento de las obligaciones impuestas por las regulaciones actuales.

También plantean numerosas cuestiones fundamentales sobre el papel del gobierno en el apoyo de medidas voluntarias. La inquietud es que, a pesar de que oficialmente los MDE son acuerdos no obligatorios, el apoyo formal gubernamental podría impedir el desarrollo futuro de políticas, al crear expectativas mutuas de que no se dictarán regulaciones mientras los participantes demuestren buscar actuar de buena fe en apego a los MDE, dejando en segundo lugar la tecnología y los procesos.

## 2. *MÉXICO*

En el campo del establecimiento y vigilancia de las disposiciones legales en materia de protección al medio ambiente, en México han ido cobrando relevancia y vigencia una serie de medidas que se apartan del concepto tradicional de la inspección y vigilancia, así como la protestad sancionadora de la autoridad, como el vehículo para lograr la protección del ambiente y de los ecosistemas. Estos se conocen como “mecanismos de cumplimiento voluntario”, los cuales tienen como común denominador el generarse a iniciativa de los particulares.

- *Marco Jurídico*

### Marco Constitucional

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>43</sup> se consideran básicamente dos artículos que versan sobre la materia ambiental, el 27 y el 73, fracción XXIX-G<sup>44</sup>, dispositivos que proporcionan las bases para la integración del marco jurídico ambiental que rige en el país.

Sin embargo, no existe disposición constitucional alguna que prevea o regule los mecanismos de cumplimiento voluntario de las obligaciones legales por parte de los particulares.

Asimismo, nuestra Constitución prevé el derecho a la salud, el derecho a gozar de una calidad de vida en armonía con la naturaleza y recientemente se incluyó en este artículo el derecho al agua como un derecho humano fundamental, esto en su artículo 4.

En su artículo 25, la Constitución trata de las obligaciones generales del gobierno de promover las empresas de los sectores público y privado bajo criterios de equidad social y productividad. Por otra parte, señala que el gobierno podrá, por razones de

---

<sup>43</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS *Última Reforma DOF 08-10-2013*  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

<sup>44</sup> Sin embargo, muchos, de los pocos especialistas que tenemos en la materia, dejan de un lado otras disposiciones constitucionales que tienen que ver directa o indirectamente con la protección a la salud y al medio ambiente. Tal es el caso de los artículos 2 (que habla de la protección del medio ambiente de los indígenas), el 4 que consagra el derecho humano a la salud, a la protección del medio ambiente y que los individuos gocen de un ambiente sano para su desarrollo, en el también se ha inscrito el derecho al agua para disfrute de todos los mexicanos, tenemos también los arts. 25 y 26 que se refieren a las condiciones de vida reguladas con apego al desempeño de toda actividad que se realice en el territorio nacional y donde los sectores públicos y privados operen para satisfacer las necesidades que en coordinación y/o por delegación les otorga la federación, la regulación del precio de la canasta básica, el que no haya monopolios, el Plan Nacional de desarrollo y las bases en el establecidas para el logro del desarrollo sustentable del país; 115 que trata de los servicios que los Municipios tienen que brindar para gozar de una mejor calidad de vida y que son necesarios para el desarrollo de la sociedad en conjunto y el 122 que por igual se refiere a lo que menciona el 115, pero para aplicación en el D.F. por el tipo de sistema que diferencia a este. En fin, hay que ver que estos artículos a la par del 27 y 73 son trascendentales para garantizar un medio ambiente para los mexicanos, así como también marcan la pauta para garantizar un ambiente sano y poder convivir en armonía con la naturaleza. Claro está que algunos de estos artículos se han reformado después de la entrada en vigor del TLCAN, pero cierto es, que en esencia ya contemplaban tal protección desde la Constitución de 1857 y que, aún con la Constitución de 1917 siguen plasmados ahí, garantizando la calidad de vida de los mexicanos.



interés público, regular la forma estructural de tales empresas y la forma de uso que den a los recursos naturales, a fin de conservar tales recursos y el medio ambiente.

El concepto de “conservación del ambiente” se incorporó expresamente por primera vez en el artículo en comento mediante la reforma del 3 de febrero de 1983, conocida como la “Reforma Económica” la cual representó un avance significativo de los principios de conservación del Estado mexicano. Las industrias relacionadas con el petróleo, los petroquímicos básicos, minerales radioactivos y la generación de energía nuclear y eléctrica se consideran como “actividades estratégicas”, reservadas exclusivamente al sector público y bajo el control del Gobierno Federal.

En el artículo 26 Constitucional, encontramos que el Estado está constitucionalmente obligado a expedir un plan nacional de desarrollo que incluya una sección dedicada a la protección del ambiente, que se debe incorporar en todos los programas de la Administración Pública Federal. Este artículo considera como una prioridad nacional los problemas de la contaminación ambiental y los problemas económicos derivados de la explotación de los recursos naturales.

El artículo 27 estipula, que corresponde originariamente a la Nación la propiedad de las tierras, aguas y recursos naturales dentro de los límites del territorio nacional. Es la base constitucional fundamental que faculta al gobierno federal a imponer límites a los derechos de propiedad privada por causas de interés público, incluida la protección del ambiente.

Desde la promulgación de la Constitución Mexicana en 1917, el artículo 27 ha incluido el concepto de “conservación de los recursos naturales”, que hace evidente la importancia histórica que en México tiene la función social de la propiedad y de la limitación de la propiedad privada como un derecho absoluto.

## *Concurrencia de facultades*

Son atribuciones del gobierno federal todas aquellas facultades que le han sido determinadas en la Constitución, ya sea de manera expresa o implícita (Artículo 73).

Es pertinente hacer mención que el referido artículo 73 Constitucional, contiene una extensa enumeración de las facultades del Congreso de la Unión, incluyendo el poder de expedir leyes destinadas a proteger el ambiente. En agosto de 1987, junto con el artículo 27 constitucional se reformó el artículo 73 (fracción XXIX-G) a fin de dar al Congreso facultades para “expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”.

El artículo 124 Constitucional, señala que los gobiernos estatales se entienden reservadas aquellas facultades que no han sido expresamente concedidas a los funcionarios federales<sup>45</sup>.

En el artículo 115 de nuestra Carta Magna, define la jurisdicción exclusiva de los gobiernos municipales y el artículo 122, que mencionamos más arriba, hace lo propio para el Distrito Federal en la Base Quinta que respecta al Distrito Federal encontramos que claramente se señala en el Artículo 122; BASE QUINTA; G.

- *Legislación secundaria*

---

<sup>45</sup> Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

## Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente<sup>46</sup>

Es el cuerpo normativo marco, en el cual se reglamentan las normas constitucionales que se refieren a la materia ambiental, vigente desde el 1 de marzo de 1988. Y reformado casi en su totalidad en 1996, con posterioridad a la firma del TLCAN y al compromiso que nuestro país entabló al firmar la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

Estas reformas permitieron hacer una distribución de las facultades ambientales entre estados (artículo 73) y los municipios (artículo 115), sobre lo que respecta al principio de la soberanía, por lo cuál en lo que respecta al Distrito Federal encontramos que claramente se señala en el Artículo 122, C; BASE QUINTA; G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes. Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones. Y, en su inciso j), Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; en el inciso k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los

---

<sup>46</sup>Cabe aclarar que así se encontraban en la LGEEPA las disposiciones a la entrada en vigor del TLCAN; sin embargo esta ha sufrido reformas desde entonces, por lo que no entramos a detallar estas en el presente trabajo, ya que nos podemos salir del tema que nos ocupa. Sin embargo, a pesar de las reformas que ha sufrido, la esencia de la ley es la misma. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>

servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; y finalmente en el inciso l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 30. de esta Constitución.

En su artículo 5, la LGEEPA, establece las facultades de la federación (en 22 fracciones), en su artículo 7, establece las facultades de los estados (también en 22 fracciones) y en su artículo 8, establece las facultades de los municipios (esto en 17 fracciones).

En términos generales, compete a los estados la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en todo el territorio de la nación, con excepción de los asuntos que la misma LGEEPA u otras leyes encomienden a la Federación o a los Municipios.

Las facultades que la LGEEPA entrega a los poderes locales deben ser reguladas por éstos; según lo dispuesto en el artículo 10 de la misma: *“Los Congresos de los Estados, con arreglo en sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del D.F., expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas por esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones se cumplan las previsiones del presente ordenamiento”*. Pero, las disposiciones que expidan estos órganos locales, deben ajustarse a las prescripciones de la LGEEPA y de los ordenamientos que de ella deriven.

Es pertinente señalar que en 1992 se realizó una revisión para la modificación de toda la legislación relativa a los recursos naturales y energéticos, esto debido a las negociaciones del TLCAN.

La LGEEPA, contempla el principio 21 derivado de la Conferencia de Estocolmo, esto en su artículo 5 fracciones III y IV y en el 15 fracciones XVII y XVIII. Conforme a estas disposiciones México esta obligado a asegurar que cualquier actividad que se realice en el suelo, subsuelo, en los cuerpos de agua, en la atmósfera del territorio nacional, en las dos semillas náuticas del mar territorial mexicano, en 188 millas adicionales de nuestra zona económica exclusiva o en nuestra plataforma continental e insular, no perjudique el medio ambiente de otros países, ni las aguas del altamar o de la atmósfera superterrestre al mismo, ni la Antártica, ni los fondos marinos internacionales ni, finalmente, el espacio ultraterrestre (que son las llamadas “zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”).

En forma correspondiente a esta obligación, México tiene el derecho que ninguna actividad que se lleve a cabo en otros países o en las mencionadas zonas perjudique nuestro medio ambiente.

En el artículo 38, los instrumentos de autorregulación en México se enfocan hacia las medidas para el mejoramiento ambiental y hacia los mecanismos de cumplimiento voluntario.

La LGEEPA es la primera y hasta ahora única ley que contiene integrada una política y los instrumentos de ella.

### Ley de Planeación

A esta ley la reglamenta el artículo 26 constitucional, tiene por objeto entre otros, establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional de desarrollo.

La ley incluye un capítulo dedicado a la “Concertación e inducción”, donde se regulan los instrumentos y mecanismos para convenir con los ciudadanos el cumplimiento de las políticas gubernamentales.

### Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000<sup>47</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento rector de las políticas y acciones gubernamentales; es el documento donde se precisan los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del desarrollo, y el instrumento que regirá el contenido de los programas sectoriales.

Los lineamientos señalados en el Plan son recogidos por el programa sectorial elaborado por la SEMARNAT para regir la política ambiental durante la presente administración: el Programa de Medio Ambiente 1995-2000.

Una vez que se define la prioridad política y la estrategia de acción, el Programa Ambiental señala explícitamente los proyectos y acciones prioritarias a desarrollar:

- 1) Promoción de normas voluntarias.
- 2) Desarrollo del sistema de auditorias ambientales, con énfasis en las industrias exportadoras.
- 3) Desarrollo de sistemas de certificación ambiental.

- *Mecanismos de cumplimiento voluntario en la práctica ambiental mexicana*

### Políticas e instrumentos

Las auditorias ambientales constituyen el más importante de los instrumentos de cumplimiento voluntario que están siendo puestos en operación por las autoridades mexicanas.

---

<sup>47</sup> Considero pertinente aclarar, que el PND que aquí se enuncia es el que estaba vigente a la fecha de entrada en vigor del TLCAN y sobre el cual se hicieron tales planteamientos para el caso de México..

## Auditorías ambientales

### *Objetivo y descripción*

En México, el objetivo primordial de la auditoría ambiental es la identificación, evaluación y control de los procesos industriales que pudiesen estar operando bajo condiciones de riesgo o provocando contaminación al ambiente.

La auditoría ambiental es, entonces, el procedimiento voluntario que a instancia de un particular o empresa pública se conduce, bajo la vigilancia de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), para comprobar si aquél o aquella satisfacen los requisitos de prevención del deterioro ambiental.

### *Participantes en el proceso de auditoría ambiental*

La autoridad administrativa responsable de practicar las auditorías ambientales es la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Sus atribuciones se encuentran definidas en el artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se le responsabiliza de “formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, así como en materia de ecología saneamiento ambiental, agua, etc.

### *Marco Legal*

La Ley General de Equilibrio Ecológico y protección al Ambiente (LGEEPA). Su expedición en 1988 significó un paso importante en el desarrollo de la legislación ambiental en México. Sin embargo, la experiencia acumulada en sus primeros ocho años de vigencia, así como la necesidad de nuevos instrumentos para lograr una efectiva protección del ambiente, hicieron que se requiriera incorporar en dicho ordenamiento diversas innovaciones, como el marco legal para las auditorías ambientales.

Los artículos 38 bis, 38 bis 2, regulan los aspectos centrales de estas auditorias, tales como su objeto y alcances, las formalidades a seguir en su realización, etc.

Del texto legal se pueden derivar las siguientes observaciones:

Primero, es voluntario para la industria el realizar una auditoria ambiental.

Segundo, se otorgan facultades expresas a la autoridad ambiental mexicana para celebrar convenios de concertación con personas y empresas para llevar a cabo auditorias ambientales.

Tercero, se permite el acceso de terceros interesados a la información derivada de la auditoria, como los programas preventivos y correctivos, y el diagnóstico básico en el cual se originan.

Cuarto, se resguarda la confidencialidad de la información industrial y comercial, en los términos definidos por la Ley de Propiedad Industrial.

Quinto, se establece una concurrencia de atribuciones en materia de auditoria ambiental entre los tres órdenes de gobierno en México: federal, estatal y municipal.

Debe señalarse que la auditoria ambiental no se lleva a cabo por funcionarios públicos, sino que la efectúan consultadores privados. La Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) designa, además a un supervisor, quien vigila que el consultador se apegue a los términos de referencia.

#### *El proceso de auditoria*

En el desarrollo de una auditoria ambiental se procede a la revisión de datos y cada uno de los procesos, instalaciones y actividades que realiza una industria determinada.



Estos abarcan los siguientes temas:

- ✓ Seguridad industrial
- ✓ Agua
- ✓ Aire
- ✓ Ruido
- ✓ Residuos sólidos
- ✓ Residuos peligrosos
- ✓ Contaminación de suelo

El desarrollo de una auditoria ambiental está dirigido a:

- ✓ Analizar el sistema de manejo ambiental de la industria auditada.
- ✓ Evaluar el grado de cumplimiento de la normatividad ambiental por parte del auditado.
- ✓ Diseñar un plan de acción para remediar las anomalías encontradas durante la evaluación.

#### *El proceso de auditoria: términos de referencia*

La PROFEPA, a través de la Subdirección de Auditoria Ambiental, ha definido los “Términos de referencia para la conducción de auditorias ambientales”.

Los términos de referencia establecen los procedimientos y enfoques que se deben emplear por parte del consultor que lleve a cabo la auditoria.

#### *El proceso de auditoria, etapas:*

##### 1) Planeación (o preauditoría)

En esta fase se realiza toda la planeación y toma de decisiones sobre la forma en que se llevará a cabo la auditoria ambiental.

##### 2) Evaluación in situ o auditoria

Esta es la etapa fundamental de todo el proceso. Se elaborarán todos los estudios a partir de los que se establecerá el diagnóstico ambiental, y se indicarán las medidas correctivas.

### 3) Postauditoría

Se elabora el informe final con base a la información recabada, la cual incluye las conclusiones obtenidas sobre cada uno de los procesos estudiados.

### *Seguimiento de la auditoría*

Dado que el procedimiento de auditoría desemboca en la preparación y aplicación de un plan adecuado de medidas correctivas, la PROFEPA se reserva expresamente el derecho de realizar cualesquier tipo de visitas y monitoreos a efecto de verificar el estricto cumplimiento de las acciones requeridas en el Convenio de Cumplimientos Ecológicos.

### *Financiamiento de las auditorías ambientales*

En diciembre de 1992, la PROFEPA instauró el Programa de Auditorías en el ámbito nacional en 58 industrias ubicadas en 10 Estados. La inversión efectuada fue de aproximadamente 5 millones de pesos. Para 1995, el programa de auditorías ambientales había arrojado una inversión en planes de acción de 290 millones de pesos.

*Nacional Financiera (Nafin):* Durante 1995, esta institución financiera del gobierno federal, creó un fondo especial asignado para préstamos con fines ambientales, esto es, para la implantación de las medidas y acciones correctivas a través de ciertos programas de crédito con tasas preferenciales.

*Banobras:* El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos han creado un Fondo de Inversión en Infraestructura (Finfra) con una contribución inicial por parte del gobierno federal de 250 millones de pesos. Este fondo se dedicará a financiar proyectos nuevos

dedicados a las siguientes actividades productivas: carreteras, puertos y aeropuertos, agua, drenaje, recolección, etc.

### *Eficacia de las auditorías ambientales*

De acuerdo con informes de la PROFEPA, de junio de 1992 a junio de 1997 se han realizado 759 auditorías, de las cuales 669 están concluidas y 90 en proceso. Si bien el número de auditorías practicadas ha aumentado, esto no necesariamente se traduce en la reducción del número de visitas de verificación.

### *Impacto de las auditorías ambientales en el estándar de cuidado*

En razón del carácter flexible de las auditorías ambientales y del mutuo acuerdo entre la industria y la autoridad ambiental, el resultado sobre el nivel de cuidado del medio ambiente se va incrementando. En vista de la experiencia y los resultados obtenidos por medio de la auditoría ambiental, México no está lejos de reconocer la necesidad o idoneidad de aplicar nuevas formas o reglas sobre el particular.

### *Impacto en terceras personas y equidad de las auditorías ambientales*

Los convenios de concentración y de cumplimiento ambiental derivados de las auditorías ambientales no llegan a tener impacto sobre terceros, especialmente cuando se trata de personas morales.

### *Legislación Antimonopolios*

Uno de los mecanismos de cumplimiento voluntario previstos en la LGEEPA es el establecimiento de sistemas de certificación de procesos para inducir patrones de consumo que sean compatibles con el medio ambiente, o que lo preserven, mejoren o restauren.

En México rige la Ley Federal de Competencia Económica, cuyo objetivo es proteger el proceso de competencia y libre congruencia mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios. Dicho ordenamiento cataloga como práctica monopólica relativa, a “todo acto que indebidamente dañe o impida el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes y servicios”.

*Criterios aplicables:*

Un problema serio en el campo de las auditorías ambientales es su alto costo de ejecución e implantación.

Actualmente se exporta la posibilidad de establecer un sistema de “autoauditoría” que rompa con la rigidez, costo y limitaciones tanto operativas como logísticas que las auditorías ambientales imponen a los particulares auditados.

*Deber de confidencialidad:*

La confidencialidad queda salvaguardada para los casos de información industrial y comercial, de acuerdo con la Ley de Propiedad Industrial.

Estas disposiciones parten del reconocimiento de que los daños al medio ambiente tienen un impacto en la sociedad, y se desea que los resultados de las auditorías ambientales practicadas sean del conocimiento público.

*Responsabilidades en la implantación de auditorías ambientales*

Intervienen diversos sujetos que realizan importantes tareas y tienen las responsabilidades derivadas de un deber jurídico adquirido en virtud de los convenios suscritos a la PROFEPA.

Los profesionales que desarrollan las auditorías están sujetos a la responsabilidad penal que deriva del ejercicio de su profesión.

La responsabilidad de dar cumplimiento a los convenios recae en la empresa, como persona moral.

### *Relación de las auditorías ambientales con otros mecanismos de cumplimiento*

Lo ambiental no constituye un obstáculo para que una compañía practique otro tipo de mecanismos de cumplimiento voluntario. De acuerdo con la PROFEPA, los criterios ambientales obligatorios en México superan en muchas ocasiones algunos de los lineamientos fijados por instrumentos como la ISO 14001.

- *La ISO 14000 como una medida de cumplimiento voluntario*

### *Descripción de ISO 14000*

Es una serie de normas internacionales que están en proceso de creación por la Organización Internacional de Normas. La certificación tiene como principio el establecer los parámetros de uniformes, la capacidad de respuesta y la organización administrativa a lo que es posible referirse internacionalmente. Alcanzar estos parámetros permite a una empresa obtener la certificación ISO 14001, lo cual tendrá un doble beneficio:

- ✓ brindará a la empresa certificada un valor agregado en la mercadotecnia de sus bienes y servicios.
- ✓ Apoyará las operaciones y el desempeño de las empresas.

### *Base Legal*

En México existen dos tipos de normas: las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) y las Normas Mexicanas (NMX). Si bien ambas contienen disposiciones o medidas ambientales, las NOM son obligatorias, las NMX sólo son de referencia.

### *Eficacia de ISO 14000*

Con base en el éxito obtenido por las normas ISO 9000 (sistemas de aseguramiento de calidad), los promotores de ISO 14000 aseveran que un concepto similar en materia de gestión ambiental podría ser de utilidad.

### *Relación de ISO 14000 con otros mecanismos de cumplimiento, y sus efectos*

De acuerdo con el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, los requisitos operativos y administrativos para propiciar la protección ambiental ideados en las normas ISO 14000, sobrepasan los fijados por la legislación ambiental misma. De acuerdo con su apreciación, la PROFEPA tiene que la ISO 14001 es un mecanismo de carácter comercial que puede tener, como beneficio adicional, un efecto positivo en el ambiente, pero no garantiza la protección ambiental, ni sustituye la normatividad nacional.

### *Impacto de ISO 14000 en el estándar de cuidado*

Las normas ISO 14000, en los niveles de cuidado al medio ambiente y de medidas de gestión ambiental, pueden llegar a tener como efecto un incremento del nivel de protección ambiental.

### *Impacto en terceras personas y equidad de ISO 14000*

La forma en que ISO 14000 ha sido diseñada otorga a terceros un papel importante en el manejo de la misma. Estas normas proporcionan las directrices para el

desarrollo e implantación de un sistema de administración ambiental y de sus principios, así como su coordinación con otros sistemas administrativos.

### *Responsabilidades en la implantación de ISO 14000*

La responsabilidad de la responsabilidad e incumplimiento de ISO 14001 recae en la empresa certificada; los organismos de certificación únicamente dan seguimiento al cumplimiento o apego a los estándares.

En opinión de la PROFEPA, la ISO 14001 en nada afecta la responsabilidad derivada de la normatividad ambiental, de carácter obligatorio.

- *El sello Fide de ahorro de energía eléctrica como un mecanismo de cumplimiento voluntario*

### *Descripción del Sello FIDE*

Fide, organismo privado une esfuerzos y garantiza el concurso de los diversos interesados en esta materia. El “Sello Fide” es un instrumento al que pueden acudir voluntariamente los productores de bienes y servicios para garantizar a los consumidores la adquisición de equipos y aparatos eléctricos que ahorran y hacen uso eficiente de la energía.

Los tres primeros certificados que autorizan el derecho del uso del Sello Fide han sido otorgados a las siguientes empresas: Phillips Mexicana, Osram de México y General Electric.

### *Base Legal del Sello FIDE*

El acudir a la certificación del Fide es un acto voluntario de los particulares, y no existe disposición legal que haga imperiosa su obtención.

En el propio Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, se reconoce que el “marco jurídico en materia de eficiencia energética resulta insuficiente y aparece disperso en un sinnúmero de ordenamientos”.

#### *Eficacia del Sello FIDE*

El otorgamiento del Sello Fide es el resultado de un proceso de evaluación y certificación que respalda los niveles óptimos de consumo de energía de los productos o equipos que lo porten. Es una oportunidad para fomentar en el público consumidor la adquisición y uso de productos ahorradores de energía.

#### *Impacto del Sello Fide en el estándar de cuidado, en terceras personas y equidad*

Este contribuye, por una parte, a elevar la productividad y la competitividad tanto del sector eléctrico como de los usuarios de la energía eléctrica; por otra, fortalece el esfuerzo que se realiza en el mundo para disminuir el uso de hidrocarburos para la generación de electricidad.

#### *Relación del Sello Fide con otros mecanismos de cumplimiento voluntario y efectos*

El Sello Fide, por su carácter voluntario y en razón de su flexibilidad, no sólo constituye un impedimento para la implantación de otros mecanismos de cumplimiento voluntario, sino que puede complementarse con lo mismos para lograr conjuntamente el fin último de este tipo de medidas: procurar el cuidado del medio ambiente.

### 3. ESTADOS UNIDOS

#### *Antecedentes de la regulación ambiental*

Decir que los sistemas de regulación ambiental en Estados Unidos transitaban de los tradicionales instrumentos de orden y control hacia una filosofía de



“cumplimiento” más integral hubiese sido, hace no mucho tiempo, una observación perspicaz.

La administración de las leyes y las regulaciones para proteger el ambiente y la salud pública en Estados Unidos se basa en una serie de relaciones complejas y a menudo confusas, entre el gobierno federal y los 50 gobiernos estatales.

Casi todos los estados tienen, a su vez, sus propios programas ambientales integrales. En tanto que estos quizá se apeguen a los programas federales correlacionados. Por tanto, es esencial comprender que los estados realizan, al amparo de su propia autoridad estatutaria directa, un amplio conjunto de actividades de regulación ambiental, entre ellas la determinación de normas y su aplicación.

En suma, quienes elaboran los reglamentos ambientales están cada vez más conscientes de las múltiples razones estructurales que pueden explicar que uno o más miembros de una comunidad no cumplan con las disposiciones reglamentarias.

- *Una taxonomía básica*

El término “mecanismos de cumplimiento voluntario” no gusta a algunos por impreciso, contradictorio e inconsistente.

En busca de dar un mayor análisis se usa el siguiente modelo de clasificación para describir la situación actual en Estados Unidos:

- ✓ Medidas de cumplimiento voluntario.  
Todas las acciones, programas, esfuerzos, mecanismos y medidas similares no exigidas por la ley y que alguien emprende, de manera voluntaria, para elevar sus probabilidades de cumplir con las obligaciones legales externas.
- ✓ Medidas de mejoramiento ambiental.

Acciones, programas, esfuerzos, no requeridos por la ley, que una persona emprende voluntariamente.

✓ Intercambio ambiental.

Acciones, programas, mecanismos, no dispuestos por la ley para controlar o reducir las emisiones de contaminantes al ambiente, que una persona se compromete a emprender.

### *Estructura del informe*

Las dependencias estatales y la EPA han empezado a considerar nuevos enfoques reglamentarios y nuevas funciones para sus empleados. Estos esfuerzos por mejorar las relaciones en materia de regulación y por mejorar el cumplimiento con mecanismos no acusatorios, se encuentran en diversas fases de desarrollo, aunque la mayoría sigue en etapas de piloto o experimentales.

- *Esfuerzos Federales*

#### *El programa de Liderazgo Ambiental*

Constituye la punta de lanza de los esfuerzos federales para explorar alternativas a las respuestas tradicionales de aplicación de la ley.

De acuerdo con los planteamientos de la EPA, tiene cuatro objetivos básicos:

- 1) Examinar los componentes esenciales de los que deberían ser los más avanza dos sistemas de cumplimiento.
- 2) Identificar los procedimientos de verificación que permitan asegurar que el ELP esté funcionando.
- 3) Establecer medidas de responsabilidad para que los sistemas de control resulten confiables para el público.
- 4) Promover la participación comunitaria en la comprensión y el apoyo a propuestas de cumplimiento innovadoras.

Los participantes obtienen diversos beneficios. Además del reconocimiento público por pertenecer al ELP, a las instalaciones seleccionadas se les concede un periodo de amnistía que les examine durante cierto tiempo de la aplicación de medidas punitivas por violaciones detectadas y dadas a conocer durante el programa.

Al terminar la fase piloto, la EPA examinará el valor y trascendencia de los diversos programas incluidos en el ELP.

### *Análisis*

Por el grado de avance del estudio piloto, aún no es posible realizar una evaluación o un análisis definitivo de los proyectos del ELP: no han concluido y no pueden más que considerarse como esfuerzos en proceso.

### *Ciba-Geigy*

Posee una planta sumamente automatizada en San Gabriel (Luisiana) para la producción de herbicidas, sustancias químicas especiales y tinturas textiles.

La EPA seleccionó a Ciba-Geigy para llevar a cabo varios proyectos independientes del ELP. Al igual que en todos los proyectos del ELP, se creó un equipo integrado por miembros de la planta, así como por representantes de las sedes nacional y regional de la EPA y de la agencia ambiental estatal.

Hoy en día los requisitos ambientales suelen fijarse mediante un proceso formal, abierto a una amplia revisión que ofrece oportunidades claramente delineadas para la participación pública.

### *Duke Power*

La empresa Duke Power opera la Estación de Vapor Riverbend, planta generadora de electricidad a partir del carbón, con una capacidad de 454 megavatios,

fue seleccionada para participar en el ELP con varios proyectos diversos que se llevan a cabo actualmente de manera simultánea.

### *El Programa de auditorias en la Estación de Vapor Riverbend*

Uno de los proyectos entraña el intercambio de auditores, que es una variante de la concepción de auditorias por parte de terceros: Riverbend proporciona un auditor para que participe en actividades de verificación en una planta de energía del Servicio Público de Arizona, a cambio de un auditor de la propia APS que verifique la instrumentación del programa de auditorias en Riverbend.

### *El incentivo de los programas de auditorias*

La principal pregunta que puede plantearse acerca de cualquier programa que ofrezca incentivos para la realización de auditorias es si se justifica la tolerancia en cuanto a la aplicación de la ley, que la agencia ofrece a cambio de los resultados de una auditoria.

El argumento a favor de la condonación de sanciones por violaciones descubiertas en las auditorias plantea que es de crucial importancia la detección, y pronta corrección, de las violaciones ambientales.

### *Programas de auditorias y ambigüedad*

La cuestión de cuantificar o establecer un beneficio económico “significativo” introduce un segundo conjunto de aspectos en torno a los programas de amnistía para auditorias. Dependiendo de ciertos criterios establecidos en el programa de amnistía, las instalaciones son completamente inmunes a la judicial por incumplimientos, o están en una situación de riesgo total por haberlos cometido. Desafortunadamente, estos criterios no son materia con la que se puedan integrar decisiones objetivas, claras e indiscutibles.

### *Programa de participación comunitaria de la Estación de vapor Riverbend*

El segundo proyecto ELP, el de Riverbend, está orientado a la participación comunitaria y de los empleados. Como parte de este esfuerzo, el equipo de ELP pretende desarrollar cursos de enseñanza sobre las plantas generadoras de electricidad, su interacción con los ecosistemas y su participación en las iniciativas de prevención de la contaminación.

### *Base Aérea Militar McClellan*

La Base Aérea Militar McClellan se localiza a once kilómetros de Sacramento California. Sus instalaciones ocupan una superficie de alrededor de 1,200 hectáreas, donde trabajan cerca de 16,000 empleados.

El ELP McClellan pareciera ser un esfuerzo por desarrollar programas que aseguren el cumplimiento y medidas de automonitoreo que, al ponerse en marcha, reduzcan la necesidad de inspecciones regulatorias de rutina.

Aunque el proyecto está planteado como un esfuerzo del ELP para identificar medidas que aseguren el cumplimiento, esta característica se cuestiona en uno de los últimos pasos descritos del proyecto.

En principio, la EPA aceptó la participación de esta empresa a raíz de una propuesta que preveía explorar medidas para asegurar el cumplimiento; pudiera ser que McClellan esté buscando orquestar un intercambio ambiental que le permita pasar por alto obligaciones establecidas.

- *ISO 14000*

Es muy importante destacar que la serie ISO 14000 no establece normas de desempeño para el cumplimiento ambiental. Está concebida más bien, para ayudar a

las empresas a identificar los diversos tipos de controles de manejos internos, esfuerzos de auto inspección, etc.

El propósito fundamental de la ISO 14000 al emitir estas normas de control es fomentar el comercio internacional, mediante la armonización de las prácticas y normas empresariales.

### *Evaluación*

Al menos en su fase de desarrollo actual, la serie ISO 14000 constituye el paradigma de los mecanismos de cumplimiento voluntario. La EPA ha expresado un gran interés en el desarrollo de la serie ISO 1400.

Con todo, la EPA tiene dudas en cuanto al alcance y la eficacia de la serie 14000 tal y como está integrada hoy por hoy.

### *Esfuerzos estatales*

La estructura del gobierno estadounidense, se dice a menudo, está concebida para permitir que los estados sean un semillero de nuevas variedades de mecanismos sociales y regulatorios.

### *Illinois*

La pieza central de los esfuerzos de Illinois para impulsar el cumplimiento de las disposiciones ambientales es el programa de Amnistía Ambiental de Illinois o proyecto Tabla Rosa. La esencia del programa es simple: las empresas que recurren a la IEPA para que realice evaluaciones de desempeño a fin de detectar violaciones, y acepten corregirlas en un tiempo razonable, no reciben sanciones por las infracciones.

Se excluyen del citado arreglo ciertas categorías de violaciones:

- ✓ Los que representen un peligro considerable o inminente para la salud pública o el ambiente.
- ✓ Las previamente identificadas por la IEPA.
- ✓ Las que se consideren un delito grave.
- ✓ Las cometidas deliberadamente durante o después del comienzo del Proyecto Tabla Rosa.

### *Evaluación*

La IEPA conserva el derecho de responder con la aplicación de las leyes, en caso de violaciones detectadas independientemente en pequeñas empresas que hayan abandonado el programa o que nunca fueron elegidos para participar. Con todo, la política de la IEPA en materia de aplicación de la ley en esas instalaciones era casi siempre exentarlas cuando corregían con rapidez la infracción, hubiesen firmado o no un acuerdo formal para ello. Así las empresas tenían poco que temer en cuanto a que les aplicaran la ley.

La IEPA instrumentó por separado otro programa denominado “estudios de asistencia para el cumplimiento.”

Los estudios diferían del proyecto Tabla Rosa en más de un sentido. Para no esperar a que las empresas se ofrecieran voluntariamente a participar, la IEPA se ponía en contacto con los “objetivos” del estudio y les ofrecía la oportunidad de incorporarse al programa.

El programa Tabla Rosa y los estudios de ayuda para el cumplimiento son, en muchos sentidos, estructuralmente similares a los programas de auditoría/amnistía que en la actualidad se evalúan en los proyectos del Programa de Liderazgo Ambiental (ELP) o que ya están funcionando en varios estados.

Por desgracia, el proyecto es tan vulnerable como otros programas de amnistía en materia de “cooptación”: reserva la aplicación de la ley a ciertas circunstancias cuya existencia la gente razonable podría no estar de acuerdo.

## Arizona

El Departamento de Calidad del Ambiente (DEQ) de Arizona está convencido de que es preciso conservar una postura de vigorosa aplicación de la ley como un componente significativo de la combinación reglamentaria global del estado.

El DEQ está dispuesto a aceptar que se incremente la proporción de sus esfuerzos destinados a “consultar” más que a “aplicar la ley”. Sin embargo, confía en que hay un tope natural en ese crecimiento formado por negocios de diversos tamaños y tipos que nunca caminarán hacia el cumplimiento, salvo en respuesta a la aplicación de la ley.

### *Asistencia técnica*

El programa central del DEQ para los fines de este estudio lo administra la Unidad de Asistencia Técnica y Divulgación Educativa (TAEOU). Considera la prevención de la contaminación por desechos peligrosos como su misión primordial. A las instalaciones “elegidas como objetivo”, se les notifica la disponibilidad de la ayuda técnica que puede brindar la Unidad. El DEQ y la TAEOU han decidido enfrentar la tensión entre la asistencia técnica y la aplicación de la ley haciendo algo más que sólo asignar nuevos inspectores para que realicen las visitas de ayuda.

En los cerca de dos años de existencia de programa, el DEQ sólo ha realizado unas 15 visitas para proporcionar asistencia técnica.

### *Evaluación*

El programa TAEOU es poco usual, en el sentido de que no incorpora disposiciones para que las instalaciones se comprometan a corregir “voluntariamente” violaciones detectadas. Dado el acceso público a los resultados de las evaluaciones del TAEOU, es fácil imaginar las energéticas protestas que podría generar un incidente de



contaminación o una infracción a las disposiciones en una instalación donde se hayan descubierto problemas durante una visita del personal de la TAEOU.

### *Visitadores de Circuito*

El circuito de visitadores fue un intento de establecer una figura itinerante, con amplia experiencia en el manejo de pequeños sistemas de agua, que proporcionará ayuda técnica bajo contrato con el DEQ. Para su operación, éste identifica los sistemas que, por su tipo, población o dificultades previas, pueden beneficiarse de manera importante con el servicio.

Al concluir la visita, se hacen las sugerencias en cuanto a cómo mejorar la operación o el cumplimiento, y se documenta la recomendación en un escrito que se entrega al operador de la instalación.

### *Minnesota*

Es el único estado que ha sido designado por la EPA para realizar intercambios ambientales, con el proyecto XL. El estado apoya decididamente y fomenta instrumentos que promueven el cumplimiento sin tener que recurrir a acciones legales, porque cree que su uso generalizado producirá beneficios importantes para el estado.

### *Programa piloto de mejoramiento ambiental / Política de privilegio de auditoría*

Se promulgó en 1995, al margen de su nombre, un tanto genérico, la legislación creó un privilegio de auditoría probatoria modificada para las sanciones de aplicación en ciertas violaciones detectadas que se corrigen de manera satisfactoria. La ley establece un periodo de cuatro años durante los que se valorarán sus conceptos. Los funcionarios de Minnesota esperan que el PPMA emprenda un proceso que fomente que las instalaciones que en verdad deseen cumplir tomen las medidas necesarias para lograrlo.

## *Evaluación*

El programa PPMA no parece generar riesgos significativos de errores inducidos oficialmente. La agencia ambiental no participa como auditoria ni proporciona recomendaciones de cumplimiento.

La evaluación de los planes correctivos se obstaculiza por la inaccesibilidad a los datos, que podrían sugerir respuestas correctivas diferentes que serían muchísimo más adecuadas.

Por último, el estatuto de Minnesota hace sugerir de nuevo la cuestión de si la amnistía por auditoria presenta tantos ángulos difíciles que requieren solución, que cualquier intento formal por fijar reglas provoca más problemas de los que resuelve.

Es importante reconocer que todo programa de auditoria debe equilibrar las metas de la política pública respectiva de apertura al aplicar la ley, con el objetivo sustantivo de fomentar la pronta corrección de las infracciones.

## *La educación pública y el “ecosentido”*

El PPMA y la oficina del procurador general de Minnesota han colaborado en varias iniciativas de educación encaminadas a proporcionar al público amplia información sobre el cumplimiento.

La Oficina del procurador ha trabajado de cerca con una organización educativa no lucrativa para elaborar guías específicas dirigidas a los alumnos de educación primaria, media, y media superior. Conocidas como las series de “ecosentido”, estas materias educativas se concibieron para ayudar a los estudiantes a integrar los aspectos ambientales y económicos en sus decisiones cotidianas.

## *Proyecto XL*

Minnesota es el único estado al que la EPA ha permitido administrar proyectos XL directamente en las instalaciones.

Los proyectos XL son intercambios ambientales, no verdaderas medidas para asegurar el cumplimiento. Identifican las oportunidades para simplificar o eliminar disposiciones en aras de lograr mayores beneficios ambientales o administrativos.

