

## EL ACUERDO PARALELO AMBIENTAL A DIEZ AÑOS DE DISTANCIA

José CAMPILLO GARCÍA

SUMARIO: I. *Prefacio*. II. *Introducción*. III. *Disposiciones ambientales en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. IV. *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*. V. *Revisión y evaluación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*. VI. *Evaluación y resultados de la política ambiental en México en el marco del ACAAN*. VII. *Consideraciones y conclusiones finales*.

### I. PREFACIO

Un lustro, una década, un siglo, siempre nos parecerán puntos de inflexión, dictados quizá por nuestro inconsciente decimal, cuando nos referimos a la edad de las personas, de las sociedades y de los tiempos. Son momentos en que nos sentimos llamados a la recapitulación y a la reflexión. La necesidad de rescatar y evaluar lo acontecido en un lapso determinado tiene su origen en dos preocupaciones fundamentales: la primera, es evitar que la memoria individual o colectiva se vea menguada por el simple paso del tiempo, en donde los acontecimientos van perdiendo la frescura, la vivacidad y el detalle que en su momento los hicieron parecer como importantes, de aquí el origen de las grandes *summæ*, las enciclopedias, compendios y códigos; la segunda preocupación, desde el punto de vista prospectivo, deviene de la necesidad de advertir los errores y los aciertos, los costos y los beneficios resultantes de nuestros esfuerzos pasados, para, a partir de ellos, hacer las adecuaciones necesarias a fin de eliminar o disminuir los primeros, y acrecentar y reorientar los segundos.

Hay, también, una tercera intención en el humano ejercicio de las recapitulaciones y ésta consiste en replantear las ideas y las circunstancias

en que se dieron los hechos pasados, confrontándolos con el presente, pues la sola observancia de la historia no garantiza que sus tendencias sean lineales ni que los ciclos se repitan puntualmente; es más, que ni siquiera se repitan, y, por lo tanto, estaremos pisando terrenos movedizos al intentar prevenir los males y aprovecharnos de los bienes o ventajas que una cierta previsibilidad histórica nos permite suponer en el curso del tiempo por venir. Es decir, las lecciones de la historia nos serán útiles siempre que sepamos interpretarlas correctamente conforme a nuestro tiempo y circunstancia.

Para efectos del presente trabajo, en esta parte inicial he considerado relevante hacer un distinguo —simple pero pragmático— entre dos dimensiones de la historia. Una sería la relativa a los tiempos cósmicos, tanto macro como microcósmicos, cuyo relativismo, en sí mismo y con relación a la concepción más común del tiempo de la especie humana, es más que evidente. Desde que el hombre empezó a medir su tiempo, la razón lo fue llevando a la frontera de la percepción abstracta de éste cuando empieza a hablar de dimensiones inimaginables (millones de años, años luz, eras, trillones, micras o nanos), punto a partir del cual no nos queda —después de superados la perplejidad y el vértigo de asomarnos a estas dimensiones— sino asumirlas como premisas para nuestro análisis del origen de los acontecimientos, aún cuando no hayamos presenciado su proceso evolutivo de manera directa ni hayamos intervenido para que las cosas se sucedieran de tal o cual forma. Es aquí, pues, en donde enmarcamos a la naturaleza y su historia, que en el rejuego caprichoso de dos ingredientes que se rigen por leyes inmutables, la física y la química, han creado el reino de los seres vivos, nosotros incluidos.

La otra dimensión, es la que se refiere a la historia del hombre y en la que, como género, ha podido constatar su tránsito, siempre inacabado, de pasar de ser criatura a creador. ¿Cuándo es criatura? Cuando su existencia está determinada por los fenómenos naturales contra los cuales poco puede hacer, tampoco entender y, menos aún, influir en ellos.; también es cuando su concepción teísta está ligada a las cosas y a los fenómenos naturales, en ellos vive y con ellos se identifica. ¿Cuándo es creador? Cuando empieza a entender y, en ocasiones, a controlar y dominar los fenómenos, procesos y accidentes de la naturaleza que, de una u otra forma, le someten, limitan, enferman, incomodan, intimidan, entusiasman, evocan, complacen, y todo cuanto su voluntad y razón le marcan en el humanísimo ejercicio de sus libertades; también en este caso, sufre un

desprendimiento espiritual de las cosas y empieza a concebir dioses más cercanos y parecidos a sí mismo, incluso, podrá llegar a sustituir al dios antropomórfico por el conocimiento científico, atribuyéndole a éste el origen y explicación de todo cuanto existe. Recordemos lo que al efecto decía Goethe: “Quien tiene ciencia y arte, ya tiene religión, quien no tiene ni ciencia ni arte, que tenga religión”.

Hecha la distinción entre los tiempos cósmicos y el de la historia del hombre en la tierra, esto es, entre la prehistoria y la historia, podrá entender el lector que todo lo acontecido desde el origen del universo y de las especies vivas, ha sido una epopeya sin sentimentalismos ni regateos: la materia y la energía se han ido acomodando, transformando, bajo las inmutables reglas de la física y de la química. Por su parte, el nacimiento, evolución y extinción de las especies, así como la selección darwiniana de las mismas, hubieron de imponer un equilibrio, que aún no acabamos de entender a plenitud, pero que forma parte del orden del universo y que en la era del *homo sapiens* le ha permitido a éste crecer y evolucionar. Este mismo “orden”, sin embargo, es probable tenga previsto en su imparable proceso transformador, la desaparición de nuestra especie. Piénsese, por ejemplo, en un supuesto tan simple como posible, de que un aerolito un día tropiece con la Tierra o que nuestro sistema solar sea tragado por un hoyo negro o que la órbita de nuestro planeta se acerque o aleje una milésima de su actual distancia respecto del Sol.

En síntesis, la permanencia de los seres humanos en esta planeta tiene un plazo que no conocemos, pero mientras no avizoremos un cambio que nos convierta en basura cósmica, nuestra obligación será respetar ese orden de la naturaleza que nos ha permitido, aunque sea por un instante, disfrutar, como a ningún otro ser vivo le ha sido dado, la conciencia de nuestra propia existencia y todo cuanto nos rodea.

## II. INTRODUCCIÓN

En el acontecer de las transformaciones de la naturaleza, es poco lo que el hombre ha intervenido en la mayor parte de su evolución, salvo por algunos incendios que pudo haber causado en su pirotécnica existencia. Lo anterior, no obstante, sería totalmente cierto, si no fuera porque en los últimos cien años —quizás un poco más—, el crecimiento de la población y el avance en la ciencia y la tecnología, han empezado a rom-

per equilibrios en el medio ambiente que amenazan con acortar, o por lo menos hacer invivible, el tiempo que habremos de estar en este acuoso y singular planeta.

Al fenómeno del aumento de la población mundial y los avances del conocimiento científico y tecnológico (de este último, se calcula que más del noventa por ciento de todos los sabios que han existido en el mundo, están vivos, y se les ve mascando chicle —ya no se les permite fumar— deambulando en los *campus* de las universidades y en los centros de investigación), se le suma el de la globalización. Este último ingrediente ha generado procesos de aceleración en el desarrollo del comercio, la industria y, desde luego, sus productos residuales: la contaminación y la destrucción paulatina de nuestro hábitat. Pero como la globalización no ha sido pareja, pues a la globalización de la economía no la ha acompañado la globalización de principios éticos y morales, a la sazón se ha visto, por un lado, una acumulación de riqueza nunca antes vista, tanto por su magnitud como por su desigual distribución, y, por el otro, el empobrecimiento de miles de millones de seres humanos que, llevados a extremos de vida infrahumanos, destruyen hasta la extinción los pocos recursos naturales con que han sido dotados. A los más ricos, en cambio, no es la pobreza sino la soberbia, la que los lleva a conductas destructivas de nuestro medio ambiente.

Decíamos, pues, que la globalización no ha sido pareja ni homogénea vista desde diversos ámbitos. Por lo que al ámbito comercial y de flujo de capitales toca, a medida que la globalización avanza, gobiernos y países líderes le han antepuesto, de hecho y de derecho, esquemas y formas de relación regionales, acotados por otros de carácter supra e infra regional. Dentro de tales esquemas o estructuras jurídicas de comercio, estarían la Organización Mundial del Comercio (WTO), cuyo antecedente inmediato lo fue el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT); la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); tampoco podríamos dejar de mencionar acuerdos regionales o de cuenca de la importancia de la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico (PBI); la Comunidad Económica Europea, que después devendría a su punto de madurez con la Unión Europea (UE); el Mercosur, y otras corrientes de comercio e inversión bien definidas, como son las de los *Cinco Tigres de Asia*, o el cinturón austral conformado por los países del cono sur de América, Australia y Sudáfrica. En esta corriente de tratados

comerciales internacionales, es donde se inscribe el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Aunque el objeto del presente trabajo está centrado en la evaluación del Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental de América del Norte en sus primeros diez años de vida, no está por demás señalar que los acuerdos de libre comercio intra e interregionales, son un fenómeno notable a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, en donde acontece un reacomodo político, económico y, desde luego, comercial, en todo el orbe. Sin embargo, la división bipolar del mundo que sigue al término de la guerra, fue un elemento inhibitor del desarrollo comercial en el mundo, sobre todo porque la visión ideológica y económica de una de las partes, la de la Unión Soviética, en ningún momento contemplaba el libre flujo de mercancías y de capitales, ni dentro ni fuera de sus área de influencia, como tampoco ayudaba al libre juego de la oferta y la demanda su forma de organización en economías de Estado fuertemente centralizadas.

Fue, entonces, hacia finales de la Guerra Fría, a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, que se rompe la hegemonía bipolar, abriendo paso a nuevas corrientes de comercio mundial y a la incorporación paulatina de nuevas economías, sobre todo las de Europa del Este, bajo las reglas, ahora sí, generalmente aceptadas por el comercio internacional, dejando el juego de la oferta y demanda al libre albedrío de las fuerzas del mercado. Los Estados Unidos de Norteamérica, a la sazón, ha quedado por el momento como la potencia predominante en lo económico y en lo militar, sólo amenazada, en lo primero, por la fortaleza de los mercados europeos, los asiáticos, con China a la cabeza, y Japón; en lo militar, por el terrorismo, particularmente a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Las razones que motivaron esta nueva corriente de tratados de comercio internacional, fueron varias y diversas. Desde luego, la primera y más visible ha sido la de incrementar los flujos de mercancías y, en no pocas ocasiones, la inversión extranjera directa, así como —se dice— “estrechar los lazos de amistad entre los pueblos”. Otras más, han sido la de crear contrapesos a bloques comerciales que, aprovechando sus ventajas comparativas y sinergias internas, pudieran dominar de manera desventajosa para otras regiones o subregiones, mercados y prácticas de co-

mercio no compartidas por algunos protagonistas de peso en el comercio mundial.

