

**INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY**

**EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO**

Cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental

derivada del TLCAN



EGAP
Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY



**TECNOLÓGICO
DE MONTERREY**

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Rocío Margarita Hermida Montoya



Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Estudios Internacionales

Asesor: Mtro. Marco Antonio Heredia Fragoso

Mayo de 2014

Índice

Introducción	5
Marco metodológico	9
Capítulo 1. Marco teórico: Cooperación internacional en materia ambiental	10
1.1 Definiciones relevantes.....	10
1.2 Evolución de la cooperación internacional en materia ambiental en el contexto multilateral en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).....	15
1.3 La cooperación internacional en materia ambiental en los foros y tratados comerciales –o relacionados con el tema comercial–.....	21
1.3.1 Organización Mundial de Comercio (OMC).....	21
1.3.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).....	24
1.3.3 Tratados de Libre Comercio.....	26
1.3.3.a Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	26
1.3.3.b Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA).....	30
1.3.3.c Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile (CCFTA).....	32

Capítulo 2. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).....	35
2.1 Contexto y antecedentes de la negociación del ACAAN.....	35
2.2 Estructura del ACAAN.....	38
2.3 Disposiciones generales de aplicación de la legislación ambiental en el ACAAN.....	40
Capítulo 3. Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA)..	44
3.1 Caracterización general.....	44
3.2 Estructura básica y actividades.....	45
3.2.1 Consejo.....	45
3.2.2 Secretariado.....	47
3.2.3 Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).....	51
3.3 Áreas temáticas.....	52
3.4 Otros aspectos relevantes.....	55
3.4.1 Consultas y solución de controversias (aspectos generales).....	55
Capítulo 4. Instrumentos de cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA): grupos de trabajo de aplicación de dicha legislación.....	60
4.1 Fases de evolución de los grupos de trabajo de la CCA relacionados con la aplicación de la legislación ambiental.....	60
4.2 Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA).....	63

4.2.1 Actores principales del GTA.....	63
4.2.2 Actividades del GTA.....	65
4.3 Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (<i>NAWEG</i>)... ..	66
4.3.1 Actores principales del <i>NAWEG</i>	68
4.3.2 Actividades del <i>NAWEG</i>	68
4.4 Evaluación, retos y oportunidades de la cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental en el marco de la CCA.....	70
Conclusiones.....	77
Bibliografía.....	82
Anexos.....	91

Introducción

Los ecosistemas se extienden más allá de las divisiones políticas, por lo que los problemas ambientales llegan a afectar a más de un país, o bien, a la salud del planeta en general. DeSombre (2007) señala que existe una desconexión entre los sistemas ecológicos y políticos que provoca que la atención de las preocupaciones ambientales a nivel global sea al mismo tiempo difícil y necesaria, por lo cual es a través de la cooperación internacional en materia ambiental, que se mitigan la mayoría de los problemas ambientales, o al menos se manejan de una mejor forma¹.

La cooperación internacional ambiental se materializa a través de diversos instrumentos que incluyen las conferencias internacionales, las declaraciones derivadas de éstas y los tratados internacionales. En el contexto multilateral, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido el escenario principal de la evolución de dicha cooperación; como marco núcleo de esta evolución pueden mencionarse: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –conocida como Cumbre para la Tierra– (Río de Janeiro, 1992); la Cumbre del Milenio (Nueva York, 2000); la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002); y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible –conocida como Río +20– (Río de Janeiro, 2012).

El tema ambiental ha sido abordado de diversas formas en distintos foros y tratados en materia comercial por la relación existente entre las políticas comerciales y las políticas ambientales, que en su forma más básica puede explicarse por los posibles impactos del comercio en el medio ambiente, así como aquellos asociados a la salud tanto humana como de flora y fauna. En virtud de las grandes problemáticas ambientales, muchas cada vez más graves, así como de las demandas de la sociedad, entre otros factores, el tema adquiere mayor prioridad en las agendas y contenidos de los foros y tratados internacionales comerciales; tal es el caso de la inclusión de un capítulo o apartado sobre comercio y medio

¹ DeSombre, E. (2007), *The Global Environment and World Politics*, (2a ed.), Londres y Nueva York, N.Y., Continuum International Pub. Group, pp. 1, 7.