La ley constituye una política pública en el estado para:

- ✓ Fomentar que los dueños de las empresas midan las emisiones de éstas.
- ✓ Impulsar a los propietarios de instalaciones a que prevengan la contaminación y reduzcan sus fuertes emisiones.
- ✓ Reducir el tiempo y el dinero gastados por las agencias y los dueños de las instalaciones en tareas que no beneficiarán al ambiente.

### *Evaluación*

El mayor riesgo de este celo por la “eficiencia” es, desde luego, para la participación pública.

Los requerimientos procesales reflejan la convicción de que la pérdida de eficiencia se compensa con creces por las ganancias en la aceptación pública y la calidad de la decisión. Los esfuerzos XL que eliminan o reducen drásticamente estos requerimientos reflejan un cambio drástico en la manera de encontrar el equilibrio entre la eficiencia y la toma de decisiones inclusiva.

De todo lo expuesto anteriormente, podemos concluir que las entidades estatales y la EPA están abriendo brecha en su intento de probar nuevas maneras de lograr el cumplimiento y la protección ambientales. Estos nuevos programas e iniciativas seguirán requiriendo nuevas funciones del personal regulatorio y nuevas relaciones al interior de los organismos reguladores y entre éstos y las industrias sujetas a regulación.

## B. Instituciones internacionales bajo el amparo del TLCAN

En lo que respecta a las instituciones internacionales, podemos decir que paralelamente a las instituciones nacionales, éstas juegan un papel preponderante; ya que si bien es necesario un control ambiental al interior del territorio nación, es aún más necesaria una observación que valla más allá de sus fronteras y de los países vecinos. En efecto, las instituciones internacionales ven más allá la problemática ambiental a tratar, estableciendo medidas internacionales para que todos los países luchemos por un bien común, a favor de la protección de la salud y la proliferación de las especies y la continuidad de los ecosistemas, vistos éstos como una necesidad universal.

A este respecto podemos mencionar brevemente lo que han estado haciendo los países miembros del acuerdo que nos ocupa en pro del desarrollo de las actividades comerciales, tratando de evitar la proliferación de contaminaciones.

Para lograr esto, organizaremos el contenido de este tema relacionándolos con efectos en la contaminación atmosférica, del comercio de la electricidad y de las aguas, lo cual presentaremos a manera de tendencias transfronterizas entre los países miembros del TLCAN.

### *1. Estudio sobre los efectos en la contaminación atmosférica*

#### *a. Del comercio de electricidad entre Ontario (Canadá) y Estados Unidos*

La pregunta que resurge, a la par del desarrollo comercial en el cuál estamos inmiscuidos, a todas luces es la siguiente: ¿Mejorará la calidad del aire con el libre comercio?

Al respecto, podemos señalar que, en lo que concierne a la provincia canadiense de Ontario y el este de Estados Unidos, ambos comparten una cuenca aire y sistemas de electricidad profundamente interconectados. La composición en la generación eléctrica

de Canadá difiere mucho de la de Estados Unidos, lo que da lugar a perfiles de emisiones estadounidenses en la calidad del aire de Canadá es de una magnitud considerablemente mayor que el de las emisiones canadienses en Estados Unidos.

Los efectos del TLCAN en el comercio de electricidad son difíciles de cuantificar. El intercambio eléctrico entre Canadá -Ontario, en particular- y Estados Unidos fue muy volátil el decenio pasado. Dos factores principales han determinado el volumen del comercio de electricidad con EU en diversas épocas: El limitado excedente en la oferta de energía para exportación de Canadá y el limitado acceso a los mercados de electricidad de ambos países, en virtud de que la industria continuaba regulada.

### *Proceso de desregulación*

Tras la desregulación aplicada durante las últimas dos décadas en las industrias de telecomunicaciones, transporte y producción de gas natural, hoy la industria eléctrica en América del Norte se encuentra en pleno proceso de reestructuración masiva. La desregulación de la industria eléctrica en Canadá y Estados Unidos y la competencia que gradualmente se está dando en los mercados de electricidad entre los dos países.

### *Perfiles de la generación de electricidad en Estados Unidos y Canadá*

Los perfiles de la generación eléctrica en las dos regiones más importantes, NPCC Y ECAR, ambas regiones presentan perfiles muy distintos entre si.

En la región ECAR predomina la generación a base de carbón, a la que corresponde mas de 80% de la producción. En esta región es redituable el uso de carbón, dado que los estados productores de la región del centro-oeste de Estados Unidos se localizan cerca o en los yacimientos de carbón de la Cuenca de Illinois y del norte de los apalaches. Lo que reduce el costo de transporte.

La región NPCC tiene valores de generación muy distintos: En ella, la producción a base de carbón representa menos de 16%, en tanto que el resto corresponde a

generación nuclear, hidroeléctrica, por petróleo y por gas. Esto explica porque el carbón- tanto de bajo como de alto contenido de azufre-es relativamente caro en la región, dado que los costos de transporte son mas elevados.

b. El Comercio de electricidad entre Canadá y Estados Unidos

Ha sido en buena medida una actividad con un flujo de norte a sur y basada sobre todo en la economía regional. Esto es así porque el costo de los recursos naturales, en particular los asociados con la generación hidroeléctrica y nuclear, tiende a ser menor en Canadá que en EU. Como resultado, las líneas de transmisión y las interconexiones con Estados Unidos más potentes se han desarrollado en Québec, Ontario, Manitoba, Columbia Británica y Saskatchewan.

Si bien en la década de 1990 se registró un incremento en las exportaciones netas de electricidad, resulta difícil atribuir al TLCAN los cambios importantes en ese intercambio. Dos factores principales han determinado las exportaciones de electricidad en este periodo: el limitado excedente en la oferta de energía para exportación de Canadá y el limitado acceso a los mercados de electricidad de ambos países, en virtud de que la industria continuaba regulada.

c. Contaminación atmosférica transfronteriza vinculada con la generación de electricidad a base de carbón

El consumo de combustibles fósiles produce emisiones de bióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) y óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>). Estos compuestos, una vez liberados en la atmósfera, se combinan con otras sustancias para formar lluvia ácida y ozono. La lluvia

ácida afecta a lagos y bosques en tanto el ozono -principal del esmog o neblumo- constituye un importante factor de riesgo para la salud.

Las emisiones a la atmósfera no sólo afectan la zona en la que fueron generadas y sus alrededores inmediatos, sino que tienen un carácter transfronterizo por naturaleza y son transportadas por los vientos predominantes, con lo que afectan cuencas atmosféricas enteras.

En términos globales, las emisiones generadas por vehículos automotores del sur de Ontario contribuyen a la formación de ozono con porcentajes que van desde 0 hasta 13% en las zonas de “incumplimiento” de Boston y Pórtland (Maine), respectivamente. La contribución máxima del consumo de combustibles fósiles de Ontario a Estados Unidos se registra en Pórtland, donde en condiciones de niveles elevados de esmog 4% del ozono puede atribuirse a la generación eléctrica en la provincia.

Resulta claro que en los próximos años, conforme se desregule la industria eléctrica y se empiecen a registrar flujos libres entre las regiones, el TLCAN puede tener un impacto directo en la calidad del aire como consecuencia de los efectos del libre comercio de electricidad en la generación por combustibles fósiles en ambos países.

d. *Reglamentación ambiental en Estados Unidos y Ontario, Canadá*

En un mercado de electricidad competitivo, en el que se prevé un aumento del comercio de energía, la existencia de límites distintos para los niveles de emisión puede afectar la competitividad. Si un país o provincia establece niveles de desempeño ambiental muy distintos en ciertas áreas, podría debilitar la posición competitiva de las empresas de servicios públicos eléctricos.

### Programa sobre Lluvia Ácida

Establecido en los términos de la Ley de Aire Limpio para atender las emisiones de SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub>, el Programa sobre Lluvia Ácida se instrumenta en dos fases: la primera, comenzó en enero de 1995 y, se propuso reducir las emisiones de SO<sub>2</sub> de las principales fuentes de la industria de la electricidad; en tanto que la segunda, inició en enero de 2000 y, se aplicará a todas las plantas de caldeo por combustión fósil de capacidad superior a 75 MW.

El Programa sobre Lluvia Ácida también contiene normas par las emisiones de NO<sub>x</sub>, basadas en las innovaciones tecnológicas y diseñadas para reducir estas emisiones 1.8 millones de toneladas métricas por debajo de los niveles de 1980.

### La Comisión sobre Transporte de Ozono

La Comisión sobre Transporte de Ozono (OTC) ha formulado reglamentos que afectan las emisiones de NO<sub>x</sub> de las plantas generadoras de electricidad. La EPA ha clasificado esta región como una región de “incumplimiento”, lo que significa que en la región se rebasan las normas federales de calidad del aire. El objetivo de la OTC es instrumentar reglamentos que ayuden a la región a cumplir con tales normas.

### *Convocatoria un plan de instrumentación estatal para reducir las emisiones de NO<sub>x</sub>*

La contaminación atmosférica es transfronteriza por naturaleza y son los vientos predominantes los que la transportan.

La EPA determinó que una parte importante de la contaminación atmosférica en la región OTC era resultado de emisiones provenientes de las entidades de la región centro-oeste de Estados Unidos. Por ello la EPA decidió emitir la convocatoria a un plan de instrumentación estatal para la reducción de NO<sub>x</sub>, que establece límites para las



emisiones de NOx suficientemente bajos como para permitir que todos los estados cumplan los objetivos nacionales de calidad del aire y, que exige a los 22 estados de la región.

### Reglamentación ambiental de Ontario, Canadá

En contraste con Estados Unidos, donde la EPA formula reglamentos que se aplican en todo el país o en regiones específicas, en Canadá las provincias suelen tomar la iniciativa en la formulación de su propia reglamentación ambiental, en correspondencia con el marco y las normas que el gobierno federal ha establecido en la Ley Canadiense de Protección Ambiental.

La Ley de Protección Ambiental de Ontario es la ley de más amplio alcance y el principal instrumento jurídico para el control de las emisiones en la provincia, incluidas las que se derivan de las plantas generadoras a base de carbón.

### Otros reglamentos ambientales

Se están formulando normas para mercurio y partículas PM10 y PM25 en Canadá, como parte del proceso de normalización emprendido en todo el país y en Estados Unidos, bajo responsabilidad de la EPA.

Canadá investiga diversas estrategias para cumplir con el compromiso del Protocolo de Kioto de reducir las emisiones de CO2, en tanto que Estados Unidos no ha suscrito aún el acuerdo.

Si bien los procesos van avanzando en paralelo en los países, es necesario armonizar los plazos para el monitoreo, la formulación de límites de emisión y la instrumentación de los programas, a fin de mantener reglas de juego parejas entre los generadores de energía eléctrica en un mercado de electricidad abierto.

### *Perfiles de las emisiones atmosféricas de Ontario y la región ECAR*

Los índices de emisión de Ontario son menores debido a la composición de su producción, que incluye energía nuclear, hidroeléctrica y de fuentes fósiles. Los generadores de electricidad en las entidades estadounidenses vecinas, que comparten la cuenca atmosférica de Ontario, dependen básicamente de combustibles fósiles para cubrir la demanda de energía eléctrica.

### *Comparación de las tendencias de las emisiones de SO<sub>2</sub> en la región ECAR y en Ontario*

Ontario ha logrado estas reducciones a partir de la conversión de unidades de caldeo por petróleo o caldeo por gas natural, y también gracias al aumento en el uso de carbón de bajo contenido de azufre y a la instalación de purificadores en una estación de caldeo por carbón.

Se prevé que las emisiones de SO<sub>2</sub> en Ontario disminuirán nuevamente, conforme las unidades nucleares vuelvan a entrar en operación en los próximos años. De manera semejante, los generadores de la ECAR han instalado purificadores y cambiado a carbón de bajo contenido de azufre para reducir sus emisiones de SO<sub>2</sub>.

### *Modelación del sistema eléctrico de América del Norte en condiciones de libre competencia*

El primer estudio fue realizado por Hill and associates, empresa consultora estadounidense, especializada en modelación y pronóstico de la demanda de carbón y la generación de electricidad. El estudio modeló el desempeño de las plantas estadounidenses y canadienses en condiciones de mercado competitivas y diferentes escenarios ambientales durante el periodo 2002-2007.

El modelo consideró restricciones ambientales y de transmisión, características específicas de las plantas generadoras, costos de combustibles y costos de control de

emisiones en diferentes escenarios ambientales, y a partir de estas variables generó proyecciones sobre generación a base de combustibles fósiles, emisiones, estrategias de cumplimiento, precios e importaciones y exportaciones.

Se utilizó el modelo GE MAPS para modelar el sistema de interconexión eléctrica del este de Estados Unidos, incluido Ontario. El modelo GE MAPS resuelve la operación óptima, dados los recursos disponibles, para lapsos de dos horas durante todos los días de un año. El modelo asigna a cada periodo los valores que satisfagan de manera más redituable el suministro.

## *2. Mejoramiento de la infraestructura de aguas residuales en la frontera Arizona-México*

### *Análisis de tendencias e ideas*

Este proyecto analiza el efecto del TLCAN en el número y tipo de infracciones de la Ley de Agua Limpia en las tres instalaciones de tratamiento de aguas residuales de la frontera Arizona-México.

El estudio trata también de la relativamente escasa información sobre observancia de la legislación en Estados Unidos y México.

Hacen falta más estudios, con datos más completos sobre Estados Unidos y México a fin de evaluar exhaustivamente los efectos del TLCAN en el tratamiento de aguas residuales en la frontera Arizona-México.

### *La Problemática*

Aunque la línea fronteriza Arizona-México tiene solo 560 kilómetros, sus problemas ambientales no son menos graves que los de California o Texas, que atraen casi toda la atención de la prensa. Desde la adopción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, en la frontera Arizona-México se ha observado un

auge de industrialización y crecimiento, pese a la insuficiencia de servicios básicos como los de tratamiento de aguas residuales.

A pesar del problema permanente del tratamiento de aguas residuales, no hay tratado, ni ley, que diga concretamente cómo resolver los problemas binacionales de tratamiento de aguas residuales.

En el TLCAN y en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) hablan de una prohibición general referente a la infracción de la legislación ambiental de cada país, pero, ninguno de los dos acuerdos trata, de la forma en que puede solucionarse el problema del tratamiento de las aguas residuales en el ámbito binacional.

### *Hipótesis*

Se suponía que habría más infracciones en las tres ciudades muestra por el incremento en el desarrollo y la industrialización, derivadas del TLCAN. Se esperaba además, que las infracciones seguirían en aumento hasta la planta de tratamiento de aguas residuales debido al repentino crecimiento generado por el TLCAN.

### *Legislación pertinente en Estados Unidos de América*

Estados Unidos se rige por el sistema jurídico del common law, que se basa en el establecimiento de leyes federales y estatales, que luego son interpretadas por los tribunales estatales y federales. La mayoría de las leyes ambientales están redactadas de la misma manera, con una descripción de lo que ellas se estipula, y una disposición de carácter judicial que describe las sanciones y otros correctivos procurables al amparo de la ley en cuestión.

Todas las leyes ambientales de Estados Unidos, entre ellas la CWA, tienen una disposición muy importante, la de demanda ciudadana.

La demanda ciudadana es una acción judicial que puede interponer cualquier interesado contra un contaminador o el órgano regulador responsable de garantizar que la CWA no sea infringida.

Aunque el derecho de demanda ciudadana es importante, su valor para la gente es directamente proporcional a la cantidad de información que sobre observancia de la ley tengan los posibles afectados legalmente habilitados para interponer acción judicial ciudadana.

La ley de libertad de información (Freedom of Information Act,24 FOIA) permite a la ciudadanía el acceso a la información y documentación gubernamental mediante solicitudes por escrito.

### *Legislación mexicana pertinente*

Las raíces de la legislación ambiental de México parten de su Constitución Política, a diferencia de la legislación federal de Estados Unidos.

México tiene un sistema de código civil, a diferencia del sistema de Estados Unidos, lo que, en esencia, significa que los tribunales no desempeñan el papel principal en la reforma e interpretación de las leyes.

La Ley general del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de México describe los principios fundamentales de la legislación ambiental, y además atiende la cuestión del tratamiento de aguas residuales.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SMARNAT) es la principal dependencia responsable de aplicar y hacer cumplir la LGEEPA.

El Instituto Nacional de Ecología (INE) es el responsable del desarrollo de la legislación y las políticas generales, incluido el establecimiento de normas ambientales y la

realización de estudios para determinar el impacto de la contaminación en el medio ambiente.

México, si cuenta con un sistema de registro, que es en el fondo una versión menos regulada que el sistema de permisos. Este sistema está a cargo de la Comisión Nacional del Agua (CNA). El programa exige que todas las descargas sean declaradas a la CNA e informa a las entidades que generen las descargas sobre las normas oficiales que deben respetar las descargas.

Aunque es muy similar en cuanto a contenido y procedimiento a la legislación ambiental de Estados Unidos, la LGEEPA no contiene ninguna disposición que otorgue a los ciudadanos el derecho de interponer acción judicial contra una dependencia reguladora o un infractor de esta ley. La LGEEPA describe la idea de “denuncia popular”, la cual se interpone ante la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPa), que es un método de participación ciudadana, pero ninguna delegación da autoridad directa al ciudadano.

Las principales diferencias son, que el sistema jurídico de México proporciona menos canales para que la ciudadanía participe en las acciones del gobierno.

#### *Disposiciones aplicables del TLCAN y el ACAAN*

Tanto el TLCAN como el ACAAN (acuerdo paralelo en materia ambiental) contienen secciones referentes al medio ambiente, pero sólo en términos generales. El TLCAN menciona brevemente los objetivos ambientales.

La sección más importante del ACAAN dispone que todas las partes integrantes del acuerdo apliquen de manera efectiva sus legislaciones ambientales.

De conformidad con el ACAAN, la aplicación efectiva implica dar a conocer a la ciudadanía información en materia de incumplimiento y establecer un sistema de control de registros e informes.

El ACAAN reconoce que la aplicación efectiva de la legislación ambiental, implica la promoción de la transparencia gubernamental y la participación ciudadana en las decisiones de las autoridades.

Como la participación ciudadana es distinta en cada país miembro del TLCAN, es importante que la CCA tenga en cuenta que no todas las peticiones ciudadanas contendrán toda la información existente sobre el tema particular de la petición.

#### *Explicación general de los datos de Estados Unidos*

Los datos de Estados Unidos mostraron que hubo repetidas infracciones en las plantas de Nogales y Bisbee, y sólo tres infracciones en la de Yuma. Los datos de estas plantas arrojaron varias conclusiones preliminares:

- ✓ En primer lugar, el inicio del TLCAN parece haber tenido poca incidencia en la eliminación, disminución o aumento del número de infracciones en el tratamiento de aguas residuales en las plantas de Nogales y Bisbee.
- ✓ En segundo lugar, parece ser que la precipitación pluvial incide en las infracciones en el tratamiento de aguas residuales de la planta de Bisbee en particular, y posiblemente también en la de Nogales.

#### *Datos de Nogales*

Se observa que en los años 1994 y 1998 aumentó el número de infracciones. El número de infracciones de 1998 fue poco más del doble del promedio de infracciones cometidas en todo el periodo de nueve años. Si bien el número de infracciones fluctúa

de uno a otro año, durante todo el periodo de los nueve años la planta infringió la CWA al menos siete veces por año.

La demanda bioquímica de oxígeno, es el oxígeno disuelto que los organismos necesitan para la descomposición aeróbica de la materia orgánica en el agua. La DBO a manudo se utiliza como una medición para determinar la eficacia de una planta de tratamiento de aguas cloacales, o para determinar el potencial de un efluente para degradar una corriente. Aunque la DBO se genera de manera natural, está regulada en el permiso NPDES a fin de garantizar biológica de las aguas receptoras no sea alterada por la descarga del efluente.

#### *Impacto del TLCAN en la planta de Nogales*

Los índices de infracción de la planta de Nogales son más o menos los mismos antes y después de entrar en vigor el TLCAN, excepto en 1998, pero esto no indica necesariamente que los efectos del TLCAN no hayan repercutido en la planta. Los datos indican más bien que son varios los factores que influyen en el número de infracciones en la planta; y es probable que los efectos del TLCAN se encuentren entre estos factores.

Resulta evidente que en la región de Nogales se observó un mayor desarrollo industrial provocado por el TLCAN.

#### *Falta de control de las aguas pluviales en la planta de Nogales*

El control de la contaminación del agua por fuentes no puntuales es uno de los problemas ambientales más difíciles de este siglo. La contaminación “por fuente no puntual” en la contaminación proveniente de muchas fuentes distintas; los contaminantes son transportados por los escurrimientos de aguas pluviales y de deshielo.

La contaminación por fuentes no puntuales se regula a menudo en el ámbito local, por medio de ordenanzas municipales, que disponen que las empresas, hogares e



industrias deben cumplir los reglamentos para el desagüe de aguas pluviales, a fin de controlar los escurrimientos y la erosión de determinado lugar o área.

#### *Datos de la planta Mule Gulch, de Bisbee*

Al igual que en la planta de Nogales, la cantidad más alta de infracciones a la CWA en la planta de Bisbee corresponde al año 1998. A diferencia de la planta de Nogales -desague dividido- la planta de Bisbee funciona como desagüe combinado que, durante las lluvias, descarga aguas residuales no tratadas.

Como la planta de Bisbee sigue funcionando como desagüe combinado, su capacidad para tratar aguas residuales se reduce considerablemente en temporadas de lluvia ya aumentan las probabilidades de que se cometan infracciones.

Un desagüe combinado es aquel en el que se utilizan un solo colector para captar tanto los escurrimientos de aguas pluviales como los desechos sanitarios.

La planta de Bisbee es una planta de tratamiento de aguas residuales importantes para la zona oriental de la región fronteriza Arizona-México principalmente por dos razones:

- ✓ La primera es que ésta es la principal planta de tratamiento de aguas residuales para el área más cercana a la frontera, al este de la planta de Nogales.
- ✓ La segunda es que se encuentra a pocos kilómetros de un área fronteriza, en Naco, estado mexicano de Sonora, donde las aguas residuales sin tratamiento pasan de México a Estados Unidos.

#### *Datos de la planta de Yuma*

Esta planta registró solo tres infracciones, se trata de una cantidad curiosamente muy baja de infracciones en comparación con otras plantas en la frontera Arizona-México, y es un firme indicador de que los métodos de operación en la planta Yuma pueden constituir un ejemplo para otras plantas de tratamiento de aguas residuales.

Por lo tanto, el éxito de la planta de Yuma respecto al cumplimiento de la CWA confirma la teoría de que los problemas experimentados por una región fronteriza menos visible son el resultado tanto de las políticas como de cualquier factor.

### *Métodos de México*

México no posee ningún reglamento que permita al ciudadano acceso a la información y documentación gubernamentales en materia ambiental. Ninguna de la leyes ambientales mexicanas obliga a presentar informes de monitoreo de descargas ni nada similar que registre el cumplimiento de los permisos y demás leyes.

La falta de información de México demuestra la debilidad del TLCAN y el ACAAN con respecto a la participación ciudadana. Aunque el ACAAN aborda el aspecto de la participación ciudadana en el establecimiento de leyes y otras decisiones del gobierno, la realidad es que resulta muy difícil obtener información sobre cumplimiento de la legislación.

La solución más obvia a la aparente dificultad de obtener información sobre tratamiento de aguas residuales, sobre todo en México, sería crear un puesto de “embajador” que ayude a la ciudadanía a solicitar y obtener dicha información.

Otra solución sería que cada país tuviese su propio funcionario tipo FOIA. Sea cual fuere la forma en que llegue a un gobierno transparente y al acceso de la ciudadanía a la información concerniente con el medio ambiente, tal acceso es necesario para el cumplimiento adecuado y efectivo de la legislación ambiental.

*El método más directo y efectivo para garantizar que todos los ciudadanos de Canadá, Estados Unidos y México tengan acceso a los documentos gubernamentales relativos al medio ambiente*

Este sería establecer otro acuerdo que exija transparencia gubernamental en materia ambiental. Considerando las diferencias en los regímenes jurídicos de las tres Partes del TLCAN, no es necesario que el acuerdo dicte lo que deberá hacer cada país para otorgar libre acceso a esta información gubernamental, sino que cada gobierno, por su cuenta, debería crear y poner en práctica leyes sobre apertura de archivos.

### *Estrategias para resolver los problemas fronterizos de tratamiento de aguas residuales*

No existen soluciones fáciles para los problemas ocasionados por las constantes infracciones a la legislación federal en las plantas de Nogales y Bisbee. Al ampliar el estudio e incluir más plantas de tratamiento de aguas residuales es probable que se detecten aún más infracciones. La EPA considera que, a diferencia de lo que dice textualmente la CWA, tiene completa discreción para decidir si persigue o no una infracción.

### *Ubicación del personal de aplicación de la legislación*

Un elemento clave, de hecho, para el éxito de un plan de aplicación de la legislación para la zona fronteriza Arizona-México sería el establecimiento de una oficina de la EPA en Arizona. Aunque la EPA coordina el programa NPDES en Arizona en virtud de la CWA, no cuenta con una oficina y ni siquiera un empleado que se encargue de los asuntos del agua y que trabaje de manera permanente en Arizona.

La reparación y modernización de las instalaciones, además de la aplicación permanente de la legislación y la participación ciudadana, garantizarán que el frágil ambiente desértico sonorense de la frontera Arizona-México se sustentará durante años.

### *Creación de un plan de ataque*

La Oficina General Contable de Estados Unidos presentó un informe en marzo de 2000 cuya conclusión fue que “los esfuerzos binacionales para atender las necesidades de las comunidades se ven obstaculizados por la falta de un plan estratégico que elimine los obstáculos para mejorar la infraestructura ambiental”.

La jerarquización de las necesidades garantizará que las localidades con necesidades mayores, como Bisbee y Nogales, tengan la capacidad de realizar los cambios necesarios para proteger la salud humana y el medio ambiente mediante mejores procesos de tratamiento de aguas residuales.

Cabe hacer referencia, respecto a este punto, que coincido ampliamente con los autores del trabajo realizado al seno de la CCA, derivado del simposio de octubre del 2000<sup>48</sup>, respecto a que hace falta que continuemos analizando, estudiando y recopilando mas datos sobre las infracciones en las plantas de tratamiento de aguas residuales, ya que con esto factiblemente se revelarán problemas, y con esto se pueden aportar soluciones que mejoren el tratamiento de aguas residuales en la zona fronteriza Arizona-México.

Y, cierto es que, un estudio más incluyente y de plazo mas largo puede proporcionar mas información sobre las causas de contaminación en la zona fronteriza de Arizona.

El ejercicio que representa estudiar los efectos de contaminación en el medio ambiente es, por lo regular, un primer paso fundamental hacia la creación y aplicación de soluciones.

En cuanto a la liberalización del sector de servicios, hay indicios de que se está formando una relación de beneficio para todas las partes. La OCDE ha analizado 64 inversiones privadas en el tratamiento de aguas residuales en todo el mundo y observó que se obtuvieron beneficios en los aspectos económico, ambiental y de desarrollo.

---

<sup>48</sup> Efectos Ambientales del Libre Comercio, CCA, Canadá 2002.

Una preocupación significativa surgida al seno de las exposiciones realizadas a lo largo de los trabajos expuestos en la CCA, en su simposio de octubre del 2000, es que los negociadores del ALCA que se ocupan de las inversiones y de los servicios tendrán que decidir entre un enfoque vertical negativo como en el TLCAN o un enfoque de bajo hacia arriba, benéfico, como en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

*V. La misión de los gobernantes y los gobernados para lograr el equilibrio perfecto entre ambiente sano y desarrollo sostenido*

Los gobiernos establecen planes y programas de acción a cumplirse o bien a desarrollarse durante un periodo determinado. Estos son contemplados en lapsos muchas veces más allá de su periodo de gobierno, ya que la protección del equilibrio ecológico es una prioridad sin límite de tiempo con el cual se conjugan el ambiente sano de la comunidad y el logro del desarrollo sustentable anhelado por la gran mayoría de los gobiernos.

Asimismo el gobierno debe estar al día en las modificaciones o adecuaciones a sus legislaciones existentes, así como también en la creación de nuevas leyes o reglamentos a favor de la protección ambiental.

Pero eso no es todo, el gobierno debe velar porque esas leyes y reglamentos sean cumplidos en su totalidad, por lo que debe vigilar que las autoridades competentes ejerzan su actividad de acuerdo a lo establecido, y en su caso este debe crear organismos o instituciones para tal efecto, así como capacitar a las personas que se encargan de ello para que cumplan su función debida y oportunamente en bien del desarrollo económico y la protección ambiental de la nación. Caso contrario debe el gobierno tener la capacidad para remover a quien no cumpla sus funciones, así como imponer, en su caso, sanciones administrativas y hasta penales por el desacato en el desempeño de su trabajo.

El paso a cumplir por parte de los gobernados es la exigencia del apego y respeto de los planes y programas de acción por parte del gobierno; así como también cooperar para que las leyes y reglamentos se apliquen debidamente. Esto es, que en caso de

conocer que los planes y programas establecidos por el gobierno no se están llevando a cabo parcial o totalmente, debemos hacernos escuchar y exigir a nuestros gobernantes la observancia y debido cumplimiento de los mismos; asimismo debemos cooperar con las autoridades a efecto de denunciar todo hecho contrario a la legislación que tenga consecuencias o pudiera causar efectos perjudiciales al medio ambiente y a la salud.

Pero para poder realizar lo anterior, es menester que los ciudadanos conozcamos nuestras leyes y reglamentos, así como también debemos saber los ciudadanos que autoridades están relacionadas para cada efecto y cuales son los medios que podemos hacer valer en caso de conocer o ser parte de algún conflicto concerniente al medio ambiente.

Por otra parte, cabe señalar que los países miembros del TLCAN, están evaluando constantemente (mediante conferencias, reuniones de trabajo, simposios, estudios, investigaciones, etc.) los efectos ambientales del libre comercio de América del Norte, esto para poder continuar con las implementaciones o modificaciones necesarias a sus legislaciones, para el correcto desempeño del comercio a la par del cuidado del medio ambiente y la salud, esto no sólo al interior de dicha zona comercial, sino también aún más allá de sus fronteras.

A. Apreciación de los Efectos Ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Del estudio efectuado al Marco de Trabajo Analítico realizado por la CCA<sup>49</sup>, encontramos que éste identifica cuatro áreas principales donde los cambios relacionados con el TLC en el comercio y la inversión se conectan con el medio ambiente, los cuales son los siguientes:

- 1) Producción, control y tecnología,
- 2) Infraestructura física,
- 3) Organización social, y
- 4) Política gubernamental.

Asimismo encontramos que los Impactos e indicadores ambientales, es una preocupación fundamental en el estado de los cuatro medios importantes, es decir:

- 1) Aire,
- 2) Agua,
- 3) Tierra y
- 4) Biotas.

Por lo que hemos constatado, que la documentación que representa la Fase II de la elaboración del Marco de Trabajo Analítico para la Evaluación de los Efectos Ambientales del TLC, se diseñó para especificar variables cruciales, identificar vínculos lógicos, dar cuenta de la información existente e indicar en que puntos se necesita mayor desarrollo, monitoreo o más datos.

En los puntos donde si conviene, el marco de trabajo ha incorporado la metodología desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), incluidos sus componentes esenciales: escala, estructura, tecnología, producto y efectos reguladores.

---

<sup>49</sup> Evaluación de los efectos ambientales del TLCAN, Marco de Trabajo Analítico (fase II) y Estudios Temáticos. Serie Medio Ambiente y Comercio. CCE, No. 6, 1999, Montreal (Québec) Canadá.



Este marco de trabajo se basa en estudios realizados por los gobiernos y los organismos de investigación en América del Norte y contribuye al mismo tiempo con ellos.

Este marco ha tomado tres temas, los cuales tienen efectos directos con el medio ambiente y, que son los siguientes:

- 1) El maíz en México,
- 2) La ganadería de engorda en Estados Unidos y Canadá, y
- 3) La electricidad en toda América del Norte.

Ha quedado asimismo afirmado como el TLCAN, mediante los procesos económicos, sociales y político, puede influir en el medio ambiente de América del Norte, de acuerdo a las siguientes hipótesis:

- 1) Las nuevas actividades económicas podrían estar concentradas en unas cuantas empresas grandes operando en lugares donde las condiciones ambientales sean mas favorables y el cumplimiento de la reglamentación ambiental sean mas estricto.
- 2) La liberalización en todos los ordenes de la economía asociada al TLCAN puede intensificar las presiones de la competencia en la región. Esto podría provocar que las empresas reduzcan los costos de las suministros en parte al reducir las protecciones ambientales o presionando al gobierno para que disminuya las normas ambientales.
- 3) Las presiones en la competitividad generada en el mercado por la liberalización pueden acelerar procesos de modernización de capital y de tecnología, la liberalización puede provocar un crecimiento económico que promueva la modernización industrial y reduzca la tensión ambiental.
- 4) La liberalización del TLCAN en sectores y productos específicos puede provocar que aumenten el uso y la sustitución de productos importados superiores en su aspecto ambiental para alternativas domésticas, el

impacto ambiental de la liberalización puede ser un proceso dependiente de la trayectoria, cuyas consecuencias finales obedezcan a las opciones tomadas.

- 5) La liberalización asociada con el TLCAN puede influir en las actividades corporativas y las políticas gubernamentales al propiciar el reforzamiento de las normas ambientales y de los reglamentos para alcanzar una norma regional común.
- 6) La convergencia en la elevación de la reglamentación podría ser dirigida por el estado mediante ajustes individuales, al hacer participar a otros interesados podría crear procedimientos regionales y multilaterales que se ajusten a los requisitos ambientales.

## 1. *El tema en sus contextos ambiental, económico, social y geográfico*

### *Contexto ambiental*

Los efectos ambientales de un tema son determinados a menudo por una gran variedad de fuerzas, muchas de las cuales no reciben influencia del TLCAN. Son presiones ambientales los desechos, los productos intermedios y las emisiones provenientes de las actividades económicas a medida que los productos y servicios son generados y consumidos, y que son usados los recursos naturales en su producción.

### *El contexto económico*

Este marco de trabajo atiende factores macroeconómicos internos, factores macroeconómicos internacionales y factores macroeconómicos internos.

### *El contexto social*

La dinámica de un sector específico, puede percibir la influencia de su contexto social y de las instituciones sociales que las sustentan. Un factor social importante lo constituyen la cantidad y la movilidad de la fuerza laboral, y su respuesta a los estímulos ajenos a los del mercado; otro sería la migración, interna o internacional, puede ser tanto causa como resultado del cambio ambiental; y el último, para terminar, sería la cultura.

### *El contexto geográfico*

La región muestra una extraordinaria diversidad geológica, climática e hidrológica; los 275 millones de consumidores de EUA forman un mercado mucho mayor que los constituidos por los 85 millones de México, o los 30 millones de Canadá.

## *2. El TLC y sus relaciones*

El TLCAN no es tan solo un conjunto fijo de reglas que entraron en vigor el primero de enero de 1994. Es un régimen dinámico que comenzó a influir en la vida económica de la región desde que, en 1990, surgió como una posibilidad. Un régimen cuyos organismos se están ampliando de manera paulatina, así como también las facultades de las reglas iniciales.

Se entiende por instituciones del TLCAN los 26 organismos intergubernamentales trilaterales creados directamente por el TLCAN. Desde su entrada en vigor se han formado 24 mas para instrumentar, interpretar y ampliar los acuerdos y principios.

La composición sectorial del comercio puede afectar al medio ambiente de manera tanto positiva como negativa. En el marco de trabajo de la CCA, los flujos comerciales serán evaluados por cada producto, sus insumos, etcétera; entre los miembros del TLCAN. Al evaluar los cambios entre los 3 países de América del Norte es importante concentrarse en la inversión directa, mas que en la cartera. Los flujos económicos de

los tres países es estudiado y se verifican sus incrementos de porcentaje al igual que sus bajas.

Datos preliminares del programa de entrevistas realizado en 1995 por el proyecto Efectos del TLC permiten ver que el anuncio y la llegada del TLC provocaron inversiones ambientales en firmas de propiedad extranjera y nacional de México.

Para demostrar la presencia de una relación, atribuible al TLC, entre el comercio y la inversión transfronteriza, es importante tomar en cuenta las otras condiciones macro y micro económicas que influyen en el comercio y los flujos de IED; otro factor sería los cambios en el estado de tiempo y las condiciones del clima.

### 3. *Comercio, Inversión y Medio Ambiente en el TLCAN*

El comercio y la inversión propiciados por el TLC influyen en el medio ambiente, esto puede evaluarse de manera más adecuada con los propósitos actuales, no en el nivel macroeconómico mediante modelos cuantitativos, sino mediante el examen de las operaciones de cada planta y firma, de la infraestructura física de la que se sirven éstas, de la organización social que las rodea y de la política gubernamental que reglamenta su conducta y la de sus interesados.

#### *Vínculos con el medio ambiente*

El TLC tendrá impactos en el medio ambiente: producción, control y tecnología, infraestructura física, organización social, política gubernamental; estas áreas en las que el TLC puede tener impactos ambientales son los puntos nódales en la transmisión de las fuerzas económicas del TLC en forma de presiones, apoyos y cambios ambientales.

### *Influencia del TLCAN con el Medio Ambiente*

El TLC influye en el medio ambiente. Con la producción, pueden servirse de procesos productivos y tecnologías que demanden pocos insumos por unidad de producción y que reduzcan las emisiones, desechos y subproductos que tansen el medio ambiente; la tecnología es un factor crucial para aumentar la productividad total de la firma o sector, y así puede traer importantes beneficios para el medio ambiente.

Es importante la presencia y aplicación de un sistema de control ambiental basado en normas estrictas o de un código ambiental aplicable a toda la industria, y la manera en que una “cultura ambiental” se implementa al sistema de control y la firma en su conjunto para beneficiar su interacción con el medio ambiente.

### *Infraestructura física*

Esta abarca las instalaciones en los sectores públicos y privado necesarias para transportar y transmitir los insumos y productos de la producción relacionada con el TLC; la infraestructura puede también asegurar que la producción y su distribución y consumo sean más o menos amigables con el medio ambiente.

Las instituciones del TLC han observado un desempeño variable en el establecimiento de reglamentaciones ambientales estrictas, aplicables a toda la región, que regulen el transporte.

### *Organización social*

El mejoramiento ambiental surge de una red bien desarrollada de organizaciones sociales que puedan agregar a la lógica económico-mercantil importantes valores ambientales, culturales y públicos. La organización social se basa en los grupos empresariales, laborales, comunitarios, de consumidores y ambientalistas, otras cooperativas y grupos autóctonos.

La organización social consiste, en los regímenes de derechos de propiedad, que pueden respaldar los objetivos ambientales y el respeto a los valores, mas allá de la ganancia a corto plazo. Otro elemento de la organización lo constituye la migración y la cultura.

### *Política gubernamental*

Mediante gastos directos, regímenes fiscales, crédito, subsidios, cargos a los usuarios, programas de reservas y de conservación, con propósitos ambientales respecto a un sector específico o la economía en su conjunto.