Al interior de las regiones, los tratados de libre comercio también han sido motivados por el deseo de darse acceso recíproco y preferencial a sus respectivos mercados y, de paso, remover estructuras e imponer modelos comerciales, económicos, y hasta políticos, tendentes a imponer cierta hegemonía entre los socios comerciales, lo cual ha dependido de la fuerza relativa negociadora de las partes y de la urgencia y necesidad de cada uno de ellos. En el caso del TLC de América del Norte, por cierto, estas motivaciones jugaron un importante papel y se verían reflejadas en el texto final del acuerdo.

En el caso específico de México, la disyuntiva política de nuestro gobierno de seguir insistiendo en los esfuerzos integradores con América Latina (asumiendo el muy discutible y quimérico papel de “hermano mayor”, o propugnando por el “*sueño bolivariano*”) y optar por una integración con los países del norte del Continente, quedó zanjada con la propuesta que en 1992 hiciera el presidente Carlos Salinas de Gortari a los Estados Unidos y a Canadá.

Durante las negociaciones del TLC, todas y cada una de las ventajas de que disfrutaba la economía mexicana —conforme a nuestro modelo keynesiano, sustitutivo de importaciones y de subsidio y fomento a áreas estratégicas de la economía mexicana—, uno a uno se fueron desmantelando. Por tanto, hubo de iniciarse una masiva y apresurada desincorporación de entidades paraestatales, la reducción del déficit público, eliminación de subsidios a la electricidad, a los combustibles, al crédito al campo y a la industria, y muchos otros instrumentos de política de fomento económico. Finalmente, lo que México tenía como ventajas para participar en el acuerdo comercial más importante de su historia —mano de obra barata, materias primas y una industria y agricultura básicamente de *commodities*—, también sería detalladamente cuestionadas por nuestras contrapartes a fin de que la lasitud en la aplicación de nuestra legislación laboral y ambiental, no fueran utilizadas en el Tratado a manera de ventajas competitivas consideradas como indebidas o desleales. En materia ambiental, dichas ventajas se considerarían como *dumping* ecológico.

Antes de terminar este circunloquio introductorio, algo que podría parecer más bien una apreciación un tanto personal, pero fundado en el am-

biente que me tocó vivir durante el período de negociación del Tratado, dentro y fuera del país, es que los acuerdos paralelos del TLCAN, sin negar sus efectos favorables que a la postre traerían en nuestros instrumentos y prácticas de política ambiental y a las condiciones laborales de los trabajadores, fueron una imposición de las partes, con los Estados Unidos a la cabeza, basado principalmente en la desconfianza que se tenía del gobierno mexicano en la aplicación de la legislación que en ambas materias ya tenía incorporadas y vigentes en su propio acervo jurídico. La letra muerta (o cuasi muerta) en las leyes mexicanas, empezaría a cobrar su factura en nuestro viaje hacia la apertura comercial.

En las páginas que siguen, el lector podrá encontrar, primero, un breve repaso sobre la manera en que se inserta el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como una síntesis del contenido de ambos instrumentos en materia ambiental. Posteriormente, haremos una sucinta descripción de los aspectos vinculatorios más importantes del ACAAN, para, de ahí, pasar a la evaluación del mismo en sus primeros diez años de vida, abordando los temas según la misma estructura del texto del acuerdo. Finalmente, incorporaremos un capítulo de conclusiones y comentarios, que esperamos sean útiles a los estudiosos del tema y a los responsables de la aplicación del TLCAN y de la política ambiental de México.

### III. DISPOSICIONES AMBIENTALES EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

#### 1. *Antecedentes*

Aun cuando desde 1940 existen antecedentes en nuestra legislación sobre tratados internacionales relacionados con el medio ambiente, como el Convenio para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de América, firmado en Washington en ese año, y que a partir de entonces habríamos de firmar 68 convenios más en forma de protocolos, acuerdos, convenciones, enmiendas y tratados, no es sino hasta la Conferencia de Río de 1992 —fuertemente influenciada y reorientada por la Declaración de Estocolmo de 1972 a los problemas ambientales de la última década del siglo XX—, que México asume las re-

comendaciones contenidas en los cuatro documentos conocidos como la Agenda 21.<sup>1</sup>

Posteriormente, en mayo de 1994, México habría de adherirse a la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, vinculándose plenamente a las recomendaciones que el Comité Ambiental elaborara en 1972, y en las que se formula y acepta el principio de “el que contamina paga”, así como la incorporación de instrumentos económicos de política ambiental. Ya para entonces, México tenía una fisonomía económica y comercial muy distinta a la de antes de julio de 1986, fecha en que ingresamos al GATT. Contábamos con un tratado comercial con la mayor potencia del mundo y Canadá; éramos miembros del club de los países ricos; la banca mexicana había sido reprivatizada, así como buena parte de las empresas paraestatales, y nuestra estructura arancelaria presentaba una buena dosis de fracciones no sujetas a permiso previo. Por delante, sin embargo, teníamos comprometidos calendarios de desgravación nunca antes visto en nuestra historia comercial.

Fue 1994 el año en el que culminó un proceso iniciado diez años atrás, e iniciaría otro que esperábamos nos condujera en un plazo razonable hacia una mayor prosperidad, menor pobreza y la modernización de nuestra infraestructura pública y de negocios. En diciembre de ese mismo año, no obstante, México se vería envuelto en una de las peores crisis económicas de su historia. Hoy, a diez años de distancia, tan necesaria es una evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como la de evaluar la habilidad de los mexicanos para manejar sus políticas internas, pues el país que se avizoraba en ese entonces todavía no se ve en el horizonte.

## *2. Principios que sobre materia ambiental contiene el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*

Como ya se ha dicho, el TLCAN entró en vigor el 1o. de enero de 1994, signado entre México, Canadá y los Estados Unidos. La firma del TLCAN, no obstante, estaba condicionada a la firma de dos acuerdos paralelos: uno de carácter ambiental y el otro laboral. El primero, como veremos más adelante, tuvo un doble objetivo: por un lado, evitar la aplica-

<sup>1</sup> Véase González Márquez, José Juan y Montelongo Bienvenida, Ivett, *Introducción al derecho ambiental mexicano*, México, Biblioteca de Ciencias y Humanidades, UAM Azcapotzalco, 1999

ción de barreras no arancelarias poniendo como pretexto la protección del medio ambiente; y, por otro, evitar que disposiciones demasiado laxas en materia ambiental, o bien el criterio de la autoridad administrativa responsable de aplicarla, pudieran constituirse en prácticas comerciales desleales o indebidas que pudieran constituir un proteccionismo o ventajas desfavorables frente a las otras partes.

La preocupación que dio origen al acuerdo paralelo fue la de hacer compatible el logro de los objetivos del Tratado, sin descuidar la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. En él se establecieron cuatro principios básicos referidos, primero, a la preeminencia de los tratados o convenios firmados por las partes en caso de incompatibilidad con lo establecido en el TLCAN; segundo, a la posibilidad de mantener o aplicar medidas tendentes a la protección a la salud y al medio ambiente; tercero, el compromiso de no flexibilizar su normatividad ambiental a fin de atraer inversiones; y, cuarto, la facultad de cada una de las partes para proteger su comercio, la seguridad pública y sus recursos naturales.

#### IV. ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE

##### 1. *Introducción*

El mismo día en que entró en vigor el TLCAN, 1o. de enero de 1994, entró en vigor el ACAAN. Canadá, Estados Unidos y México habían negociado el mayor acuerdo de libre comercio del mundo en ese momento, con un mercado superior a los 400 millones de habitantes. El Acuerdo paralelo, por su parte, creó la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), cuyo Consejo estaría integrado por el Ministro de Medio Ambiente de Canadá, el administrador de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, y el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En el Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, de junio de 2004,<sup>2</sup> y al que nos habremos de referir repetidamente en páginas poste-

<sup>2</sup> *Diez Años de Cooperación Ambiental, Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio*, Comité de Revisión y Evaluación del Decenio, Comisión de Cooperación Ambiental, junio de 2004.

riores, destaca el hecho de que la CCA fue una institución trilateral primera de su clase en el mundo, al vincular la cooperación ambiental con las relaciones comerciales, pues permite al Consejo ocuparse casi de cualquier asunto ambiental en los países firmantes; destaca también que el ACAAN, al ocuparse de la participación ciudadana y por el compromiso de los tres países de rendir cuentas sobre la aplicación de la legislación en materia ambiental internacionalmente, convierte a la CCA en un modelo internacional. En este informe, asimismo, se reconoce que “la CCA fue desde su creación, y continúa siendo, una institución singular, innovadora e importante, que ha contribuido a demostrar que América del Norte es un conjunto de ecosistemas vinculados, y a generar una conciencia ambiental en la región”.

## *2. Estructuras creadas y obligaciones dentro del Acuerdo*

Me parece útil en este punto, hacer alusión a las estructuras básicas creadas por el ACAAN así como de las principales disposiciones vinculantes, ya que, de otra forma, sería difícil poder evaluar los resultados de su desempeño si no abordamos, primero, a cada uno de los órganos responsables y al cumplimiento que, en lo general, las partes del Acuerdo han alcanzado a diez años de su vigencia.

### *A. Estructuras*

La Comisión (artículo 8). Las partes establecen la Comisión para la Cooperación Ambiental, y está integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto.

El Consejo (sección A). Está integrado por representantes de la partes a nivel Secretaría de Estado o su equivalente, o por las personas que éstos designen; es el órgano rector de la Comisión (artículo 10), y queda establecido que el mismo cooperará con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN para alcanzar las metas y objetivos ambientales del Tratado (artículo 10.6.).

El Secretariado (sección B). Es presidido por un director ejecutivo designado por el Consejo por un período de tres años renovable, se rotará sucesivamente entre los nacionales de cada una de las partes.

Comité Consultivo Público Conjunto (artículo 16). Está integrado por quince personas, cuya función es asesorar al Consejo sobre cualquier asunto perteneciente al ámbito del Acuerdo, así como proporcionar al Secretariado información técnica, científica o de cualquier otra clase, incluso para propósitos de la elaboración de un expediente de hechos, conforme al artículo 15. Al final del artículo 16, numeral 7, queda establecido que mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podrá poner los expedientes de hechos a disposición del Comité Consultivo Público Conjunto.

Comités Consultivos Nacionales (artículo 17). En este precepto se establece que cada una de las partes podrá convocar un comité consultivo nacional, integrado por miembros de la sociedad, incluyendo representantes de organizaciones y personas sin vinculación gubernamental, con el fin de recibir asesoría sobre la aplicación y ulterior desarrollo del Acuerdo.

Comités Gubernamentales (artículo 18). Por virtud de este artículo, cada una de las partes podrá convocar un comité gubernamental, que podrá estar integrado por representantes de los gobiernos federales, estatales y provinciales (municipales), o podrá incluirlos, con el fin de recibir asesoría sobre la aplicación y el ulterior desarrollo de este Acuerdo.

## B. *Obligaciones*

Sintéticamente, las obligaciones contraídas por la partes en el Acuerdo, serían las siguientes:

Cada una de la partes...

<i>Artículo</i>	<i>Contenido</i>
2.1.a).	En relación con su territorio, periódicamente elaborará y pondrá a disposición pública informes sobre el estado del medio ambiente.
2.1.b).	Elaborará y revisará medidas para hacer frente a las contingencias ambientales.
2.1.c).	Promoverá la educación en asuntos ambientales incluida la legislación ambiental.
2.1.d).	Fomentará la investigación científica y tecnológica y el desarrollo de tecnología en materia ambiental.

- 2.1.e). Evaluar los impactos ambientales, cuando proceda.
- 2.1.f). Promoverá el uso de instrumentos económicos para la eficiente consecución de metas ambientales.
- 2.3 Prohibir la exportación a territorio de otras partes, pesticidas o sustancias tóxicas cuyo uso esté prohibido en su propio territorio.
- 3. Garantizar que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental.
- 4.1. Garantizar que sus leyes y reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición de las personas o partes interesadas.
- 4.2.a) Publicar por adelantado cualquier medida que se pretenda adoptar, así como permitir a las personas y partes interesadas la oportunidad de formular observaciones.
- 5.1.a). Nombrar y capacitar inspectores.
- 5.1.b). Vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones inclusive mediante visitas *in situ*.
- 5.1.c) Tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento. Promover auditorías ambientales.
- 5.1.d). Difundir públicamente información sobre incumplimiento.
- 5.1.e). Emitir boletines u otras publicaciones periódicas sobre los procedimientos.
- 5.1.g). Requerir registros e informes.
- 5.1.h). Proveer y alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje.
- 5.1.i). Utilizar licencias, permisos, y autorizaciones.
- 5.1.j). Iniciar, de manera oportuna, procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos para procurar las sanciones o las soluciones adecuadas en caso de violación de sus leyes y reglamentos ambientales.
- 5.1.k). Establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas.

- 5.1.1). Expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.
- 5.2. Garantizar la disponibilidad de procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos para aplicar sus leyes y reglamentos ambientales, con el fin de sancionar o reparar las violaciones a éstos.
- 5.3.a). Considerar en las sanciones y recursos previstos contra las violaciones de las leyes y reglamentos ambientales la naturaleza y gravedad de la infracción, cualquier beneficio económico que obtenga de ello el infractor, la situación de éste y otros factores pertinentes.
- 5.3.b). Incluir en las sanciones y recursos previstos contra las violaciones a las leyes y reglamentos ambientales, convenios de cumplimiento, multas, encarcelamiento, medidas precautorias, clausura de instalaciones y el costo de detener y limpiar la contaminación.
- 6.1. Garantizar que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes que investiguen presuntas violaciones a las leyes y reglamentos ambientales y dar a dichas solicitudes la debida consideración.
- 6.2. Garantizar que las personas con interés jurídicamente reconocida tengan acceso a los procedimientos administrativos, cuasijudiciales o judiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales.
- 6.3.a). Garantizar el derecho a que los particulares puedan demandar por daños a otra persona.
- 6.3. b), c) y d). Garantizar que los particulares puedan solicitar sanciones o medidas de reparación, tales como: multas, clausuras de emergencia o resoluciones para aminorar las consecuencias de las infracciones a leyes y reglamentos ambientales; medidas adecuadas para hacer cumplir las leyes y reglamentos ambientales con el fin de proteger o evitar daños al medio ambiente, así como medidas precautorias cuando una persona sufra o pueda sufrir daños y perjuicios como resultado de la conducta de la otra persona.

- 7.1. a), b), c) y d). Garantizar que los procedimientos administrativos cuasijudiciales y judiciales cumplan con el debido proceso legal; sean públicos, salvo cuando la administración de justicia requiera otra cosa; otorguen derecho a las partes en el procedimiento a sustentar o defender sus respectivas posiciones y a presentar información o pruebas, así como que no sea necesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.
- 7.2. a), b), c) y d). Disponer que las resoluciones definitivas sobre el fondo del asunto en dichos procedimientos se formulen por escrito, preferentemente señalen los motivos en que se fundan; sin demora indebida se pongan a disposición de las partes en procedimientos y, cuando proceda, del público; así como se funden en la información o en las pruebas respecto de las cuales se haya dado a las partes la oportunidad de ser oídas.
- 7.3. Garantizar que las partes en los procedimientos tengan la oportunidad de obtener la revisión y, cuando proceda, la modificación de las resoluciones definitivas dictadas en los mismos.
- 7.4. Garantizar que los tribunales que llevan a cabo dichos procedimientos o los revisen, sean imparciales e independientes y no tengan interés sustancial en el resultado de los mismos.

## V. REVISIÓN Y EVALUACIÓN DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE

### 1. *Antecedentes*

En el otoño de 2003, el Consejo de la CCA creó el Comité de Revisión y Evaluación del Decenio, integrado por dos representantes de cada país firmante, siendo su mandato el de evaluar la aplicación del ACAAN durante sus primeros diez años de vigencia, así como presentar recomendaciones para su funcionamiento futuro. Dicha tarea se planteó en términos de dar respuesta a cuatro preguntas generales: ¿Ha ayudado la CCA a impulsar el programa de cooperación ambiental de América del Norte? ¿Ha ayudado la Comisión en el logro de las metas y objetivos ambienta-

les del TLCAN? ¿Qué tan bien están trabajando juntas las instituciones creadas por el ACAAN? ¿Ha auspiciado la CCA una mayor participación ciudadana en la gestión ambiental de América del Norte?

Para responder las siguientes interrogantes, el informe ofrece una evaluación general, para después abordar cada tema en particular. Al efecto, me permitiré entresacar los aspectos más relevantes de la evaluación, insertando los comentarios necesarios, resaltando lo concerniente a la parte mexicana.

En su parte inicial, el documento destaca una serie de aspectos relevantes del Tratado, por ejemplo, al decir que un rasgo singular del mismo lo es el hecho de haber unido comercialmente un territorio de grandes magnitudes, pero en el que también se unieron países con diferentes culturas, economías y niveles de prosperidad. Se considera que ha sido exitoso comercialmente, en tanto ha logrado duplicar la inversión extranjera directa y el comercio entre los tres países hasta alcanzar, en este último rubro, los 621 mil millones de dólares estadounidenses, y en donde el comercio EU-México se triplicó en el mismo periodo. A estos indicadores ampliamente difundidos y conocidos, sin embargo, el Informe le agrega una aseveración harto desilusionante: “No se dispone de indicadores comparables suficientes sobre el estado del medio ambiente en América del Norte desde 1994. No es posible, en general, decir si las condiciones ambientales de América del Norte están mejorando o deteriorándose (...) mucho menos podría afirmarse si estos cambios se derivan o no de un mayor comercio. Ello se debe no sólo a la inherente dificultad de dicho diagnóstico, sino también a que, como sociedades, hemos invertido mucho menos recursos hasta ahora en la medición de los cambios ambientales que en las condiciones económicas. Esta gran laguna de información obstaculiza en los tres países la búsqueda de formas de desarrollo económico más sustentable en términos ambientales”.<sup>3</sup>

Pues bien, si ésta es la conclusión preliminar del informe que presenta el Comité de Revisión al Consejo de la CCA, parecería que es poco más lo que se puede decir respecto a la revisión y evaluación del Acuerdo paralelo, en donde la medición se basa en la escasa casuística la cual ni siquiera marca una tendencia a favor o en contra de la evolución del medio ambiente durante los diez años pasados. Sin embargo, sí hay consideraciones ulteriores dignas de ser referidas, no porque nos den mayor ali-

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 3.

ciente, sino porque reflejan la debilidad y poco interés que las partes han puesto en lograr los objetivos del ACAAN, y muchas de sus recomendaciones van referidas a este problema estructural y de fondo.

En este contexto poco alentador, no obstante, México parecería ser el que ha sacado la mejor parte del Acuerdo, pues “aunque la revisión de su legislación ambiental es previa, el Acuerdo facilitó avances en México en otras áreas, entre otras, el control de plaguicidas y la prevención de la contaminación”. Y agrega el informe: “Tanto la conciencia ambiental como el compromiso gubernamental con el medio ambiente han ido en aumento, impulsados en parte por el proceso de participación ciudadana que la CCA ha generado. Es poco factible —dice— que este proceso se hubiera dado fuera del marco que el TLCAN y el ACAAN representaron”.<sup>4</sup>

Respecto a EU y Canadá, el reporte dice que la influencia de la CCA “ha sido más sutil: ha destacado la importancia en algunos temas y forzado a ambos gobiernos a ponerles mayor atención”.<sup>5</sup> En este último punto, creo que la sutileza se fue al extremo entre quienes elaboraron el reporte que nos ocupa o bien, no tenían en mente uno de los temas de mayor importancia, no sólo para estos dos países, sino para el resto del planeta, como es el del cambio climático, la protección de la capa de ozono y la reducción de las emisiones de gas carbónico a la atmósfera, en donde, por cierto, las emisiones de Canadá respecto a México son 3.5 veces mayores, y las de EU 4.5 veces mayores. Desde un punto de vista realista, debemos reconocer que dentro del ACAAN hay, y seguirá habiendo, temas que ni este ni ningún otro tratado podrá impulsar, si no es con el compromiso individual de cada gobierno. Lo anterior es particularmente cierto si recordamos los tiempos de la administración Clinton, en donde por lo menos había una intención y una cierta acción comprometida con el medio ambiente. En el cuatrienio de George W. Bush, en cambio, ha sido más que evidente el desapego de su política hacia los temas ambientales y, en particular, su reticencia para cumplir con el Protocolo de Tokio sobre la reducción paulatina de emisiones a la atmósfera, bajo el argumento de no imponer costos excesivos a la industria norteamericana, o sea, mantener ventajas competitivas basadas en un menor control de sus contaminantes. En su momento, este mismo argumento

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>5</sup> *Idem*.

fue el que justificó la imposición a México de la celebración del Acuerdo paralelo.<sup>6</sup>

Son, pues, las asimetrías entre las partes, el desinterés que han mostrado en no pocas ocasiones los gobiernos, la decreciente asignación en términos reales de recursos presupuestales a la CCA, la sustitución de representantes gubernamentales experimentados, el desigual poder de negociación, entre otros factores, los que no han ayudado a presentar, en lo general, un balance positivo del ACAAN a diez años de existencia.