Los efectos ambientales de la política gubernamental dependen mucho del equilibrio de los recursos y de los vínculos entre el Estado y la Sociedad.

Las políticas más relacionadas con los asuntos ambientales incluyen reducciones arancelarias unilaterales o arancelarias, el otorgamiento de créditos a la exportación y las reglamentaciones a la IED. Ciertas políticas gubernamentales afectan al medio ambiente: su comercio y flujo de inversión.

### *Impactos e indicadores ambientales*

Las presiones ambientales son procesos que incrementan la tensión en el ambiente en su condición actual, al ejercer una carga adicional sobre su capacidad de absorberlas; ejemplos de tales tensiones son la contaminación y las emisiones que resultan de las actividades industriales y humanas. El primer componente del medio ambiente es la atmósfera.

Encontramos estos indicadores ambientales en: concentraciones y emisiones ambientales de contaminantes comunes del aire: PST (pm10) , CO, SO<sub>2</sub>, O<sub>3</sub> (solo ambiental), NO, concentraciones y emisiones ambientales tóxicos del aire: tóxicos

inorgánicos (pb. mn) tóxicos orgánicos (COU, hap, dioxina, furanos), emisiones de SO<sub>2</sub>,  
No:

- *Indicadores ambientales sobre el agua:* SOB, SST, nitratos, fosfatos, amonio, materia fecal oleiforme, tóxicos orgánicos (BPC, dioxinas), metales pesados.
- *Indicadores ambientales sobre la tierra:* Deterioro de terrenos por disposición de desechos peligrosos y no peligrosos, conversión de la tierra, erosión, programas de conservación y de reservas, métodos de labranza. Impactos de la aplicación de compuestos químicos, niveles de materia orgánica, cambios en la estructura de los suelos, uso inmoderado de las tierras marginales, irrigación, salinización, desertificación, erosión, contaminación del suelo.
- *Indicadores ambientales sobre la biota:* Disminución de las especies (incluidos la flora y los animales), especies endémicas, número de especies en riesgo, pérdida y fragmentación del hábitat, conversión de tierras rurales en urbanas, áreas naturales protegidas. Para cada tipo principal de bosque: extensión de la zona boscosa, grado de deforestación, grado de reforestación, regeneración alcanzada, volumen constante incremento anual medio, índices de cosecha.

#### 4. *El caso del maíz en México*

Las diferencias en el ritmo y grado de la reducción y eliminación de aranceles y otras barreras comerciales en el área del TLC pueden tener efectos considerables, al acarrear cambios en la producción y el consumo, y no precisamente de la manera mas optima para la eficiencia económica y el mejoramiento ambiental.

Los estudios ventilados bajo la CCA proponen que sería provechoso llevar a cabo una revisión mas dinámica del régimen arancelario del TLC desde una perspectiva, con vistas a identificar las posibilidades de aplicar la reducción arancelaria acelerada con beneficios ambientales, comenzando por los productos y servicios ambientales mismos.

Debido a que los complejos procesos que transforman las fuerzas relacionadas con el TLC, en efectos ambientales involucran una amplia gama de comunidades activas y departamentos gubernamentales, será importante seguir dirigiendo los recursos de estos hacia esfuerzos de vigilancia constante.

No solo las políticas trilaterales que surjan como una respuesta, ya sea mediante las instituciones del TLC o entre los gobiernos, deberán encargarse de las consecuencias ambientales negativas o reforzar las positivas. Sino, que se debería aumentar la vigilancia de los principales indicadores de manera fidedigna, transnacional y paulatina, junto con la publicación oportuna de los resultados, lo cual representará una contribución importante para la continuidad del Tratado mismo.

## B. Precisiones del TLCAN

El Tratado de Libre Comercio es un proceso dinámico, que ha cambiado la organización de las fronteras sociales, económicas y ambientales en América del Norte.

### *Efectos Ambientales*

La creación de la Comisión de Cooperación Ambiental, la COCEF y el NADBank fue reconocida como el probable beneficio ambiental mas inmediato del TLC. “Se considera que en conjunto la CCA, la COCEF y el NADBank, tienen la fuerza necesaria para contribuir de manera sustancial a mitigar los efectos ambientales del TLC en los tres países que lo integran”.



## *Selección de Sectores*

En cuanto a la selección de los sectores, la CCA no debía elegir simplemente aquellos sectores que hubieran experimentado los cambios más grandes en el comercio o la inversión como resultado de TLC, sino que los sectores podían ser elegidos con base en su posible efecto en el medio ambiente.

### *Los criterios aplicados para identificar las áreas sectoriales:*

- ✓ El sector se relaciona directamente con los principales componentes del medio ambiente y los recursos naturales.
- ✓ El sector ha sido objeto de cambios en las reglas económicas del TLC.
- ✓ El sector ha sido objeto de preocupación pública en materia de medio ambiente en los tres países.
- ✓ El sector ha experimentado un incremento comercial en el periodo posterior al TLC.
- ✓ El sector ha propiciado nueva inversión extranjera directa proveniente de todas las partes de TLC y hacia ellas.

## *El Sector Agrícola*

Entre los principales temas de orden público surgidos en el sector agrícola de América del Norte están las implicaciones de las principales reformas recientes a la ley agrícola mexicana, la creciente creación de barreras agrícolas no arancelarias en toda la región del TLC y el desmantelamiento de las industrias de leche, productos lácteos, huevo y aves.

### *Cambios del TLC a las reglas ambientales y económicas*

- ✓ La aplicación de aranceles a todas las formas de protección entre Estados Unidos y México.
- ✓ La eliminación de las tasas arancelarias sobre el excedente de la cuota durante varios años entre Estados Unidos y México.
- ✓ La mitad de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos de América y México cayeron al arancel nulo el primer día de vida TLC.
- ✓ La reducción de los subsidios en México a los trabajadores que cultivan maíz temporal.

Este tema pertenece al sector agrícola, que en el Marco de Trabajo General de la CCA ha sido identificado como un sector primario de importancia en América del Norte. Los cambios expresados en el TLC influyeron sustancialmente en el comercio agrícola entre Estados Unidos y México. Sus disposiciones impusieron aranceles a todas las formas de protección entre los dos países y eliminaron las tasas arancelarias sobre el excedente de la cuota por un periodo de varios años.

#### *El Comercio de electricidad en América del Norte*

Una tendencia a la desregulación podría influir en la eficiencia energética, el uso de la energía renovable y la inversión en diversos combustibles por parte de las empresas reglamentadas. También hay ciertas probabilidades de que ocurran efectos ambientales positivos originados por el incremento en el uso de tecnologías nuevas, como turbinas de gas de ciclos combinados, que promuevan nuevas pautas en el uso de los combustibles ofreciendo mayor confianza en el gas natural.

El TLCAN ha despertado mayor conciencia sobre la tendencia hacia la integración y la inversión externa en América del Norte, y ha provocado un incremento general en las presiones competitivas y en la percepción de las ventajas de un mercado con mayor carácter regional. La CCA, en el marco de trabajo que desarrolla acerca de los Efectos del Libre Comercio, refiere y describe los temas más destacados y pertinentes.

## **SEGUNDA PARTE: La solución de conflictos en el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte y sus implicaciones medioambientales**

En esta parte de nuestra investigación abordaremos temas relativos a la aplicación de las políticas ambientales dentro de los tres países miembros del TLCAN, así como también elaboramos, a partir del estudio de las peticiones que bajo el mismo se han presentado (durante los casi 20 años de vigencia del mismo) un análisis de la situación que a la fecha guardan las mismas. Esto, para poder reforzar nuestra tesis, en el sentido de que aún hay mucho para hacer dentro de la Comisión de cooperación Ambiental del ACAAN del TLCAN para lograr la efectividad del TLCAN.

*VI. La Legislación Ambiental en los países del TLCAN: su condición humana y la calidad de vida*

Existen reglamentaciones ambientales muy completas al interior de cada uno de los países miembros del TLCAN, pero lo que se necesita para poder mantener un nivel adecuado en la salud humana y lograr condiciones de vida satisfactorios, es que las observemos y acatemos. Es decir, las legislaciones existentes en la materia al interior de cada uno de los países miembros del TLCAN deben procurar la protección ambiental.

En razón de lo anterior, nuestra obligación como ciudadanos consiste en hacer valer las legislaciones frente a nuestros gobiernos para lograr el mejoramiento de la condición humana y la calidad de vida.

En efecto, a lo largo de nuestra investigación hemos constatado que en muchas ocasiones las legislaciones existentes se pasan por alto. Es decir, que ni los ciudadanos las hacemos valer, ni la autoridad, en su caso, las aplica debidamente; lo que ocasiona serios daños a los ecosistemas y a la salud. Y cierto es, muchas veces dichos daños no se palpan de una manera rápida y oportuna, sino que van constatándose sus consecuencias con el transcurso del tiempo; o bien, que dichos daños se trasladan, más allá del lugar donde se originaron, por diversos medios como lo son: el agua, el aire y tierra.

Todo lo anterior ocasiona o puede ocasionar consecuencias perjudiciales o menoscabos en distancias que no nos imaginamos, ya que las contaminaciones no reconocen fronteras.

Sin embargo, lo anterior no se puede constatar muchas veces en lo inmediato, sino que de alguna manera hasta tener conocimiento de un daño específico, o bien, con el seguimiento que se le da a una denuncia en particular, de una situación ambiental, se comienza una investigación al respecto, y es así como en ocasiones se pueden encontrar los orígenes del mismo.

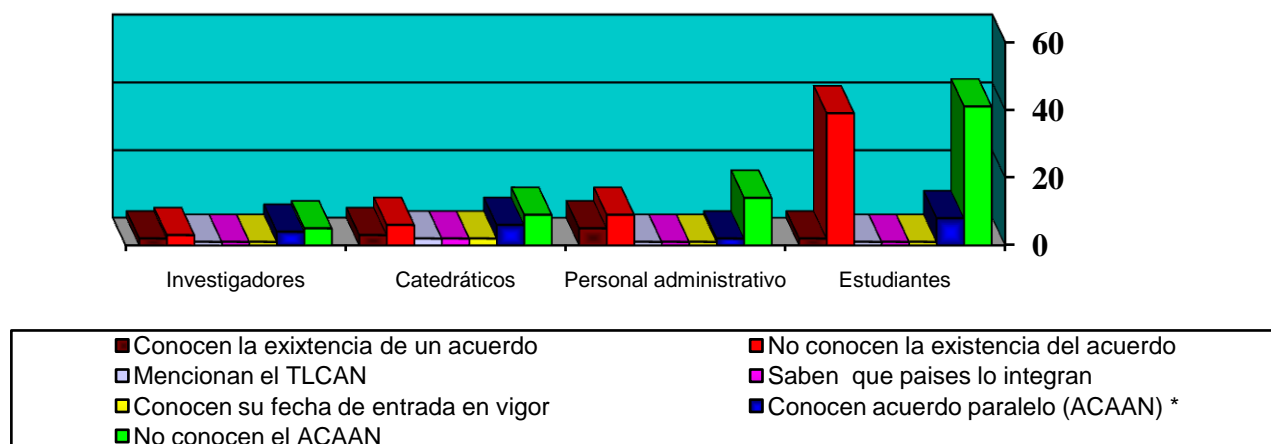
Asimismo, resulta cierto también, que en muchas ocasiones esto ya es muy tarde. Es decir, si bien hemos tomado conciencia en las últimas décadas, que los daños al medio ambiente en ocasiones son muy costosos, no menos cierto es que éstos pueden resultar en ocasiones hasta irreparables.

Ahora bien, la no aplicación de la legislación ambiental se debe en gran parte al desconocimiento de la misma por parte de los ciudadanos. En efecto, para abundar en lo anterior, observemos en seguida la gráfica siguiente<sup>50</sup>:

---

<sup>50</sup> Elaborada de los resultados obtenidos de las respuestas a la encuesta que se realizó en el 2002, en la Universidad Autónoma de Nuevo León; en la cual se formularon diversas cuestiones sobre el conocimiento del TLCAN y de su acuerdo paralelo en materia ambiental; desprendiéndose de la misma: “que existe un desconocimiento generalizado del mismo por parte de los encuestados”. A lo que añadimos, que si bien es cierto que la Universidad es el medio en el cual encontramos personas con más cultura, hemos constatado que en lo que toca a la cultura de la protección ambiental, ésta no existe. Por lo que tomando en cuenta los resultados arrojados por la encuesta, no consideré oportuno llevar esta encuesta a otros miembros de la sociedad.

Gráfica No. 1.- EL TLC Y EL ACAAN



\* Cabe hacer mención que a las personas que contestaron que sí conocen el ACAAN, (pregunta número 1, inciso B) del cuestionario se les formularon otras tres preguntas (Ver Anexo 1: Cuestionario, inciso C) a, b y c), para constatar que tanto conocían dicho Acuerdo ambiental; pero solo un encuestado contestó dos de ellas en forma errónea. Por lo que pudimos constatar con esta encuesta, que se desconoce la existencia del ACCAN, su fecha de entrada en vigor y no se tienen ni la menor idea de las controversias que se suscitan o pueden hacer valer al amparo del mismo.

Los resultados plasmados en la gráfica que antecede comprueban el desconocimiento por parte de la ciudadanía, de que como país, formamos parte de un acuerdo comercial que ventila cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

Dicho desconocimiento conlleva a que no tengamos ni la menor idea de que existen medios de defensa que podemos hacer valer para exigir el respeto y apego de la legislación ambiental en nuestro País, menos aún conocemos que existe esta posibilidad en el ámbito internacional, es decir al seno del acuerdo paralelo en materia ambiental del TLC; caso contrario estaríamos en la posibilidad de presionar a las autoridades competentes para que respeten y hagan respetar las legislaciones ambientales, y asimismo coadyuvaríamos a la protección ambiental.

Por otra parte, también la falta de conocimiento o de capacitación en la materia, de nuestros funcionarios o representantes en el gobierno, pesa contra la protección ambiental, ya que si bien ellos juegan un papel preponderante en la lucha contra las contaminaciones y la disminución de sus efectos sobre el medio ambiente y la salud, muchas veces su ignorancia contribuye en perjuicio de estos más que a favor.

Aunado lo anterior, a que en muchas ocasiones no se le da la importancia debida al daño que puede resultar por esta falta de conocimiento o previsión, ya que anteponen, en muchas ocasiones, favores a los contaminadores concediéndoles ventajas u otorgándoles permisos u autorizaciones para el desempeño de sus funciones, sin medir o prever los posibles daños ecológicos o a la salud a corto, mediano y largo plazo<sup>51</sup>.

Otras veces esto deriva de las presiones comerciales que influyen enormemente en el país, resultando con ello una grave perturbación al interior del mismo, lo que no permite lograr la balanza entre el desarrollo y equilibrio perfecto para el logro de condiciones satisfactorias de vida y de salud.

Así es, tal lo hemos constatado, muchas veces, en alguno de los tres países miembros del acuerdo comercial que nos ocupa, se omite o se deja de observar la legislación existente porque el peso del comercio internacional resulta más poderoso y ventajoso en el momento. Pero debemos tomar conciencia de que si seguimos así, de que nos sirve querer proteger la vida, si estamos destruyendo con la actividad comercial todo lo que está a su paso.

Deberíamos vigilar que esa balanza esté a favor de la protección de la salud y de los ecosistemas, ya que sin ellos no es posible la vida.

El comercio debe adaptarse y adoptar paralelamente medidas de seguridad más estrictas, así como también debe regularse que su prioridad sea preservar la salud y la existencia de las diversas especies de flora y fauna, ya que son éstas quienes hacen

---

<sup>51</sup> En México, podemos decir que, aún en nuestros días la corrupción pesa en la materia.

posible la vida en todas sus formas, y que si no las preservamos vamos a agotarlas y esto si acabará de una vez por todas con el comercio internacional.

En efecto, estamos concientes del papel trascendental que juega en nuestros días el desarrollo de la actividad comercial, pero resulta mucho más importante el preservar al medio ambiente, ya que de él todos dependemos.

Ahora bien, del estudio efectuado a las diferentes legislaciones que integran el bloque comercial de América del Norte y de los casos prácticos que se han ventilado al amparo del TLCAN y más precisamente del ACAAN, se desprende claramente que los países más ricos se aprovechan de los más pobres. Tal es el caso de los Estados Unidos de América, quienes se aprovechan en grande de este desequilibrio entre su socio comercial que es México, ya que si bien México cuenta con legislaciones muy sólidas en su interior, no menos cierto es que debido a una falta de desconocimiento por parte de los ciudadanos y de nuestros representantes de gobierno, cada vez son más las opresiones que sufrimos de parte de un país tan poderosos como lo es Estados Unidos de América y es por eso que enfrentamos serias crisis ambientalistas y problemas de salud en nuestro territorio.

En razón a lo anterior, es que en el orden internacional se habla mucho de países con legislaciones fuertes y débiles. Nosotros encajamos muy acertadamente en éste último caso, y es, debido a nuestra ignorancia y a la de nuestros representantes de gobierno que esto sucede (Ver Gráfica No. 2: Ciudadanía y Justicia Ambiental), ya que no tenemos ni la menor idea de que contamos con legislación en la materia y mucho menos tenemos conocimiento de que, como ciudadanos, podemos invocar ante la autoridad competente (ya sea a nivel local, estatal, federal o internacional) cualquier violación a la legislación ambiental en nuestro País, para que la autoridad competente, en su caso, respete y haga que se cumpla la observación de la legislación ambiental.



Asimismo, desde esta perspectiva, procedería la autoridad a imponer las infracciones correspondientes y, en su caso, las sanciones que resulten a favor de la persona física o moral que resulte responsable de dicho daño o delito ambiental.

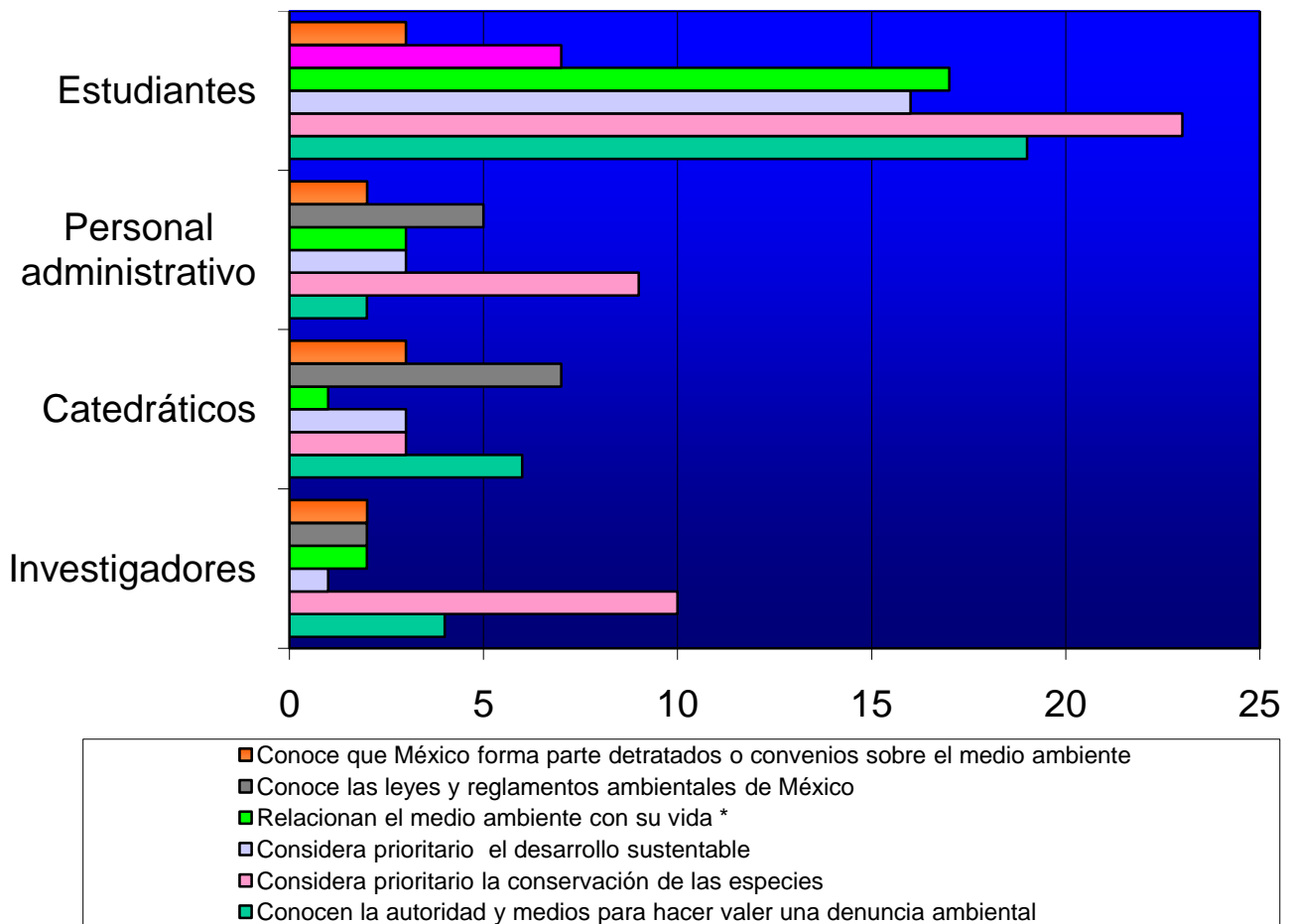
Además en muchos de los casos, de así ser procedente, se exija la reparación del daño<sup>52</sup>, así como la imposición de multas, o bien, hasta la suspensión de actividades parcial o total de la actividad comercial que ocasionó el daño ambiental. También puede, en ciertos casos, imponerse pena privativa de la libertad a la persona que se encuentre identificada como responsable de un delito ambiental, siempre y cuando se encuentre debidamente tipificado por el Código Penal Federal<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Estamos conscientes de que en la materia que nos ocupa, muchas veces la reparación del daño resulta parcial o totalmente imposible. Además, cabe señalar que en ocasiones si la reparación resulta posible, sea parcialmente o totalmente, además de que la misma resulta muy costosa, en ocasiones se necesitan largos periodos de tiempo para que se logre la reparación.

<sup>53</sup> Ver reformas, Conductas Constitutivas de Delito, en el Diario Oficial de la Federación del 06 de febrero del 2002.

Gráfica No. 2.- CIUDADANÍA Y JUSTICIA AMBIENTAL



\* Ver Gráfica No. 2.1.- Conocen de su interacción con el medio ambiente, la cual se deriva de la contestación que dan los encuestados a la pregunta número 4, A, incisos a), b), c), d), y e) del cuestionario (Anexo No. 1) <sup>54</sup>.

De la gráfica que antecede se desprende claramente que la mayoría de los encuestados no conocen que formamos parte de un acuerdo comercial que contempla cuestiones ambientales.

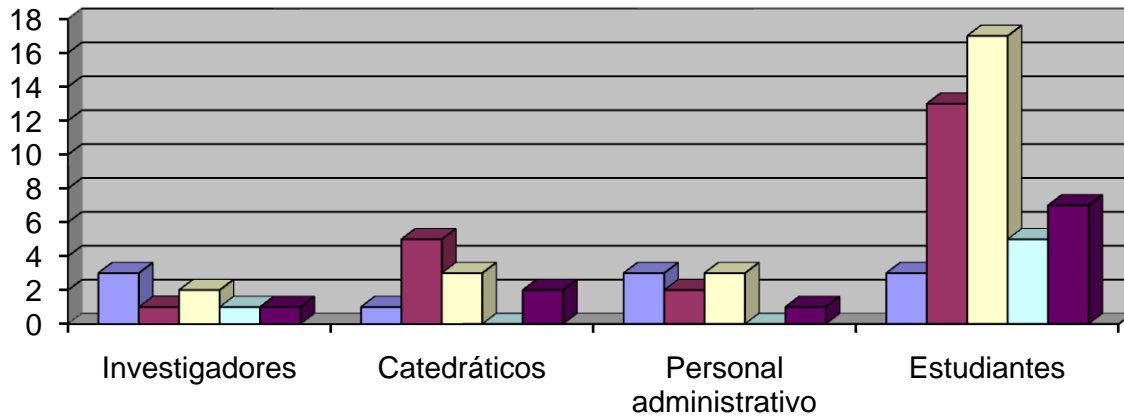
<sup>54</sup> Estas encuestas se realizaron en las instalaciones de la UANL, fueron dirigidas a dichas personas, tomando en cuenta la oportunidad que esta Máxima Casa de Estudios nos brinda y que en ella encontramos este público tan variado que gustosamente participo en la misma; para la elaboración de las mismas se trabajó bajo uno de los Proyectos del PAICYT y se contó con la colaboración de estudiantes que en el mismo participaban a esa época.

Debido a lo anterior, no podemos luchar en primer término para que en nuestro País se resuelvan las cuestiones ambientales prioritariamente, sino, que es menester, que paralelamente a ello comencemos con la formación de la cultura ambiental al interior del mismo, a efecto de crear conciencia respecto al valor de la vida, así como de la necesidad de la conservación de las especies de flora y fauna; contribuyendo con ello al logro del desarrollo sustentable no sólo de nuestra Nación, sino también dentro de la zona comercial en la cual estamos inmiscuidos, y más aún, a nivel mundial.

Además, necesitamos conocer, para poder hacer valer, las instancias que tenemos a nuestro alcance para coadyuvar al respeto y aplicación de la legislación ambiental, esto en caso de violaciones a la misma en cualquiera de los ámbitos a los cuales hemos hecho referencia anteriormente.

Por otra parte, necesitamos estar concientes de que nuestras actividades diarias tienen implicaciones en todo momento (ya sea en el hogar, en nuestro lugar de trabajo, al momento de trasladarnos, etc.) con el medio ambiente. Situación que a la fecha no parece ser clara, esto lo logramos constatar con los resultados arrojados de las encuestas que realizamos en el año 2002, los cuales reflejamos en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 2.1.- CONOCEN SU INTERACCIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE



■ En su ámbito profesional

■ En su vida personal

■ En su lugar de trabajo

■ En su esfera como integrante de la comunidad

■ En su área de estudios

Sin embargo, tenemos la esperanza de que esto cambie, ya que si bien el desconocimiento de nuestra interacción con el medio ambiente resulta ser generalizado, de la misma gráfica se desprende que la juventud entrevistada tiende a relacionar más el medio ambiente con su vida, en primer lugar, y posteriormente dentro de su esfera como integrantes de la comunidad.

Por todo lo anterior, considero que debemos hacer algo al respecto y comenzar a crear conciencia desde la niñez de la problemática que esto implica y llevarlo hacia todas las generaciones, porque solo juntos podemos lograr poner alto a las contaminaciones y al deterioro ambiental.

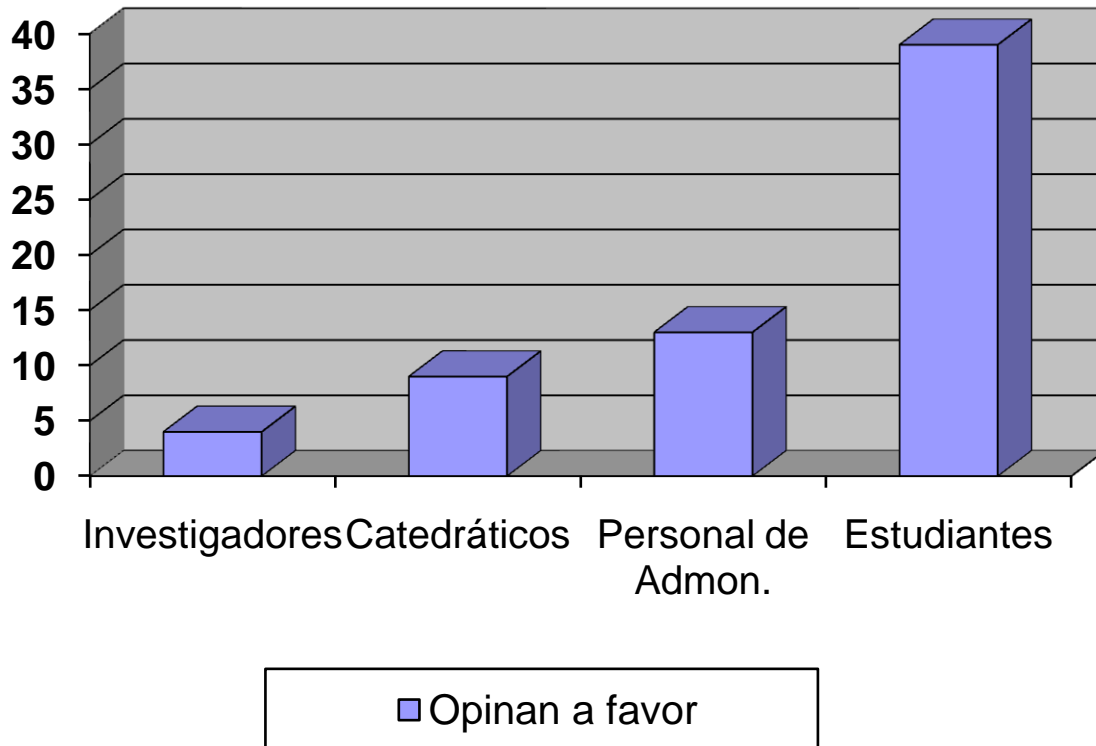
Asimismo propongo la realización de campañas y programas de orientación para dar a conocer, paralelamente a las consecuencias perjudiciales sobre el medio ambiente y a la salud, los medios de defensa que podemos invocar los ciudadanos ante las

autoridades competentes (en México o bien bajo el TLCAN) para hacer valer denuncias relativas al medio ambiente.

Por otra parte, anexo las gráficas siguientes, que son el reflejo de las encuestas realizadas a lo largo de nuestra investigación y, que demuestran claramente el interés de la ciudadanía que participó en ellas sobre la necesidad de la imposición de sanciones ambientales en el caso de que se compruebe la comisión de violaciones a la legislación ambiental.

Primeramente encontramos que los encuestados opinan a favor de la imposición de sanciones ambientales (Ver Gráfica No. 3). De esto se desprende que existe una conciencia generalizada de esta necesidad, la cual es vista con mayor énfasis por los estudiantes. Por lo que consideramos que es la juventud quien está más al pendiente de la realidad que enfrentamos.

Gráfica No. 3.- IMPOSICIÓN DE SANCIONES AMBIENTALES

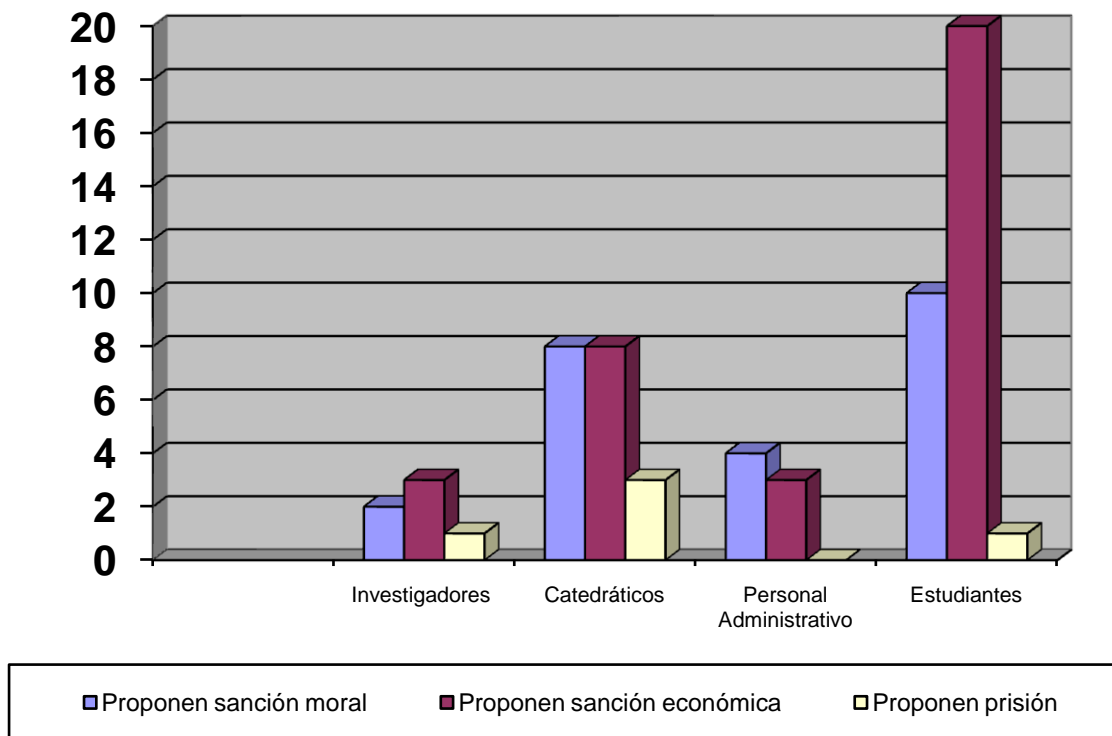


De esta gráfica claramente se desprende que urge imponer sanciones serias (económicas y en su caso definitivas) para frenar las contaminaciones. Creemos que esto puede contribuir enormemente en el logro del equilibrio perfecto entre el desarrollo y la conservación ambiental para el bien de las generaciones presentes y futuras.

Enseguida, encontramos la gráfica No. 3.1, que describe la propuesta de sanciones ambientales (también derivada de los resultados de las encuestas realizadas a diversos integrantes de la comunidad universitaria) para imponerse a las personas físicas que

incumplan la observancia de la legislación ambiental, las cuales se sitúan de la siguiente manera:

Gráfica No. 3.1.- PROPUESTA DE SANCIONES AMBIENTALES PARA LAS PERSONAS FISICAS

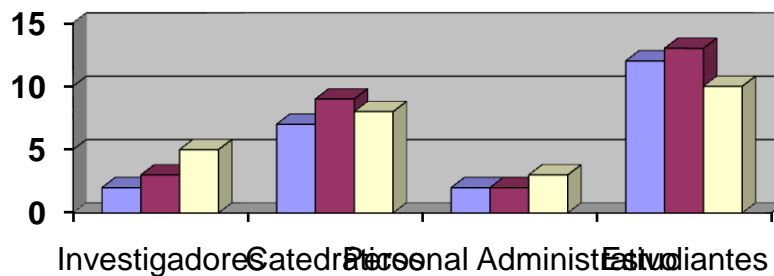


De la gráfica que antecede, se desprende que la mayoría de los encuestados coincide en la necesidad de las tres sanciones, es decir la moral, la económica y la privativa de la libertad. Sin embargo todos ellos coinciden en la importancia de la sanción económica en primer lugar, y en segundo lugar consideran la procedencia de la sanción moral. Resultando de nueva cuenta que los jóvenes encuestados son quienes más creen en la importancia de la sanción económica para frenar las contaminaciones.

A continuación, encontramos la gráfica No. 3.2, en esta se observa la propuesta de sanciones ambientales para las personas morales que incumplan con la legislación ambiental.

Al respecto cabe mencionar que entre las proposiciones relativas a la suspensión de actividades de la persona moral, hay muchos de los encuestados que están a favor de que la suspensión llegara a ser temporal o definitiva (la primera de ellas al demostrar la restauración de los daños causados, y o en su caso que se demuestre asimismo la implementación de equipo para prevenir o combatir la continuidad de los mismos; y la segunda, al demostrarse el daño grave o irreversible a causa de su giro, por lo que debería suspenderse definitivamente su actividad, dada la trascendencia nefasta sobre el medio ambiente), sin embargo dicho porcentaje no lo reflejamos en esta gráfica por cuestiones de espacio.

Gráfica No. 3.2.- PROPUESTA DE SANCIONES AMBIENTALES PARA LAS PERSONAS MORALES



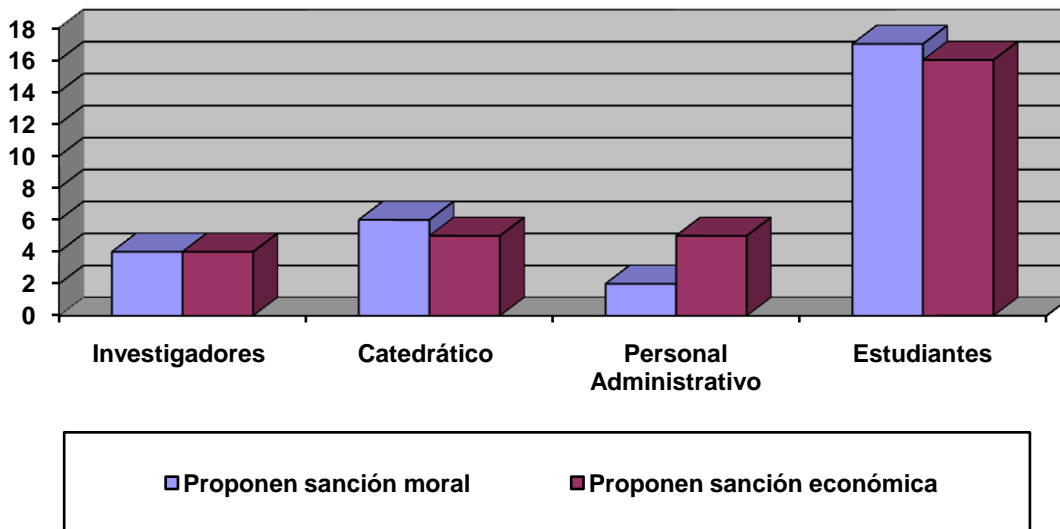
■ Proponen sanción moral ■ Proponen sanción económica ■ Proponen suspensión de actividades



La gráfica anterior, refleja al igual que la que le antecede, la necesidad de imposición de sanciones económicas para las personas morales.

Ahora bien, para concluir tenemos la gráfica No. 3.3, relativa a la propuesta de sanciones ambientales para el País. En esta gráfica se observa que los encuestados proponen sanciones morales y económicas para el País, en el caso de que éste incumpla aplicar su legislación ambiental dentro de su territorio.

Gráfica No. 3.3.- PROPUESTA DE SANCIONES AMBIENTALES PARA EL PAÍS



Como podemos constatar, en esta gráfica, los participantes en las encuestas están de acuerdo en que ambas sanciones (moral y económica) se apliquen al País en caso de pasar por alto la aplicación de la legislación ambiental en su territorio, sin embargo constatamos con ella que la opinión que predomina resulta ser la sanción moral.

Ahora bien, antes de continuar con el desarrollo de mi investigación, es oportuno señalar que de las encuestas realizadas y más aún de los resultados que reflejan las

gráficas que anteceden, se desprende que son los estudiantes quienes demuestran mayor cultura ambiental y su interés en la protección ambiental en nuestro País. Por lo que debemos aprovechar esto, ya que ellos serán los adultos del mañana y podrán transmitir a las generaciones futuras dicha conciencia y la importancia de su preocupación.