Ciertamente ha habido algunos logros, pero lejanos de lo que nos hubiéramos imaginado al principio del acuerdo. Al efecto, el informa evaluatorio afirma que:

La CCA se ha convertido en una instancia importante para que gobiernos y ciudadanía aborden la problemática ambiental sobre una base subcontinental. Un foro de tal naturaleza resulta importante debido a que la población de América del Norte cobra cada vez mayor conciencia de que muchos problemas ambientales pueden cruzar las fronteras, y ya sea la calidad del aire, las especies invasoras, los residuos peligrosos, la vida silvestre migratoria o el transporte a grandes distancias de los contaminantes tóxicos, el logro de resultados a largo plazo requieren enfoques coordinados. El trabajo de la CCA—continúa diciendo el informe—ha contribuido a demostrar que América del Norte es un conjunto de ecosistemas vinculados, a generar una conciencia ambiental en la región. La CCA ha facilitado también una cooperación más fluida entre las Partes y diversos sectores interesados al ampliar sus relaciones e incrementar la cantidad y el ámbito de sus contactos.<sup>7</sup>

## 2. *Asimetrías, obstáculos y otras consideraciones*

Las aseveraciones del apartado anterior son lo que, de manera resumida, el Comité de Revisión considera los mayores logros, o “éxitos” de la CCA durante los 10 años de vigencia del ACAAN. Sin embargo, dicho comité reconoce también que, frente a los éxitos, se han generado diversas preocupaciones, por ejemplo, que los principales actores, incluidas

<sup>6</sup> Para un mejor entendimiento de la ambivalencia de la política ambiental de los Estados Unidos y del predominio del ala conservadora en estos temas a lo largo de su historia legislativa, véase la compendiosa obra *Environmental Law, From resources to Recovery*, por Campbell-Mohn, Celia, Breen, Barry y Mc Elfish, James M. Jr., Environmental Law Institute. Hornbook Series, St. Paul, Minn., 1993.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 6.

las partes, el Secretariado y el Comité Consultivo Conjunto, —o sea, todos sin excepción— no han encontrado una visión común respecto del mandato de la CCA o de sus respectivas funciones, lo cual ha llevado a roces considerables; el mecanismo de participación ciudadana más innovador, el proceso de peticiones ciudadanas, se ha visto plagado de controversias; el programa de trabajo de la CCA está atomizado y con resultados poco claros; los vínculos con las instituciones de comercio y la influencia sobre ellas siguen siendo débiles, y la CCA no ha logrado alcanzar lo suficiente a los grupos empresariales e indígenas. En suma, existe la percepción unánime de que la CCA no ha alcanzado todavía su pleno potencial.

Al efecto, el Informe reconoce que buena parte de estas dificultades se debe en gran medida a las asimetrías de los tres países, asimetrías económicas, culturales, de capacidades institucionales así como por las diferencias de los mandatos de cada una de las instituciones nacionales a cargo,<sup>8</sup> las cuales los han llevado a priorizar de manera distinta los temas de la agenda. Para superar dichas dificultades, en el Informe se incluyen una serie de recomendaciones más bien de carácter administrativo, presupuestal, de representatividad de quienes atienden los distintos foros, y de mayor apoyo e involucramiento de los titulares de las dependencias responsables.<sup>9</sup>

Lo anterior nos lleva a cuestionarnos cuánto más hubiera valido que dicho informe abordara el problema de fondo del por qué dicho acuerdo no ha funcionado, debido, precisamente, a las asimetrías (las verdaderas y abismales diferencias, sin eufemismos). Si bien fueron reconocidas éstas desde el principio de la negociación, no digamos ya del Acuerdo Paralelo, sino del mismo TLCAN, algo que no quedó previsto era cómo superar esas asimetrías, sobre todo para México, el eslabón más débil de la cadena; es decir, la manera de hacer que México diera un salto en el que superara algunas de las desigualdades más dramáticas con sus socios co-

<sup>8</sup> La Environmental Protection Agency (EPA), no obstante tener un presupuesto sustancialmente mayor que el de sus contrapartes, tiene en cambio una responsabilidad limitada a temas de contaminación ambiental, más relacionados con la industria y lo que se conoce como temas “grises”, mientras que el Ministerio del Medio Ambiente de Canadá, y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales de México, tienen una responsabilidad mucho más amplia, que incluye los recursos naturales y la vida silvestre. Esta diferencia es más marcada con México ya que nuestro país tiene una auténtica jurisdicción federal, mínimamente limitada por otras jurisdicciones.

<sup>9</sup> *Diez Años de Cooperación Ambiental, op. cit.*, nota 2, , p. 51.

merciales, por ejemplo, en materia educativa, de transportes y comunicaciones, en servicios de salud, en infraestructura para el cuidado del medio ambiente, y otros rubros fundamentales.

Lo cierto es que dentro del TLCAN y sus dos acuerdos paralelos, lo que prevaleció fue la vieja historia del pez grande que se come al chico, en donde durante el proceso de negociación la consigna al interior de cada gobierno fue comprometer lo menos posible y en el plazo más largo, a cambio de las mayores y más prontas ventajas comerciales, lo cual dependió de la fuerza negociadora de cada una de las partes. Obviamente, la cuota que alcanzó México en el reparto fue para un perfil de país maquilador, franquiciatario de firmas extranjeras, proveedor de materias primas, dispuesto a ser un perdedor regular en las cuantiosas licitaciones públicas del gobierno mexicano, al que se le cerraría el paso de sus exportaciones y servicios, con derecho o sin él, en sectores altamente sensibles (como la pesca, el transporte carretero, el cemento), cuando lo que debió haber antecedido a cualquier tratado era una Plan Marshall, un plan de reconstrucción para México a diez años, con la generosa aportación, o aval, de créditos cuantiosos, con 30 o 40 años de plazo y con las tasa más bajas del mercado mundial, en una fórmula que permitiera considerar una contabilidad aparte, desligada de nuestra deuda externa regular; un plan en el que la sola derrama en infraestructura básica (carreteras, puertos, aeropuertos, equipamiento urbano), detuviera la migración de nuestros connacionales, robusteciera el mercado interno, consolidara la planta productiva, y el ahorro interno, de manera que se iniciara un proceso de eliminación de las tan molestas y estorbosas “asimetrías”.<sup>10</sup>

Qué diferente, piénsese, fue la lógica de la Unión Europea con la incorporación de nuevos países en la que siempre se tuvo presente que el peor socio era el socio pobre, el socio que poco podría contribuir al intercambio de mercancías y generación de riqueza recíproca, y cuya población podía constituirse en una amenaza capaz de traspasar sus fronteras, con el consecuente costo político y social. Antes que extraer la riqueza de los países miembros, había que asegurar que pudieran generarla y retenerla en el interior para solventar sus más apremiantes necesidades. Así fue con España, Grecia, Portugal, Irlanda, con los países de Europa del Este y, próximamente, Turquía.

<sup>10</sup> El Fondo para América del Norte para la Cooperación Ambiental, dedicó, de 1993 al 2003, 9.3 millones de dólares canadienses para fondear 196 subvenciones, menos de 50 mil dólares en promedio por proyecto.

Una deuda para la reconstrucción y modernización de nuestra infraestructura básica, sí hubiera sido una buena hipoteca, porque hubiera sido pagable con los procesos de ahorro, inversión y consumo internos, aún cuando hubiera tenido que ser garantizada con un tratado de libre comercio y los cambios estructurales inducidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a los cuales, de todas maneras, nos hubimos de someter. Lo otro —lo que tenemos ahora— más bien me parece un embargo del que no imagino cómo vamos a salir.

Se me dirá que he desbordado el tema ambiental al referirme a las implicaciones económicas y comerciales del TLCAN, pero es inevitable. La ecuación pobreza-medio ambiente está indisolublemente ligada a los instrumentos de política económica.<sup>11</sup> Ningún país pobre ha resuelto su problema ambiental mientras no haya resuelto sus más urgentes necesidades económicas y sociales, y si, como reconoce el Informe del Comité de Revisión, somos América del Norte un conjunto de ecosistemas vinculados, no se tenga la menor duda de que la pobreza estructural de nuestro país seguirá generando problemas internos y transfronterizos de carácter ambiental, seguirá generando fricciones con nuestros socios comerciales, seguirá habiendo diferencias en las prioridades ambientales con los otros dos países y seguirá habiendo diferencias en las agendas de cada uno. Y ello no se resolverá con “atentas recomendaciones” a un secretariado (el de la CCA) que ni siquiera es escuchado por la Comisión de Libre Comercio del TLCAN. Cuando un pobre y un rico se sientan a la misma

<sup>11</sup> En la evaluación de los efectos ambientales del libre comercio (p. 26 CRED, 2004) se dice que ha sido difícil establecer dicho impactos en la relación de los flujos y prácticas comerciales con el deterioro del medio ambiente. A lo más que se ha llegado ha sido a elaborar una metodología “de vanguardia” para abordar el tema, sin que hasta ahora se hayan tenido resultados concluyentes. No obstante esta aseveración, en el reporte se afirma que no se ha llegado a establecer una relación directa entre los procesos comerciales y el deterioro del medio ambiente, lo cual no deja de sorprender, pues basta una visita y encuesta superficial con quienes habitan las zonas de mayor riqueza forestal y faunística para evidenciar que la importación de madera, ganado y granos básicos ha tenido una enorme influencia en el deterioro y empobrecimiento de las clases rurales de más bajos recursos, y son ellos quienes han tenido que cortar más árboles de manera clandestina para garantizar sus mínimos de subsistencia, cazar y traficar con especies prohibidas, y abandonar a la erosión y a la destrucción sus parcelas improductivas y sus rudimentarios sistemas de riego, cuando los hay. Urge, por tanto, un estudio serio y profundo sobre tales implicaciones, sin miedo a replantear la necesidad de nuevos subsidios al sector rural, pero ahora bajo el concepto generalmente aceptado de ‘pago por servicios ambientales’.

mesa a consultar el *menú*, es de esperarse que ordenen platillos distintos y se comporten de manera diferente. Cuestión de enfoque.