No obstante lo anterior, urge el desarrollo de análisis y trabajos de investigación, así como su divulgación por medio de programas puntuales y campañas específicas por parte del sector público y con apoyo del sector privado, esto aprovechando los diversos medios de comunicación con los que contamos para poder llegar a todos los ciudadanos para lograr una concientización de la importancia de nuestra vida y de su diaria interacción con el medio ambiente; así como de las consecuencias positivas y negativas que nuestras acciones implican frente al reto de desarrollo sostenible.

Por otra parte, es menester que las diversas ciencias se organicen y participen para coadyuvar al logro del ya mencionado desarrollo sustentable, esto es por medio de investigaciones conjuntas de campo específicas y determinadas que arrojen resultados a corto, mediano y largo plazo de los efectos implicados a la par del desarrollo de las diversas actividades tecnológicas y científicas, y el mantenimiento o mejoramiento de las mismas, en bien de la comunidad en general. Es decir, procurando, en primer plano la continuidad de la vida; y para lograr ello, es menester que el derecho reglamente todo lo que esté en juego para garantizar ésta. Pero esto no sería suficiente, si las autoridades responsables de garantizar la aplicación de la ley no hacen nada al respecto para hacerla valer.

Necesitamos asimismo crear una conciencia generalizada al interior de nuestra ciudadanía de la necesidad de la protección ambiental, tal como existe ya en otros Países. Ciertamente, la tarea no es fácil, pero es indispensable comenzarla cuanto antes para empezar a ver resultados a corto plazo.

Ahora bien, en lo que respecta a Canadá, otro de los socios comerciales al amparo de este tratado, encontramos como este País es muy responsable no solo en su interior, sino también al exterior de su territorio, lo cual arroja resultados positivos en lo que a comercio y medio ambiente se refiere. Y si a ello, añadimos que sus ciudadanos están consientes de que la prioridad es la salud y la protección del medio ambiente, comprendemos entonces porque no tienen tantos problemas ambientales. Además de sus ciudadanos están culturalmente preparados para responder a los reclamos necesarios para hacer valer sus derechos y exigirlos frente a la autoridad en cuestión.

Y, por lo que toca a los Estados Unidos de América, es por todos conocido que éste cuida mucho su interior, y es también responsable de la aplicación de su legislación al interior de su territorio; pero es asimismo debido a su poder y fuerza que aprovecha la menor circunstancia para sacar provecho o ventaja de los demás países. Situación que no pasa por desapercibida y mientras no se le reste esa fuerza seguirá aprovechándose de la debilidad de los países más desfavorecidos para obtener todo tipo de ventaja con ello. Es decir, los Estados Unidos mantienen su posición de no contaminador a su interior y protege su territorio a toda costa, pero no le importa deteriorar a otros países, así que aprovecha las desventajas de éstos últimos para ejercer el comercio al interior de ellos sin respetar las legislaciones de los mismos; lo cual le genera a él más riqueza y le permite seguir siendo el número uno en todos los aspectos.

Ahora bien, no obstante lo señalado en los párrafos que anteceden, cabe mencionar que los tres países miembros del acuerdo comercial que tratamos, colaboran con el objetivo de aplicar correctamente su legislación ambiental, esto dentro de su territorio.

Así es, encontramos a lo largo de nuestra investigación que por medio de la CCA, los países miembros se reúnen y realizan estudios, actividades, conferencias, simposios, así como otro tipo de actividades tendientes a evaluar, con el fin de procurar y fomentar que la aplicación de sus legislaciones sea en beneficio de su condición de vida y de su salud humana.

Actualmente se desarrolla una reunión en el seno de la Comisión<sup>55</sup> para proponer medidas que sean benéficas y a la par de la protección del medio ambiente, para saldar a el proteccionismo que ha venido presentándose en alguno de los territorios de los países miembros del TLCAN a lo largo de la vida de este tratado; el cual ha resultado más a favor de los inversionistas extranjeros de otro de los territorios, descuidando así, o bien ignorando la legislación ambiental al interior del país en cuestión, lo que ocasiona más contaminaciones, y en su caso daños a la salud y a los diversos ecosistemas, lo cuál se trasmite más allá de sus fronteras en perjuicio de países vecinos.

Para completar y comprender lo expresado anteriormente, presentamos a continuación un análisis sobre las actividades de aplicación de la legislación ambiental en América del Norte<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Esta tiene verificativo en la Ciudad de México en fecha 24 de marzo del 2003.

<sup>56</sup> Ver el Informe Especial sobre actividades de aplicación de la legislación ambiental en América del Norte. Preparado por el Grupo de trabajo de América del Norte sobre Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental. CCA, Junio 2001, Montreal (Québec) Canadá.

## *VII. Actividades de aplicación de la legislación ambiental en América del Norte*

La preocupación por la observancia de las leyes y reglamentos ambientales, así como su debida aplicación quedó plasmada en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el cual fué firmado por Canadá, Estados Unidos y México a la par del TLCAN, mismo que obliga a las Partes a aplicar con eficiencia sus respectivas leyes y reglamentos ambientales a través de acciones gubernamentales adecuadas, siguiendo un marco de acciones sugerido.

Esas acciones comprenden desde la inspección e investigación de presuntas violaciones, hasta el inicio de un procedimiento voluntario y la promoción de auditorias ambientales para comprobar la aplicación de las legislaciones o reglamentos respectivos, o en su caso sancionar la no aplicación de estos. Sanción la cual puede ir desde la imposición de una infracción, el pago de una multa, hasta la suspensión de la actividad comercial concerniente al origen de la violación de la legislación, dicha suspensión puede ser temporal o definitiva, según el caso en particular.

Observamos como en el informe especial sobre actividades de aplicación de la legislación ambiental preparado por la CCA se retoma, por ser mas descriptivo, el formato del informe de 1995 con el fin de contribuir a la mejor comprensión de la complejidad de la aplicación de la legislación ambiental en los tres países miembros de dicho acuerdo y a complementar las aportaciones obligatorias mucho más reducidas que se hacen al informe anual de la Comisión.

Para el informe Especial 2000, el Grupo de Trabajo para la Aplicación decidió concentrarse en los siguientes tres aspectos:

- 1) promoción del cumplimiento

- 2) verificación del cumplimiento
- 3) medición de resultados del programa

El punto central de este documento es la aplicación de las leyes de control de la contaminación y protección de la vida silvestre. Los informes de Canadá, México y Estados Unidos, fueron elaborados por los miembros del GTA representantes de los respectivos países.

Los temas de este Informe fueron seleccionados de entre una amplia gama de actividades generalmente agrupadas en el concepto “aplicación”. La meta final de un régimen de protección del medio ambiente es garantizar el cumplimiento con sus reglas y reglamentos establecidos.

Enseguida encontramos algunas breves definiciones de los diversos componentes:

- 1) *Elaboración de reglamentos*: Proceso de redacción de leyes y reglamentos para atender problemas ambientales específicos.
- 2) *Elaboración de políticas de aplicación*: Proceso de desarrollo de políticas y directrices que ayuden al personal de aplicación a adoptar prácticas operativas sistemáticas.
- 3) *Promoción del cumplimiento*: Programa de actividades para dar a conocer a una comunidad regulada las obligaciones y responsabilidades que le impone la ley.
- 4) *Planeación y estrategias*: La elaboración de planes y estrategias de operación es parte integrante de la elaboración.
- 5) *Capacitación*: Este aspecto no solo es esencial para ayudarles en la realización eficaz de sus tareas, sino también para proteger su salud y seguridad.

- 6) *Verificación del cumplimiento*: Conjunto de procedimientos encaminados a determinar si un regulado está cumpliendo con las leyes y reglamentos ambientales.
- 7) *Investigación*: Recopilación y análisis de pruebas e información relevante para una presunta violación.
- 8) *Medidas posteriores a la investigación y enjuiciamiento*: Medidas para obligar el cumplimiento, que pueden o no incluir acción judicial, como prohibiciones judiciales.
- 9) *Inteligencia*: Rastreo de las actividades de personas y organizaciones para conocer sus intenciones, capacidades y limitaciones en la comisión de delitos ambientales.
- 10) *Manejo de sistemas de información*: Herramientas de computo y procedimientos de operación que permiten realizar con eficacia el almacenamiento.
- 11) *Medición del desempeño*: Recopilación y valoración de información para evaluar el grado de cumplimiento con objetivos de aplicación de la ley.
- 12) *Informes públicos*: Publicación periódica de estadísticas y otra información requerida por leyes nacionales o acuerdo internacionales como el ACAAN.

Para complementar lo anterior, presentamos nuestra investigación analizando brevemente los planes o programas puestos en marcha por cada uno de los gobiernos miembros del TLCAN al respecto, así como la consistencia de su legislación vigente, para concluir asimismo con lo que está haciendo actualmente la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN para la debida aplicación de la legislación ambiental al interior de los territorios de sus países contratantes.

#### A. CANADÁ

Preocupa a los canadienses los riesgos para el medio ambiente resultantes de las actividades humanas y el peligro que éstos representan para la salud del ser humano y la sustentabilidad.

Los gobiernos canadienses responden a estos riesgos con la aportación de experiencia y conocimientos científicos, la creación de estrategias y normas junto con sus colaboradores y la ciudadanía; el establecimiento de leyes y reglamentos ambientales y la promoción y aplicación de dichos ordenamientos.

Según encuestas realizadas entre empresas canadienses, el deseo de cumplir es el principal factor que motiva a los líderes empresariales al cumplimiento ambientalmente responsable.

En Canadá, los gobiernos han puesto en marcha un conjunto de actividades integradas para alcanzar los resultados esperados de las leyes. El proceso inicia con reglamentos ambientales firmes y continúa con promoción del cumplimiento eficaz, lo que se lleva a cabo verificando el cumplimiento mediante inspecciones y otros medios, y de ser necesario, obligando al cumplimiento por la vía de acciones de aplicación.

- *Panorama general de la aplicación de la legislación ambiental*

En Canadá los gobiernos federal, provincial y territorial comparten la responsabilidad de proteger y manejar el medio ambiente, la vida silvestre y su hábitat.

La Constitución canadiense señala que cada nivel de gobierno tiene a su cargo amplias áreas de responsabilidad, algunas de las cuales son compartidas por los gobiernos de acuerdo con la ley, la tradición y convenios negociados.

En Canadá la aplicación efectiva requiere la colaboración no solo de otras dependencias nacionales, sino también de las de otros países y de dependencias internacionales como la INTERPOL.



La aplicación de la legislación ambiental y de vida silvestre en todos los niveles de gobierno se lleva a cabo dentro del contexto del marco canadiense. La mayor parte de la legislación ambiental y de vida silvestre de Canadá otorga a los funcionarios el derecho a revisar y registrar instalaciones y a embargar y retener pruebas.

### Gobierno Federal

A escala federal, el Ministerio de Medio Ambiente de Canadá (environment Canada, EC) es el principal responsable de la protección del medio ambiente y de la conservación de la vida silvestre. EC también lleva un Inventario Nacional de Emisión de Contaminantes (NPRI) para monitorear las fuentes de contaminantes y las cantidades que se emiten en todo el país.

### Principales leyes ambientales federales

La Ley Canadiense de Protección Ambiental (CEPA), es la piedra angular de la legislación ambiental federal y confiere al gobierno federal importantes facultades para proteger a los habitantes y al medio ambiente natural de la contaminación causada por sustancias tóxicas, entre otras cosas. El gobierno de Canadá utilizará la nueva Ley, cuyo enfoque preferido para la protección de medio ambiente es la prevención de la contaminación, a fin de dar a los canadienses aire más puro y agua más limpia.

Ley de Pesca [subsección 36(3)], es en virtud de un convenio administrativo celebrado con el Departamento de pesca y Océanos, que EC es el principal responsable de las disposiciones para prevenir la contaminación. Esta ley autoriza a los funcionarios a tomar diversas medidas de aplicación para evitar daños a los peces y su hábitat y para regular la descarga de sustancias venenosas en aguas habitadas por los peces. Al igual que la CEPA, la ley de pesca establece una amplia gama de sanciones.

Ley de Protección y Regulación del Comercio internacional e Interprovincial de la Flora y la Fauna Silvestres. Esta Ley tiene por objeto proteger a las especies canadienses y extranjeras de plantas y animales en posible peligro de sobreexplotación debido a la caza o pesca furtiva o al comercio ilegal, así como salvaguardar los ecosistemas canadienses de la introducción de especies consideradas nocivas.

Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (MBCA). Esta ley tiene como meta conservar la diversidad de las aves migratorias en Canadá y mantener niveles de población seguras, conservando al mismo tiempo oportunidades sociales, culturales y económicas en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Ley Canadiense de Vida Silvestre (CWA9). Esta es una ley federal que permite al Ministerio apoyar la conservación, investigación e interpretación de la vida silvestre. Permite la designación de ciertas áreas como Áreas de Vida silvestre Nacionales sujetas a la administración, manejo y control del gobierno federal. EC es responsable de la administración y aplicación de esta ley.

### Gobiernos provinciales y territoriales

Canadá tiene tres territorios y diez provincias, de las cuales Alberta, Manitoba y Québec son signatarias del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Las provincias y territorios son responsables de la evaluación, autorización y verificación de las actividades industriales en relación con el medio ambiente, así como el manejo de la vida silvestre en sus territorios.

*Promoción del cumplimiento:*

La promoción del cumplimiento significa dar a conocer a la ciudadanía y a las comunidades reguladas las leyes y las responsabilidades que estas les imponen.

En general, los esfuerzos de promoción del cumplimiento incluyen:

- ✓ Consultas sobre desarrollo y revisión de reglamentos
- ✓ Educación y difusión de información
- ✓ Talleres y visitas
- ✓ Desarrollo, evaluación y promoción de tecnología
- ✓ Transferencia de tecnología

Los funcionarios encargados de la aplicación de las leyes ambientales y de vida silvestre no desempeñan el papel principal en la promoción del cumplimiento.

Reuniones y eventos de grupos deportivos organizados y asociaciones para la conservación de la vida silvestre son otro medio utilizado para informar a los socios de leyes, reglamentos y sanciones.

Los esfuerzos de promoción del cumplimiento de leyes para prevenir la contaminación del medio ambiente están dirigidos a los sectores o procesos industriales para los que se creó el ordenamiento.

- *Gobierno Federal*

En EC, la planeación, el desarrollo y en la mayoría de los casos, la ejecución de programas de promoción del cumplimiento están dirigidos por especialistas de programa asociados a la creación de un reglamento o legislación en particular.

Los planes de promoción del cumplimiento de las principales leyes ambientales federales, como la CEPA y la Ley de pesca, son creados por gerentes de programa en la sede de EC, e incorporan sugerencias de los grupos de aplicación de todas las regiones.

- *Gobiernos provinciales*

### Alberta

La agencia de Protección Ambiental de Alberta (Alberta Environment) es responsable de cuidar el medio ambiente de la provincia y manejar y preservar sus recursos renovables, como bosques, recursos pesqueros, vida silvestre y agua. Además, Alberta Environment administra las tierras públicas, parques y áreas recreativas de la provincia.

### Manitoba

En octubre de 1999 se creó el Departamento de Conservación de Manitoba (Manitoba Conservation), que reúne a los extintos departamentos de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Energía, para administrar con eficacia los programas relacionados con la ecología y la salud humana de la provincia.

Manitoba Conservation promueve el cumplimiento de la legislación ambiental en beneficio de la protección del medio ambiente y el mejoramiento de los recursos naturales. La protección del medio ambiente a través de la promoción del cumplimiento se logra por medio de numerosos programas de gestión.

### Québec

Para la promoción del cumplimiento, Québec fomenta un enfoque de colaboración de mesas redondas conformadas por la industria, los medios académicos y otras partes interesadas, en las que se definen metas sociales y se fijan las normas que deben cumplir ciertas actividades. Se preparan comunicados de prensa y paquetes de información antes de la entrada en vigor de nuevas leyes y reglamentos.

- *Leyes de Vida Silvestre*

#### *Gobierno federal*

Al igual que con el programa de aplicación de leyes sobre contaminación, la responsabilidad de la planeación, desarrollo y ejecución del material de promoción del cumplimiento de la legislación de vida silvestre recae en los administradores de “programa” de vida silvestre en general, en este caso en el Servicio Canadiense de Vida Silvestre.

#### *Alberta*

Las bases para la promoción del cumplimiento con la legislación de pesca y vida silvestre de Alberta provienen de los Principios de Garantía del Cumplimiento que se describen bajo el rubro “leyes sobre Contaminación”, sección 2.1.2 de la Provincia de Alberta.

#### *Manitoba*

Ciento treinta y cinco funcionarios de Recursos Naturales de tiempo completo y hasta cien funcionarios temporales son responsables de la administración, aplicación y ejecución de programas relacionados con los recursos.

Estos programas, que se llevan a cabo en 53 oficinas de distrito y cinco oficinas regionales, incluyen vida silvestre, recursos pesqueros, silvicultura, parques, tierras de la Corona, incendios y agua.

#### *Québec*

La Agencia de vida Silvestre y Parques de Québec promueve el cumplimiento de leyes relacionadas con la vida silvestre y su hábitat y con parques provinciales. Esta

nueva dependencia, creada en diciembre de 1999, es responsable de las leyes provinciales en materia de conservación y desarrollo de vida silvestre, parques, especies amenazadas, leyes federales sobre pesca y la convención sobre aves migratorias.

#### *Verificación del cumplimiento:*

La verificación del cumplimiento determina si un regulado está cumpliendo con la legislación e incluye inspecciones in situ y revisión administrativa de registros. El “efecto disuasivo” es extremadamente importante porque es casi imposible patrullar o inspeccionar cada actividad y regulado en cada lugar.

Las inspecciones de campo o “in situ” se realizan en el lugar donde se lleva a cabo la actividad regulada y pueden incluir: revisión de documentación y embarques de vida silvestre o residuos importados o exportados.

- *Leyes sobre contaminación*

#### *Gobierno federal*

Los funcionarios federales de leyes sobre la contaminación son responsables de la aplicación de la CEPA y de las disposiciones de prevención de la contaminación de la Ley de pesca. A la fecha EC tiene celebrados acuerdos bilaterales de inspección con las provincias de Alberta y Saskatchewan, mientras que con Québec tiene un convenio de intercambio de información aplicable solo al sector de pulpa y papel.

Cada año, EC elabora un Plan de Inspección Nacional con prioridades y planes a escalas nacional y regional; también prepara un informe anual que muestra los

resultados de la puesta en marcha de dicho plan. Las prioridades regionales pueden variar de una región a otra a causa de diversos factores.

EC creó el Sistema Nacional de Información e Inteligencia sobre Manejo de la Aplicación (NEMISIS), lanzado en 1997 para ayudar al personal respectivo de dicha dependencia a capturar, rastrear, manejar e informar de las actividades de aplicación.

Las prioridades actuales del departamento relacionadas con la CEPA y la Ley de Pesca son las importaciones y exportaciones de residuos peligrosos, el comercio de sustancias agotadoras del ozono, el proceso de revisión de la Notificación de Nuevas sustancias y los nuevos reglamentos sobre combustibles.

### *Gobiernos provinciales*

#### Alberta

El Programa de Inspección y Supervisión del Cumplimiento de Alberta Environment incluye inspecciones, auditorias y revisiones de informes de control obligatorios u otros documentos necesarios para cumplir con una autorización. El programa de Inspección ayuda a comprobar que las instalaciones estén cumpliendo con los requisitos de su respectiva Aprobación, registro o Código de Prácticas emitido de conformidad con le EPEA.

- ✓ *Evaluaciones imprevistas.*- La mayoría de las evaluación de cumplimiento se realizan sin aviso previo, para tratar de estimar las actividades u operaciones en condiciones ordinarias.
- ✓ *Frecuencia de las inspecciones.*- La frecuencia con que se inspecciona una instalación depende de su prioridad determinada por criterios, el buen

desempeño constante por lo general deriva en inspecciones con menor frecuencia.

- ✓ *Seguimiento de las inspecciones.*- Después de cada inspección, Alberta Environment envía a las instalaciones un informe que describe los resultados. En casos de incumplimiento grave, el informe va acompañado de una Carta de Incumplimiento que indica las áreas de incumplimiento y solicita una explicación por escrito de la forma en que se corrigió o va a corregirse la situación.

### Manitoba

Manitoba Conservation lleva a cabo un proceso de planeación de negocios anual que incluye actividades de inspección y aplicación tanto en el sector ambiental como de vida silvestre. Manitoba y Canadá han encabezado conjuntamente la iniciativa nacional sobre armonización de actividades de inspección y aplicación.

### Québec

En su legislación, ha dado prioridad a la evaluación de la observancia “antes del hecho” sobre todo en sus procedimientos de solicitud de certificados de autorización y de evaluación de impacto ambiental.

El promovente que desee construir instalaciones o realizar actividades que pueden contaminar el medio ambiente debe, de acuerdo con el Art. 22 de la Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente, solicitar y obtener un certificado de autorización del Ministro antes del inicio de cualquier obra.

Para ciertas industrias se requiere una “certificación de descontaminación”. Esta certificación es en realidad un permiso de operación de cinco años de duración que



establece las normas de operación para la industria incluidos los niveles de emisión para todos los medios, así como requisitos de seguimiento y autocontrol.

Son dos los tipos de inspección de vida silvestre:

- ✓ Generalmente se le denomina patrulla de campo, en la que el inspector busca cualquier tipo de violación a las tres leyes de vida silvestre administradas por EC en una área geográfica específica.
- ✓ Es una inspección dirigida que tiene lugar cuando un funcionario inspecciona una actividad o muestra específica, como un contenedor en un puerto, o verifica el nivel de cumplimiento de un taller de taxidermia. El inspector también responde a sugerencias, quejas o inteligencia sobre ilícitos.

- *WAPPRRIITA*

Es la legislación canadiense que instrumenta la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna silvestre (CITES).

Alberta

La administración de la legislación de pesca y vida silvestre es responsabilidad de los Funcionarios de conservación de Alberta Environment, quienes son designados de acuerdo con la legislación federal, como MBCA Y WAPPRRIITA.

“La legislación de pesca”: Inspección de pescadores de caña recreativos que utilizan anzuelo y cordel, Inspección de operadores comerciales que utilizan carnada y huyas, e inspección de pesca de subsistencia, ésta de las Primeras Naciones.

“Legislación de vida silvestre”: Inspección de cazadores recreativos, lo hacen de acuerdo con la Ley de vida Silvestre, e Inspección de cazadores de subsistencia por que la autoridad les confiere derechos.

*Medición de resultados de los programas:*

Se esta convirtiendo en el centro de atención del gobierno de Canadá y de muchos otros países. El reto para los administradores es explicar y demostrar como contribuye la aplicación a proteger el medio ambiente en general y a la salud y a la seguridad pública.

El Grupo de Trabajo para la Aplicación de la CCA del que Canadá forma parte, patrocinó además un taller sobre medición del desempeño realizado en Puebla, México en 1998. El informe del taller ofrece una buena visión general de los muchos enfoques y retos existente en esta área.

EC también desarrolla un enfoque de medición de índices de cumplimiento en forma estadísticamente valida para un reglamento dado.

*Ejemplos:*

*Caso 1:*

La inspección logra reducir contaminantes generados por fábricas de pulpa y papel, y operaciones de conservación de la madera en Columbia Británica.

En 1985, Environment Canadá inició un programa de varios años de duración para reducir las descargas de compuestos fenolicos colorados y dioxinas de aserraderos y compañías de conservación de madera de BC.

Dicho esfuerzo se concentro en tres aspectos:

- 1) la industria funguicida,
- 2) emisiones de dioxinas y furanos generados por procesos de pulpa y papel
- 3) Instalaciones de conservación de madera de uso pesado.

Este programa y la construcción de mayor espacio de almacenamiento cubierto en las fábricas, lograron una reducción estimada de 99% en la descarga de efluentes agudamente tóxicos hacia 1993.

#### *Caso 2:*

Delito de vida silvestre en la mira: Flikkema Aviareis.

En opinión de expertos internacionales en vida silvestre, el comercio ilegal de animales y plantas amparados por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) es la segunda actividad mas lucrativa del mercado negro después del comercio ilegal de drogas.

En junio de 1999, Mike y Johanne Flikkema, propietarios de Flikkema Aviareis en Fenwick, Ontario, fueron condenados por la importación durante 1997 y 1998 de dos guacamayas y 400 pinzones sin obtener los permisos requeridos por CITES en violación de la Ley de protección y Regulación del Comercio Internacional e Interprovincial de la Flora y la Fauna Silvestres (WAPPRITA). La sanción fue resultado de una investigación iniciada en julio de 1998.

#### *Promoción del cumplimiento:*

#### *Especies en peligro de extinción*

La promoción del cumplimiento debe dirigirse no solo a la comunidad regulada que comercia con especies y productos amparados por CITES, sino también a la población canadiense en general que puede llegar a comprobar tales especies.

*Ejemplos:*

*Caso 1:*

Operación Limpieza Profunda: estrategia de inspección anticipada de residuos peligrosos.

El arroyo Mill Creek, afluente del río North Saskatchewan, atraviesa un área de magníficos parque en Edmonton, Alberta.

La Operación Limpieza Profunda obedeció al número cada vez a mayor de quejas presentadas por los habitantes de Edmonton en los últimos años acerca de la calidad del agua de Mill Creek.

En el momento de cada inspección se entregaba a cada negocio dentro del área meta un documento de antecedentes con información sobre la contaminación de Mill Creek. El personal de Alberta Environment aprovechó la oportunidad para impartir educación improvisada sobre la legislación ambiental de Alberta y la gravedad de las acciones que habían ocasionado la contaminación del arroyo.

La Operación Limpieza Profunda detectó que 455 negocios dentro del área meta generan residuos peligrosos. Satisfactoriamente la mayoría de las empresas ha mejorado y no contaminan el medio ambiente.

*Caso 2:*

Operación Captura.

Investigación exitosa de actividades de caza ilegal.

Funcionarios de Recursos Naturales de Manitoba recibieron información de la ciudadanía en general y de la línea telefónica para la denuncia de cazadores furtivos de ciertas actividades de caza ilegal.

Funcionarios uniformados iniciaron la investigación, en la que muy pronto aparecieron cazadores extranjeros.

Como resultado de la investigación, se ejecutaron 3 órdenes de cateo en el área de Lake Manitoba Narrous y se confiscaron mas de 225 patos, 70 gansos, 178 señuelos.

## B. ESTADOS UNIDOS

En 1994, la oficina central de la agencia de Protección Ambiental (US Environmental Protection Agency, EPA) fue reorganizada con el fin de consolidar todos las actividades de aplicación y garantía del cumplimiento.

La EPA creó un programa de aplicación sólido e intenso que ha obtenido importantes resultados ambientales, al tiempo que presta apoyo para el cumplimiento a empresas grandes y pequeñas. Ofrece incentivos reales para que los infractores se desistan de su incumplimiento.

La EPA también alcanzó la cifra record de 236.8 millones de dólares en proyectos de beneficio ambiental.

- *Visión general*

Dada la complejidad de sus programas ambientales y el número total de instalaciones objeto de regulación, los programas ambientales de Estados Unidos se basan en autoridad compartida y acuerdos de cooperación entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales para instrumentar y aplicar las leyes ambientales.

Como parte de la creciente tendencia a la administración basada en resultados, la EPA creó un proceso para evaluar el desempeño de éstas relaciones de colaboración y saber que áreas necesitan mejorar. La Ley de Desempeño y Resultados Gubernamentales (Government Performace and Results Act, GPRA).

La guía Nacional para los años fiscales 2000 y 2001 de la Oficina para Aplicación de la Ley y Garantía de la observancia (Office of enforcement and Compliance Assurance, OECA) es un elemento esencial en el proceso de planeación de dicha dependencia e

incluye prioridades nacionales para el programa de aplicación y garantía del cumplimiento de la legislación ambiental que atenderá la EPA en los próximos dos años.

Con objeto de evaluar mejor los beneficios ambientales obtenidos con las actividades de aplicación y garantía del cumplimiento de la EPA, la OECA elaboró un conjunto de mediciones de desempeño al amparo de la Estrategia Nacional de Medición del Desempeño (National Performance Measures Strategy, NPMS), dichas mediciones rastrean tanto efectos como rendimientos seleccionados.

El Sistema Nacional de Cooperación para el Desempeño Ambiental (National Environmental Performance Partnership System, NEPPS), establecido en 1995, otorga a los estados y a la EPA un proceso más flexible para establecer prioridades, aclarar responsabilidades y usar con mayor eficacia el dinero de los contribuyentes.

#### *Promoción del cumplimiento de la ley*

La EPA emprendió una revisión quinquenal para evaluar si la reorganización iniciada en 1994 había mejorado la eficacia del programa de aplicación y garantía del cumplimiento de la legislación ambiental y en que grado.

#### *Política de auditoría*

La EPA impulsa a empresas y otras entidades a ejercer un papel activo en el mejoramiento del desempeño ambiental y en la protección de la salud pública mediante auditorías voluntarias de sus instalaciones.

La política de EPA denominada “Incentivos para la auto vigilancia: detección, información, coerción y prevención de infracciones”.

La EPA ha negociado convenios con compañías para auditar y corregir infracciones a las Normas de Revisión de Nuevas Fuentes (NSR) de la Ley de Aire Limpio (CCA).

La EPA invita a los establecimientos a llevar a cabo auditorias voluntarias y está elaborando una serie de 13 guías independientes de protocolos de auditoria para fomentar esta práctica.

### *Política para la pequeña Empresa*

De acuerdo con la Ley de Equidad en la Aplicación Reglamentaria a la Pequeña Empresa de 1996, la EPA tiene la obligación de ayudar a pequeñas empresas y comunidades mediante difusión y apoyo al cumplimiento, elaborar políticas de sanción flexibles y considerar los posibles efectos en pequeñas entidades al elaborar y revisar ordenamientos.

La Agencia reduce o “condona” las multas a pequeñas empresas que informan y se esfuerzan de buena fe por corregir infracciones, siempre y cuando cumplan los criterios de la política.

Desde 1996, cuando la EPA comenzó a crear las políticas de incentivos, mas de 150 compañías han vuelto a la senda del cumplimiento. La EPA redujo o “condonó” casi un millón de dólares a mas de 90 pequeñas empresas que informaron y corrigieron sus infracciones.

### *Sistemas de administración ambiental (SAA)*

La EPA reconoce que los sistemas de administración ambiental son una herramienta importante que puede ayudar a las organizaciones a integrar consideraciones ambientales a sus practicas y decisiones diarias, así como a mejorar el desempeño ambiental y económico, incluidas áreas no sujetas a regulación. La SAA ha realizado en colaboración con diversos estados a través del Grupo de Trabajo

Multiestatal (MSWG), programas para promover y demostrar el valor de los SAA en diversos sectores como el gobierno local.

### *Seguimiento nacional del Desempeño Ambiental*

En junio de 2000, la EPA y líderes empresariales, funcionarios de gobiernos estatales y defensores del medio ambiente lanzaron el programa Seguimiento Nacional del Desempeño Ambiental. El programa general se divide en dos vertientes, el Seguimiento Nacional de Logros Ambientales y el Seguimiento Nacional de Protección del Medio Ambiente.

### *Apoyo al cumplimiento:*

Como mayorista, la EPA promoverá el apoyo al cumplimiento creando herramientas y materiales en forma oportuna y trabajando después con una red de prestadores de asistencia técnica estatal, indígenas, locales y privados que presten dicha asistencia directamente a la comunidad regulada.

### *Centros de apoyo al cumplimiento:*

En colaboración con asociaciones industriales, grupos ambientales, universidades y otras dependencias gubernamentales, la EPA inauguró 10 Centros de Apoyo al cumplimiento, todos accesibles vía Internet y líneas de asistencia telefónica gratuita.

### *Cuadernos sectoriales:*

La EPA ha creado Cuadernos Sectoriales para ayudar a propietarios y operadores de industrias reguladas a comprender sus obligaciones regulatorias por medio de guías integrales escritos en lenguaje sencillo.



### *Acceso a Documentos Interpretativos (AID):*

En 1996 la EPA emprendió un proyecto de recopilación electrónica de sus documentos de políticas y directrices. La meta es que industrias, dependencias regulatorias y público en general puedan realizar búsquedas con facilidad y disponer de esta recopilación en Internet.

### *Proyecto de Clasificación de Establecimiento por Sector (SFIP)*

Es un proyecto piloto del derecho a la información concebido para reunir información ambiental y de otra naturaleza de diversos sistemas de datos y producir alrededor de 650 perfiles. Además de su uso ciudadano, el SFIP permite a la EPA rastrear historiales de cumplimiento en sectores específicos, lo que resulta importante en términos de planeación y medición de la eficacia de estrategias de cumplimiento y aplicación.

### *Inventarios de Emisiones Tóxicos (TRI)*

EPA, es una valiosa fuente de información sobre sustancias químicas tóxicas que se utilizan, producen, tratan, transportan o emiten al medio ambiente.

El TRI ofrece la primera panorámica general completa de la contaminación por sustancias tóxicas ocasionada por plantas productoras de Estados Unidos.

### *Inspecciones (monitoreo del cumplimiento)*

La EPA considera que es necesario contar con un programa eficaz de monitoreo del cumplimiento para: hacer sentir su presencia en el campo a la comunidad regulada, establecer un freno para el incumplimiento, apoyar y mejorar el programa en general de aplicación, etc.

Las inspecciones son la columna vertebral de gran parte de los programas de aplicación. Las inspecciones pueden ser de rutina o “con causa justificada”, las inspecciones civiles o no penales se realizan durante horas hábiles, con o sin previo aviso, y no es posible oponerse a ellas si los inspectores presentan orden de inspección.

La EPA tiene la obligación de conservar un secreto cierta información de las operaciones para proteger intereses comerciales.

Las inspecciones pueden centrarse en uno o más de lo siguiente:

- ✓ ¿cuenta el establecimiento con un permiso o licencia actualizada?
- ✓ ¿se está operando correctamente el equipo?
- ✓ ¿se preparan y llevan registros de datos informados voluntariamente?

Cada inspección debe realizarse como si fuera a presentarse al tribunal y fuera a ser impugnada.

Las inspecciones evalúan el cumplimiento de las instalaciones en general, casi siempre se concentran en aspectos sospechosos de las operaciones de un establecimiento o en un conjunto predeterminado de aspectos de cumplimiento y lo hacen con mucha más profundidad.

En la EPA, la División de Investigación Penal (CID) investiga supuestos actos delictivos. Los Agentes Especiales de la CID son funcionarios nacionales de aplicación de la ley que reciben este nombramiento y cuentan con autoridad legal para llevar a cabo investigaciones, portar armas, ejecutar arrestos por delitos federales.

El laboratorio del NEIC es un centro de reconocido prestigio por su experiencia en química ambiental forense.

La EPA y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre llevan a cabo las investigaciones de campo y después remiten los asuntos pertinentes al Departamento de Justicia de Estados Unidos, que es responsable de seguir litigios civiles y penales ante tribunales nacionales o federales.

- *Servicio de pesca y Vida silvestre de Estados Unidos de América*

La Oficina de Aplicación de la Ley del Servicio de Pesca y Vida silvestre depende de la oficina central. Esta realiza labores nacionales de vigilancia, apoyo, supervisión y guía de las investigaciones del Servicio y del programa de inspección de vida silvestre. Además capacita al personal pertinente del Servicio y mantiene una unidad de investigaciones especiales.

- *Papel de regiones y estados en la definición de objetivos y establecimiento de prioridades*

La oficina para Garantizar la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental (OECA) prepara un Memorandum de Entendimiento (MDA), un acuerdo entre la oficina central nacional y cada una de las diez Regiones de la EPA, que describe las actividades de aplicación y garantía del cumplimiento.

Es en los MDA o en convenios estatales donde deben tomarse decisiones definitivas en cuanto a prioridades y direcciones.

*Estrategia Nacional de Mediciones del Desempeño: Perfil de Desempeño*

Es un esfuerzo precursor de la EPA para identificar, estructurar, poner en operación y utilizar mediciones de desempeño significativas para evaluar la eficacia de nuestro programa nacional de aplicación y garantía del cumplimiento.

El perfil de Desempeño permite a la EPA y a la ciudadanía conocer no solo el número de actividades llevadas a cabo por el programa de aplicación y garantía del cumplimiento, sino que además mide los resultados obtenidos por éstas actividades.

### *Informes de estado de los programas*

Los informes o revisiones del estado de los programas son un conjunto de información clave sobre aplicación y garantía del cumplimiento presentada en forma gráfica que se prepara principalmente a partir de sistemas de datos nacionales de la EPA.

### *Establecimiento de prioridades nacionales para el programa de la OECA*

La eficacia en la definición de objetivos y el establecimiento de prioridades es un aspecto fundamental para que la OECA pueda cumplir con la responsabilidad de identificar y reducir el incumplimiento de las leyes ambientales y promover el cumplimiento por medio de apoyo e incentivos.

Los principales aspectos que deben tomarse en consideración para el establecimiento de objetivos prioritarios son:

- ✓ problemas ambientales o patrones de cumplimiento por sector,
  - ✓ problemas de cumplimiento específicos de cada ley, análisis de antecedentes de cumplimiento o aplicación y emisiones de contaminantes.
- 
- *Programas de medición estatales*

### Florida

Para cumplir con su misión de “mas protección y menos procedimientos”, el Departamento de Protección del Medio Ambiente del Estado de Florida considera que

es esencial un sistema de medición del desempeño basado en los efectos de políticas públicas que se esperan de la agencia, unido a una cultura de administración responsable y orientada a los resultados.

### California

Como parte de la Cooperación para el Mejoramiento de la Calidad de la Agencia de Protección Ambiental de California, ésta creó una guía para la Medición del Desempeño de Equipos para el Mejoramiento de la Calidad.

El objetivo es presentar sugerencias que ayuden a los equipos de manejo a incorporar mediciones a su toma de decisiones, mejorar el desempeño de los empleados y la planeación estratégica y el establecimiento de metas de la organización, lo mismo que como instrumento de autocrítica para determinar si un proyecto va “por buen camino” o el grado de desviación del mismo.

### C. MÉXICO

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) busca evitar, con base en sus atribuciones y mediante la aplicación de los instrumentos de política ambiental, que quienes provoquen daños ambientales trasladen sus costos a los productores y a consumidores.

Las estrategias desarrolladas por la PROFEPA, guías de su acción pública sobre control del cumplimiento de la normatividad ambiental, están encaminadas a:

- ✓ Ampliar la cobertura de las acciones de inspección y vigilancia, particularmente en lo que se refiere a los recursos naturales.
- ✓ Orientar dichas acciones al cumplimiento de objetivos ambientales definidos de manera explícita y promover los espacios de participación

social que complementen las actividades coercitivas de la autoridad e incrementen la responsabilidad de esta frente a la sociedad.

- *Política en materia de aplicación de la legislación ambiental*

Entre los principales retos de la PROFEPA, resalta la búsqueda del consenso social en relación con sus actos de aplicación de la ley, aún cuando una parte de la sociedad o algunos actores significativos piensen distinto sobre lo que debe hacerse.

- *Actualización del marco jurídico ambiental*

En México, la adopción de compromisos internacionales y comerciales, así como el desarrollo de una fuerte política ambiental interna, han llevado a la actualización de leyes, reglamentos e instrumentos jurídicos diversos que, de forma complementaria, permiten una mejor consecución de las metas ambientales.

- *Actualización de las metas alcanzadas desde 1995*

Con la creación en 1994 de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)<sup>57</sup>, se integró la función de protección del medio ambiente y de los recursos naturales que se encontraba dispersa en varias secretarías.

La SEMARNAT, que se constituyó como una dependencia encargada de una gestión ambiental integral, fortaleció su estructura con la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), órgano desconcentrado que se encarga del cumplimiento de la normatividad ambiental y de los recursos naturales.

---

<sup>57</sup> Ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a partir de la separación que se hizo en el 2000 de la de Pesca a rango de Secretaría de Pesca.

- *Denuncias y quejas*

La Dirección General de Denuncias y Quejas inicio, desde 1998, una redistribución de funciones administrativas, con el objeto de que los procedimientos de atención, seguimiento y conclusión de las denuncias y quejas se llevan a cabo de una manera integral, separando por áreas la gestión de las denuncias relativas a recursos naturales, zona federal marítimo-terrestre, ordenamiento ecológico e impacto ambiental y las relacionadas con la materia industrial.

Durante 1998 se llevó a cabo la actualización del Manual de Atención a la Denuncia Popular, apegado a las reformas de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

- *Protección ambiental mediante programas voluntarios*

Las auditorías ambientales se han convertido en un instrumento usual dentro de la gestión ambiental que permite a la industria cumplir sus obligaciones ambientales, incluso con aspectos no reglamentados en México pero regulados por parámetros internacionales y de buenas prácticas de ingeniería.

- *Políticas y programas de inspección y vigilancia de las fuentes de contaminación*

Desde que comenzó sus operaciones en la SEMARNAT, en agosto de 1994, la PROFEPA maneja tres programas de inspección fundamentales:

- 1) Fuentes de contaminación en el ámbito nacional
- 2) Vehículos nuevos en planta
- 3) Reducción de emisiones a la atmósfera durante contingencias ambientales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Entre 1992 y 1997 la PROFEPA estableció como meta en su programa de inspección y vigilancia la realización de 12,000 visitas realizadas en los 20 años previos a la existencia de esta institución.

### *Perfil de inspector de la Subprocuraduría Industrial*

Para atender las necesidades de los programas de inspección y vigilancia de las fuentes de contaminación de jurisdicción federal en materias de atmósfera, generación y disposición de residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, impacto ambiental y ruido, se conformó una sólida plantilla multidisciplinaria de inspectores en el territorio nacional, con profesionales en carreras diversas, como biología, química y bioquímica, mecánica, electricidad y ciencias ambientales.

### *El impacto de la inspección a la industria en México*

Entre 1971, año en que se publicó la primera ley en materia de prevención y control de la contaminación, y junio de 1992, fecha de creación de la PROFEPA, se registraron cerca de 21,000 visitas de inspección en la mayoría de las cuales los procedimientos administrativos no fueron mas allá del levantamiento del acta correspondiente.

- *Políticas y programas de inspección de los recursos naturales en México*

Desde diciembre de 1994 la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de la legislación en materia de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales se concentró en la PROFEPA.

A partir de enero de 1995, la Subprocuraduría elaboró, como entidad central, las políticas y estrategias necesarias para promover y vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental en materia de inspección y vigilancia de los recursos naturales.



### *Perfil del inspector de recursos naturales*

En atención al Acuerdo por el que se establecen las bases para la operación del Servicio Nacional de Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1997, el personal de inspección y vigilancia debe ser de nacionalidad mexicana, titulado o pasante con créditos de carrera concluidos, con perfil ad hoc y plena aptitud física y mental para desempeñar las funciones de inspección.

- *Impacto de la inspección de los recursos naturales en el medio internacional*

En cumplimiento de los compromisos internacionales derivados del ACAAN, la PROFEPA, mediante sus programas de inspección y vigilancia, realiza diversas actividades tendientes a garantizar la observancia de la legislación ambiental nacional.

- *Participación de la PROFEPA en el NAWEG y el GTA de la CCA*

En materia de recursos naturales desde 1995, la Subprocuraduría acordó con el Ministerio de Medio Ambiente de Canadá y el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos de América, la creación del Grupo de Trabajo de América del Norte para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (NAWEG).

- *Actividades desarrolladas por la Subprocuraduría de Recursos Naturales durante 1998 y 1999*

En materia forestal se realizaron 10,839 inspecciones; más de 3,000 operativos especiales y más de 5,000 rondas de vigilancia sistemáticas. En relación con incendios forestales, se atendieron 3,777 denuncias de presuntas conductas delictivas, de las que se desviaron 597 procedimientos administrativos.

*VIII. Cooperación en América del Norte para la aplicación de la Legislación Ambiental a través de los Programas de la CCA*

Existe una Comisión de Cooperación Ambiental para América del Norte (CCA), la cual se crea por el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN). Esta Comisión cumple con los objetivos específicos propios del ACAAN y su misión es velar por la protección ambiental dentro del territorio del Acuerdo paralelo, así como procurar que las legislaciones de cada uno de los tres países que lo integran se apliquen debidamente, esto para beneficio ambiental de la zona comercial del acuerdo, pero sin descuidar las consecuencias ecológicas derivadas del comercio internacional más allá de sus fronteras.

*El grupo de Trabajo de América del Norte de Cooperación para la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación Ambiental  
(Grupo de Trabajo para la Aplicación, GTA)*

Este es una red regional integrada por funcionarios del medio ambiente de Canadá, Estados Unidos de América y México. Desde su creación original en 1995 bajo los auspicios de la CCA, el Grupo de Trabajo para la Aplicación ha sido un medio para incrementar la cooperación en toda América del Norte en lo que atañe la aplicación y la promoción del cumplimiento de las leyes ambientales.

*Enfoques alternos para la promoción del cumplimiento*

Parte del mandato del Grupo de Trabajo para la Aplicación es analizar enfoques complementarios para la aplicación efectiva y el cumplimiento ambiental de las leyes

ambientales y de vida silvestre, incluidas iniciativas voluntarias para mejorar el desempeño ambiental.

En 1997 la CCA publicó el informe “Medidas Voluntarias para asegurar el cumplimiento ambiental” que trata de la experiencia de América del Norte con respecto a enfoques de cumplimiento voluntarios.

### *Difusión*

El grupo de Trabajo para la Aplicación está en búsqueda permanente de oportunidades de cooperación e intercambio con otras redes de aplicación de las leyes ambientales, incluida la Red Internacional para el Cumplimiento y la Aplicación Ambientales (RICAA).

### *Capacitación y desarrollo de capacidad para la aplicación*

Uno de los beneficios directos del Programa de Cooperación para la Aplicación de la Legislación Ambiental de la CCA es su apoyo continuo a iniciativas que mejoren la capacidad respectiva de las Partes para aplicar con eficacia sus leyes y reglamentos ambientales.

Las iniciativas de desarrollo de la capacidad también se han concentrado en temas de contaminación del medio ambiente, en particular en el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos.

### *Indicadores de cumplimiento*

En un esfuerzo por ayudar a los tres países a incrementar la responsabilidad gubernamental y la capacidad de comunicación de resultados a la ciudadanía en el área de medición del desempeño, la CCA inició un proyecto para revisar el desarrollo de indicadores de aplicación efectiva.

En 1999, la CCA publicó y distribuyó el informe de Indicadores de la aplicación efectiva de la legislación ambiental: memoria de un diálogo en América del Norte.

## IX. *La resolución de controversias en el TLCAN y la preservación de los ecosistemas*

Si la resolución de controversias, dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, fuera correcta y encaminada a la preservación de los ecosistemas, tal y como lo estipula el mismo Tratado y más precisamente el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte, podríamos hablar de que formamos parte de un acertado desarrollo sustentable dentro de la zona comercial amparada bajo el Tratado que nos incumbe. Pero esto desafortunadamente esto no es así.

Es decir, cierto es que anhelamos que se aplique correctamente la legislación vigente relativa a la protección del medio ambiente en cada país integrante del acuerdo comercial en comento, pero más cierto es, que el peso del comercio internacional, como lo hemos venido constatando a lo largo del desarrollo de las hipótesis que anteceden a ésta, desequilibra la balanza en desventaja del medio ambiente.

En efecto, hemos comprobado de que de nada sirve que en el Tratado de Libre Comercio y en su Acuerdo Paralelo relativo al medio ambiente se contemple un apartado especial para resolver las controversias sobre *“comercio y medio ambiente”*, si los países miembros del mismo no hacemos lo conducente para hacer valer y respetar nuestras legislaciones al interior del mismo; situación que, en caso de cumplirse, nos pondría en ventaja sobre otras naciones y tratados internacionales ya que estaríamos inmersos en una zona comercial donde se estuviese dando el desarrollo sustentable del cual se habla por doquier en la actualidad.

Sin embargo, del análisis efectuado a las resoluciones emitidas bajo el amparo del ACAAN<sup>58</sup>, así como del estudio efectuado a la primera sentencia arbitral dictada,

---

<sup>58</sup>En esta encontramos todas las peticiones ciudadanas que se han presentado desde la entrada en vigor del ACAAN hasta la fecha. Ahí mismo podemos revisar el estado que cada una de ellas guarda y el análisis del procedimiento contemplado en caso de que las mismas hayan sido objeto de estudio por parte de la CCA, es decir, de las cuales se

referente al asunto Metalclad Corp. Vs México<sup>596061</sup>, y de las peticiones que se encuentran actualmente en proceso de estudio ante la Comisión de Cooperación Ambiental; podemos deducir que no se está considerando la protección ambiental como una prioridad, sino todo lo contrario, es decir, se está dando trato especial a los comerciantes para que sigan desarrollando sus actividades y continúen descuidando o perjudicando al medio ambiente.

En efecto, para abundar en lo anterior, desarrollaremos el tema que nos ocupa desde la perspectiva de los diferentes cuestionamientos y riesgos de las reglas de inversión derivados del medio ambiente en relación al capítulo 11 del TLCAN, para finalizar con las recomendaciones para abordar los riesgos factibles de los impactos de la legislación comercial en la gestión ambiental en el TLCAN.

A. Los diferentes cuestionamientos y riesgos de las reglas de inversión: Relación entre el capítulo 11 de TLCAN y el medio ambiente

El capítulo 11 del TLCAN sobre inversiones fue elaborado con dos principales propósitos: Promover la inversión en México como parte del proceso del TLCAN al ofrecer mayores garantías para los inversionistas canadienses y estadounidenses en relación con la seguridad de sus inversiones; y ayudar a proteger a dichos inversionistas de las acciones caprichosas contra ellos y sus inversiones.

Para ello, *el capítulo 11* dispone una serie de obligaciones por parte de los gobiernos que, en cierta medida son paralelas a las equivalentes del comercio, pero que en otros

---

haya formado un procedimiento y establecido un expediente de hechos; así también podemos analizar los expedientes hechos y los que se han publicado, por así haberlo determinado la propia Comisión. En dicha página igual observamos las peticiones que no pudieron ser objeto de estudio ya que no reunieron los requisitos para ello. [http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL\\_ExpandID=897](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL_ExpandID=897).

<sup>59</sup> Ver expedientes emitidos por la CCA relativos a la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los países miembros del TLCAN y ver también la sentencia arbitral de Metalclad Corp. Vs México.

<sup>60</sup> Ver el Capítulo 11: Metalclad y la Justicia Ambiental en [http://www.rmalc.org.mx/CIADI/metalclad\\_noticias.htm](http://www.rmalc.org.mx/CIADI/metalclad_noticias.htm).

<sup>61</sup> Ver el Laudo Arbitral de Metalclad Corp. Vs México. CASO No. ARB(AF)/97/1 en <http://www.rmalc.org.mx/CIADI/mm-award-s.pdf>

aspectos esenciales, incluso exceden las leyes comerciales. *Inherente a esas obligaciones, es el derecho de los inversionistas en lo individual para iniciar procesos de arbitraje internacional contra Canadá, México y Estados Unidos si en su perspectiva una de las obligaciones no fue infringida.*

El capítulo 11 a sido descrito como el documento que contiene, en la práctica, los más amplios derechos y remedios para los inversionistas extranjeros, nunca antes establecidos en un acuerdo internacional<sup>62</sup>.

Pero desafortunadamente, el capítulo 11 ofrece poca orientación respecto éstas obligaciones en el contexto de la regulación y gestión ambiental. Ello ha generado una serie de disputas respecto de nuevas leyes ambientales o decisiones administrativas. Ya que se considera que van en contra del tratado. De hecho, el ejercicio de estos derechos y remedios se ha iniciado aproximadamente 20 veces, casi la mitad de ellas enfocadas a leyes ambientales adoptadas o propuestas<sup>63</sup>.

Las principales obligaciones del capítulo 11 se resumen en el siguiente cuadro, con una nota sobre sus incertidumbres asociadas.

---

<sup>62</sup> Mann y Von Moltke, 1999; Horlick y Marti, 1997.

<sup>63</sup> Ver Mann y Von Motke, 1999, Anexo 1, un resumen de los primeros trece casos.

## Obligaciones e incertidumbres en el capítulo 11 del TLCAN

Fuente : TLCAN	Obligación internacional	Incertidumbre
Artículo 1102/1103	Trato nacional, nación más favorecida (tratar de la misma manera a compañías en circunstancias similares)	Cómo aplicar en casos individuales, con continuo ajuste al alza de las normas ambientales, con potenciales demandas por daños que difieren para compañías extranjeras, etcétera; qué quiere decir “en circunstancias similares” en un contexto cambiante en términos ambientales y de estructura corporativa dentro de los casos recientes.
Artículo 1105	Nivel mínimo de trato (trato justo y proceso debido)	Parece duplicar algunos aspectos de cuestiones de trato nacional y expropiación; se amplió recientemente a cuestiones de procedimiento en proceso debido, derechos de audiencia y apelación, pago de derechos legales en un potencial gobierno huésped, etcétera; el alcance general no es claro.
Artículo 1106	Requisitos de desempeño (no se puede demandar a un inversionista que compre insumos en Canadá o venda productos en Canadá o fuera de Canadá como condición para la inversión)	
Artículo 1110	Expropiación (no expropiar sin indemnización)	Se ha argumentado en algunos casos que las nuevas normas ambientales, en especial si tienen efectos mayores en una o algunas compañías, crean una expropiación de negocios que requiere de indemnización; la decisión en el caso <i>Metalclad</i> sugiere que toda interferencia incidental con propiedad de uso en un negocio puede ser considerada expropiación, en cuyo caso el motivo de la medida no resulta importante.



Lo que está surgiendo, del primer grupo de decisiones de los procesos de arbitraje del capítulo 11, debe ser visto como particularmente preocupante desde la perspectiva de la gestión ambiental. En esencia, las incertidumbres destacadas en el cuadro que antecede están siendo resueltas de una manera uniforme a favor de las posiciones industriales pasando por alto los requisitos de gestión ambiental<sup>64</sup>, situación que afecta considerablemente no sólo a los ecosistemas, sino también a la salud humana, en particular al interior de la zona comercial del tratado de libre comercio.

En efecto, en la decisión rendida en agosto del 2000 por el Tribunal arbitral en el caso de *Metalclad vs. México*, éste consideró enseguida el asunto de los estándares internacionales de nivel mínimo de trato, artículo 1105 del TLCAN, y falló que México incumplió esta obligación en esencia, al no ofrecer un marco previsible, transparente, para la planeación de los negocios y la inversión, y al mostrar una falta de proceso sistemático y disposición oportuna en relación con un inversionista. Por lo que resolvió a favor del inversionista, ignorando el objetivo de protección ambiental del TLC y su acuerdo paralelo.

El tribunal concluyó, en particular, que el inversionista había recibido garantías contradictorias de funcionarios gubernamentales, y el gobierno tenía el deber, en términos del TLCAN, de ocuparse de toda confusión legal que el inversionista pudiera tener para garantizar que se comprendiera con claridad la legislación. El tribunal falló enseguida, a pesar de la perspectiva contraria oficialmente presentada por México: que las autoridades municipales cuyos actos estaban en cuestión en este caso excedieron su autoridad constitucional, creando una violación adicional de las normas mínimas de protección.

---

<sup>64</sup> Para comprender mejor esto, véase la decisión recaída en el caso *Metalclad v. México*, dada a conocer en agosto de 2000. Parte importante del fallo fue su referencia a únicamente cuatro objetivos del TLCAN como respaldo de su interpretación del capítulo 11. Ellos son la transparencia en las reglamentaciones y actividad gubernamental, el incremento sustancial en las oportunidades de inversión, asegurar la exitosa instrumentación de iniciativas de inversión y asegurar un marco comercial previsible para los inversionistas. No se hizo en cambio ninguna referencia a otros de los objetivos, relacionados con el desarrollo sustentable, la protección del medio ambiente y la promoción de leyes ambientales adecuadas. Es difícil evaluar el grado en que todo el fallo de *Metalclad* está sustentado en esta alocución unidimensional de los principios subyacentes del capítulo 11.

El que este tribunal fallara respecto de la autoridad constitucional de un órgano municipal, en su cumplimiento de la legislación interna, es también una fuente de preocupación respecto de un organismo planteado para ocuparse de obligaciones legales internacionales emanadas del capítulo 11 (*Metalclad*, 2000, 74-101).

Quizá el hallazgo más importante sea el relacionado con la protección contra la expropiación. En este caso, el tribunal falló que las mismas acciones que llevaron a la conclusión de que hubo infracción del artículo, también llevaron a la infracción de las reglas sobre expropiación, dado que no se pagó indemnización alguna. Ésta es la primera ocasión en que infracciones en el proceso de elaboración de leyes se plantean como análogas de una expropiación, lo que hace que el concepto de lo que constituye una expropiación resulte muy confuso. La aparente determinación del tribunal de que un acto fuera del alcance de la autoridad de un municipio, puede en sí considerarse una queja por expropiación, plantea también cuestiones sobre que límites son los aplicables en el caso.

Más importante aún es, que el tribunal definió la expropiación de forma que incluye la “interferencia encubierta o incidental con el uso de la propiedad”. Ésta es una noción legal prácticamente sin límites, que incluye todo el impacto potencial de una ley ambiental en la operación de una empresa.

Este alcance en expansión se fortaleció por la declaración del Tribunal en el sentido de que no era “necesario considerar la motivación o el intento de la adopción” de una medida. Si esta combinación de declaraciones se sostiene en casos futuros, ello significa, efectivamente, el fin del concepto de “poderes políticos” como contrapeso legal al alcance de lo que constituye la expropiación, en los cuales la actividad gubernamental para proteger a su población estaba legalmente excluida de la noción de expropiación.

En consecuencia, toda ley ambiental que interfiera con el uso de una inversión para generar ganancias, puede entrar en el alcance del artículo 1110 y requerir de indemnización (Metalclad 2000, 103-111).

Por último, y de manera paradójica, dado el énfasis en la transparencia del TLCAN como objetivo fundamental, el tribunal expresó poca transparencia en sus propios autos en cuanto a la divulgación requerida por la legislación interna aplicable a las partes litigantes, a pesar de su reconocimiento explícito de que no existían disposiciones legales que requirieran imponer dichos límites. Esta perspectiva está ahora en cuestionamiento directo en los autos del caso Methanex<sup>65</sup>.

Es necesario tomar en cuenta que las interpretaciones en el caso Metalclad no necesariamente son las correctas (Mann y Von Moltke 1999, s. 3), y está pendiente su confirmación o rechazo en otros procesos de arbitraje en marcha. Aún así, los riesgos generados ahora por este tipo de lectura muy amplia de la expropiación y otras normas del capítulo 11 son tales, que la elaboración de nuevas leyes ambientales, resulta difícil en extremo.

A diferencia de las reglas sobre comercio en sí, el proceso de adjudicación y ejecución de las reglas sobre inversiones puede ser iniciado directamente por empresas privadas, lo que elimina la restricción política asociada con acciones iniciadas por un estado.

Además, el capítulo 11 tiene su propia retroactividad: se aplica a todos los inversionistas y las inversiones extranjeras en las tres Partes integrantes del tratado antes de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, y su operación será activada por todo nuevo cambio en las leyes que tenga efectos en dichas inversiones. El que la infracción de cualquiera de éstas disciplinas lleve al *pago monetario por daños* en lugar de *una orden de rescindir la medida ofensora*, está provocando un impacto sustancial que constriñe de modo importante las oportunidades de elaboración de nuevas leyes o la

---

<sup>65</sup> Ver asunto en la pagina de la CCA: [www.cec.org](http://www.cec.org)

toma de otras decisiones que afecten sectores industriales con inversionistas extranjeros.

De mantenerse este efecto, además, se tendrá una aplicación inversa del principio de “*el que el contamina paga*<sup>66</sup>”, lo que establecerá al capítulo 11, como un instrumento, para demandar a los gobiernos para que ellos sean quienes paguen a los contaminadores.

Otro elemento es que el sólo riesgo de que esto pueda ocurrir está comenzando a tener un efecto restrictivo en las dependencias encargadas de funciones de protección ambiental, y ha conducido ya, al retiro de al menos una medida, luego de que se iniciaron los procedimientos del capítulo 11, esto para evitar el pago de mayores

---

<sup>66</sup> El principio de “*quien contamina paga*”, nace a partir de diversas recomendaciones adoptadas en 1972, en 1974, y en 1989, posteriormente fue integrado a convenios internacionales (<http://html.rincondelvago.com/derecho-internacional-de-medio-ambiente-en-mexico.html>). Dicho principio lo encontramos contenidos en la **DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO**, esto en el **PRINCIPIO 21** de la misma y el cual a la letra dice: “*De conformidad con la carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional*”; así como en el **PRINCIPIO 22**, el cual a la letra dice: “*Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción*”; Ver mas en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf> y en: <http://jorgemachicado.blogspot.mx/2009/04/texto-de-la-declaracion-de-estocolmo.html>. Así mismo en el Principio 16 de la Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se retoma este principio del que contamina paga y queda en esta insertado tal como sigue: “*Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internacionalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio del que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales*; <http://www.inred.com.mx/> y en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>; así como en [http://www.bioculturaldiversity.net/Downloads/Papers/Rio\\_declaration\\_Spanish.pdf](http://www.bioculturaldiversity.net/Downloads/Papers/Rio_declaration_Spanish.pdf). Algunos estudiosos indican que este principio “*quien contamina paga*” es el que más se acerca al terreno de la economía, ciencia en la que tiene su origen y de la que han debido tomarlo los textos jurídicos. Por ello es, quizás, un concepto a menudo mal comprendido por los no economistas, que suelen confundirlo con un criterio de asignación de la responsabilidad pecuniaria para la reparación de los daños resultantes de la violación de las normas ambientales. Considerando que ésta sea también una de las posibles facetas de este principio, en rigor el principio “quien contamina paga” persigue sobre todo que el causante de la contaminación asuma el costo de las medidas de prevención y lucha contra la misma (<http://ambientalumg.blogspot.mx/2012/06/principios-del-derecho-ambiental.html#!2012/06/principios-del-derecho-ambiental.html>). El principio “Quien contamina paga” no solo contribuye a la protección del Medio Ambiente cuando a reparar el daño ambiental a nivel de la persona, también encuentra consonancia plena en el plano internacional entre los sujetos del Derecho Internacional Público, principalmente los Estados. Se han dado casos donde se ha logrado exigir y que paguen distintos Estados por daños al Medio Ambiente. Por **Manuel Alberto Leyva Estupiñán** Lic. en Derecho (Universidad de Camaguey 2005) Prof. Derecho Financiero Universidad de Holguín” Oscar Lucero Moya”; Ver más: <http://www.monografias.com/trabajos37/quien-contamina-paga/quien-contamina-paga2.shtml#ixzz2mZG1U6Sq>.

montos por compensación a los inversionistas extranjeros respecto a la pérdida en la oportunidad de negocios.

Revertir estas interpretaciones iniciales, si es que ello es posible, llevará plazos adicionales y creará, por tanto, riesgos y retrasos en los procesos de protección. Las Partes del TLCAN disponen, sin embargo, de mecanismos por los que pueden optar para ocuparse de estos riesgos, no necesariamente esperar nuevos casos legales o la modificación del TLCAN. En particular, disponen de la adopción de una declaración de interpretación en términos del artículo 1131(2), mismo que sería mandatario para todos los casos de paneles arbitrales pendientes o futuros.

B. Manejo de riesgos: Recomendaciones para abordar los riesgos factibles de los impactos de la legislación comercial en la gestión ambiental

Una evaluación equitativa de los riesgos planteados para la gestión ambiental y la elaboración de leyes por parte de los gobiernos como resultado de los acuerdos del TLCAN y la OMC sugiere una clara necesidad de ocuparse de las necesidades de desarrollo de capacidades en todos los países, de manera que exista correspondencia entre las disciplinas comerciales y las prácticas ambientales.

Es necesario, para que en la práctica no existan conflictos entre los diversos regímenes de cada uno de los miembros del TLCAN, que exista la sensibilidad y la conciencia tanto de los involucrados, como de los funcionarios en ambos campos de la práctica. Lo que facilitaría enormemente avances a este respecto sería una estrecha colaboración entre la Comisión de Libre Comercio (CLC) y la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) para la coordinación y evaluación de las disciplinas comerciales en el contexto de las prácticas de gestión ambiental en las tres Partes, de modo que se tenga una comprensión común sobre la relativa concordancia entre éstas dos áreas.

Ello contribuiría también a garantizar una común comprensión de las disciplinas aplicables, así como también a incrementar la conciencia mutua y ampliar las oportunidades de desarrollo de la capacidad orientada a fines específicos en los tres países.

En ausencia de un enfoque coordinado trilateral, no existe impedimento para que cada uno de los socios del TLCAN inicie su propio proceso de revisión de sus prácticas ambientales contra las disciplinas comerciales y establezca su interpretación sobre la forma en que ambas se entremezclan.

En relación con el capítulo 11, el desafío que enfrentan los ministros de comercio, de responder a las interpretaciones realizadas hasta ahora, es un asunto de primordial importancia. Dicho reto corresponde a las obligaciones sustantivas, pero también a las cuestiones procesales que han generado y mantenido un enfoque innecesario de confidencialidad al abordar asuntos de crucial importancia nacional.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta que entre las repercusiones del TLCAN en la contaminación, las más graves para la contaminación industrial provienen del sector de metales comunes. En términos de tal magnitud, el impacto más grande se genera en los Estados Unidos de América y Canadá en el caso de la mayoría de los contaminantes considerados. Sin embargo, como se ha expuesto en la discusión sobre el TLCAN y el medio ambiente, el sector petrolero de México es una fuente importante de contaminación industrial, específicamente de contaminación atmosférica.

En cuanto a contaminantes específicos por país, el sector de equipo de transporte también constituye una fuente importante de contaminación industrial. Es el caso tanto de los compuestos orgánicos volátiles como de sustancias tóxicas emitidas al aire tanto en Canadá como en Estados Unidos de América.

Por ultimo, como lo indican los resultados de Grossman y Kriger (1993) el sector químico es una fuente significativa de contaminación industrial en Estados Unidos de América y México, pero no en Canadá.

Por todo lo anterior, es necesario que tanto la Comisión de Libre Comercio, como la Comisión de Cooperación Ambiental, sigan trabajando conjuntamente coordinándose y evaluando las disciplinas comerciales en el contexto de las prácticas de gestión ambiental en las tres Partes contratantes del tratado; de modo que no sólo se tenga una comprensión común sobre la relativa concordancia entre estas dos áreas (comercio y medio ambiente) al interior de dichos países, sino también que se encuentren soluciones efectivas para que la resolución de controversias dentro del TLCAN y del mismo ACAAN sea con estricto apego a las legislaciones internas de los tres países, las cuales deben resultar prioritarias para proteger al medio ambiente y la salud dentro de la zona comercial que nos atañe.

Es decir, de los trabajos coordinados de ambas comisiones deben desprenderse resultados positivos que permitan sea realmente efectiva la aplicación de la legislación ambiental dentro del territorio comercial en el cual nos encontramos inmersos, sin importar fronteras o diferencias culturales, ya que lo más importante es crear conciencia de que las contaminaciones se expanden y se propagan por diversos medios sin importar límites territoriales, lenguaje o color de piel; produciendo efectos negativos sobre todo y todos los que habitan dentro de la zona comercial en la cual estamos inmiscuidos y aún más allá de las fronteras de la misma.

C. La preocupación ambiental a lo largo de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

En la actualidad urge retomar la prioridad proteccionista medioambiental que permitió la vida del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desde su entrada en vigor, al igual que es necesario crear los mecanismos que permitan regular

el comercio en la región del acuerdo a la par de la protección ambiental, si esto no se hace, el ambiente cobrará su factura y con ello se limitará el desarrollo, ya que lo que está en juego es la vida.

La problemática de la contaminación ambiental, después de 15 años de vigencia del TLCAN, sigue en auge en América del Norte, y a la fecha no se vislumbra un límite a los daños ambientales, ni de las consecuencias nefastas producto de la contaminación en la salud del hombre.

Los daños al medio ambiente en esta zona comercial son mayores que hace década y media, los problemas que afrontamos los humanos en cuanto a enfermedades son cada día más serios, las especies en peligro de extinción se acrecientan, otras especies animales se han visto en la necesidad de mudarse de sus sitios habituales, los medicamentos han quedado ya muchos rebasados, pues ya “no alivian” las enfermedades que originalmente combatían; actualmente se presentan padecimientos que ya se habían erradicado, y surgen otros nuevos, de los cuales aún no se conocen sus consecuencias, ni se tiene remedio aún; etc...

Todo esto, es consecuencia de que realmente la preocupación sobre la necesidad de proteger el medio ambiente, la cual era el más importante de los objetivos del tratado de libre comercio, quedó sin aplicación, y que tanto el contenido del TLCAN y de su acuerdo paralelo, el ACAAN, no se ha puesto en marcha tal y como se pretendía; y más aún, que dicha preocupación de proteger el ambiente volvió a ser relegada a favor de la protección comercial y en aras de su crecimiento, sin tomarse en cuenta con seriedad la primordial preocupación de la aprobación del TLCAN y su negociación, cuando se negoció que este no entraría en vigor si no se contemplaba con dos acuerdos paralelos, uno en materia laboral y el otro de protección ambiental, que es el que aquí nos ocupa, y que si este no se acompañaba de dichos acuerdos paralelos el mismo no sería aprobado.



En esas fechas la importancia por salvaguardar la naturaleza, el ambiente y proteger la salud del hombre era primordial. Pero, con el paso del tiempo, la necesidad de ganar mercado y demostrar la competitividad internacional, aunado a la urgencia de alcanzar el desarrollo a toda costa e ir más rápido que otros socios comerciales, se pauso y se condicionó lo relativo a la protección ambiental, tan es así que después de ignorarse de mas en mas los contenidos del acuerdo paralelo (ACAAN) y los fines “verdes” del TLCAN, no solo en la franja comercial del tratado que nos ocupa, si no que asimismo se dio de la misma manera al interior de los territorios de los países miembros del tratado, se llegó a la conclusión, en una reunión que se celebro en la víspera de la celebración de los 10 años del TLCAN, de poner una pauta de 10 años, acordada esta por los tres países, de no invocar las cuestiones ambientales previstas por el acuerdo paralelo en materia ambiental, ignorando con ello la esencia original que motivo la aprobación y entrada en vigencia del TLCAN en su tiempo, es decir, en 1994.

Esto, con la anuencia de los tres miembros comerciales de la zona comercial, buscando con ello lograr un crecimiento comercial sin contratiempos, pero olvidando anteponer la preocupación de la protección a la salud y al medio ambiente como condicionante; es decir, volvieron los países *a poner por encima de la salud y de la vida* en todas sus formas *a la urgencia comercial*, arriesgando con ello las consecuencias que dicho comercio conlleve y que ponga en peligro la salud del hombre y a su medio ambiente.

De entonces a la fecha los problemas ambientales crecen, la salud del hombre sigue deteriorándose y la flora y fauna están cada vez más en riesgo y/o en peligro de extinción, acrecentándose estos por la crisis comercial que recientemente sacudió al mundo y que trastoca la posibilidad de lograr el desarrollo por todos los países anhelado.

Todo esto, nos obliga a poner la vista en el problema que estamos enfrentando y que es consecuencia de la falta de regulación comercial a la par de la protección ambiental, y que si seguimos como hasta ahora, no superaremos la crisis que el mundo está viviendo.

Por lo antes expuesto, es menester acelerar la aplicación de las normas ambientales vigentes al interior de los países miembros, pero sobre todo, tratándose de un acuerdo comercial, es indispensable que se retome la preocupación original del TLCAN y de su acuerdo paralelo y se obligue a la aplicación y observación del mismo dentro de la zona comercial que el mismo contempla.

Pero esta preocupación ambiental debe ir más allá de los objetivos originales del tratado, es decir, debe robustecerse el contenido de sus preceptos y hacer de carácter coercitivo su aplicación, previendo en su cuerpo sanciones más severas que obliguen a las partes a respetar y aplicar su contenido.

Lo anterior, debe ser tomado en cuenta y debe contemplarse también la obligación de los países miembros de adecuar sus legislaciones a la par del acuerdo, previendo el respeto a los límites territoriales y tomando en cuenta que estos no impiden que las contaminaciones y los problemas ambientales traspasen sus fronteras, ya que por medio del agua, del aire, del tráfico de las diversas especies de fauna, del mismo comercio y por la actividad comercial del hombre se favorece a que estos problemas crezcan o vayan al exterior de dicha zona comercial.

Debe así mismo considerarse que todos los factores del ambiente influyen para que la contaminación perjudique a países vecinos y las mismas se trasladen mas allá y sin rumbo fijo, ni dirección preestablecida; pues las cuestiones ambientales y los factores físicos que en ellas intervienen van interactuando y hacen variar sus efectos, y debido a esto muchas veces no podemos conocer anticipadamente sus consecuencias, ni los límites o alcances de las mismas, las cuales, sino se prevé poner atención y cuidado en una necesaria y obligada prevención, podremos tener condiciones fatales, que reedituen negativamente, ya sea directa o indirectamente al comercio, situación que obviamente retrasara el auge comercial que se haya alcanzado, y finalmente en quienes recaen sus consecuencias o a quien afecta directa o indirectamente esto es al hombre, ya sea en su salud directamente o en su medio ambiente, y si el ambiente no se protege, las

consecuencias se reflejaran en la salud del hombre, de las diferentes especies de flora y fauna, y esto impedirá que el comercio siga su curso de desarrollo y como consecuencia el problema será una regresión total o una crisis general a nivel no solo comercial, sino en todos los aspectos.

Durante las últimas precampañas presidenciales de los Estados Unidos de América, se escucho la perspectiva de algunos precandidatos de querer renegociar el TLCAN, sobre todo en lo concerniente a sus acuerdos paralelos, en lo específico al que aquí nos ocupa, el ambiental, otros se manifestaban en contra del citado TLCAN, pregonando ponerle fin; pero lo cierto es que en la actualidad, el recién electo Presidente de dicho país, BARACK OBAMA acaba de manifestar su preocupación por la situación ambiental y estableció un programa para operar a favor de la protección ambiental, esto como un primer paso dentro de sus planes de gobierno al interior de su país, pretendiendo una ley nacional para poner límites a la contaminación de autos y disminuir la dependencia del crudo. El Presidente Barack Obama al anunciar, el 26 de Enero de 2009 en Washington<sup>67</sup>, un paquete de medidas para reducir la dependencia del petróleo e impulsar el uso de energías de bajo consumo como medio para combatir el cambio climático dijo lo siguiente: *“No vamos a ser rehenes de recursos que se están agotando, de gobiernos hostiles y de una Tierra que se calienta”*.

Por lo que deberíamos, tomando en cuenta lo anteriormente manifestado por el Presidente de los Estados Unidos, los países miembros del TLCAN aprovechar la iniciativa de este y trabajar en conjunto para lograr la implementación de una ley o en su caso, completar las disposiciones del ACAAN relativas a la protección ambiental, comenzando por estas medidas anunciadas por Barack Obama, extendiéndolas en su oportunidad a otros sectores y beneficiando con ello a nuestro medioambiente y por ende a nuestra salud.

---

<sup>67</sup> Anuncia Obama reforma “verde”. En Washington, 26 de Enero del 2009. Ver Periódico el Norte, de fecha Martes 27 de Enero de 2009, Sección Internacional, pag. 16.

En este orden de ideas, si los países partes inmiscuidas dentro del TLCAN, nos organizamos y trabajamos en conjunto, podemos lograr no solo la reforma “verde” que pretende el Presidente Obama, sino que con ella recuperaríamos los objetivos plasmados en el acuerdo en el cual estamos inmersos y ratificaríamos la preocupación original del TLCAN, reconociéndosele al mismo como el “más verde de los acuerdos comerciales”. Esto claro, sin descuidar el seguimiento y control que debe darse a este tipo de políticas por parte de los tres países, para que en verdad se logre combatir a la contaminación, lo cual beneficiará no solo a los socios comerciales del TLCAN, sino a todos los demás países.

En efecto, lo anterior, recordando que si todos trabajamos a la par de la protección ambiental, los beneficios son para todos sin exclusión, ya que el ambiente es de todos y que de nuestra interacción con el mismo depende la calidad de vida que tenemos, así como la que le heredaremos a nuestras generaciones futuras.

Finalmente, los países miembros del TLCAN debemos tomarnos muy en serio la preocupación ambiental y empezar cuanto antes a sentar las bases para su protección, y más específicamente, en lo que a nosotros concierne, debemos ocuparnos por que el ACAAN quede completado y opere en su totalidad para que los fines del TLCAN se cumplan y empezar a ver frutos no solo dentro de la zona comercial a la que corresponde el TLCAN, sino que los mismos repercutirán en los países vecinos, situaciones que beneficiarán a las personas que habitan en dichos territorios, así como también a la humanidad entera y a todo su ambiente.

En la Actualidad los avances del Comercio internacional dentro de la Zona del TLCAN han puesto en riesgo al medio ambiente y por ende a la salud del hombre. En efecto, podemos constatar numerosos avances concernientes al intercambio de mercancías, bienes y servicios entre los países signatarios del Acuerdo en comento, pero esto se ha dado bajo una cruda realidad al dejar de un lado el objetivo ambiental proteccionista que dio a conocer al TLCAN como “el más verde” de los acuerdos comerciales, ya que si los países que lo suscribieron tomaban en cuenta las afectaciones o posibles daños

al medio ambiente o indirectamente a la salud, no se hubiera llegado al intercambio del comercio internacional tal y como se ha dado hasta la fecha. En razón de ello, habíamos señalado que los miembros del TLCAN establecieron una pauta para “no invocar” durante 10 años las cuestiones relativas a la protección ambiental previstas en el TLCAN y su Acuerdo paralelo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN).