Hay muchos y diversos aspectos que toca (de manera autocrítica, franca y honesta, hay que reconocer) el Informe de Evaluación del Decenio del ACAAN. Me parece incluso indispensable para los estudiosos y autoridades responsables de la aplicación de la política ambiental, su lectura cuidadosa y crítica, pues de ella habrán de inferir —más allá de de los escasos resultados, desviaciones y desaciertos de la CCA, así como de la impotencia que sus funcionarios sufren frente a sus propios gobiernos para poder ir verdaderamente al fondo del mandato— los obstáculos ideológicos, políticos, culturales, económicos y de verdadera voluntad por resolver y controlar los procesos de destrucción de nuestro hábitat y de contaminación del medio ambiente, retos todos ellos que estamos obligados a superar, no sólo para asegurar el buen éxito de la estrategia regional ambiental, sino de la propia viabilidad de México como país.

Los obstáculos, por cierto, a que me acabo de referir, no sólo aquejan la relación trilateral, sino que también campean en nuestro ámbito interno y coadyuvan de alguna manera a los magros resultados concretos de la CCA. Un ejemplo podrá ilustrar lo anterior: al referirse el Informe al desarrollo de las capacidades institucionales, se dice que México ha sido una de los principales beneficiarios en este rubro, “al dedicar a lo mejor de su personal a las actividades de la CCA en parte debido a las oportunidades de capacitación práctica disponibles”; otro de los grandes beneficios para México, agrega, “ha sido la promoción del derecho a la información para auspiciar la participación ciudadana”.<sup>12</sup> Lamentablemente, lo que se considera un logro para México, en los dos últimos años la administración del presidente Fox se ha empeñado en remover a lo mejor de sus administradores, técnicos y científicos ambientales, formados a lo largo de varios años y dedicado cuantiosos recursos para su capacitación y especialización, mermando incluso nuestra capacidad para cumplir y hacer cumplir los más indispensables derechos y obligaciones previstos en la Ley, así como de interlocución y de defensa del país en los foros internacionales. En cuanto a la promoción del derecho a la información, es de recordar la violenta reacción del presidente de México, cuando a finales del año 2002 las autoridades ambientales consideraron su deber ad-

<sup>12</sup> *Diez Años de Cooperación Ambiental*, op. cit., nota 2, p. 14.

vertir a la población sobre la calidad del agua en diversos centros vacacionales de playa (información, por cierto, que en varios países se difunde todos los días a través de los medios de comunicación), por representar serios riesgos para el medio ambiente y, sobre todo, para la salud humana. Las amenazas y despidos no se hicieron esperar. Hoy, el manejo y difusión de esta información, está en manos precisamente de quienes se opusieron en aquel entonces a que se publicara y que apoyaron con vehemencia a los contaminadores de los centros de playa recreativos.

### *3. Del desempeño de los órganos del ACAAN*

Antes de terminar este capítulo, conviene bordar en torno al papel que han desempeñado los órganos del Acuerdo. Veamos: del Consejo de la CCA ya se ha dicho que hasta ahora no ha sabido encontrar la verdadera “visión” del mandato que le ha sido conferido, y se argumentan al efecto diversas razones que ciertamente explican las causas por las que no se ha encontrado dicha visión, mas no lo justifican. En cambio, del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) se dice que sus miembros han mostrado en su mayoría un extraordinario compromiso con el trabajo del Comité, tomando su trabajo con seriedad y cumpliendo sus funciones de asesoría al Consejo y de caja de resonancia para la ciudadanía, y que es el órgano más innovador de los tres que conforman la CCA; aunque se reconoce que su trabajo no ha estado exento de frustraciones, “tanto en términos de motivar la participación del público (sobre todo de empresarios), como de influir en la agenda del Consejo y la política ambiental de América del Norte”,<sup>13</sup> sus fricciones con el Consejo también han sido frecuentes, sobre todo por el doble papel de “conciencia pública” y socio estratégico de aquél, además de la animadversión que ha creado entre sus miembros una reducción importante en su último presupuesto del 2004.

Otras instancias de asesoría dentro de las estructuras del ACAAN, lo son el Comité Consultivo Nacional (CCN) y los Comités Consultivos Gubernamentales (CCG). A diez años del Acuerdo, los acuerdos son como sigue: Estados Unidos, Canadá y México establecieron sus respecti-

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.36

vos comités, integrados por sectores académicos, científicos, empresariales, ONGs y hasta comunidades indígenas. El CCG mexicano estuvo activo hasta finales de la pasada década, sin embargo, por alguna razón que todavía no se explica, desde el año 2000 dicho comité ha dejado de funcionar.

Por cuanto a los comités consultivos gubernamentales (CCG), Estados Unidos es el único país que lo ha constituido con integrantes gubernamentales estatales, locales y tribales, cumpliendo un eficaz papel asesor de la EPA, ampliando el conocimiento público respecto a las actividades de la CCA .

De nuevo, y como es de apreciarse, las estructuras al interior de cada uno de los países, resultan de tal manera heterogéneas que difícilmente se puede decir que tengan en la relación trilateral una contraparte “espejo”, en donde cada una de las partes pueda encontrar su homólogo, con la amplitud o especificidad de campos y atribuciones requeridas para plantear problemas, iniciativas y reformas fácilmente negociables. Por el contrario, la coordinación institucional al interior de cada uno de los países, no sólo consume tiempo y recursos, sino que encuentra verdaderas barreras de instancias que no tienen el menor interés en llevar sus asuntos al foro del Acuerdo Ambiental, como son las del TLCAN, las agencias responsables de la pesca y vida silvestre de los Estados Unidos (FWS), o las siete, de la diez, provincias de Canadá que no firmaron el Acuerdo, o el nulo interés que tiene la Secretaría de Economía de México, de vincularse con los trabajos de la de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En este panorama poco halagüeño, parecería que ha sido la participación ciudadana la que mayor valor ha acarreado a la CCA y a su Secretariado. Es aquí en donde durante los diez años pasados se ha encontrado mayor entusiasmo y se ha beneficiado a un sector, constituido por expertos civiles y organizaciones no gubernamentales, que han encontrado posible acercarse a funcionarios que, de otra manera, jamás hubieran atendido sus planteamientos con la atención e interés que en los distintos foros y reuniones de la CCA ha permitido, a unos, y obligado, a otros, interactuar y escuchar problemas con una óptica fresca, inteligente en la mayoría de los casos, y despojada de rituales burocráticos. Los grupos norteamericanos, ciertamente, han desviado o menguado su interés, básicamente por la poca respuesta que han encontrado en su gobierno, mien-

tras que Canadá y México —sobre todo este último— han obtenido la mejor parte de esta nueva vía de hacerse oír a los más altos niveles gubernamentales.

#### *4. La no aplicación de la resolución de controversias*

La quinta parte del ACAAN, que se refiere al artículo 5(1), en donde las partes se obligan a aplicar con efectividad su legislación ambiental, es considerada la obligación medular del Acuerdo. Y no porque su aplicación —pues de hecho nunca se ha aplicado— haya dado grandes resultados, sino porque es el primer antecedente en el que en un acuerdo ambiental se establece un procedimiento formal para la resolución de controversias y para aplicar sanciones comerciales y pecuniarias, en caso de omisiones persistentes en la aplicación de la legislación ambiental de alguna de las partes. Su no aplicación ha derivado del factor inhibitorio que pudiera causar su invocación en cuanto a la adopción de una reglamentación más estricta que pudiera ser objeto de controversias y sanciones por su no cumplimiento; de aquí que exista un acuerdo entre las partes de no invocar la quinta parte, y de aquí también que el Consejo haya limitado el alcance del proceso de las peticiones ciudadanas que pudieran llegar a una invocación de este precepto. Sobre el particular, se ha llegado a la conclusión de que el carácter punitivo y sancionatorio del artículo, pugna con el espíritu de colaboración del Acuerdo, apreciación que parece atinada y procedente.

El contenido del artículo 5(1), sin embargo, sí ha tenido en México un efecto positivo a favor de la conservación y protección del medio ambiente mexicano, toda vez que las obligaciones ahí contenidas ya estaban, o se han ido incorporando, en nuestra legislación, pues recuérdese que ahí se contemplan instrumentos de regulación, de protección y procesales fundamentales, pero que, al estar bajo el escrutinio de “propios y ajenos” (considerando entre los primeros, a las organizaciones y mecanismos ciudadanos; y entre los segundos, a los órganos del ACAAN y los gobiernos de Estados Unidos y Canadá), de una u otra forma se ha convertido en una especie de presión política para que, en mayor o menor medida y con sus altibajos a lo largo del tiempo, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial hayan ido haciendo adecuaciones para cumplir con la propia legislación ambiental, en la medida en que los recursos pre-

supuestales y la voluntad política de cada uno de los actores lo ha permitido. Ha sido este mecanismo, junto con el proceso de peticiones ciudadanas contenido en los artículos 14 y 15 de ACAAN,<sup>14</sup> los que, desde el ámbito externo, más han influido al fortalecimiento en el cumplimiento de leyes y reglamentos, quizás no de una manera directa, pero son cuestiones que regularmente son informadas, discutidas y cuestionadas en las diversas reuniones de trabajo trilaterales y bilaterales, y en donde México ha tratado mantener una imagen responsable, insisto, hasta donde le ha sido económica y políticamente posible. Pero ¿qué ha pasado en México desde la firma del ACAAN en materia de regulación ambiental?