Ahora bien, durante la siguiente Sesión entablada por los Representantes de los países del TLCAN, éstos replantearon dicho acuerdo, señalando que de seguir con dicho pacto se ocasionarían más daños al ambiente, lo cual generaría más contaminaciones en dicha zona, por lo que quedaron de analizar de que manera poder seguir en este intercambio comercial sin seguir contaminando.

Una vez llevados a cabo los objetivos de nuestra investigación y desarrolladas las metas que nos propusimos, encontramos que, los países miembros del TLCAN han incumplido los objetivos del mismo Acuerdo Comercial y que por ello se han visto obligados a entablar procedimientos para resolver conflictos ambientales al interior de cada uno de ellos y que, al no resolverse dicho conflicto, o bien, al desconocer que se podía llevar a cabo un procedimiento al respecto al interior del país donde se está contaminando, es que se interpone una petición ciudadana ante la Comisión de Cooperación Ambiental del TLCAN, a efecto de que sea ésta quien lleve a cabo la recomendación para solucionar el conflicto ambiental y en su caso, evitar las contaminaciones.

Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), firmado entre Canadá, México y Estados Unidos, facultan a la ciudadanía para presentar peticiones al Secretariado de la CCA (Comisión para la Cooperación Ambiental) cuando ellos consideren que alguna de las Partes está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes medioambientales. Sin embargo, dichas peticiones pasan por un largo proceso, que muchas veces concluye prematuramente pro falta de información, de recursos o de documentos. Existe,

también, una particularidad en cuanto a las peticiones ciudadanas: aquellas pocas que logran formar un expediente y ser publicadas, no forman más que un paquete de recomendaciones no vinculantes por parte de la CCA, que no tiene facultades cohesivas.

Para poder comprender la importancia de nuestra investigación, hemos dividido esta etapa de nuestra investigación en dos partes. La primera contempla un análisis de las peticiones presentadas desde la entrada en vigor del TLCAN hasta el año de 2009; es decir, a detalle analizamos los primeros 15 años de vigencia del TLCAN y los efectos que el mismo ha causado, partiendo de dicho análisis, entre desarrollo comercial y protección ambiental en la zona comercial que el mismo contempla. Esto para poder, más adelante, concluir sobre la efectiva aplicación del mismo. La segunda parte consiste en presentar una serie de graficas de la totalidad de las peticiones presentadas desde la entrada en vigor del TLCAN hasta finales de noviembre de 2013; esto para poder reafirmar que hasta la fecha, la operabilidad del TLCAN, en cuanto a la protección ambiental, se queda corto, ya que la práctica ventilada bajo a su amparo, según lo observamos durante el desarrollo de nuestra investigación, no obliga a las naciones miembros a sancionar conforme a lo estipulado en el ACAAN, sino que las recomendaciones (que en su caso llega a emitir, porque muchas de las peticiones se cierran, según demostraremos más adelante en las tablas que presentaremos a continuación) quedan lejos de una imposición de sanciones bajo el amparo del Acuerdo en estudio, es decir, que las mismas se centran en hacer recomendaciones, al país sujeto de la petición, en agotar los procedimientos internos o en su caso, de hacer valer la legislación de cada parte, quedando de adorno las disposiciones sancionadoras contenidas en el ACAAN, ya que hasta a la fecha no se ha aplicado sanción alguna tal y como se encuentra contemplado en dicho ACAAN.

## *1. Análisis de las Peticiones Ciudadanas bajo el amparo del ACAAN del TLCAN<sup>68</sup>*

Del análisis minucioso a la página de la Comisión de Cooperación Ambiental para América del Norte<sup>69</sup>, nos permitimos presentar el total de las Peticiones que se presentaron en los primeros 15 años de vigencia del TLCAN y, en base al estudio detallado de la misma, señalamos en la Tabla 1 (en la cual se ilustra la trascendencia de dichas peticiones, y sus principales obstáculos)<sup>70</sup> que encontramos en seguida representadas en Tablas, donde señalamos el estado que las mismas guardaban a esa fecha. Sin embargo, las peticiones pasan, en la mayoría de los casos por un largo proceso, que muchas veces concluye prematuramente por falta de información, de recursos o de documentos.

Existe, también, una particularidad en cuanto a las peticiones ciudadanas que si logran una trascendencia y son aquellas pocas que logran formar un expediente y ser publicadas, pero que a su vez no forman más que un paquete de recomendaciones no vinculantes para el país en cuestión por parte de la CCA, que no tiene facultades coercitivas.

---

<sup>68</sup> Para delimitar nuestra investigación, cabe mencionar que este punto de nuestra investigación contempla el estudio y el análisis de los primeros 9 años de vigencia del TLCAN.

<sup>69</sup> La consulta de esta página es de total importancia para nuestra tesis, ya que la misma contiene toda la información relativa a las peticiones que se han presentado ante la CCA del TLCAN y el estado que actualmente guardan, así como el sentido de la solución que a cada una de ellas se dio, en el caso de las cuales se pudo entrar al estudio; además que en ella se contempla el historial, también, de las que no fueron objeto de estudio por no cumplir con los requisitos que señalan los arts. 14 y 15 de los criterios para la presentación de las mismas. Para adentrarse más en el tema ir a: <http://www.cec.org/peticiones>.

<sup>70</sup> Esta tabla contiene el análisis de las peticiones presentadas en los primeros 15 años de vigencia del TLCAN.

En relación a esto, presentamos las siguientes tablas<sup>71</sup>, que tiene por objeto de ilustrar la trascendencia de dichas peticiones, y sus principales obstáculos:

Tabla 1: Peticiones presentadas ante la Comisión para la Cooperación Ambiental del Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN) conforme al artículo 14:

PRESENTADAS	TOTAL PETICIONES	EN PROCESO		CONCLUIDAS		CON EXPEDIENTE <sup>72 73</sup>		PUBLICADAS	
CANADÁ	26	3	25 %	23	38.7 %	9	39.2%	7	43.7 %
EEUU	9	1	8.3 %	8	13.2 %	1	4.3%	1	6.3%
MÉXICO	37	8	66.6%	29	48.2 %	13	56.5%	8	50%
TOTAL	72	12		60		23		16	

*Peticiones presentadas entre 1995-2009<sup>74</sup>*

### *Desglose de peticiones cerradas*

<sup>71</sup> A mayor abundamiento, concordando con el análisis de mi investigación encontré el artículo “El Acuerdo verde paralelo al TLCAN, único en su tipo, cumple diez años con el mismo reducido presupuesto con el que se creó y con 42 denuncias procesadas. Sólo que en este documento varía la cifra de denuncias procesadas (con las analizadas por la que aquí escribe), debido a la fecha de “corte” que el autor (Diego Cevallos) debe haber hecho para su artículo. <http://www.tierraamerica.net/2003/1222/articulo.shtml>. Sin embargo, del mismo se desprende la misma observación que al respecto la suscrita hace a lo largo de esta etapa de la investigación y donde las coincidencias quedan efectivamente plasmadas con el mismo orden de ideas; dejando en el mismo plasmada la opinión de Alejandro Calvillo, director de Greenpeace en México, que expresó lo siguiente: “*el ACAAN y la CCA no han podido contener los daños ambientales del incremento del comercio y los intereses de las grandes corporaciones*”; donde el autor finaliza argumentando que a futuro se deben hacer mas reformas para que el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte sea más efectivo y para que su vanguardismo se traduzca en un ejemplo de efectividad.

<sup>72</sup> Ver [Tabla 9](#) para desglose por país y caso.

<sup>73</sup> De las peticiones en los últimos años, ciertas permanecen activas. Por su estatus, la elaboración de expediente está bajo consideración. Referirse a casos como Proyecto La Ciudadela (SEM-08-001).

<sup>74</sup> Entró en vigor el ACAAN al igual que el TLCAN el 1ro de Enero de 1994, pero es hasta el 5 de julio de 1995 que se presenta la primera petición.



Dentro del ACAAN, en los artículos 14 y 15, se estipulan los procedimientos para formular y presentar las peticiones ciudadanas. Paralelamente, las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental* contiene información útil para los peticionarios; así, también, funge como documento base para el Secretariado, que en apoyado por dichas directrices, filtra las peticiones que cumplan con los requisitos para considerar abrir un expediente.

### *Incumplimiento a la directriz 6.2*

Directriz 6. ¿Qué sucede si la petición no cumple con estos criterios?

6.2 Luego de la recepción de tal notificación del Secretariado, el Peticionario tendrá 30 días para presentar al Secretariado una petición que cumpla con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo y con los requisitos establecidos en estas directrices.

Una vez transcurridos los 30 días, automáticamente el proceso de la Petición se detiene y se cierra, sin solicitar respuesta de la(s) Parte(s) involucrada(s) y sin llegar a ser considerada para expediente.

Tabla 2: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 6.2

CANADÁ	EEUU	MÉXICO
SEM-97-004	SEM-95-002	SEM-00-001
SEM-97-005	SEM-00-003	SEM-01-003
SEM-01-002		SEM-02-005
SEM-04-004		SEM-03-002
SEM-07-002		SEM-04-003
SEM-07-004		SEM-08-003
SEM-08-002		
Total: 7	Total: 2	Total:6
<b>Total de Peticiones cerradas por incumplimiento de la directriz 6.2: 15</b>		

*Incumplimiento a la directriz 6.3*

6.3 Si el Secretariado determina nuevamente que el Peticionario no cumple con los criterios del artículo 14(1) del Acuerdo o con los requisitos establecidos en estas directrices, informará a la brevedad al Peticionario sus razones y que el proceso ha terminado con respecto a dicha petición.

Tabla 3: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 6.3

<b>CANADA</b>	<b>ESTADOS UNIDOS DE AMERICA</b>	<b>MEXICO</b>
<b>SEM-06-002</b>	<b>SEM-06-002</b>	<b>SEM-98-001</b>
<b>SEM-07-003</b>	<b>---</b>	<b>SEM-98-002</b>
<b>TOTAL: 2</b>	<b>TOTAL: 1</b>	<b>TOTAL: 2</b>

*Incumplimiento a la directriz 8.1*

Directriz 8: ¿Qué sucede si se determina que no se amerita una respuesta de la Parte?

8.1 El Secretariado podrá considerar información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario dentro de los 30 días posteriores a que se reciba la notificación por la que el Secretariado informa que ha determinado que la petición no amerita una respuesta de la Parte. Si el Secretariado no recibe información nueva o complementaria dentro de dicho plazo o si el Secretariado determina que, a la luz de la información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario, no se amerita una respuesta de la Parte, dará por terminado el proceso relativo a dicha petición y le informará al Peticionario.

Tabla 4: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 8.1

CANADÁ	EEUU	MÉXICO
SEM-96-002	SEM-95-001	SEM-04-002
Total: 1	Total: 1	Total: 1
Total de Peticiones cerradas por incumplimiento de la directriz 8.1: 3		

*Incumplimiento a la directriz 9.6*

Directriz 9: ¿Cómo se solicita una respuesta de la Parte?

9.6 Cuando a la luz de cualquier respuesta de la Parte, el Secretariado considere que una petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, notificará al Peticionario y al Consejo sus razones, de conformidad con el apartado 7.2 de estas directrices, y señalará que el proceso se ha dado por terminado respecto a dicha petición.

Tabla 5: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 9.6

CANADÁ	EEUU	MÉXICO
SEM-96-003	SEM-98-003	SEM-97-007
SEM-97-003		SEM-98-005
SEM-03-001		SEM-01-001
		SEM-02-002
		SEM-03-006
		SEM-04-001
		SEM-05-001
		SEM-05-002
		SEM-06-006
		SEM-07-001
Total: 3	Total: 1	Total: 10
<b>Total de Peticiones cerradas por incumplimiento de la directriz 9.6: 14</b>		

Incumplimiento a la directriz 14.1

Directriz 14: ¿Se puede retirar una petición sujeta al examen del Secretariado?

14.1 Si antes de que el Secretariado reciba la respuesta de la Parte, el Peticionario informa por escrito al Secretariado que no desea continuar con el proceso de su petición, el Secretariado no continuará con el trámite y lo informará al Consejo. En caso de que dos o más peticionarios hayan hecho una petición conjunta, todos los peticionarios deberán informar al Secretariado por escrito que no desean continuar con el proceso, antes de que la petición pueda ser retirada.

Tabla 6: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 14.1

CANADÁ	EEUU	MÉXICO
		SEM-06-001
Total: N/A	Total: N/A	Total: 1
<b>Peticiones cerradas por incumplimiento de la directriz 14.1: 1</b>		

Cerradas por incumplimiento a la directriz 14.2

14.2 En caso de que el Peticionario informe al Secretariado por escrito que desea retirar su petición después de recibida la respuesta de la Parte, el Secretariado no continuará con el trámite a menos que la Parte interesada le notifique que el proceso para considerar la petición habrá de continuar. El Secretariado deberá informar al Consejo de cualquier aviso de retiro y si la Parte interesada desea o no que continúe con el proceso de consideración de la petición.

Tabla 7: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 14.2

CANADÁ	EEUU	MÉXICO
	SEM-96-004	SEM-02-004 SEM-06-001 (14.2)
Total: N/A	Total: 1	Total: 2
<b>Total de Peticiones cerradas por incumplimiento de la directriz 14.2: 3</b>		

Peticiones cerradas porque el asunto estaba sujeto a un proceso judicial o administrativo pendiente. Es decir, en base al artículo siguiente:

*Artículo 14(3) La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:*

*(a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite;*

Tabla 8: Cerradas por procesos judiciales o administrativos pendientes

CANADÁ	EEUU	MÉXICO
	SEM-99-001 SEM-00-002	SEM-07-005
Total: N/A	Total: 2	Total: 1
<b>Total de Peticiones cerradas por encontrarse sujetas a procesos judiciales o administrativos pendientes: 3</b>		

2. *Soluciones a los Conflictos relacionados con el medio ambiente dentro del ACAAN del TLCAN: Peticiones resueltas o en curso de estudio*

De acuerdo al procedimiento contenido en el ACAAN, las peticiones ciudadanas que se han presentado en el periodo que nos ocupa en nuestra investigación (en esta etapa se incluyen los primeros 15 años de vigencia del TLCAN) y de las cuales se ha logrado que estas se concluyan conforme a lo señalado por el referido Acuerdo, nos permitimos presentar de manera cronológica, dichas peticiones, señalando en su caso la situación que a esa fecha guardaban, en lo entendido de que la mayoría se concluyeron, salvo que en la misma se señale lo contrario:

Peticiones por Año:

1995
------

1. [Buho manchado](#) (SEM-95-001)

Los Peticionarios afirman que las disposiciones de la Ley de Rescisiones han dado lugar a que no se apliquen de manera efectiva ciertas disposiciones de la Ley de Especies en Peligro de Extinción.

2. [Cláusula sobre silvicultura](#) (SEM-95-002)



Los Peticionarios afirman que las disposiciones de la Ley para el Año Fiscal de 1995 sobre Asignaciones Complementarias, Asistencia en Caso de Desastres y Rescisiones han dado lugar a que no se apliquen de manera efectiva todas las leyes federales ambientales, al eliminar recursos legales disponibles sobre la venta de maderas silvestres.

1996

3. [Cozumel](#) (SEM-96-001)

Los Peticionarios aseveran que en el caso de la evaluación del proyecto denominado "Construcción y operación de una terminal portuaria, de uso público para cruceros turísticos en la Isla Cozumel, Estado de Quintana Roo", existen omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental vigente por parte de las autoridades competentes.

4. [Aage Tottrup](#) (SEM-96-002)

La petición se refiere a la contaminación en ciénagas que presumiblemente ha afectado el hábitat de peces y aves migratorias.

5. [Río Oldman I](#) (SEM-96-003)

El Peticionario alega que el gobierno de Canadá no está aplicando de manera efectiva las secciones relativas a la protección del hábitat de la Ley de Pesca y la Ley canadiense sobre evaluación ambiental.

6. [Fort Huachuca](#) (SEM-96-004)

Los Peticionarios aseveran que Estados Unidos está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, específicamente de la Ley nacional de políticas sobre el medio ambiente, con respecto a las operaciones del ejército de Estados Unidos en Fort Huachuca, Arizona.

1997

7. [BC Hydro](#) (SEM-97-001)

Los Peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca, y en la imposición de su autoridad, según la Ley del Consejo Nacional de Energía, para asegurar la protección de los peces y su hábitat en los ríos de Columbia Británica contra daños ambientales continuos y repetidos causados por represas hidroeléctricas.

8. [Río Magdalena](#) (SEM-97-002)

Los Peticionarios alegan que las descargas residuales provenientes de los Municipios de Imuris, Magdalena de Kino y Santa Ana, en el estado mexicano de Sonora son vertidas al río Magdalena, sin tratamiento previo.

9. [Granjas Porcícolas de Quebec](#) (SEM-97-003)

Los Peticionarios afirman que en el territorio de la provincia de Quebec no se aplican diversas normas ambientales en materia de producción porcícola.

10. [CEDF](#) (SEM-97-004)

El Peticionario asevera que Canadá ha incurrido en omisiones en la aplicación de su legislación, que estipula la evaluación de iniciativas, políticas y programas federales.

11. [Biodiversidad](#) (SEM-97-005)

Los Peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación de su instrumento de ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito en la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro el 11 de junio de 1992, y posteriormente ratificada en apego a un Decreto en Consejo del 4 de diciembre de 1992.

12. [Rio Oldman II](#) (SEM-97-006)

El Peticionario alega que Canadá está incurriendo en omisiones en el cumplimiento y aplicación de las secciones relativas a la protección del hábitat de la Ley de Pesca y la Ley canadiense sobre evaluación ambiental.

13. [Lago de Chapala](#) (SEM-97-007)

Los Peticionarios alegan omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de la denuncia popular interpuesta el 23 de septiembre de 1996, relativa a la problemática de la cuenca hidrológica formada por el río Lerma-Santiago y el lago de Chapala.

14. [Guadalajara](#) (SEM-98-001)

Los Peticionarios alegan que la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial de la Federación no aplicaron de manera efectiva la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en el caso relativo a las explosiones del 22 de abril del sector Reforma de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.

15. [Ortiz Martínez](#) (SEM-98-002)

La petición alega el "indebido trámite, omisión e incumplimiento persistente en la aplicación efectiva" de la legislación ambiental con relación a una denuncia popular formulada por el Peticionario.

16. [Grandes Lagos](#) (SEM-98-003)

Los Peticionarios afirman que los reglamentos formulados y los programas adoptados por la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) para controlar las emisiones de dioxinas/furanos, mercurio y otras sustancias tóxicas persistentes, producidas a partir de incineradores de desechos sólidos y de desechos médicos y transportadas por aire, violan e incurrir en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, tanto en lo que se refiere a 1) las leyes y reglamentos internos de Estados Unidos, como a 2) los acuerdos ratificados suscritos entre Estados Unidos y Canadá para proteger los Grandes Lagos y a los que se hace referencia parcial en la Ley de Aire Limpio.

17. [Minería en BC](#) (SEM-98-004)

La Petición alega la omisión general por parte de Canadá en aplicar la sección 36(3) de la Ley de Pesca para proteger a los peces y a su hábitat de los impactos ambientales destructivos originados por la industria minera de Columbia Británica.

18. [Cytrar I](#) (SEM-98-005)

Los Peticionarios aseveran que México ha omitido aplicar en forma efectiva su legislación ambiental al autorizar la operación de un confinamiento de residuos peligrosos (Cytrar) a menos de seis kilómetros de la ciudad de Hermosillo, Sonora.

19. [Aquanova](#) (SEM-98-006)

La petición asevera la existencia de diversas omisiones en la aplicación de la legislación ambiental por parte de los Estados Unidos Mexicanos respecto al establecimiento y operación de la empresa camaronícola Granjas Aquanova, S.A., de C.V., en la Isla del Conde, Municipio de San Blas, Nayarit, México.

20. [Metales y Derivados](#) (SEM-98-007)

Los Peticionarios señalan que México no ha aplicado efectivamente sus leyes ambientales en el caso de una fundidora de plomo abandonada en Tijuana, Baja California, México, que presenta un alto riesgo para la salud de las comunidades vecinas y el medio ambiente.

21. [Methanex](#) (SEM-99-001)

Los peticionarios alegan que "el estado de California y/o Estados Unidos han incurrido en omisiones en la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de California relacionados con la protección de los recursos hidrológicos y la reglamentación de depósitos de almacenamiento subterráneo."

22. [Aves migratorias](#) (SEM-99-002)

Los Peticionarios alegan que el gobierno de Estados Unidos está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 703 de la Ley del Tratado sobre Aves Migratorias (Migratory Bird Treaty Act, MBTA), 16 U.S.C. par. 703-712, que prohíbe matar aves migratorias sin autorización.

2000

23. [Molymex I](#) (SEM-00-001)

La Peticionaria asevera violación de las disposiciones de la LGEEPA sobre calidad del aire y las normas oficiales mexicanas de salud ambiental.

24. [Neste Canada](#) (SEM-00-002)

El peticionario considera que "las dependencias regulatorias correspondientes en California no aplican las leyes ambientales, como las define el ACAAN, en lo relativo a los depósitos de almacenamiento subterráneo con el resultado de que volúmenes significativos de gasolina se filtran de manera constante en el terreno y contaminan suelo, agua y aire en dicho estado."

25. [Bahía de Jamaica](#) (SEM-OO-003)

Los peticionarios aseveran que Estados Unidos incurre en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley del tratado de aves migratorias (Migratory Bird Treaty Act (MTBA), que prohíbe matar aves migratorias sin autorización, así como de la Ley de especies amenazadas de 1973 (Endangered Species Act, ESA), que prohíbe la captura de especies amenazadas y en peligro, dispone la protección de las mismas "protegiendo ya sea sus hábitats o su suministro de alimento", y dispone que se designen sus "hábitats críticos".

26. [Tala en BC](#) (SEM-00-004)

Los peticionarios aseveran que el Gobierno de Canadá "viola los compromisos contraídos en virtud del ACAAN de aplicar sus leyes ambientales con efectividad y proporcionar niveles elevados de protección ambiental".

27. [Molymex II](#) (SEM-00-005)

Los Peticionarios alegan que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en relación con el funcionamiento de la empresa Molymex, S.A. de C.V.

28. [Tarahumara](#) (SEM-00-006)

Los Peticionarios aseveran que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por la denegación de justicia ambiental a pueblos indígenas en la Sierra Tarahumara en el Estado de Chihuahua.

29. [Cytrar II](#) (SEM-01-001)

La petición asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto del establecimiento y la operación del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, ubicado en la proximidad de la ciudad de Hermosillo, Sonora, México.

30. [AAA Packaging](#) (SEM-01-002)

Los Peticionarios afirman que el gobierno de Canadá no está cumpliendo con la obligación prescrita en el artículo 2(3) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

31. [Dermet](#) (SEM-01-003)

Los peticionarios aseveran que México ha omitido aplicar de manera efectiva las leyes, al negar valor probatorio en juicio civil, relativo a la contaminación del manto acuífero generada por la empresa productora de plaguicidas y fungicidas Dermet, S.A. de C.V., en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

2002

32. [Explotación forestal en Ontario](#) (SEM-02-001)

Los Peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR) adoptado al amparo de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias de 1994 (MBCA) en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario.



33. [Aeropuerto de la ciudad de México](#) (SEM-02-002)

En la petición recibida el 7 de febrero de 2002 por el Secretariado de la CCA, Jorge Rafael Martínez Azuela y otros vecinos de la zona circundante al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) aseveran que México está incurriendo en omisiones en aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de las emisiones de ruido originadas por ese aeropuerto. Según los Peticionarios, existen estudios que muestran que las emisiones de ruido del AICM exceden los límites establecidos en la legislación ambiental, causando daños irreversibles a las miles de personas que residen en la periferia del aeropuerto.

34. [Pulpa y papel](#) (SEM-02-003)

Al tiempo que señala que la contaminación de las fábricas de pulpa ha disminuido desde la aprobación de las PPER en 1992, los peticionarios han documentado más de 2,400 presuntas violaciones de dichas regulaciones en el centro y este de Canadá de 1995 a 2000 y aseguran que contra pocos se han levantado cargos. Señalan que el reducido número de procesos judiciales se correlacionan con las cifras continuamente elevadas de violaciones en Québec y las provincias del Atlántico.

35. [Proyecto El Boludo](#) (SEM-02-004)

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero "El Boludo" en el predio "El Tiro" propiedad de los Peticionarios, ubicado en el Municipio de Trincheras, Sonora, México.

36. [ALCA-Iztapalapa](#) (SEM-02-005)

El peticionario asevera que la empresa que fabrica artículos para calzado, ALCA, S.A. de C.V. emite contaminantes altamente tóxicos en la colonia de Santa Isabel Industrial, en la Ciudad de México.

2003

37. [Ontario Power Generation](#) (SEM-03-001)

Los Peticionarios sostienen que las emisiones de mercurio, dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno de las plantas generadoras de electricidad con base en carbón de la Ontario Power Generation contaminan el aire y el agua corriente abajo en el este de Canadá y el noreste de Estados Unidos. Afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 166 y 176 de la Ley Canadiense de Protección Ambiental, la cual, aseguran, obliga al Ministerio de Medio Ambiente a emprender acciones sobre las fuentes de contaminación canadienses cuando hay motivos para pensar que están afectando el aire o el agua en Estados Unidos. También aseguran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en contra de las plantas de OPG. La sección 36(3) prohíbe el depósito de sustancias nocivas en aguas frecuentadas por los peces o en cualquier lugar cuyas condiciones permitan que las sustancias se puedan incorporar a tales aguas.

38. [Home Port Xcaret](#) (SEM-03-002)

Los Peticionarios alegan "violaciones legales e irregularidades en el proceso de otorgamiento de permisos del "Home Port Xcaret", obra que, afirman, "afectará irreparablemente y destruirá los recursos naturales y los ecosistemas coralinos, poniendo en grave peligro de extinción una infinidad de especies marinas." Aseveran que la AIA de dicho proyecto viola el artículo 34 de la Ley General del Equilibrio

Ecológico y la Protección al Ambiente, así como los artículos 37, 38 y 40 a 43 de su Reglamento en materia de Impacto Ambiental, ya que el promovente del proyecto omitió cumplir con la obligación de poner a disposición del público cierta información respecto del proyecto y llevar a cabo una consulta o reunión pública de información. Afirman además que el proyecto afecta colonias de coral protegidas y que el promovente omitió tramitar la AIA ante la Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo. La petición se acompaña de un video mostrando vida marina y un sistema arrecifal a proximidad de donde se ubicará el proyecto, y de numerosos artículos de periódicos.

### 39. [Lago de Chapala II](#) (SEM-03-003)

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en el caso de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, teniendo como consecuencia, según los Peticionarios, el grave deterioro ambiental y desequilibrio hídrico de la cuenca misma, así como el riesgo que el Lago de Chapala y el hábitat de sus aves migratorias desaparezcan. Los Peticionarios alegan que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección del Medio Ambiente (LGEEPA) y su Reglamento en materia de impacto ambiental.

### 40. [ALCA-Iztapalapa II](#) (SEM-03-004)

El Peticionario asevera que México está omitiendo aplicar de manera efectiva su legislación ambiental respecto de una denuncia popular que entregó a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en 1995. El Peticionario alega que hay irregularidades de carácter ambiental en la operación por parte de ALCA, S.A. de C.V. (ALCA), una fabrica de material para hacer calzado ubicada en la colonia Santa Isabel Industrial, Delegación Iztapalapa, México D.F., donde vive el Peticionario. Asevera que su salud y la de su familia fueron afectadas por contaminación generada por la empresa.

41. [Technoparc de Montreal](#) (SEM-03-005)

Los peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca en la ciudad de Montreal en relación con las descargas al río San Lorenzo de contaminantes tóxicos por parte del sitio de Technoparc, ubicado en Pointe-Saint-Charles, en esa ciudad. Los peticionarios afirman que Technoparc, sitio de un histórico rellenosanitario municipal e industrial, está emitiendo bifenilos policlorados (BPC o ascareles), hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) y otros contaminantes. En la actualidad la ciudad de Montreal es dueña del sitio.

42. [Cytrar III](#) (SEM-03-006)

Los peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en el caso de un confinamiento de residuos peligrosos propiedad de Cytrar, SA, de CV, en Sonora, México.



43. [Residuos peligrosos en Arteaga](#) (SEM-04-001)

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no dar el debido trámite a su denuncia contra las empresas Ecolimpio de México, SA de CV, y Transportes J. Guadalupe Jiménez, SA, y no sancionar a dichas empresas. Los peticionarios argumentan que ambas empresas operan en forma irregular causando graves daños al medio ambiente y a sus propiedades lo que expone a graves peligros su salud e integridad física debido al inadecuado manejo de los residuos peligrosos.

44. [Contaminación Ambiental en Hermosillo](#) (SEM-04-002)

Los peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de diversas disposiciones de la legislación ambiental mexicana en materia de prevención, monitoreo, vigilancia y control de contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora.

45. [Derrame de Gasolina en Tehuantepec](#) (SEM-04-003)

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no estar dando el debido trámite a una denuncia popular presentada ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) el 16 de febrero de 2004 la cual aseveran los peticionarios PROFEPA no ha respondido. Tal denuncia trata sobre la muerte de peces en la Laguna Superior del Golfo de Tehuantepec en el Estado Oaxaca, México, derivado del presunto derrame de 68,000 litros de gasolina a dicha laguna por la volcadura de un camión que la transportaba. Los peticionarios identifican al camión como propiedad de la empresa Servicio Especializado Huerta, S.A. de C.V. Argumentan que el supuesto derrame causó daño al medio ambiente, mató peces y puso en riesgo la salud del Pueblo Indígena Zapoteca en la zona.

46. [Oldman River III](#) (SEM-04-004)

Los peticionarios afirman que el "Marco de decisión para determinaciones y autorizaciones de alteración dañina, interrupción o destrucción de hábitat de peces" del gobierno federal de 1998 no se encuentra autorizado ni es compatible con la Ley de Pesca o la CEEA. Los peticionarios aseguran que entre el 1 de abril de 2001 y el 31 de marzo de 2002 el Ministerio de Pesca y Océanos ha estado involucrado en 6922 cartas de recomendación a proponentes de proyectos que resultan ilegales debido a que no están autorizadas en términos de la sección 35 de la Ley de Pesca ni se efectuó la

evaluación ambiental requerida por la sección 5 de la CEEA antes de que fueran emitidas.

47. [Centrales Carboeléctricas](#) (SEM-04-005)

Los peticionarios aseveran que Estados Unidos está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Agua Limpia, de carácter federal, contra las centrales carboeléctricas por sus emisiones de mercurio que presuntamente están degradando miles de ríos, lagos y otros cuerpos de agua en territorio estadounidense.

48. [Explotación forestal en Ontario II](#) (SEM-04-006)

Los peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en al aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (Migratory Bird Regulations, MBR) adoptado de conformidad con la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias (Migratory Birds Convention Act, MBCA) de 1994, en relación con la tala en cuatro unidades de manejo forestal (UMF) en Ontario. En la sección 6(a) del MBR se estipula que es un delito dañar, destruir o llevarse un nido o un huevo de un ave migratoria sin permiso.

49. [Automóviles de Quebec](#) (SEM-04-007)

La Peticionaria afirma que Canadá, en particular la provincia de Quebec, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 96.1 y 96.2 del Reglamento sobre Calidad Atmosférica de Quebec (Règlement sur la qualité de l'atmosphère, RQA) y de los artículos 19.1, 20 y 51 de la Ley sobre la Calidad del Medio Ambiente de Quebec (Loi sur la Qualité de l'Environnement, LQE) en relación con las emisiones a la atmósfera de hidrocarburos, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno generados por vehículos ligeros modelos posteriores a 1985.

50. [Grava Triturada en Puerto Peñasco](#) (SEM-05-001)

En la Petición Inmobiliaria J and B Empresas, SA de CV, asevera que estas supuestas actividades de extracción han causado un impacto ambiental negativo y que Diamond Golf Internacional no cuenta con los permisos y autorizaciones necesarios para llevar a cabo dicha actividad minera. La Peticionaria asevera que presentó una Denuncia Popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y que ésta ha iniciado acciones contra el operador del sitio pero no contra Diamond Golf Internacional. La Peticionaria además asevera que las acciones correctivas ordenadas por Profepa no se han llevado a cabo hasta la fecha.

51. [Islas Coronado](#) (SEM-05-002)

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental al permitir la construcción de una Terminal Regasificadora de Gas Natural Licuado inmediatamente adyacente a las Islas Coronado cercanas a la costa del estado de Baja California y a una colonia de reproducción del ave marina considerada en riesgo Mérgulo de Xantus ó *Synthliboramphus hypoleucus* y otras especies consideradas en riesgo.

52. [Contaminación Ambiental en Hermosillo II](#) (SEM-05-003)

En la petición, los Peticionarios aseveran la presunta falta por parte de México de emprender acciones para prevenir contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal y municipal; de establecer y mantener actualizado un Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire; y de definir planes estatales y

municipales de desarrollo urbano que señalen las zonas en que sean permitidas la instalación de industrias contaminantes.

2006

53. [Ex Hacienda El Hospital](#) (SEM-06-001)

El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con un sitio contaminado con metales pesados ubicado en la Ex Hacienda El Hospital en el municipio de Cuautla, Morelos.

54. [Lago Devils](#) (SEM-06-002)

Los Peticionarios aseveran que Canadá y Estados Unidos están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones para prevenir la contaminación del Tratado Internacional sobre Aguas Fronterizas (International Boundary Waters Treaty), de 1909 (el Tratado), con respecto de la construcción y operación por el estado de Dakota del Norte de un conducto de desagüe del lago Devils hacia el río Sheyenne, la cuenca del río Rojo, el lago Winnipeg y, finalmente, el sistema de drenaje de la bahía Hudson.

55. [Ex Hacienda El Hospital II](#)(SEM-06-003)

El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación de supuestos ilícitos que ocurrieron durante la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos para pintura operada por BASF Mexicana, S.A. de C.V. de 1993 a 1997. Una petición anterior con alegatos similares fue retirada el 8 de junio de 2006 por otro petionario.



56. [Ex Hacienda El Hospital III](#) (SEM-06-004)

El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos para pintura operada por BASF Mexicana, S.A. de C.V. en Cuautla, Morelos. En esta Petición se reiteran las aseveraciones contenidas en la Petición SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II), respecto de la cual el Secretariado solicitó una respuesta de México el 30 de agosto de 2006. Además, afirma que la PROFEPA no actuó al conocer los resultados de sus propios muestreos y estudios hechos por terceros en cuanto a contaminación de suelos, presuntamente por BASF.

57. [Especies en Riesgo](#) (SEM-06-005)

Los Peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Especies en Riesgo (Species at Risk Act) en relación con al menos 197 de las 529 especies identificadas como en situación de riesgo en Canadá, de manera que se frustra el propósito de esta ley: evitar que las especies silvestres se erradiquen o extingan, y facilitar la recuperación de aquellas que se han erradicado, se encuentran en peligro o amenazadas como consecuencias de la actividad humana.

58. [Parque Nacional Los Remedios](#) (SEM-06-006)

La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del área natural protegida conocida como Parque Nacional "Los Remedios", en Naucalpan, Estado de México.

59. [Minera San Xavier](#) (SEM-07-001)

La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización de un proyecto de explotación minera a cielo abierto en el poblado Cerro de San Pedro, San Luis Potosí.

60. [Parque Monte Orford](#) (SEM-07-002)

Los Peticionarios afirman que Canadá, en particular la provincia de Québec, ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 4 y 5 de su Ley de Parques (Loi sur les parcs) y su Ley de Desarrollo Sustentable (Loi sur le développement durable), al promulgar en junio de 2006 una ley que cerró un centro de esquí y un campo de golf del Parque Nacional Monte Orford, con la intención de ponerlos a la venta.

61. [Cacería de focas](#) (SEM-07-003)

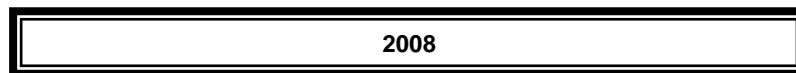
Los Peticionarios aseveran que el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la cacería anual de focas arpa que se realiza durante la primavera, en el Golfo de San Lorenzo y frente a la costa de Terranova y Labrador, Canadá.

62. [Río St. Clair](#) (SEM-07-004)

Los Peticionarios sostienen que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no impedir el derrame de aguas residuales y sustancias químicas en el río St. Clair en Sarnia, Ontario, y no notificar los incidentes de derrames a las zonas río abajo en el corredor fluvial St. Clair-Detroit.

63. [Residuos de perforación en Cunduacán](#) (SEM-07-005)

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un proyecto de tratamiento y disposición de lodos de perforación que realiza la empresa Consorcio de Arquitectura y Ecología en el municipio de Cunduacán, Tabasco.



64. [Proyecto la Ciudadela](#) (SEM-08-001)

**ACTIVA**

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un sitio contaminado ubicado en Zapopan, Jalisco, en el que se pretende desarrollar el proyecto inmobiliario La Ciudadela. En la petición SEM-08-001 (*Proyecto La Ciudadela*), los Peticionarios afirman que las autoridades ambientales omitieron asegurar la restauración de un sitio contaminado con metales pesados (incluyendo talio, cadmio, níquel y plomo, entre otros) en el que durante más de 30 años se desarrollaron actividades de producción de componentes electrónicos. Los Peticionarios señalan que el predio seleccionado por SSC Inmobiliaria para la construcción del proyecto La Ciudadela, sigue contaminado con metales pesados, aun cuando dicha empresa realizó la disposición final de suelo contaminado con talio.

65. [Contaminación atmosférica en los suburbios de Montreal](#) (SEM-08-002)

El Peticionario asevera que el gobierno de Quebec, y específicamente, la Comunidad Metropolitana de Montreal (Communauté Métropolitaine de Montréal, CMM), está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con emisiones de vapores de gasolina provenientes de estaciones de servicio en los suburbios de Montreal.

66. [Construcción de espigón en Cancún](#) (SEM-08-003)

En la petición se asevera que la delegación en Quintana Roo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) está omitiendo investigar y levantar cargos respecto de actos cometidos por un hotel local al construir un espigón en la costa de Cancún -donde el hotel se localiza-, en violación de la legislación en materia de evaluación de impacto ambiental.

2009

67. [Maíz transgénico en Chihuahua](#) (SEM-09-001)

**ACTIVA**

En la petición se asevera que el gobierno de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en lo que respecta al control, inspección, investigación y evaluación de riesgos de maíz transgénico en Chihuahua, México. Asimismo, los Peticionarios aseveran, entre otras cosas, que las autoridades mexicanas están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, así como de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el Código Penal Federal.

68. [Humedales en Manzanillo](#) (SEM-09-002)

## **ACTIVA**

Los peticionarios aseveran que México está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental con respecto a la protección de la Laguna de Cuyutlán, Manzanillo la cual -de acuerdo con los peticionarios- representa el 90 por ciento de los humedales en el estado de Colima y es el cuarto humedal más grande en ese país. En la petición se asevera además que las autoridades mexicanas, indebidamente, otorgaron las autorizaciones en materia de impacto ambiental a dos proyectos de infraestructura: el primero, para una terminal de regasificación de gas natural licuado (GNL) promovido por la Comisión Federal de Electricidad y el otro para una planta de almacenamiento y distribución de gas licuado de petróleo (LPG) promovido por la empresa Z Gas del Pacífico. Los peticionarios aseveran que durante el proceso de evaluación de impacto ambiental no se hizo un análisis adecuado en conformidad con la legislación ambiental aplicable.

69. [Parque Nacional Los Remedios II](#) (SEM-09-003)

## **ACTIVA**

La peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental con respecto a la conservación y protección del Parque Nacional Los Remedios, ubicado en Naucalpan, Estado de México. Asevera que las autoridades federales, estatales y municipales tienen la obligación de elaborar un programa de gestión para la protección y conservación del parque -programa que a la fecha no ha quedado plenamente establecido-; proporciona información sobre la supuesta lotificación irregular en la zona del parque.

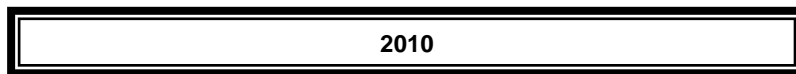
70. [Minería en Québec](#) (SEM-09-004)

Los Peticionarios afirman que se carece de planes de seguimiento para la rehabilitación y el reaprovechamiento de los yacimientos mineros, además de que se registran irregularidades en los pagos de las garantías financieras reservadas para la rehabilitación de las minas de Quebec y un mal manejo del acceso a la información.

71. [Pesca en el Río Skeena](#) (SEM-09-005)

**ACTIVA**

El Peticionario asevera que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca (*Fisheries Act*) de alcance federal, el Reglamento de Pesca en el Pacífico (*Pacific Fishery Regulations*) y, en particular, las secciones 22(1) y 22(2) del Reglamento (General) de Pesca (*Fishery [General] Regulations*) en relación con la supuesta infracción de las condiciones establecidas en licencias de pesca y advertencias al respecto en el río Skeena, Columbia Británica, Canadá.



72. [Cañón del Sumidero](#) (SEM-10-001)

**ACTIVA**

El Peticionario afirma que desde 1963 una mina a cielo abierto para la extracción de piedra caliza ha estado operando adyacente al Parque Nacional Cañón del Sumidero y que en años recientes la cara oriente de la pared del cañón ha estado "severamente dañada con cuarteaduras" debido —supuestamente— a las operaciones de la cantera.

El Peticionario señala, además, que a la operación de la mina a cielo abierto pueden asociarse algunos efectos negativos para el medio ambiente y la salud, incluidos ruido y emisiones a la atmósfera que rebasan los límites máximos permisibles; daños a la flora y la fauna, y daño a la salud respiratoria de la comunidad vecina de Ribera de Cahuaré

73. [Estanques de Residuos en Alberta](#) (SEM-10-002)

**ACTIVA**

En la petición SEM-10-002 (*Estanques de residuos en Alberta*) se afirma que los estanques de residuos usados para la extracción de betún de los depósitos de arenas bituminosas ubicados en el norte de Alberta “contienen una gran diversidad de sustancias nocivas para los peces” y que “estas sustancias se trasminan a los acuíferos, además de migrar al suelo y las aguas superficiales circundantes”. Los Peticionarios sostienen que su propio informe demuestra que cada año los estanques de residuos dejan escurrir cuatro mil millones de litros (mil millones de galones). Asimismo, afirman, entre otras cosas, que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al “abdicar su responsabilidad de monitorear, investigar y aplicar el inciso 36(3) de la [Ley de Pesca]”, que prohíbe dichos escurrimientos y la “deposición indirecta de sustancias nocivas” en “cualquier sitio y bajo cualesquiera condiciones por las que la sustancia nociva pueda llegar a las aguas mencionadas”.

74. [Tratamiento de aguas residuales en Iona](#) (SEM-10-003)

**ACTIVA**

Los Peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la disposición sobre prevención de la contaminación de la Ley de Pesca (*Fisheries Act*) federal en lo que respecta a la descarga, por parte de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales de la Isla Iona, de contaminantes cuyo efecto resulta nocivo tanto para los peces como para su hábitat.

***Recomendaciones emitidas por la CCA del ACAAN para los países***

En este apartado, podemos observar en la tabla que a continuación se presenta, el total de las peticiones, que por país, se analizaron y estudiaron por parte de la CCA y, en su caso, también podemos observar en cuantas de ellas se ordenó que se hicieran públicos los expedientes de hechos:

Tabla 9: Elaboración de expediente y decisión de publicación de expediente de hechos por país

CANADA			MEXICO			ESTADOS UNIDOS		
ID	EXP*	PUB**	ID	EXP*	PUB**	ID	EXP*	PUB**
SEM-97-001			SEM-96-001			SEM-99-002		
SEM-97-006			SEM-97-002					
SEM-98-004			SEM-98-006					
SEM-02-001			SEM-98-007					
SEM-02-003			SEM-00-004					
SEM-03-003			SEM-00-005					
SEM-03-005			SEM-00-006					
SEM-04-006			SEM-03-004					
SEM-04-007			SEM-04-005					
			SEM-05-003					
			SEM-06-003					
			SEM-06-004					
			SEM-06-005					
<b>TOTAL</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>TOTAL</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

\*EXP= EXPEDIENTE Final de Hechos.

\*\*PUB= Expediente Público.



### 3. Conflictos comerciales-ambientales entre los países miembros del TLCAN y sus consecuencias

A lo largo de esta investigación, hemos constatado como los conflictos comerciales-ambientales han continuado causando un perjuicio o daño al medio ambiente dentro de la zona del TLCAN<sup>75</sup>, y a su vez, de manera directa o indirecta estos daños han repercutido o podrán llegar a causar efectos nefastos en la salud del hombre.

Es decir, a nuestros días, son más las apreciaciones en los cambios climáticos, donde deja mucho que desear la opinión de diversos especialistas en el tema que, de una u otra manera coinciden en algunos puntos, en otros difieren, pero en resumidas cuantas todos han llegado a la conclusión de que las contaminaciones y las actividades realizadas por el ser humano para continuar desarrollándose han sido en la mayor medida las que han originado el cambio climático, entro otras consecuencias medioambientales que afectan ya a la humanidad.

Se ha hablado en otras ocasiones, y mucho se ha dicho también, de que los humanos somos lo que comemos y que las condiciones de nuestro organismo tienden a adaptarse a las nuevas condiciones de vida, pero para que estos cambios se vayan manifestando, resulta asimismo cierto que estos cambios suelen manifestarse a su vez en la aparición de nuevas enfermedades o en la reaparición de algunas enfermedades o malestares que se consideraban ya extintos.

---

<sup>75</sup>Respecto al tema que analizamos, la coincidencia en nuestro análisis se respalda con la opinión emitida por Stephen Leahy; quien dice que *“Nada es verde en el ALCA”*; en <http://tierramerica.net/2003/1125/articulo.shtml> y donde encontramos que con su opinión manifiesta lo siguiente: *“El medio ambiente es el gran ausente en agenda del área de Libre Comercio de las Américas. Aunque los costos de esta omisión pueden ser enormes, nada indica que se logre incorporar cláusulas verdes al acuerdo... que existe apertura para que la sociedad presente denuncias públicas. Este mecanismo tiene gran peso aunque no implique sanciones.”* Por lo cual las coincidencias con la autora del presente trabajo de investigación son bastantes, ya que a lo largo del mismo he mantenido esta misma opinión, la cual es parte trascendental de mi tesis y motivo de la cuál nació la idea de investigar sobre este tema, para plantear mi recomendación para una real efectiva aplicación del ACAAN y que pueda ser considerado en verdad como **“el mas verde de los acuerdos comerciales”**; es decir, cumplir con el ideal por el cual se le creó.

Es decir, todos los daños en la salud del hombre, causan efectos a su vez perjudiciales para el medio en que el hombre se desenvuelve y estos a su vez pueden irse multiplicando en forma de virus en dicho ambiente y es así como las enfermedades van manifestándose de un lugar a otro, de un individuo a otro y que aún más en nuestros tiempos, dada la movilización de las personas, el traslado de las mismas de un lugar a otro hacen que se vayan esparciendo por donde quiera.

A este respecto podemos citar el caso de la Influenza Tipo A H1N1, donde el Gobierno Mexicano dio la pauta en el orden internacional al reconocer que habitantes de nuestro país padecían dicho mal y las consecuencias fueron desde aislamiento total de los individuos, paralelo esto a la suspensión de todo índole de labores en todo el país desde el 30 de abril al 6 de mayo del 2009, y en el caso de San Luis y Veracruz, donde se dijo que comenzó el surgimiento de este virus, este paro se llevó a cabo del 27 de abril al 11 de mayo del mismo año.

Por lo que los efectos colaterales, directos o indirectos a esto llegaron a afectar el desarrollo económico de los Estados y en sí del país, mismos los cuales incidieron en la economía internacional ya que las afectaciones ocasionaron también pérdidas en diversos ámbitos. Y que si bien, México reconoció mundialmente tener este problema tan fuerte de salud, fue con posterioridad a esto que diversos países fueron manifestando el mismo mal en las fechas subsecuentes.

Ejemplos como este, dejan en claro que toda actividad humana, puede ocasionar un serio o grave problema no sólo al medio ambiente, sino que el mismo puede desencadenar en los organismos vivos y que el hombre no ha quedado exento de estos, a pesar de los logros y avances científicos y de la medicina para contrarrestar en la medida de lo posible los daños en el ser humano. Y que todo daño al ser humano y/o a su entorno pone en riesgo el desarrollo de toda Ciudad, Estado, País y hasta a nivel internacional; porque como ya en otras ocasiones hemos señalado.

Las contaminaciones no reconocen fronteras, entonces, si no hacemos algo para poner fin a los daños que causamos al medio ambiente, seguiremos poniendo en riesgo a todo lo que se encuentra en el mismo, por lo que si bien dependemos de este para nuestra subsistencia y para nuestro desarrollo, es menester tomar conciencia de dichos daños, como de sus efectos y que se trabaje en la implementación de medidas para frenarlos a la brevedad posible.

Es, en este orden de ideas, que los países signatarios del TLCAN, llegaron a la conclusión de que la pauta que habían previsto a la celebración de los 10 años de la entrada en vigor del TLCAN, para la no invocación de las cuestiones tocantes a la protección ambiental en el referido ACCAN, con la idea de favorecer al comercio internacional, fue de nueva cuenta llevada a la mesa del debate y se llegó a la conclusión de que era necesario trabajar en complementar las cláusulas contempladas en este acuerdo paralelo y aplicar efectivamente la aplicación de la legislación ambiental en cada uno de los países miembros y que se tiene que trabajar conjuntamente para tomar decisiones que favorezcan a todos y que el desarrollo comercial en dicha zona comercial se lleve a cabo en cumplimiento a las legislaciones ambientales tal y como se señala en el ACAAN.

#### *4. Análisis del total de las peticiones que se han presentado bajo el amparo del TLCAN<sup>76</sup>*

El presente apartado incluyó un minucioso estudio de las peticiones que se han presentado bajo el amparo del ACAAN<sup>77</sup> a manera general (desde la primera que se presentó en 1995 hasta el estado que las mismas guardaban a finales de noviembre de 2013), toda vez que hemos podido demostrar que en la práctica, se ha seguido la

---

<sup>76</sup> Este apartado contiene un análisis global de las peticiones que se presentaron desde la entrada en vigor del ACAAN, donde encontramos que la primera petición se presentó el 5 de julio de 1995, referente al Búho manchado la cual correspondía a Estados Unidos y, la última, que tomamos en cuenta para esta investigación, es la que se presentó el 13 de julio del año en curso (2013) referente a las Emisiones de una refinería en Shreveport Luisiana.

<sup>77</sup> Ver: Tres países unidos en la protección del medio ambiente que compartimos. <http://cecsem.nma.ca/Public/Default.aspx?lang=es> y <http://www.cec.org>

misma tendencia que en los primeros 15 años de vigencia del mismo; es decir que tal y como ya quedó por nosotros comprobado a lo largo de nuestra investigación y, tal y como lo demostramos en el punto que antecede, los vicios sobre la falta de requisitos para que las mismas procedan y sean analizadas por parte de la CCA siguen presentándose; no obstante el tiempo que ha transcurrido. Con esto podemos reafirmar que, desde la entrada en vigor del ACAAN y hasta finales de noviembre de 2013 (fecha en que volvimos a revisar el estado de las peticiones y la movilidad de las mismas) se sigue trabajando al mismo ritmo en la CCA y la cantidad de recomendaciones que a la fecha se han realizado por parte de dicha Comisión durante toda su vigencia (casi 20 años) son 18, por lo que no se ha incrementado en gran medida en estos últimos casi 5 años que siguieron a nuestra investigación.

Después del análisis vertido a las consideraciones que anteceden, podemos reafirmar que de las 84 peticiones presentadas a la fecha, desde la entrada en vigor del TLCAN 55 no han reunido los requisitos para que las mismas sean estudiadas por la CCA.

En seguida presentamos en gráficas el análisis de las Peticiones totales presentadas bajo el acuerdo paralelo en materia ambiental del TLCAN para corroborar nuestro dicho. Cabe señalar que el total de peticiones presentadas durante el lapso de nuestro estudio fue de 84 peticiones<sup>78</sup>.

Para poder comprender mejor el análisis que realizamos durante esta etapa de nuestra investigación, presentamos a continuación las siguientes gráfica donde se puede observar el total de peticiones que se presentaron ante la CCA por año (Gráfica 1) y en la siguiente (Gráfica 2) cuantas de ellas fueron presentadas por cada país miembro:

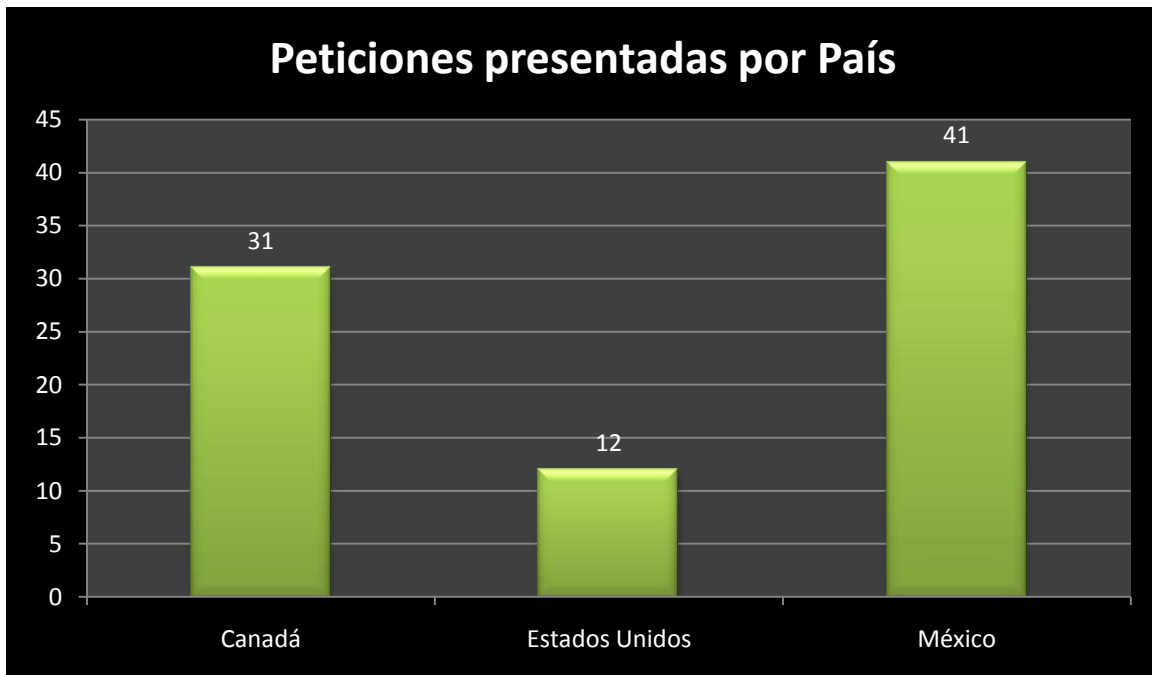
---

<sup>78</sup> De la primera que se presentó el 5 de julio de 1995 a la última que se presentó el 13 de julio de 2013.

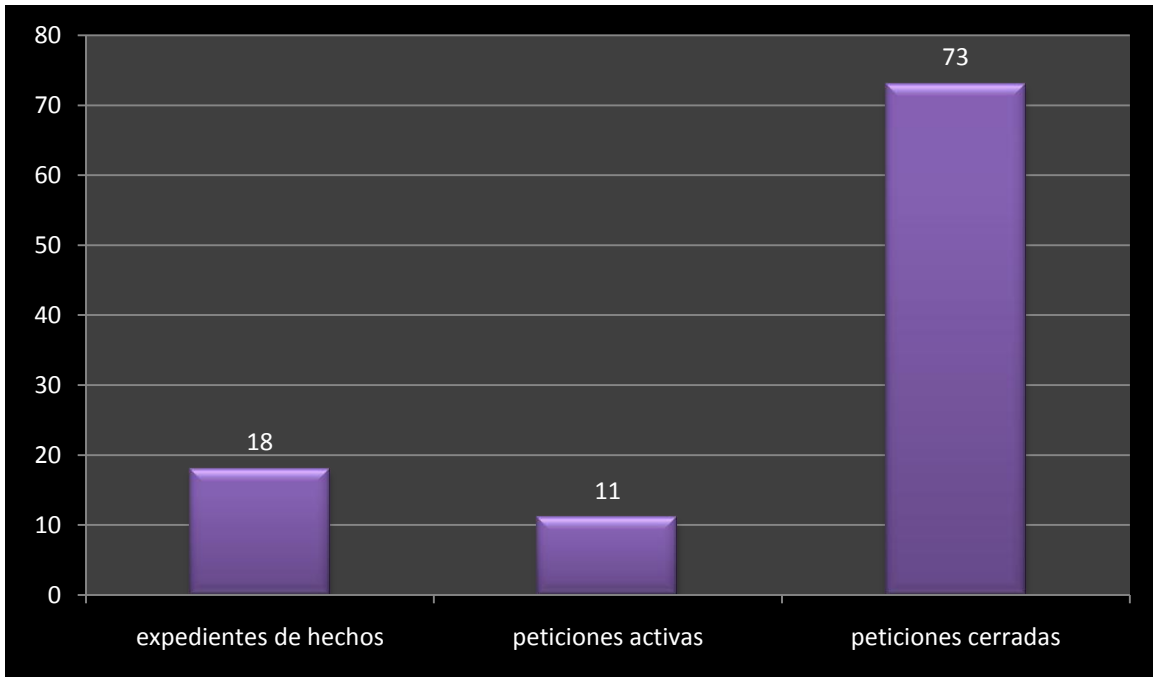
Gráfica 1: Peticiones presentadas por año:



Gráfica 2: Peticiones presentadas por país:



Gráfica 3: Estado de las peticiones que abarcan nuestro estudio:



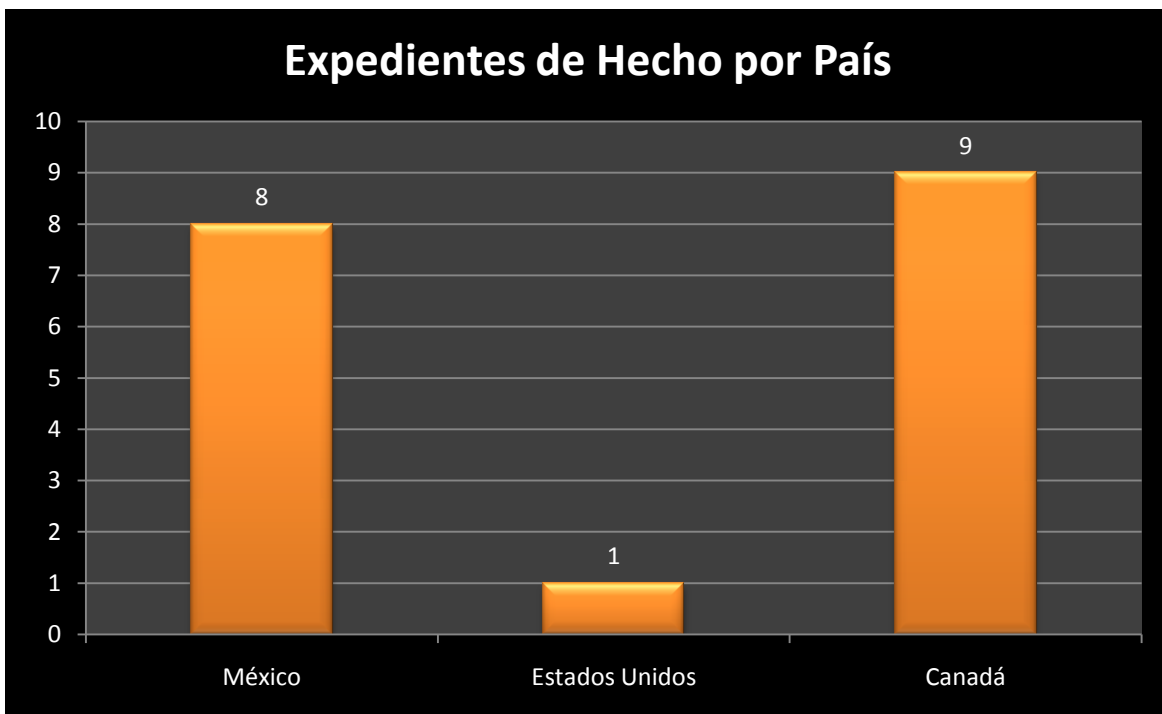
En esta gráfica 3, podemos observar claramente que, de las 73 peticiones cerradas, 18 se encuentran con Expedientes de hechos (es decir que si se estudiaron, analizaron por parte de la CCA y se emitió una recomendación para el país en cuestión, sobre las violaciones y/o inaplicación a sus leyes ambientales), las restantes se concluyeron por no cumplir con los requisitos para su procedencia y/o bien, en su caso, por no haber dado cumplimiento (dentro del plazo previsto para ello) a la solicitud que la CCA haya formulado para continuar con el estudio de las mismas.

Esto nos indica la falta de conocimiento del ACAAN por la gran mayoría de los ciudadanos que habitan estos tres países y por ende, de la mano va la falta de ocupación de los gobiernos de los mismos, para que sus habitantes conozcan no sólo el contenido del acuerdo paralelo de protección ambiental, sino también que ellos sean garantes de la protección ambiental en sus territorios y que marquen las pautas a fin de que sus habitantes colaboren entablando este tipo de procedimiento para en conjunto

frenar los daños al medio ambiente. En resumidas cuentas, depende de cada país miembro dejar que el comercio entre ellos continúe, pero sin olvidar el origen del acuerdo que permite tal circulación de mercancías, bienes y servicios y que es a todas luces el poner fin a los daños al medio ambiente en la zona que ellos presumían, con este acuerdo, proteger. Así mismo esta despreocupación afecta no sólo indirectamente, sino también directamente a la salud, no nadamás de los habitantes de la zona comercial del TLCAN, sino también a los demás países, ya que las contaminaciones y los daños al medio ambiente no reconocen fronteras y los daños ocasionados, que en la mayoría de las veces son de imposible reparación, nadie puede frenarlos.

En la siguiente Gráfica 4 podemos observar cuantos expedientes de hecho, del total de los 18, fueron elaborados por cada país miembro:

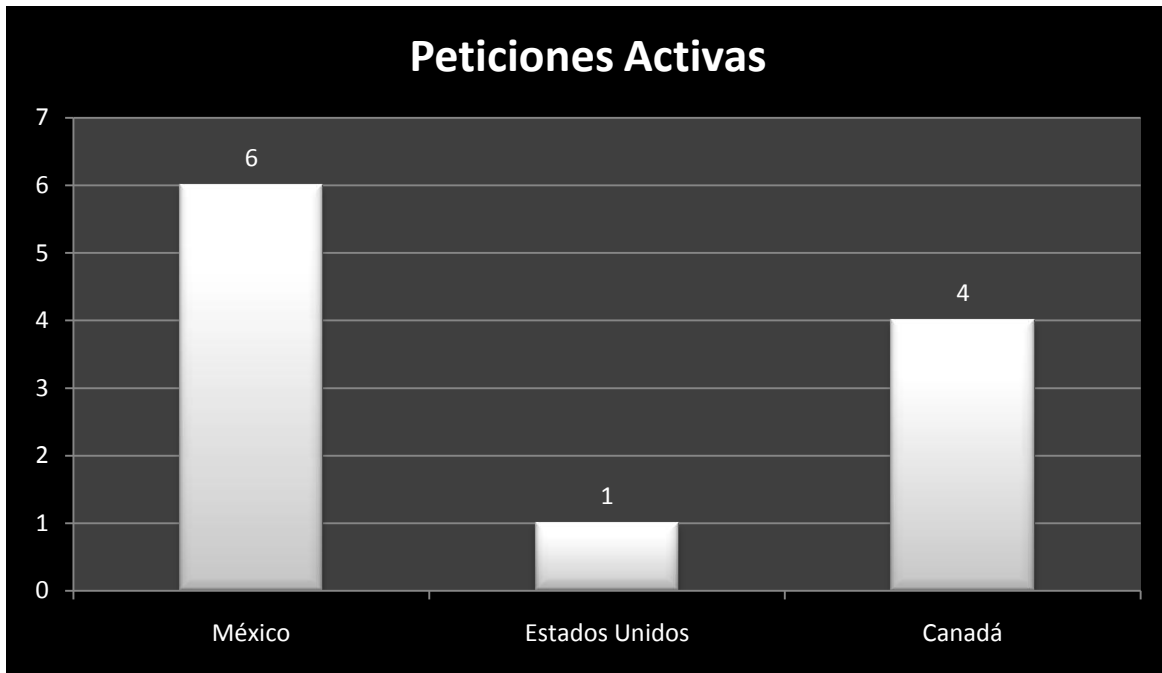
Gráfica 4: Expedientes de hecho por país:



Para la fecha que concluimos nuestra investigación (noviembre 2013), tenemos que, de las 11 peticiones que aun se encontraban aún activas; es decir, de las cuales se continúa con el procedimiento, por parte de la CCA para el análisis de las mismas,

podemos observar a que país corresponden éstas, tal y como se observa en la siguiente gráfica número 5:

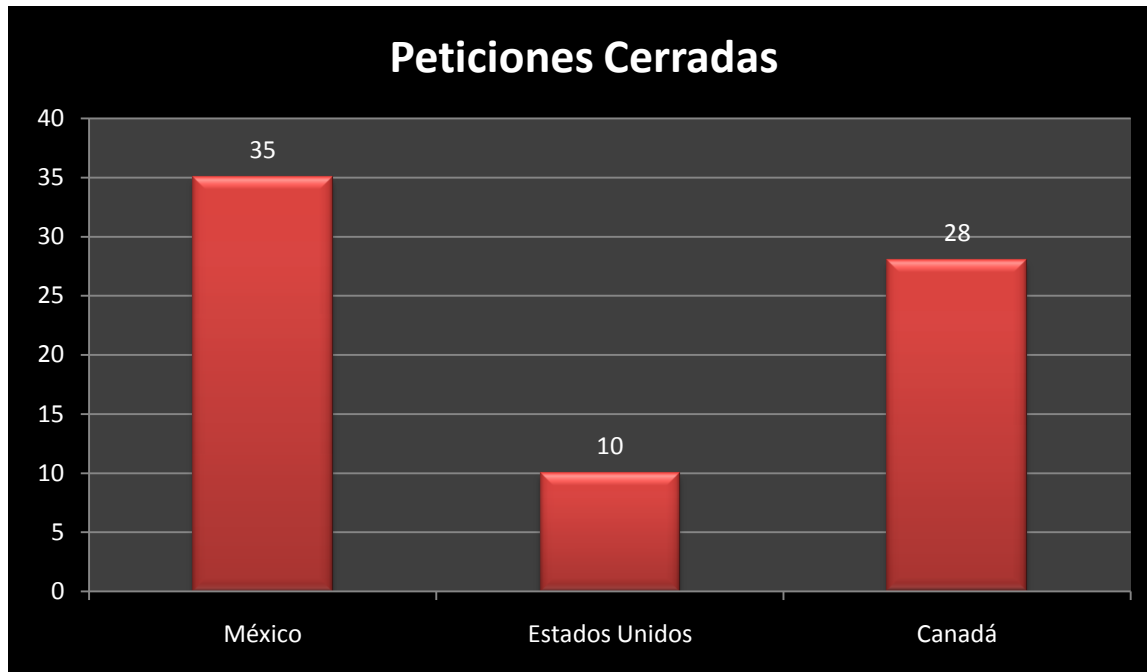
Gráfica 5: Peticiones activas:



Por último, observamos que las 73 peticiones cerradas, tenemos que 18 si cuentan con un expediente de hechos (es decir, que si fueron estudiadas y se emitió una recomendación por parte de la CCA al país motivo de la petición) y las restantes 55 no procedieron y se cerraron por no reunir con los requisitos estipulados en las Directrices señaladas en el ACAAN. Estos datos por país, los encontramos expuestos en la siguiente gráfica número 6:



Gráfica 6: Peticiones Cerradas:



Por lo que, en base al análisis efectuado detalladamente a lo largo de mi investigación y, según puede constatarse en las gráficas que anteceden, del total de las 84 peticiones presentadas bajo el citado acuerdo paralelo en materia ambiental, sólo 18 de ellas han concluido con la formulación de un expediente de hechos (donde se formulan recomendaciones al país parte de la misma) por parte de la Comisión de Cooperación Ambiental del ACAAN del TLCAN.

En vista de lo anterior, a finales de noviembre de 2013 se encontraban aún 11 peticiones activas (es decir aún pendientes de resolverse). Y si tomamos en cuenta que las 55 restantes no pudieron ser objeto de estudio, es aquí donde una de nuestras propuestas en este trabajo de investigación encuentra su fundamento. Es decir, si

queremos que en verdad el ACAAN surta plenamente sus efectos, es menester que las peticiones que se presentan bajo el amparo del mismo cumplan con los requisitos para su procedencia. Así mismo, si bien es cierto que es un número muy bajo de peticiones, las que se estudian y por las cuales la CCA justifica su trabajo, no menos cierto es que, si las 55 restantes hubieran cumplido con los requisitos, estaríamos ante un mayor número de recomendaciones para los países miembros del acuerdo comercial que analizamos. Y esto, no es motivo tampoco de orgullo, ya que lo ideal sería que cada vez fueran menos las pautas de no aplicación o violación a las legislaciones ambientales.

Es decir, que si la existencia del TLCAN supedita la aplicación de las leyes ambientales en cada país y el respeto soberano dentro de cada uno de sus territorios, lo ideal sería que no llegaran peticiones a la CCA. Pero, aún considerando que las pocas que llegan (y que sí cumplieron con los requisitos para ser estudiadas) demuestran violaciones a las legislaciones ambientales de cualquiera de los tres países, es menester que se revisen las disposiciones y se pueda exigir, mediante coerción y/o por medio de imposición de sanción alguna, a los miembros del TLCAN un exacto cumplimiento a las mismas para que el respeto a la protección ambiental será realmente efectiva al interior de la franja comercial que ocupa al TLCAN y que la misma pueda salvaguardar también las fronteras con otros países y en si, la calidad del ambiente mundial.

Para lo anterior, es necesario como ya señalamos con anterioridad, que aparte de que se complete el Capítulo V del ACAAN, los países miembros del TLCAN deben de implementar acciones vinculantes a efecto de frenar las contaminaciones y regular las condiciones de intercambio comercial con miras a que las mismas se detengan, esto en beneficio del medio ambiente global.

Por último, considero que la CCA debe trabajar de la mano con los países miembros del ACAAN a fin de llevar campañas hacia los ciudadanos de los tres países a efecto de orientarlos sobre el proceder para que ellos sean vigilantes de la aplicación de la

legislación ambiental y puedan, en su oportunidad presentar las peticiones ante la CCA sin incumplir con los requisitos para su procedencia.

En vista de todo lo anterior, podemos resumir que el TLCAN necesita ir más allá y debe de redoblar sus esfuerzos para corregir sus prácticas y procurar efectivamente, tal como se señala en el TLCAN, la protección ambiental; retomando la idea que tuvo en su origen y, para ello es menester se que hagan las adecuaciones pertinentes para que el artículo 28 del capítulo V del ACAAN se complete; así también debe de velar por que los intereses de los habitantes de los países miembros del acuerdo vayan por encima del comercio, es decir, debe tomar las medidas necesarias para lograr que sus países miembros hagan campañas para difundir esta necesidad de protección ambiental y establecer programas encaminados para dar a conocer este procedimiento que se tiene al alcance y para el cual, se esté en posibilidades de que toda persona intreresada en señalar los daños que ocurran entre comercio y medio ambiente estén en la posibilidad de hacerlo; para ello debe establecer campañas para darle difusión al mismo, así como también debería crear alguna oficina en cada uno de los países miembros del TLCAN para coadyuvar para la presentación de las peticiones (es decir, que la misma se ocupe de revisar las peticiones y ver si cumplen con los requisitos y si no asistirles para que la cumplimenten antes de que sean formalmente presentadas; o bien, establecer campañas a lo largo de los países y/o en colaboración con los gobiernos de los mismos para que se informe a la ciudadanía de los requisitos que estas deben de contener para su procedencia) para que, una vez presentadas las mismas, la CCA esté en posibilidad de entrar al estudio de las mismas y, en su oportunidad, emitia las recomendaciones a que haya lugar. Aunque lo idóneo sería no llegar a invocar cuestiones de violaciones ambientales ante la CCA, sino que los países sean verdaderos garantes y observen y hagan cumplir las legislaciones ambientales y con ello poner fin a tantos daños al medio ambiente y a la salud.

#### D. El desarrollo sustentable en la zona regional del TLCAN: Una tarea pendiente<sup>79</sup>

Los países miembros del TLCAN, al darse cuenta de las implicaciones y riesgos a los que les llevó al haberse comprometido en una pauta para no respetar al pie de la letra el contenido en el ACCAN, tratando de darle prioridad al comercio y no al medio ambiente, se preocuparon y decidieron poner fin a la misma, por lo que decidieron volver a reunirse para trabajar en nuevas metas para retomar el objetivo primordial de dicho acuerdo.

De nuestro constante análisis a los avances de la CCA del ACAAN, encontramos en estos días información, esto justo antes de concluir nuestra investigación, donde la Comisión para la Cooperación Ambiental del TLCAN presenta un Documento para llevar a cabo a partir del 2011 y cuya finalidad consiste en establecer planes y programas de acción para un mundo mejor en el año del 2030.

Este Documento se publicó el pasado 11 de Enero del año en curso y contiene un informe en el que describe diferentes escenarios ambientales.

Dicho Documento lleva por Título: “Perspectivas ambientales en América del Norte: nueve temas para estar atentos a partir de 2011”. Esto con la finalidad de despertar una preocupación sobre el futuro que aguarda al medio ambiente de América del Norte, señalándose en el mismo que la respuesta depende de nosotros, es decir, los que habitamos dicha Zona<sup>80</sup>. Dicho informe destaca que *“Si bien las presiones sobre el medio ambiente de nuestra región seguirán aumentando en los próximos 20 años,*

---

<sup>79</sup> Pacto con visión para el año 2030 ver en la pag. <http://www.cec.org>

<sup>80</sup> Perspectivas ambientales en América del Norte para el año 2030 (informe completo en formato pdf) está disponible en línea, en [www.cec.org/perspectivas](http://www.cec.org/perspectivas). En dicho informe se examinan las principales fuerzas y tendencias subyacentes que probablemente configuren el medio ambiente de América del Norte en 2030 y se ponen de relieve nueve áreas en que las decisiones que tomemos ahora afectarán —en mayor o menor medida— nuestro futuro ambiental.

*sería un error dar por hecho que nuestras decisiones presentes no influirán en la calidad ambiental de mañana.”*

Es decir, en dicho informe “se ofrecen datos y proyecciones ambientales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros organismos, a fin de examinar diversos escenarios ambientales para América del Norte.”

En el mismo “se clasifica a 9-nueve nuevas áreas de atención, las cuales clasifica en tres categorías:

- 1) **Mayor potencial de impacto hacia 2030**
  - a. *Uso de energía y emisiones relacionadas, en especial del transporte y edificaciones*
  - b. *Uso de agua y tratamiento de aguas residuales*
- 2) **Cambios venideros más importantes**
  - a. *Calentamiento continuo y acelerado, en particular en el Ártico*
  - b. *Pérdida continua de la biodiversidad terrestre*
  - c. *Persistencia de niveles elevados de ozono troposférico en zonas urbanas*
- 3) **Problemas dignos de mayor atención**
  - a. *Crecimiento de las zonas urbanas y superficies edificadas*
  - b. *Calidad y disponibilidad del agua dulce y de las aguas freáticas*
  - c. *Efectos específicos del cambio ambiental en la salud y la economía*
  - d. *Efectos del consumo en América del Norte sobre el medio ambiente de otras regiones y viceversa.”*

En dicho informe se señala que el mismo contempla, de conformidad a los escenarios examinados, las acciones a emprender para prepararnos para un cambio ambiental<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> “El año 2030 entra de lleno en nuestro horizonte de planeación. Los escenarios examinados en este informe indican que debemos emprender acciones para enfrentar aquellos cambios en los que más podemos influir a corto plazo; prepararnos para el cambio ambiental que es casi inevitable, pero susceptible de acciones a más largo plazo, y, por último, fortalecer nuestros conocimientos acerca de los cambios incipientes sobre los que menos sabemos”, afirmó el director ejecutivo de la CCA, Evan Lloyd.”

En virtud de lo anterior, podemos constatar, como la preocupación ambiental ha regresado al interior de la CCA para el TLCAN, donde los integrantes de la misma al darse cuenta de los daños ambientales y sus efectos, han decidido comprometerse y poner en marcha acciones para lograr una efectiva aplicación de la protección ambiental en la zona comercial en la que están inmersos y que bien han reconocido que los daños que se ocasionan al medio ambiente y salud dentro de la misma, no es limitativa de su circunscripción, por lo cual consideran seguir trabajando para beneficio del medio ambiente y por ende para la salud de todos.

No obstante lo anterior, hacemos de nueva cuenta alusión a lo que mencionamos en el principio de nuestro trabajo dentro de la introducción y, que a lo largo del mismo, hemos hecho referencia de que, no obstante que este compromiso de protección ambiental se encuentre ya en este documento que acabamos de citar, es menester que la CCA trabaje en conjunto con los países miembros y contemplen a la brevedad establecer los mecanismos para la resolución de controversias tal y como se hace referencia en el Capítulo V del ACAAN y en caso de que se sigan presnetando pautas de no aplicación a la legislación ambiental dentro de los países miembros, se esté en la posibilidad de aplicar las sanciones previstas en el mismo y en su oportunidad aplñicar las multas para que con esasse puedan remediar, en la medida de lo posible, los daños ocasionados.