## VI. EVOLUCIÓN Y RESULTADOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN MÉXICO EN EL MARCO DEL ACAAN

### 1. *Primeros pasos*

Como es sabido, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y, por tanto, el Acuerdo de Cooperación Ambiental, nacieron con “bombo y platillo”, es decir, con muertos y balazos en las altas montañas de Chiapas. La trágica y auténtica “mascarada” (en su doble sentido: el de farsa y el de uso de pasamontañas), que poco reivindicaría a los indígenas, pero sí en cambio los confinaría a un retraso todavía mayor en su desarrollo relativo y obligaría a los gobiernos estatal y federal a gobernar con municipios autónomos y “caracoles”, no fue precisamente el

<sup>14</sup> El artículo 14 del Acuerdo permite que toda persona pueda hacer una petición al Secretariado cuando considere que una de las partes está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”, lo que puede derivar, si se cumplen una serie de pasos y requisitos, a la elaboración de un “expediente de hechos”, el cual no contiene recomendación alguna ni se le hace seguimiento de la parte afectada. Su efecto, por tanto, es más bien de evidenciar, de exhibir, a la parte que incumple, dándole publicidad a asuntos que se espera sean atendidos por el infractor, merced a presiones de la opinión pública, de los grupos interesados y a la información que el Secretariado solicita para integrar el expediente., lo cual es considerado como una ingerencia exagerada y vista con malos ojos por los gobiernos participantes en el Acuerdo. En diez años, se han presentado 43 peticiones ciudadanas, y se han elaborado y difundido 9. De las 4 de México, en el caso de los arrecifes de Cozumel y de la granja camaronícola Aquanova, quedó demostrada la utilidad de dicho proceso, pues en ambos casos se tomaron medidas preventivas y de remediación importantes.

momento más propicio para las nacientes estructuras comerciales y ambientales trinacionales. De aquí que la atención e importancia que se le diera al tema en México fuera más bien secundario, si no es que nulo, y hubo de acomodarse como pudo en la agenda nacional e internacional en esos turbulentos momentos de guerrilla, genocidio, homicidio, corrupción y, por si fuera poco, al tiempo que se inauguraba una nueva administración, en medio de una crisis económica sin precedentes. No cabe duda: el momento era malo.

No obstante, para ese entonces México contaba con un buen bagaje jurídico en materia ambiental así como con estructuras institucionales mejor decantadas y en proceso de lograr una total separación de los temas sanitarios y urbanísticos. El desarrollo de recursos humanos, tanto técnico-científicos como administrativos, ya tenía un buen trecho avanzado y se podía decir, en términos generales, que estábamos razonablemente preparados para una nueva época en materia de política ambiental.

Ciertamente, México cuenta con antecedentes de regulación ambiental que, si se nos apura mucho, pudieran llegar hasta la época de la Colonia e incluso antes de ella.<sup>15</sup> Pero, como atinadamente señala Raúl Brañes hay legislación de relevancia ambiental casual, la sectorial de relevancia ambiental y la propiamente ambiental que son “los ordenamientos expedidos recientemente para la protección del medio ambiente con arreglo de una visión moderna que lo visualiza como un todo organizado, a la manera de un sistema”.<sup>16</sup> Conforme a esta clasificación, cabría preguntarse si el Constituyente de 1917 tuvo realmente una vocación ambientalista, o fue más bien su intención ordenar el reparto y aprovechamiento de la riqueza natural existente en abundancia y con una bajísima presión poblacional. Al efecto, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su tercer párrafo señaló: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su

<sup>15</sup> Véase Iturriaga, José N., *El medio ambiente en México a través de los siglos*, México, UNAM-Profepa, 2002.

<sup>16</sup> Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económico, 1994, p. 35.

conservación”.<sup>17</sup> Leyes reglamentarias que se desprendieron de este artículo, tales como la de Pesca de 1925, la Forestal de 1926 y la Ley de Aguas Propiedad de la Nación de 1934, parecen confirmar esta apreciación.

No es sino hasta 1971, con la aprobación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, estando en puerta la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano y Desarrollo (Estocolmo, 1972), que México tiene una legislación propiamente ambiental. La manera, sin embargo, en que se fraccionaron las facultades entre diversas dependencias gubernamentales y el fuerte sesgo hacia lo sanitario,<sup>18</sup> indicaba que todavía faltaba un trecho por recorrer. En 1982, se aprueba una reforma a la ley anterior, manteniendo básicamente su contenido, pero asignando la materia a la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuya creación obedeció a la modificación del artículo 25 de la Constitución, y a la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reagrupando las atribuciones que las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Salubridad y Asistencia y Pesca, tenían asignadas hasta entonces.

En 1987, una nueva reforma constitucional, concretamente a los artículos 27 y 73, vino a precisar las facultades que la nación tiene para imponer a la propiedad privada modalidades que aseguraran la preservación y restauración del equilibrio ecológico.<sup>19</sup> Las adiciones al artículo 73 de la Constitución, facultó al Congreso para legislar sobre el sistema de concurrencia entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados y

<sup>17</sup> Véase Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y al Protección al Ambiente, Comentarios y Concordancias*, UNAM-Profepa, México, 2003, p. 5.

<sup>18</sup> La creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, en 1972, hubo de ubicarse en la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, y así permanecería por los siguientes diez años.

<sup>19</sup> El artículo 27 a la letra dice: “...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico... ”.

los municipios, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. En enero de 1988, se expediría la nueva Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEEPA); en los siguientes tres años, todos los estados de la República —salvo Michoacán, Nayarit, Tlaxcala y el Distrito Federal, que lo harían posteriormente— ya contaban con una legislación ambiental.

Es de reconocer que la LEGEEPA de 1988 introdujo y amplió una serie de instrumentos de política ambiental de gran valía, tales como la planeación y ordenamiento ecológicos; criterios ecológicos para la promoción del desarrollo; regulación ecológica de los asentamientos humanos; la evaluación del impacto ambiental; normas técnicas ecológicas; protección de las áreas naturales; investigación y educación ecológica; inspección y vigilancia, así como la figura de denuncia popular, y sanciones administrativas y penales. No obstante, no sería sino hasta las reformas de 1996 que se superarían una serie de lagunas, falta de criterios y de técnica jurídica, las cuales hubieron de obstaculizar su pleno funcionamiento e implantación. Además, una serie de acontecimientos adversos, como la explosión de San Juan Ixhuatepec de 1984, la explosión de Guadalajara de 1992, Anaversa en Veracruz en el mismo año así como los sonados casos de Metalclad, Cromatos de México, la construcción del muelle de Cozumel, la mortandad masiva de pájaros en el D. F., y otros más, indicaban fallas e indolencia en la aplicación de la legislación ambiental. Tales hechos, preocupantes y dolorosos, se convertirían en argumentos difíciles de controvertir para cuando se condicionó a México la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a la firma de un acuerdo paralelo de “cooperación” ambiental.

En mayo de 1992, una desafortunada reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, crea la Secretaría de Desarrollo Social, a la que se le asignan las funciones de la de Desarrollo Urbano y Ecología, y se vuelven a repartir atribuciones entre las anteriores dependencias responsables de la agricultura, el agua, y, un nuevo actor, la Secretaría de Marina. Se crean también la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (como consecuencia de la desgracia de Guadalajara) y el Instituto Nacional de Ecología, al que, no obstante su connotación técnica y científica, curiosamente se le asignan facultades normativas y regulatorias que poco tenían que ver con la estructura administrativa y jurídica con que fue dotado. En diciembre de 1994, la Ley Orgánica sufre una

nueva modificación, creando la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, la cual habrá de concentrar, de nueva cuenta, las atribuciones conferidas a otras secretarías. Pasarían dos años más, para que el INE y la Profepa fueran ubicadas bajo la égida de la Semarnap.

En el contexto del que estamos hablando, hay que tener presente que las reformas a la LEGEEPA de 1992 a 1996, y las que habrían de seguir en 2001, son el período en que se negoció, entró en vigor y ha operado el TLCAN, y, por tanto, tienen dichas modificaciones una fuerte influencia, desde luego internacional, pero sobre todo, de la normativa e intereses de la región norteamericana.<sup>20</sup> También es de recordar que en 1992 se estableció el Programa Frontera XXI, basado en el Acuerdo de la Paz, y que es un instrumento binacional para resolver problemas fronterizos entre México y los Estados Unidos.

En cuanto a las reformas de la LEGEEPA de 1996, sólo diremos que ahondan aún más en los instrumentos de política ambiental —sin que necesariamente haya resuelto la totalidad de las inadecuaciones, indefiniciones, lagunas y falta de técnica jurídica de su predecesora— e introduce la posibilidad de compartir ciertas atribuciones de manera concurrente con estados y municipios, lo cual, sin dejar de ser un avance a los propósitos descentralizadores de la ley anterior, vuelve a confundir la delegación de facultades legislativas con las funciones administrativas, lo que reveló en el legislador un intención más bien desconcentradora, que descentralizadora, pero invirtiendo erróneamente los conceptos.

El mayor mérito, sin embargo, de esta reforma, fue la concepción integral de la materia, haciéndola verdaderamente ecológica y ambiental,<sup>21</sup> haciendo confluir aspectos sociales, culturales, políticos, económicos, comerciales, técnicos y científicos, todos ellos relacionados con los sistemas ecológicos, vinculando la acción humana y la naturaleza, así como la manera en que el hombre se aprovecha de sus riquezas. El alejamiento de la concepción patrimonialista original de la legislación ambiental, habría de confirmarse con las reformas del 31 de diciembre de 2001, así

<sup>20</sup> Véase *The Environment and NAFTA, Understanding and Implementing the New Continental Law*, Johnson, Pierre Marc y Beaulieu, Andre, Island Press, Washington, D. C., Covelo California. 1966.

<sup>21</sup> Considérese dentro de este proceso de depuración del derecho ambiental mexicano, la modificación al Código Penal Federal, mediante la cual se crea el título XXV de Delitos ambientales, que deroga los delitos de las leyes especiales (*DOF* del 13 de diciembre de 1996).

como por la nueva estructura de la ahora Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a la que se le eliminan las atribuciones que tenía en materia pesquera.

## 2. Situación actual

El 31 de diciembre de 2001 se publican las últimas reformas a la LGEEPA,<sup>22</sup> mediante las cuales quedan sentadas las bases —a través de la modificación de los artículos 11 y 12 de la Ley—, para la celebración de convenios o acuerdos de coordinación ambiental para el traspaso de facultades a las entidades federativas. El hecho de que se haya ideado esta reforma responde, primero, a una intención expresa del nuevo gobierno por dismantelar estructuras centralizadoras de los anteriores regímenes de gobierno, así como de romper con las pautas presidencialistas del pasado, concediéndoles mayores atribuciones a los estados bajo ciertas condiciones; pero advertimos un segundo significado y que consiste en la coincidencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en el sentido de que, tanto las instituciones como los instrumentos jurídicos ambientales existentes, habían llegado a un punto de madurez y fortaleza, si no suficientes, sí bastantes como para iniciar una verdadera descentralización de facultades, lo cual, como país, es un signo gratificante y señal inequívoca de que ha habido avances en una rama del derecho tan joven (poco más de tres décadas en su acepción moderna), tan compleja y con tantos entrecruzamientos. Lo que no se tuvo presente, en cambio, fue el desarrollo relativo de las entidades federativas y su capacidad económica y humana para llevar a cabo buena parte de las atribuciones que hasta ahora ejerce la Federación (salvo por el caso del Estado de México que ya ejerce la funciones de inspección y vigilancia en materia forestal), además de los demandantes requisitos que exige la Ley para poder acceder a dichas facultades, y el complejo y a veces incierto camino que se tiene que seguir para llegar a la firma y publicación de los acuerdos de coordinación.

En los tres primeros años de la administración del presidente Vicente Fox, habría un entusiasmo innovador y todo parecía indicar que se estaba en un proceso de consolidación legal y administrativa de la política am-

<sup>22</sup> *Diario Oficial de la Federación*, en esta reforma también se incluyó la del artículo 168, que prevé la posibilidad de celebrar convenios con los infractores que se comprometan a restaurar el daño causado, cuando ello sea posible, o bien a pagar una compensación, siempre que no esté dentro de ciertos supuestos de gravedad de la falta cometida.

biental. Un hecho sin precedentes lo fue el cambio de actitud con las organizaciones ciudadanas con quienes, en lugar de considerarlas como los enemigos tradicionales del “sistema”, se les incorporó a los planes y proyectos gubernamentales, haciendo espacios institucionales de crítica y asesoría a las acciones de gobierno.<sup>23</sup> Fue en este marco que se dio el lanzamiento del Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001–2006, el de Procuración de Justicia Ambiental 2001–2006, así como la expedición de diversas leyes y reformas, tales como la de la LGEEPA, que acabamos de mencionar, la de Vida Silvestre (*DOF* del 10 de enero de 2002), la de Desarrollo Forestal Sustentable (*DOF* del 25 de febrero de 2003), la de Prevención y Gestión Integral de Residuos (8 de octubre de 2003). La euforia, sin embargo, fue perdiendo fuerza por tres razones fundamentales: La primera fue que, al paso de tiempo, se evidenció que el tema de medio ambiente y recursos naturales no estaba dentro de las prioridades del presidente, lo cual se reflejó en el poco interés y comprensión de éste en dichos temas así como por las decrecientes asignaciones presupuestales al sector, con excepción de los recursos para infraestructura hidráulica; la segunda razón lo fue el conflicto de intereses que se suscitó al interior y exterior del gobierno, cuando el grupo de funcionarios que inició el sexenio empezó a dar muestras de que su actuación iba encaminada a una aplicación más estricta de la ley y al cabal cumplimiento del programa sectorial, lo que, en no pocas ocasiones, originó por parte de quienes se veían afectados, quejas y peticiones ante los altos círculos gubernamentales, usualmente por vías informales, lo cual a su vez generó animadversión y molestia en el ánimo de los líderes del nuevo gobierno. La tercera razón, más que de fondo tuvo un carácter circunstancial originado por un problema de desempleo y ambición partidista que, ante la derrota de las elecciones intermedias, orilló a desplazar importantes cuadros de servidores públicos que ya habían dado muestras de conocer el tema, sustituyéndolos por otros cuyo único requisito para ocupar el puesto fue comprobar su militancia partidista.

<sup>23</sup> En la reunión que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 2002, conocida como “Río Más 10”, representantes de organizaciones ciudadanas fueron invitados como parte de la delegación mexicana para fortalecer las posiciones de México, relacionarse con sus pares y hacerse oír en esta cumbre mundial. En esta reunión, México logró una de las más importantes iniciativas que fue la conformación del grupo de países megadiversos, el cual habría de tener, y tendrá, un peso considerable en los foros internacionales, salvaguardando intereses de países que comparten preocupaciones y problemas comunes.

Más allá de lo anecdótico (aunque ilustrativo, pues sin ello no podría explicarse el cambio de énfasis en la política ambiental), un aspecto verdaderamente relevante de los nuevos instrumentos de política ambiental lo fueron las premisas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. En efecto, el quinto eje de la acción del gobierno, o quinto objetivo rector, contemplado en el PND, establece la estrategia para lograr un “desarrollo en armonía con la naturaleza”,<sup>24</sup> mediante “programas ambientales sustentables en dependencias y entidades federales”,<sup>25</sup> con el fin de “consolidar una política ambiental integral”.<sup>26</sup> El efecto que tales pronunciamientos programáticos ha tenido al interior de la administración pública del actual gobierno, ha sido el de influir transversalmente en toda la programación y presupuestación de dependencias y entidades federales —y, por “efecto demostración”, en no pocos estados y municipios—, pues fue requisito que en los programas sectoriales federales se incluyera la “variable ambiental”, haciendo los respectivos pronunciamientos de política y previsiones presupuestales para cumplir con el objetivo rector de “Desarrollo Social y Humano en Armonía con la Naturaleza”, previsto en el mismo Plan.

Es, quizá, la transversalidad de las políticas ambientales a todo lo largo de la estructura gubernamental, el mayor valor a promover y conservar dentro de los postulados y prácticas de buen gobierno, pues guarda un efecto culturizante e inductivo hacia el cumplimiento de las exigencias mínimas de respeto a la naturaleza y al medio ambiente, por parte de instancias de la administración pública que, de otra forma, jamás hubieran auto-condicionado sus planes y programas al cumplimiento de requisitos medioambientales. Hoy, así lo han tenido que asumir éstas y así ha quedado plasmado en sus planes sectoriales sexenales, lo cual es un gran avance; además, el efecto ha permeado en la labor legislativa de tal manera, que en la mayoría de las iniciativas de leyes y reformas con contenidos o posibles efectos ambientales, es común encontrar previsiones y consideraciones alusivas al tema. Piénsese tan sólo en la capacidad destructiva que han tenido —y tienen—, dependencias como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la de Energía, la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación, e, incluso, la de Turismo, o entidades como Pemex o la Comisión Federal de Electricidad. Esta

<sup>24</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. *DOF* del 30 de mayo de 2001, p. 35.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 92.

capacidad destructiva está siendo acotada e, incluso, revertida progresivamente, y mientras no se quite el dedo del renglón, tenderá a ser una constante en el ejercicio de la función pública.

## VII. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES FINALES

### 1. *Algunas consideraciones*

Una primera y obligada reflexión al final del presente trabajo, es que la verdadera evaluación jurídica del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte aún está por escribirse. El hecho de haber incorporado este título dentro de la evaluación del TLCAN a diez años de su vigencia, forzaba a darle un espacio complementario, por no decir secundario o, en el mejor de los casos, “paralelo”. Para quienes hemos hecho del derecho ambiental una convicción, nos hubiera gustado prescindir de limitaciones de espacio para poder ahondar en un sinnúmero de tópicos y abundamientos acerca de todo cuanto ha acontecido en la materia, nacional e internacionalmente, en los últimos diez años; supongo que coincidirá con esta afirmación quien haya abordado el Acuerdo de Cooperación Laboral en el presente volumen; y supongo también dirán, pero a *contrario sensu*, los que se ocuparon del cuerpo principal del Tratado en su vertiente comercial, que los tratados paralelos bien podían haber quedado en volumen aparte y no limitarles su espacio.

Pero era inevitable estar todos juntos: Frente a la importancia de evaluar la parte medular del TLCAN, está la de los temas laboral y de medio ambiente que vienen a ser, por así decirlo, la parte humana y moral del Tratado, y no porque ahí se hayan vaciado los mejores y más profundos conceptos de la ética y de la moral, sino porque ahí se ponen en juego principios fundamentales de la persona humana, lejos de las cuotas comerciales, de suyo amorales. La verdad es que quien ama una rama del derecho quisiera abarcarlo todo y a todos. Y esto no es posible. Lo sabemos y también lo sabe el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, aunque no me cabe la menor duda de que no tarda la convocatoria de este egregio instituto para iniciar las obras particulares. Bienvenidas sean.

En 1994 se empezaron a manifestar los efectos de un cambio económico, social y político, que dio inicio con el gobierno de Miguel de la

Madrid, se prolongó y ahondó en el de Carlos Salinas, y llegó a su síntesis con el de Ernesto Zedillo. La antítesis, como usufructuario de dicho cambio, ha corrido a cargo del gobierno de Vicente Fox; ha sido él quien inicia la transición —que no el cambio, rechazando el pasado por el solo hecho de serlo—, hacia un futuro que ni él ni nadie por el momento es capaz de avizorar. El tiempo que nos ha tomado como país y como gobierno negociar y sentar las bases del cambio, ha sido demasiado prolongado y costoso. Lo peor —dicen los enterados— está por venir: En nuestro esquema sexenal de la transición, se estima que todavía faltarían dos períodos para poder asentar el nuevo perfil de país que resulte del cambio iniciado hace más de veinte años. La pregunta clave frente a este horizonte de 15 años (tres de la presente administración, más doce de dos cambios de gobierno) es si México y los mexicanos podrán aguantar lo suficiente, antes de caer en la vorágine vivida desde mediados del siglo XIX a principios del XX, y si los recursos naturales podrán subsistir en condiciones de calidad y cantidad suficientes para asegurarnos “un medio ambiente adecuado”. Ojalá no sea cierta esta hipótesis.

Lo que no parece una hipótesis, es el hecho de que los países competidores o complementarios de nuestra economía, han cambiado a un ritmo distinto al nuestro. Lo anterior está provocando que estemos pagando los costos del cambio (cierre de empresas, pérdida de empleos, de ciertos tramos de soberanía, pérdida de mercado interno, de identidad cultural, etcétera) y los beneficios los estemos dejando pasar, como si la historia fuera un hecho inmanente, y no trascendente como realmente es. Eduardo Galeano, en *Las Venas Abiertas de América Latina*, decía que los latinoamericanos “hemos entregado (y agotado, agregaría) nuestros recursos, con el pretexto de que no tenemos recursos”. En México esta aseveración es particularmente cierta en el caso de nuestros recursos petrolíferos, pesqueros, silvícolas, mineros y, el más valioso de todos, el recurso humano, al que complacientemente lo protegemos en su salida hacia los Estados Unidos (en el rango de 350 mil por año), pedimos se le agreda con balas de goma y no de plomo, gestionamos que sus envíos de dinero sean más seguros y baratos (de 12 a 14 mil millones de dólares de remesas en el décimo aniversario de TLCAN), y nos rasgamos las vestiduras para convenir que se queden con todos los migrantes, de una vez y para siempre. La falta de imaginación y de iniciativa, no cabe duda, nos ha hecho transitar por el camino más costoso.