## CONCLUSIÓN

Los países miembros del TLCAN han alcanzado a lo largo de la vigencia del TLCAN (casi 20 años) considerables logros concerniente a la protección ambiental. Sin embargo es necesario que los tres países continúen participando constante y conjuntamente con la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) y la Comisión de Libre Comercio (CLC) por medio de la propuesta y puesta en marcha de programas de acción en su interior a corto, mediano y largo plazo, teniendo como fin que la protección ambiental tenga consecuencias no sólo al interior de dicha zona comercial, sino también más allá de sus fronteras; es decir, pensando en la protección ambiental con un alcance mundial.

Por otra parte, si bien los países miembros del TLC han liberalizado el comercio de servicios para crear nuevas oportunidades, aún falta mucho por hacer; es necesaria la implementación de programas y la actualización de las legislaciones de los países integrantes del tratado para ser más competitivos a nivel mundial. Con esto se podrá fortalecer el tratado de libre comercio en relación a otros acuerdos comerciales y hará que éste pese sobre otros, situación que podría llevarnos al logro del desarrollo sustentable.

Asimismo es menester que la integración ambiental y la política económica en el tratado se formule lo más pronto posible, tomando en cuenta, en primer término, la perspectiva de protección ambiental, antes que la económica.

Además para que este tratado siga vigente y se logre un consenso generalizado a favor del desarrollo comercial, deben sus integrantes hacer que se respeten sus legislaciones internas en pro del medio ambiente; así como también estar consientes de la necesidad de actualización de las mismas en el transcurso del tiempo y, de ser el caso, a la par de los avances tecnológicos y logros científicos, pero sin pasar por alto sus afectaciones al medio ambiente y a la salud en general.

Respecto a la relación entre las políticas comerciales y ambientales, es preciso dejar bien en claro que éstas dependen de los efectos del TLCAN en los procesos de legislación y manejos ambientales, es por ello que escuchamos en diversas ocasiones la propuesta de numerosos especialistas de la necesidad de la constitucionalización del derecho comercial. Esto en virtud de que los acuerdos comerciales no contienen ni prevén de manera alguna lo que encontramos claramente implícito en las constituciones y que garantiza su observancia<sup>82</sup>.

Lo anterior, toda vez que las leyes constitucionales tienen tres elementos básicos:

- ✓ Las constituciones dicen a los gobiernos qué pueden hacer y la manera de hacerlo, sobre todo frente a los derechos de otros.
- ✓ Las constituciones incluyen procesos para que sean los gobiernos los árbitros respecto de estas restricciones.
- ✓ Las constituciones suelen prever procesos para sancionar incumplimientos de la ley o de las decisiones judiciales en relación con ellas.

Contrariamente, el derecho comercial prevé el arbitraje obligatorio de las acciones estatales cuando otro Estado parte presenta una denuncia o, en caso de las leyes de inversión, la queja es de un inversionista extranjero que actúa a título propio. Conforme

---

<sup>82</sup> Ver ponencia “Relación entre las políticas comerciales y las ambientales”, de Howard Mann, publicada por la CCA en EFECTOS AMBIENTALES DEL LIBRE COMERCIO, Tercera Sesión, pag. 242 y siguientes, CCA 2002.



a la OMC y el TLCAN (incluido el Capítulo 11 sobre inversiones), estos procesos son ahora jurídicamente vinculantes. Esto difiere del periodo previo al TLCAN, cuando las controversias bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) tenían que aprobarse por unanimidad, incluido el voto de la Parte que “perdía” la controversia.

Además, dentro del ACAAN se prevé, desde su entrada en vigor, en la Quinta Parte, lo concerniente a las Consultas y la Solución de Controversias respecto a toda controversia que suscite en la zona del TLCAN siempre y cuando se ventilen conflictos sobre estas dos cuestiones: ambiente y comercio. Pero el Consejo de la CCA<sup>83</sup>, debe completar lo estipulado en el referido artículo 28, toda vez que de la simple lectura que se realiza a dicho precepto, se desprende claramente que:... *“El Consejo establecerá Reglas Modelo de Procedimiento. Los procedimientos garantizarán...”*; es decir que esta parte no ha sido completada, a la fecha por el Consejo de la CCA; situación que resulta favorable para los inversionistas, ya que se puede “en razón de esta laguna”, hacer valer la totalidad del referido acuerdo paralelo en perjuicio de los países que lo integran; ya que no se puede, por estar incompleto este apartado, imponer sanción económica derivada del acuerdo paralelo, a quien incumpla la aplicación de la legislación ambiental en el territorio de alguna de las partes contratantes del mismo; ni mucho menos puede procederse a la suspensión de las actividades comerciales<sup>84</sup> (parcial o totalmente) en el lugar donde se está cometiendo la violación de la legislación ambiental.

En virtud de lo anterior, resulta asimismo imposible aplicar lo señalado en el artículo 39, fracción 3, relativo a la Sexta Parte, Disposiciones Generales de dicho acuerdo, ya que éste remite a las referidas reglas de procedimiento establecidas conforme al artículo 28.

A mayor abundamiento, si bien desde la entrada en vigor del TLCAN y de su acuerdo paralelo en materia ambiental se han presentado 84 peticiones ciudadanas al amparo

---

<sup>83</sup> Que es integrado por los representantes de cada una de las Partes a nivel Secretaría de Estado o su equivalente, o por las personas a quienes éstos designen.

<sup>84</sup> Ver Anexo 36B del ACAAN del TLCAN, que se refiere a la Suspensión de Beneficios; *1. Cuando una Parte reclamante suspenda beneficios arancelarios derivados del TLC de conformidad con este Acuerdo, podrá incrementar la tasa arancelaria ...etc.*

del mismo, y de las cuales 18 si llegaron a concluir con un expediente de hechos<sup>85</sup>, a la fecha no se ha logrado imponer en ninguna de ellas sanción económica o suspensión de actividades por el daño ambiental ocasionado; caso contrario ello ayudaría a reducir los perjuicios ambientales al interior de la zona comercial del tratado de libre comercio, logrando con ello mantener un nivel de calidad en la salud humana y un equilibrio ecológico adecuado.

En otros términos, si este capítulo del acuerdo paralelo continúa sin completarse, los integrantes del TLCAN estamos impedidos para reducir los riesgos ambientales derivados del comercio internacional que se ventilan dentro del tratado.

Además, esta situación permite que las resoluciones emitidas, respecto a las peticiones presentadas al amparo del acuerdo paralelo, sólo puedan pronunciar una simple “recomendación”, para quién incumplió la aplicación de la legislación ambiental, con la cuál no se garantiza que la misma sea cumplida; además de que sus efectos no producen más que una presión moral, consistente en la exhibición por medio de un expediente final de hechos (que puede llegar a hacerse público por orden del Secretariado de la CCA) del País que incumple la observación de su legislación ambiental.

Esta situación, por no ser impositiva de sanciones económicas, o bien de lograrse por medio de ella la suspensión de actividades perjudiciales para el medio ambiente, da paso a la continua violación de las legislaciones ambientales en los países miembros del TLCAN y además, lo cual resulta a todas luces más grave, es que con ello se da paso a que el comerciante resulte con ventajas sobre el País que le exige en un momento dado el respeto de la legislación ambiental; ya que éste aprovecha los beneficios que le concede la práctica internacional de optar por el arbitraje, para hacer valer las controversias, lo que a resultado a la fecha en desventaja para al País que le imputa la referida violación.

---

<sup>85</sup>. De la primera que se presentó el 5 de julio de 1995 a la última que se presentó el 13 de julio de 2013 y que analizamos hasta los últimos de noviembre del año en curso (2013).

Además, que el derecho comercial tiene un proceso de sanciones, mediante ajustes arancelarios u otras penas financieras en la forma de “daños”. Pese a las dificultades que rodean los aspectos de ejecución de la actualidad -que no sorprenden dado que el proceso lleva apenas algunos años<sup>86</sup>- nadie niega que la incorporación de este elemento contempla un panorama legal que hoy en día confiere al derecho comercial verdadera fuerza jurídica.

Ahora bien, respecto a la naturaleza y alcance de las obligaciones comerciales para el manejo ambiental, resulta necesario que se de un tratamiento general de los asuntos ambientales en el derecho comercial.

Es decir, resulta del todo evidente que el derecho comercial, incluido el TLCAN, se orienta a la protección del comercio y el acceso al mercado, en particular para los exportadores, pero la preocupación ambiental debe recobrar prioridad, derivada de las consecuencias ocasionadas al medio ambiente por la contaminación y o descuido del mismo, para asegurar la continuidad del comercio internacional.

Cierto es que como tales, las normas para proteger el acceso al mercado han considerado las medidas ambientales y otras de regulación desde la perspectiva de evitar las barreras no arancelarias al comercio<sup>87</sup>. Por esta razón, y por qué los foros comerciales no pretenden, ni tienen la capacidad para generar normas ambientales, en cuanto a los asuntos de manejo ambiental, los cuerpos de comercio han tenido en esencia un enfoque unidimensional centrado en sus efectos en el comercio.

---

<sup>86</sup> 5 años a octubre del 2000, según datos tomados de la ponencia “Efectos del TLCAN en los procesos de legislación y manejo ambientales” de Howard Mann, que se llevó a cabo en el Simposio de América del Norte sobre los Análisis entre Comercio y Medio Ambiente de la CCA en octubre del 2000, sobre los efectos ambientales del libre comercio.

<sup>87</sup> Pueden entenderse como barreras no arancelarias los obstáculos legales o de otra índole que podrían remplazar los aranceles que se han reducido o eliminado conforme los acuerdos comerciales.

Al mismo tiempo, los acuerdos comerciales han reconocido la necesidad de que las partes puedan ocuparse de modo eficaz de los asuntos ambientales<sup>88</sup>.

Más allá de lo anterior, otras cláusulas sí establecen excepciones específicas en las que es posible hacer omisión de las normas comerciales con fines de protección ambiental; que es lo que debería reinar como condicionante comercial. Por lo que, para que realmente la prioridad sea la protección ambiental, es necesario asimismo que se difunda él porqué ésta necesidad, así como sus posibles efectos, ya sean positivos o negativos; además de dar a conocer los medios y las autoridades que el ciudadano puede invocar para salvaguardar el medio ambiente.

Asimismo deben crearse e imponerse al interior de los países miembros del tratado, sanciones efectivas y más severas, tanto económicas como corporales; así también que se hagan realmente efectivas las ya existentes en la materia (y que se encuentran debidamente estipuladas en el ACAAN); y se proceda, de ser el caso, a la clausura temporal o definitiva de la empresa que omita la aplicación de la legislación ambiental en el desarrollo de su actividad comercial.

Finalmente, compete a los países signatarios del acuerdo en comento agilizar sus políticas legislativas y la administración e impartición de justicia en su interior, en pro del medio ambiente, así como también el lograr un consenso con los otros miembros del acuerdo para que las sanciones, en caso de omisión de aplicación de la legislación ambiental en sus territorios, se apliquen a la brevedad y que éstas sean determinantes; así como también que pueda lograrse con ello una reducción en los casos de reincidencia; todo esto para el fin mismo de la sustentabilidad no sólo en el área comercial del TLCAN, sino con alcance mundial.

---

<sup>88</sup> Esto se observa cada vez más en los preámbulos de los acuerdos, como en el del TLCAN, que reconocen expresamente la necesidad de proceder “de manera congruente con la protección y la conservación del medio ambiente” y “reforzar la elaboración y aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental”.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Obras:**

**Alonso Ureba**, Alberto. Coordinador. Gral. Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina. McGraw Hill. Madrid, 2000.

**Baqueiro Rojas**, Edgard. Introducción al Derecho Ecológico. Oxford, University Press Harla. México; 1997.

**Barry C. Field**. Economía y Medio Ambiente. Tomo 1, McGraw Hill. Colombia; 1996.

----- Economía y Medio Ambiente. Tomo 2, McGraw Hill. Colombia; 1996.

----- Economía y Medio Ambiente. Tomo 3, McGraw Hill. Colombia, 1996.

**Besares Escobar**, Marco Antonio, Ibarra Vargas, Samuel y Gómez Torres, Israel de Jesús. Derecho Penal Ambiental. Porrúa. México, 2001.

**Brañes**, Raúl. Manual de derecho ambiental mexicano. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.

**Carmona Lara**, María del Carmen. Derecho Ecológico. U.N.A.M. México, 1991.

**Comisión para la Cooperación Ambiental.** “*Efectos ambientales del Libre Comercio*”. Ponencias presentadas en el Simposio de América del Norte sobre Análisis de los Vínculos entre Comercio y Medio Ambiente (octubre de 2000). CCA, Canadá, 2002.

----- “Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte”. *Medidas voluntarias para asegurar el cumplimiento ambiental*; Otoño de 1998, CCA, Québec, 1999.

----- “Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte”. *Evaluación del Impacto ambiental*; Invierno de 1999, CCA, Québec, 1999.

----- “Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte”. *Evaluación del Impacto ambiental transfronterizo*; Primavera de 2000, CCA, Volumen 4; Québec, 1999.

**Commission de Coopération Environnementale:** “*Le droit et les politiques de l’environnement en Amérique du Nord*”, Hiver 1998, Les Editions YVON BLAIS INC., Canada.

**Cruz Barney,** Oscar. Solución de Controversias y Antidumping en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Porrúa, UNAM, México, 2002.

**Cruz Miramontes,** Rodolfo. El TLC: Controversias, Soluciones y otros temas conexos. Porrúa, México, 2002.

**Díaz Barriga,** Mercedes Campos. La responsabilidad civil por daños al medio ambiente. U.N.A.M. México, 2000.

**Enkerlin Hoeflich**, Ernesto C., Cano Cano, Gerónimo, Garza Cuevas, Raúl Antonio y Vogel Martínez, Enrique. Ciencia Ambiental y Desarrollo Sostenible. International Thomson Editores. México, 1997.

**Gómez-Robledo Verduzco**, Alonso. Temas selectos de derecho internacional. U.N.A.M. México, 1999.

**Kiss**, Alexandre **et Beurier**, Jean-Pierre. Droit International de l'environnement. Pedone. No. 3. France, 2000.

**Lavieille**, Jean-Marc. Direction Scientifique. Conventions de protection de l'environnement. PULIM. France, 1999.

**London**, Caroline. Commerce et Environnement. Que sais-je? PUF. France, 2001.

**Ludwig** Kramer. Derecho Ambiental y Tratado de la Comunidad Europea. Marcial Pons. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, 1999.

**Martínez Vera**, Rogelio. Legislación del Comercio Exterior. 2ª. Ed. McGraw Hill. México, 2000.

**Morand-Deville**, Jacqueline. Le droit de l'environnement. Que sais-je? PUF. France, 1987.

\_\_\_\_\_ L'environnement et le droit. L.G.D.J. France, 2001.

**Ortiz Ahlf**, Loretta. Derecho Internacional Público. 2da. Ed. Oxford University Press Harla. México, 1997.

**Pérez**, Efraín. Derecho ambiental. McGraw Hill. México, 2000.

**Prieur, Michel.** Droit de l'environnement. Dalloz. France, 2000.

**Roberts Alley E. & Associates.** Manual de control de la calidad del aire. Inc. McGraw Hill. México, 2000.

**Rojas Amandi, Victor Manuel.** La protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC. Oxford, University Press. México, 2000.

**Tratado de Libre Comercio de América del Norte,** Tomo I y II. Edición Gernika, S.A., México 1994.

**Vernier, Jacques.** L'environnement. PUF. France, 1992.

**Villarreal Corrales, Lucinda.** TLC Las Reformas Legislativas para el Libre Comercio 1991-2001. 3ra edición Porrúa; México, 2001.

**Walss Auriolles, Rodolfo.** Guía Práctica para la Gestión Ambiental. McGraw Hill. México, 2000.

**Witker, Jorge.** Introducción al Derecho Económico. 4ª. Ed. McGraw Hill. México, 1999.

**Witker, Jorge (coordinador).** El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Diagnóstico y Propuestas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Tomo I. México, Primera Edición 1993.

**Zarkin Cortés, Sergio Salomón.** Derecho de Protección al Ambiente. Porrúa. México, 2000.



### **Legislación:**

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANA  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLOGICO Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148.pdf>

### **Documentos:**

Acuerdo de Cooperación Ambiental para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Publicado por la Comisión de la Cooperación Internacional. En <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>.

América del Norte: Un éxito político. Por Daniel T. Griswold. En [http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art\\_2003-01-09.html](http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art_2003-01-09.html) 15 de noviembre de 2013.

Decimosexta Sesión Ordinaria del Consejo. Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). 24 de Junio de 2009. Denver, Colorado, Estados Unidos. Acta resumida. c/09/-00/SR/01/Final. Ver en Actas de reuniones: [http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1180&SiteNodeID=286&AA\\_SiteLanguageID=3](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1180&SiteNodeID=286&AA_SiteLanguageID=3)

¿Cuál ha sido el desempeño de América del Norte en materia de Comercio y medio ambiente a 20 años del TLCAN? Comentarios del público. En <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25632> 15 de nov. 2013

"Directrices Para La Presentación De Peticiones Ciudadanas Relativas a La Aplicación Efectiva De La Legislación Ambiental Conforme a Los Artículos 14 Y 15 Del ACAAN."  
"Elaboré au sein de l'OCDE, á l'insu des citoyens". Le Monde Diplomatique, Février 1998.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gatt\\_s/gatt\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gatt_s/gatt_s.htm)

<http://www.choike.org/nuevo/informes/1094.html>

Acuerdo General Sobre El Comercio De Servicios

[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/26-gats.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf)

El Acuerdo verde paralelo al TLCAN, unico en su tipo, cumple diez años con el mismo reducido presupuesto con el que se creó y con 42 denuncias procesadas. Por Diego Cevallos. En <http://www.tierramerica.net/2003/1222/articulo.shtml>

El Capítulo 11: Metalclad y la Justicia Ambiental. Por Marisa Jacott. Fronteras Comunes. Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio. En [http://www.rmalc.org.mx/CIADI/metalclad\\_noticias.htm](http://www.rmalc.org.mx/CIADI/metalclad_noticias.htm)

El CCPC invita al público a conmemorar, en Washington, DC, el vigésimo aniversario del ACAAN. <http://www.cec.org/pageID=1293&SiteNodeID=1281>. Consultada el 15 de Noviembre de 2013.

El impacto del Tratado de Libre Comercio con América del Norte. La economía del túnel. Maximiliano Gracia Hernandez. En [http://www.milenio.com/firmas/maximiliano\\_gracia\\_hernandez/Tratado-Libre-Comercio-America-Norte-18-126767372.html](http://www.milenio.com/firmas/maximiliano_gracia_hernandez/Tratado-Libre-Comercio-America-Norte-18-126767372.html) Publicado el 31 julio 2013. Consultado el 15 de Noviembre de 2013).

El TLCAN cumple 20 años. Por Manuel Suarez-Mier. En <http://www.elcato.org/el-tlcan-cumple-20-anos> 15 de noviembre de 2013.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por Ismael Córdova Conde. Monografías.com en <http://www.monografias.com/trabajos91/tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte/tratado...> Consultada el 15 de Noviembre de 2013.

El programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. <http://www.pnuma.org/>

“Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. Marco de Trabajo Analítico (fase II) y Estudios Temáticos. Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, 1999.

Falta eficientar el Tratado de Libre Comercio. (Norteamérica se ha quedado como hace 20 años). (nota del 21 de octubre de 2013). <http://www.elinformador.com.mx/economia/2013/492576/6/falta-eficientar-el-tratado-de-libre-comercio.htm> Consultado el 4 de Noviembre de 2013.

*“Informe especial sobre actividades de aplicación de la legislación ambiental en América del Norte”*. Comisión para la Cooperación Ambiental, Canadá, Junio 2001.

Laudo Arbitral CASO No. ARB(AF)/97/1 CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES (MECANISMO COMPLEMENTARIO) ENTRE: METALCLAD CORPORATION (Demandante) y ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (Demandado). En <http://www.rmalc.org.mx/CIADI/mm-award-s.pdf>.

La batalla por el TLCAN. Por Manuel Suárez-Mier. <http://www.elcato.org/la-batalla-por-el-tlcan>. Consultado el 4 de noviembre de 2013.

La inversión extranjera, las translatinas y la acumulación en el Mercosur [http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/324/la\\_inversion\\_extranjera\\_las\\_translatin as\\_y\\_la\\_acumulacion\\_en\\_el\\_mercosur.html](http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/324/la_inversion_extranjera_las_translatin as_y_la_acumulacion_en_el_mercosur.html)

*Los Hechos En Claro : Guía Para La Presentación De Peticiones Ciudadanas Según Los Artículos 14 Y 15 Del Acuerdo De Cooperación Ambiental De América Del Norte* .  
Montréal: Comisión Para La Cooperación Ambiental, 2000. 21-31. -El Economista

“Los hechos en claro” Guía sobre los procesos de acuerdo a los artículos 14 y 15 del NAAEC. (pág. 21:directrices) Contiene los Acuerdos de Cooperación Ambiental de AN. (pág. 34)

Metodología Para Categorización Ambiental De Los Proyectos De Desarrollo. *Waldo P. Vargas Ballester, Consultor en Protección y Control Ambiental. En:*  
<http://www.bvsde.paho.org/bvsaidis/impactos/peru/boliaa003.pdf>

Plan de trabajo conjunto 2013-2014 de la Comisión de Cooperación Ambiental.  
<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=301018contentID=25599>

*Perspectivas ambientales en América del Norte para el año 2030.*  
[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=5606&SiteNodeID=532&AA\\_SiteLanguageID=3](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=5606&SiteNodeID=532&AA_SiteLanguageID=3)

Peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En  
[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL\\_ExpandID..](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL_ExpandID..)  
. 21/11/2013

Resumen de derecho ambiental en Canadá. En  
<http://www.cec.org/lawdatabase/ca05.cfm?varlan=espanol> 21/nov/2013

TLC : América del Norte: Un éxito político y económico. Por Daniel T. Griswold.  
[http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art\\_2003-01-09.html](http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art_2003-01-09.html) Consultado el 29 de octubre de 2013.

*“Une intégration Nord-américaine destructrice d’emplois”*. Le Monde Diplomatique, Février 1999.

***Biblionet:***

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?1=1060>

<http://canadianactionparty.ca>

<http://www.cec.org>

<http://www.cec.org/peticiones>

[http://www.cec.org/20aniv-\[20aniv\]](http://www.cec.org/20aniv-[20aniv])

[http://www.cec.org/Storage/41/3333\\_Los%20hechos%20en%20claro\\_es.pdf](http://www.cec.org/Storage/41/3333_Los%20hechos%20en%20claro_es.pdf)

[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL\\_ExpandID](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL_ExpandID)

[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&ContentID=&SiteNodeID=546&BL\\_ExpandID=](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&ContentID=&SiteNodeID=546&BL_ExpandID=)

[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&ContentID=&SiteNodeID=548&BL\\_ExpandID=](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&ContentID=&SiteNodeID=548&BL_ExpandID=)

[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&ContentID=&SiteNodeID=547&BL\\_ExpandID=](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&ContentID=&SiteNodeID=547&BL_ExpandID=)

[http://www.cec.org/Storage/41/3333\\_Los%20hechos%20en%20claro\\_es.pdf](http://www.cec.org/Storage/41/3333_Los%20hechos%20en%20claro_es.pdf)

<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1180&SiteNodeID=485>

<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1180&SiteNodeID=509>

<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1180&ContentID=&SiteNodeID=504>

[http://www.cec.org/Storage/60/5233\\_CEC\\_Outreach\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/60/5233_CEC_Outreach_en.pdf)

<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=2616>

[http://www.cec.org/Storage/60/5224\\_NAAEC-4-year-review\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/60/5224_NAAEC-4-year-review_en.pdf)

[http://www.cec.org/Storage/79/7287\\_TRAC-Report2004\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/79/7287_TRAC-Report2004_en.pdf)

[http://www.cec.org/Storage/61/5422\\_NAELP-23\\_en.pdf](http://www.cec.org/Storage/61/5422_NAELP-23_en.pdf)

<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=25632>

[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1180&SiteNodeID=286&AA\\_SiteLanguageID=3](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1180&SiteNodeID=286&AA_SiteLanguageID=3)

[http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL\\_ExpandID=897](http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1212&SiteNodeID=210&BL_ExpandID=897).

[http://www.ceja.org.mx/noticia.php?id\\_article=3550](http://www.ceja.org.mx/noticia.php?id_article=3550)

[http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art\\_2003-01-09.html](http://www.elcato.org/publicaciones/articulos/art_2003-01-09.html)

<http://www.epa.gov/>

[http://www.epa.gov/ocem/nac/pdf/2009\\_10\\_nac\\_advice\\_letter.pdf](http://www.epa.gov/ocem/nac/pdf/2009_10_nac_advice_letter.pdf)

<http://www.law.emory.edu/fileadmin/journals/eilr/20/20.2/Pratt.pdf>

[http://www.milenio.com/firmas/maximiliano\\_gracia\\_hernandez/Tratado](http://www.milenio.com/firmas/maximiliano_gracia_hernandez/Tratado) -Libre-  
[Comercio America Norte 18 126767372.html](http://www.milenio.com/firmas/maximiliano_gracia_hernandez/Tratado)

<http://monde-diplomatique.fr>

<http://www.naaec.gc.ca/french/anace/anace.htm>

<http://www.profepa.gob.mx/>

<http://www.pnuma.org/>

[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gatt\\_s/gatt\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gatt_s/gatt_s.htm)

<http://www.choike.org/nuevo/informes/1094.html>

[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/26-gats.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf)

<http://www.rmalc.org.mx/CIADI/mm-award-s.pdf>

<http://www.semarnat.gob.mx/>

<http://www.tierramerica.net/2003/1222/articulo.shtml>

## **ANEXOS**

## CUESTIONARIO

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**

AREA DE INVESTIGACION : **DERECHO INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE**

### I. DATOS GENERALES:

- A. DEPENDENCIA O FACULTAD: \_\_\_\_\_
- B. OCUPACION :  
(Subrayar)
- a) CATEDRATICO
  - b) INVESTIGADOR
  - c) PERSONAL ADMINISTRATIVO
  - d) ESTUDIANTE
- CON ESPECIALIDAD EN: \_\_\_\_\_
- SEMESTRE QUE CURSA: \_\_\_\_\_
- e) Otra : \_\_\_\_\_

### II. PREGUNTAS :

1. ¿TIENE USTED CONOCIMIENTO DE QUE MEXICO FORME PARTE DE ALGUN ACUERDO COMERCIAL EN EL CUAL SE CONTEMPLE LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE? (encierre la respuesta)

SI

NO

- A) En caso de respuesta afirmativa a la pregunta que antecede, conteste brevemente las siguientes cuestiones : (si contestó "no", pasar a la pregunta número 2)

i ¿ CUAL ES EL NOMBRE DE DICHO ACUERDO ?

\_\_\_\_\_

ii ¿ QUE PAISES FORMAN PARTE DE DICHO ACUERDO ?

\_\_\_\_\_

iii ¿ CUANDO ENTRO EN VIGOR DICHO ACUERDO COMERCIAL ?

\_\_\_\_\_



---

B) ¿CONOCE USTED LA EXISTENCIA DEL ACUERDO PARALELO EN MATERIA DE COOPERACION AMBIENTAL PARA AMERICA DEL NORTE? (encierre la respuesta)

SI

NO

C) EN CASO DE QUE LA RESPUESTA ANTERIOR SEA POSITIVA, RESPONDA BREVEMENTE LAS SIGUIENTES CUESTIONES: (si la respuesta fue "no" favor de pasar a la pregunta número 2).

a. ¿CUAL ES EL NOMBRE DE DICHO ACUERDO?

---

---

b. ¿CUANDO ENTRO EN VIGOR ESTE ACUERDO PARALELO Y BAJO EL AMPARO DE QUE TRATADO ?

---

---

c. ¿TIENE USTED CONOCIMIENTO DE LAS CONTROVERSIAS QUE SE SUSCITAN BAJO EL AMPARO DE DICHO ACUERDO?

SI

NO

i. EN CASO DE QUE SU RESPUESTA SEA "SI" INDIQUE COMO CONOCIO DE LA EXISTENCIA DE DICHAS CONTROVERSIAS:

2. ¿CONOCE USTED EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR Y ANTE QUE AUTORIDAD PRESENTAR UNA DENUNCIA O DEMANDA RESPECTO A UN ACTO O UN DAÑO QUE HAYA SIDO COMETIDO, O QUE SE ESTE COMETIENDO POR ALGUNA EMPRESA O PARTICULAR CONTRA EL MEDIO AMBIENTE?

---

3. DE LAS SIGUIENTES DOS PROBLEMATICAS, SUBRAYE CUAL CONSIDERA USTED COMO PRIORITARIA PARA TODO PAIS:

1. LA CONSERVACION DE LAS ESPECIES

2. EL DESARROLLO SUSTENTABLE

4. Por favor subraye la o las opciones de su elección :

A. ¿LAS ACTIVIDADES QUE USTED REALIZA TIENEN QUE VER ALGO O EN PARTE CON EL MEDIO AMBIENTE DENTRO DEL...

- a)...AMBITO PROFESIONAL ?
- b)...EN SU ESFERA COMO INTEGRANTE DE LA COMUNIDAD?
- c)...EN SU VIDA PERSONAL?
- d)...EN SU AREA DE ESTUDIOS?
- e)...EN SU LUGAR DE TRABAJO?

5. ¿CONOCE USTED LAS LEYES Y/O REGLAMENTOS AMBIENTALES DE NUESTRO PAIS? (encierre la respuesta)

SI

NO

6. ¿CONOCE USTED LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y/O CONVENCIONES SOBRE LA PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE DE LOS QUE MEXICO FORMA PARTE? (encierre la respuesta)

SI

NO

7. ¿CONSIDERA USTED QUE SE DEBE DAR A CONOCER A LA COMUNIDAD LOS MEDIOS QUE PUEDE HACER VALER PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO Y APLICACION DE LA LEGISLACION AMBIENTAL EN NUESTRO PAIS? (encierre la respuesta)

SI

NO

¿PORQUE ? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

8. Subraye la o las opciones que considere;  
« A QUE SANCION DEBE SER ACREDORA LA PERSONA (FISICA O MORAL), O EL PAIS QUE NO CUMPLA CON LAS LEYES O REGLAMENTOS AMBIENTALES: »

**i. PERSONA FISICA :**

- 1. SANCION MORAL :
  - a. REPARACION DE LOS DAÑOS : LIMPIANDO, BARRIENDO, RECOGIENDO BASURA, ETC...
- 2. SANCION ECONOMICA :
  - 1. REPARACION DE DAÑOS
  - 2. MULTA
- 3. PRISION

**ii. PERSONA MORAL :**

- 1. SANCION MORAL :

- a. REPARACION DE LOS DAÑOS
- b. EXHIBICION PUBLICA
- 2. SANCION ECONOMICA :
  - a. REPARACION DE LOS DAÑOS
  - b. PAGO DE INDEMNIZACIONES
  - c. MULTA
- 3. SUSPENSION DE ACTIVIDADES:
  - a. TEMPORALMENTE :
    - i. HASTA QUE SUBSANE O REPARE LOS DAÑOS.
    - ii. HASTA QUE COMPRUEBE AJUSTARSE A LOS ESTANDARES NORMATIVOS DE LA LEGISLACION AMBIENTAL.
  - b. DEFINITIVAMENTE.

**iii. PAIS :**

- 1. SANCION MORAL :
  - a. QUE SE LE EXHIBA ANTE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL.
  - b. QUE REPARE LOS DAÑOS Y PAGUE PERJUICIOS.
- 2. SANCION ECONOMICA :
  - a. REPARACION DE DAÑOS
  - b. PAGO DE INDEMNIZACIONES
  - c. MULTA

Gracias por su valioso tiempo y participación.

Ciudad Universitaria; a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del 2009.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
PRIMERA PARTE: El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus compromisos .....	15
I. El ideal para proteger el medio ambiente dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte .....	16
A. Liberalización del comercio de servicios .....	18
1. Implicaciones de la liberalización.....	19
a. Por sector .....	19
b. Para cada una de las cuatro modalidades de prestación.....	19
c. Respecto a las limitaciones de acceso al mercado.....	20
d. Limitaciones al Trato Nacional.....	20
2. Con respecto al alcance preciso del sector: .....	20
3. Con respecto al calendario de acceso al mercado y limitaciones al trato nacional: .....	21
4. Con respecto a la importancia potencial de las disposiciones nacionales:..	21
5. El enfoque del TLCAN sobre la liberalización del comercio de servicios.....	21
6. Características de los servicios y de su prestación .....	23
a. Identificación del nexo entre servicios y ambiente .....	23
b. Bienes utilizados y proporcionados con los servicios.....	25
7. Metodologías de la OCDE, 1994 .....	26
8. Los efectos estructurales se asocian con cambios en la composición de la actividad económica .....	27
9. Preocupaciones del público .....	27
10. Hipótesis comercio-ambiente.....	28
a. Vinculación de datos económicos con resultados ambientales.....	28
b. Vinculación de los cambios económicos y los indicadores ambientales ..	29
11. Atención de preocupaciones ciudadanas.....	29
12. Cribado .....	30
13. Hacia una evaluación de los posibles efectos ambientales del GATS 2000 .....	31
II. La conservación de las especies y el desarrollo sustentable.....	33
III. El comercio internacional en el TLCAN: su balanza entre desarrollo sustentable y equilibrio ecológico .....	36
A. Ventajas y Desventajas del libre comercio en relación al medio ambiente .....	37
1. Integración ambiental y política económica .....	39
2. Liberalización comercial y recursos naturales .....	40
3. Impactos ambientales del TLCAN sobre las pesquerías de América del Norte .....	41
B. Por qué el efecto general del TLCAN es reducido .....	43

1.	Niveles de protección antes del TLCAN .....	43
2.	Niveles de penetración comercial .....	44
C.	Magnitud de los posibles efectos del TLCAN .....	44
	Cuadro de Exportaciones e importaciones en el TLCAN con aranceles altos por país:.....	45
1.	Adopción de políticas comerciales.....	45
2.	Otras cuestiones referentes a datos .....	46
	Tablas preliminares de algunas poblaciones de peces .....	48
3.	Otros factores económicos condicionantes .....	49
D.	Contrapunto sobre comercio y medio ambiente .....	50
E.	Propuestas ambientalistas .....	51
IV.	El papel de las instituciones nacionales e internacionales frente a las actividades comerciales: sus efectos en la salud, las especies y los ecosistemas....	52
A.	Medidas voluntarias frente a las instituciones nacionales en los países miembros del TLCAN para asegurar el cumplimiento ambiental.....	53
1.	CANADÁ.....	53
2.	MÉXICO .....	87
3.	ESTADOS UNIDOS.....	104
	Esfuerzos estatales.....	110
B.	Instituciones internacionales bajo el amparo del TLCAN .....	116
1.	Estudio sobre los efectos en la contaminación atmosférica.....	116
a.	Del comercio de electricidad entre Ontario (Canadá) y Estados Unidos	116
b.	El Comercio de electricidad entre Canadá y Estados Unidos .....	118
c.	Contaminación atmosférica transfronteriza vinculada con la generación de electricidad a base de carbón .....	118
d.	Reglamentación ambiental en Estados Unidos y Ontario, Canadá .....	119
2.	Mejoramiento de la infraestructura de aguas residuales en la frontera Arizona-México .....	123
V.	La misión de los gobernantes y los gobernados para lograr el equilibrio perfecto entre ambiente sano y desarrollo sostenido.....	134
A.	Apreciación de los Efectos Ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	135
1.	El tema en sus contextos ambiental, económico, social y geográfico .....	138
2.	El TLC y sus relaciones .....	139
3.	Comercio, Inversión y Medio Ambiente en el TLCAN.....	140
4.	El caso del maíz en México .....	143
B.	Precisiones del TLCAN .....	144
SEGUNDA PARTE: La solución de conflictos en el Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte y sus implicaciones medioambientales .....		147
VI.	La Legislación Ambiental en los países del TLCAN: su condición humana y la calidad de vida .....	148
	Gráfica No. 1.- EL TLC Y EL ACAAN .....	150
	Gráfica No. 2.- CIUDADANÍA Y JUSTICIA AMBIENTAL.....	154
	Gráfica No. 2.1.- CONOCEN SU INTERACCIÓN CON EL MEDIO AMBIENTE .....	156
	Gráfica No. 3.- IMPOSICIÓN DE SANCIONES AMBIENTALES .....	158

Gráfica No. 3.1.- PROPUESTA DE SANCIONES AMBIENTALES PARA LAS PERSONAS FISICAS.....	159
Gráfica No. 3.2.- PROPUESTA DE SANCIONES AMBIENTALES PARA LAS PERSONAS MORALES .....	160
Gráfica No. 3.3.- PROPUESTA DE SANCIONES AMBIENTALES PARA EL PAÍS .....	161
VII.    Actividades de aplicación de la legislación ambiental en América del Norte.	165
A.    CANADÁ .....	167
B.    ESTADOS UNIDOS .....	181
C.    MÉXICO .....	189
VIII.   Cooperación en América del Norte para la aplicación de la Legislación Ambiental a través de los Programas de la CCA .....	194
IX.    La resolución de controversias en el TLCAN y la preservación de los ecosistemas .....	197
A.    Los diferentes cuestionamientos y riesgos de las reglas de inversión: Relación entre el capítulo 11 de TLCAN y el medio ambiente .....	198
Obligaciones e incertidumbres en el capítulo 11 del TLCAN.....	200
B.    Manejo de riesgos: Recomendaciones para abordar los riesgos factibles de los impactos de la legislación comercial en la gestión ambiental .....	205
C.    La preocupación ambiental a lo largo de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte .....	207
1.    Análisis de las Peticiones Ciudadanas bajo el amparo del ACAAN del TLCAN .....	215
Tabla 1: Peticiones presentadas ante la Comisión para la Cooperación Ambiental del Acuerdo de Cooperación Ambiental para América del Norte (ACAAN) conforme al artículo 14:.....	216
Tabla 2: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 6.2 .....	218
Tabla 3: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 6.3 .....	219
Tabla 4: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 8.1 .....	220
Tabla 5: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 9.6 .....	221
Tabla 6: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 14.1 .....	222
Tabla 7: Peticiones cerradas por incumplimiento a la directriz 14.2 .....	222
Tabla 8: Cerradas por procesos judiciales o administrativos pendientes ..	223
2.    Soluciones a los Conflictos relacionados con el medio ambiente dentro del ACAAN del TLCAN: Peticiones resueltas o en curso de estudio .....	224
Peticiones por Año:.....	224
3.    Conflictos comerciales-ambientales entre los países miembros del TLCAN y sus consecuencias.....	249
4.    Análisis del total de las peticiones que se han presentado bajo el amparo del TLCAN .....	251
D.    El desarrollo sustentable en la zona regional del TLCAN: Una tarea pendiente. ....	260
CONCLUSIÓN.....	263
BIBLIOGRAFÍA.....	269
ANEXOS.....	279
CUESTIONARIO .....	280