En este contexto, cabe la pregunta: ¿Qué han hecho los Estados Unidos, el socio predominante del Acuerdo, en estos último diez años? Sucede que nuestro vecino del norte se ha dado a la tarea de firmar acuerdos de libre comercio, igual o más importantes que el TLCAN, al tiempo que han llegado a término las principales ventajas y concesiones arancelarias otorgadas por ese país al nuestro, y lo más probable es que ahora veamos pasar las mercancías hechas (o etiquetadas) en los EUA, listas para alimentar al comercio formal e informal de nuestra economía, mientras la inversión extranjera directa inicia su búsqueda de nuevos paraísos de mano de obra barata. Nada sería más desastroso que la forma en que hemos desaprovechado las oportunidades que en su momento ofrecía el TLCAN, se repitiera con el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea e, incluso, con Japón y los países sudamericanos con quienes también hemos suscrito tratados de igual naturaleza. Si tal cosa sucediera —y conste que los plazos ya empezaron a correr— no es remoto que aun el triste papel de país maquilador nos quede vedado en el reparto, pudiendo llegar al fenómeno que describen los ideólogos globalifóbicos, en cuanto al surgimiento de grandes masas constituidas por individuos que por su ignorancia y pobreza “ni siquiera sean susceptibles de ser explotados”.

Un hecho cierto en la política internacional del gobierno de los Estados Unidos, es que México no está dentro de sus más importantes prioridades, como quizá nunca lo ha estado. Pero ha sido evidente que, a partir de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y de los desencuentros de ambos presidentes, se le han cerrado a México los espacios para ser escuchados, e incluso recibidos, en el vecino país, igual cerrazón se percibe para negociar o proponer nuevas ventajas o preferencias comerciales. Lo que querían obtener de México, ya lo tienen, salvo la molestia de los indocumentados. Sólo falta el petróleo.

## 2. Conclusiones

Desde la óptica de los resultados que arroja el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, así como del Consejo de Cooperación Ambiental, su Secretariado y los órganos auxiliares, a diez años de su creación, se pueden perfilar las siguientes conclusiones generales:

*Primera.* Hasta ahora, el CCA no ha podido encontrara su verdadera visión y, por tanto, ha interpretado el mandato del ACAAN con más in-

tuición y buena voluntad, que con entera certidumbre y objetivos alineados en el corto, mediano y largo plazo, lo cual no sólo ha afectado la producción de resultados congruentes y para todas las partes satisfactorios, sino que ha generado una relación ríspida dentro de la estructura vertical del Consejo, dificultando aún más la concreción de iniciativas y proyectos verdaderamente trascendentes.

*Segunda.* El hecho de que la representación del gobierno de los Estados Unidos haya recaído en un órgano tan especializado y limitado en sus atribuciones, como lo es la EPA, y que la representación de Canadá se haya limitado a la inclusión de tres, de la diez, provincias que lo componen (aunque de alguna manera la demás provincias comparten ciertos lineamientos, en forma voluntaria y opcional), ha generado para México una pesada carga de coordinación, pues la Semarnat, que aglutina todos los temas ambientales y de recursos naturales, incluidos los de vida silvestre, es la que menos recurso económicos tiene y la que, a la vez, ofrece las vías más fáciles de acceso para ser observada y cuestionada en un mayor número de temas relacionados. Además, el hecho de que México tenga una legislación auténticamente federal, sus obligaciones crecen proporcionalmente frente a sus contrapartes, pues Canadá obligó a sus tres provincias, y en Estados Unidos siempre habrá un gobierno o tribunal estatal capaz de controvertir los acuerdos internacionales de este país.

*Tercera.* Ha sido evidente el divorcio de las estructuras comerciales del TLCAN con las del ACAAN, en detrimento de éste; situación que habrá de continuar mientras no se eliminen las vías de acceso de temas ambientales a las instancias comerciales, lo cual seguirá impidiendo que temas como la pesca del delfín, el transporte carretero entre México y Estados Unidos y la contaminación del Golfo de México por las descargas de Río Missisipi, entre otros, sean tratados en el marco del ACAAN.

*Cuarta.* No obstante ser éste un acuerdo de “cooperación”, el hecho de no reconocer cabalmente las asimetrías entre las Partes, ha impedido que México obtenga mayores recursos para robustecer sus estructuras administrativas, de inspección y vigilancia, y de investigación y desarrollo, a fin de ir acortando la brecha existente con sus homólogos. Aún así, México es el país que mayor provecho ha obtenido de los magros recursos destinados por los tres países al cumplimiento del Acuerdo. Sin embargo, es lamentable que el Comité Consultivo Nacional de México haya dejado de funcionar, y que el Comité Consultivo Gubernamental no se haya creado, ambos serían fundamentales para influir en los temas de la

agenda así como obtener mayores beneficios en forma de apoyos económicos y en especie.

*Quinta.* Unos de los resultados más ventajosos para México a diez años de vida del ACAAN, lo ha sido la participación ciudadana, ya sea de manera individual o a través de ONGs, en donde han demostrado un interés y capacidad de participación ampliamente reconocida en los distintos foros del Acuerdo, particularmente en el seno del Comité Consultivo Público Conjunto. Este ejercicio participativo ha obligado a los diferentes grupos a ordenar su discurso, hacerlo congruente y a coordinarse entre ellos para impulsar y apoyar diferentes temas de manera conjunta, lo que además ha conformado un frente de presión para el gobierno mexicano en los asuntos internos que preocupan a dichos grupos.

*Sexta.* El ACAAN también ha influido en lograr una mayor transparencia en el cumplimiento de los acuerdos y en la rendición de cuentas, pues, aun cuando la publicación de expedientes de hechos no son vinculatorios, no han dejado de ser un motivo de vergüenza cuando un gobierno es exhibido y presionado internamente para atender las peticiones ciudadanas.

*Séptima.* Por último, es de preverse que, mientras las revisiones y evaluaciones del ACAAN se mantengan bajo las mismas premisas que le dieron origen, pocos cambios podrán esperarse en los próximos años; esto es, el CCA, su secretariado y demás órganos, seguirán peleando terrenos y presupuestos desde una posición de desventaja, con agencias, ministerios y secretarías en los tres países opuestas y/o desconectadas del mandato encomendado al Acuerdo. Cabría, por tanto, incursionar en un análisis serio y profundo que ideara un órgano supranacional, desconectado y por encima de los temas comerciales, con autonomía y recursos suficientes, incluso dotado con fondos de apoyo y para financiamiento de infraestructura física, administrativa y empresarial, que conduzca al desarrollo de capacidades para alcanzar un desarrollo sustentable, dando cabida preferente a México en reconocimiento expreso de las disparidades a que aludimos anteriormente.

En el contexto nacional, los efectos que ha tenido el ACAAN han sido en el balance más bien favorables, aunque no era precisamente lo que teníamos previsto diez años atrás. Desde luego nos beneficiamos de aspectos previamente mencionados, como son la mayor transparencia y rendición de cuentas, una mayor participación ciudadana, la formación y capacitación de cuadros, el aprovechamiento de información y estudios

que se han recopilado y generado en abundancia, la posibilidad de tener contacto con organismos y autoridades de los tres países dentro de un marco institucional y calendarizado, entre otros. Sin embargo, lo más valioso del ACAAN en el ámbito interno ha sido:

1. Haber movido a los responsables de tres administraciones gubernamentales consecutivas, en un mismo sentido, impidiendo regresiones y canibalismos propios de nuestro sistema político.

2. Dejando de lado los caprichosos y a veces incomprensibles cambios de mando en la política ambiental mexicana, lo cierto es que nuestra legislación se ha venido consolidando y perfeccionando desde hace ya tres décadas y, a partir de 1994, con la creación de la Semarnap, inició una etapa de depuración del derecho ambiental, adquiriendo personalidad y autonomía, a la vez que sobreponiéndose y limitando otras leyes y organismos públicos, en el sentido de someterlos a determinados requisitos o haciendo prevalecer los principios ambientales (como lo son los sanitarios) sobre cualquier otro. Es claro que las afirmaciones aquí vertidas no son absolutas y que se está en un proceso inacabado, pero que tiene fuerza propia.

3. También ha habido un perfeccionamiento en el campo adjetivo de la materia, en donde los procedimientos, administrativos y judiciales, han ido corrigiendo sus fallas y facilitando, tanto a la autoridad como a la ciudadanía, el acceso a la justicia ambiental y a un mayor acceso a la información. Desafortunadamente, el Poder Judicial no ha acompañado con el mismo énfasis al procedimiento administrativo, y se ha visto reticente a crear tribunales y jueces especializados en derecho ambiental, lo que en no pocos casos ha producido sentencias totalmente desapegadas a la letra y al espíritu de la Ley; no obstante, también en esta instancia se está creando jurisprudencia valiosa y esclarecedora.

4. Otro aspecto relevante que pocas veces se menciona en los análisis evaluatorios, es el relacionado con los cuerpos de abogados internacionales de las distintas dependencias del sector, quienes con cada vez mayor información y capacitación, son fieles transmisores de corrientes y pautas legislativas internacionales —en especial de los países con los que tenemos acuerdos con contenidos ambientales—, con las unidades jurídicas que atienden y asesoran a los titulares tomadores de decisiones. Y ambos cuerpos de abogados, tienden cada vez con mayor frecuencia a vincularse con los miembros y asesores de las comisiones legislativas que tienen que ver con temas ambientales, fenómeno que está ayudando a unos y otros a retroalimentarse y prevenir errores y desatinos legislativos.

5. Finalmente, es cierto que todo cuanto se ha descrito respecto a la evolución y avances en materia de instrumentos de política ambiental, ha obedecido a un proceso impulsado por las graves y urgentes necesidades de nuestro hábitat y de nuestros ecosistemas, y que las sucesivas administraciones, con diferente énfasis y a distintos niveles, han sabido entender la importancia de cumplir con el enunciado constitucional de asegurar que toda persona tenga derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Pero también es cierto que TLCAN y su acuerdo paralelo ambiental, han puesto a México en una vitrina harto visible y en la que México como país parte es revisado regularmente, a la vez que hemos desarrollado una cierta vanidad por ventilar los avances y complejidades de nuestros procesos internos, todo lo cual, en mayor o menor grado, ha obligado a mantener un ritmo y una imagen que favorecen los procesos de avance internos.

Es de esperarse, sin embargo, que el estímulo interno que ha dado nuestra participación en los foros del ACAAN tienda a disminuir, toda vez que el gobierno de los Estados Unidos tendrá cuatro años más de oscurantismo ambiental y, quiérase o no, sabrán pasar a un segundo plano las iniciativas internas e internacionales a favor de los ecosistemas del planeta y de la conservación del hábitat. Por tanto, lo que no hagamos por convicción propia y con nuestro propio impulso, nadie lo vendrá a hacer por nosotros.