ambiente como parte integral del Acuerdo de Asociación Transpacífico (*TPP*, por sus siglas en inglés)², actualmente en negociación, tema que –cabe aclarar– no se tratará en la presente investigación pero que es importante mencionar como parte de la coyuntura actual.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), suscrito entre Canadá, Estados Unidos de América y México y en vigor a partir de 1994, fue uno de los primeros tratados comerciales en incluir ordenamientos relacionados con el tema ambiental. En el marco de dicho tratado se firmó el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el cual contiene entre sus disposiciones, las relacionadas con aplicación de la legislación ambiental, siendo cuatro las principales: 1) las medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales conforme al derecho de cada una de las Partes; 2) el procedimiento de consultas y solución de controversias por pautas persistentes de omisiones de aplicación efectiva de la legislación ambiental; 3) las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental realizadas por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental; y 4) la cooperación entre las Partes en temas de aplicación de leyes ambientales.

El presente proyecto de investigación aplicada lleva a cabo una revisión de dichas disposiciones, tocando únicamente los aspectos generales de las tres primeras mencionadas, dado que hablar de ellas a profundidad constituiría un tema de investigación específico por cada una de esas disposiciones. De tal forma, la investigación se enfoca en la cooperación entre las Partes en temas de aplicación de leyes ambientales (la disposición mencionada en el numeral 4 del párrafo *supra*). En la práctica, dicha cooperación ha sido instrumentada a través de proyectos y acciones ejecutados(as) con el apoyo de grupos de trabajo específicos que funcionan bajo el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), constituida por el ACAAN.

² El Acuerdo de Asociación Transpacífico (*TPP*, por sus siglas en inglés) tiene su origen en el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (conocido como P4) entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, suscrito en 2005 y en vigencia desde 2006. El proceso de negociación del *TPP* comenzó en 2008 cuando se anunció la intención de Estados Unidos para participar en el P4. Ese mismo año durante la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (*APEC*, por sus siglas en inglés) (Lima, Perú), Australia, Perú y Vietnam formalizaron su interés por adherirse a las negociaciones del acuerdo, con lo cual dio inicio la negociación formal del *TPP*. Poco a poco, más países de la región se han unido a las negociaciones; actualmente, los países que participan en éstas son: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

De lo anterior se desprende que esta investigación tiene como objetivo general, el de analizar la cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental derivada del TLCAN, a través del caso particular de los grupos de trabajo de aplicación de dicha legislación en el marco de la CCA. Es importante decir, que los objetivos específicos corresponden, en cada caso al contenido de cada capítulo en particular.

En el Capítulo 1, se establece un marco teórico general para revisar conceptos relevantes en el ámbito de la cooperación internacional en materia ambiental, entre ellos: desarrollo sustentable; cooperación internacional; cooperación internacional en materia ambiental; instrumentos de cooperación internacional en materia ambiental; tratados internacionales en materia ambiental; tratados y foros comerciales internacionales; y tratados de libre comercio.

Como parte del marco teórico del Capítulo 1, también se estudia la evolución de la cooperación internacional ambiental en un caso particular del contexto multilateral: la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Además, se examina cómo se inserta dicha cooperación en algunos foros y tratados comerciales –o relacionados con el tema comercial– notables para los efectos de la investigación, a saber: la Organización Mundial de Comercio (OMC); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (*DR-CAFTA*, por sus siglas en inglés); y el Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile (*CCFTA*, por sus siglas en inglés).

En el capítulo 2, con el fin de encuadrar la creación de la CCA, se muestra la estructura del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) –paralelo al TLCAN– y las disposiciones generales de aplicación de la legislación ambiental contenidas en el mismo. Esto no sin antes explicar el contexto y antecedentes de negociación de dicho acuerdo, por su importancia en términos del objetivo del proyecto de investigación.

Para abordar el caso específico de la CCA, en el Capítulo 3, se señalan sus características generales y se presenta su estructura básica y áreas temáticas de trabajo. Adicionalmente, se exponen brevemente las generalidades de otro de sus aspectos

relevantes: el mecanismo de consultas y solución de controversias, previsto en el ACAAN a instrumentarse por medio de la CCA, presentando asimismo los resultados de la investigación sobre si las Partes de dicho acuerdo han recurrido a este mecanismo.

En el Capítulo 4, como última parte de la investigación, se lleva a cabo un análisis del Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA o *EWG* por sus siglas en inglés³) y del Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (*NAWEG*, por sus siglas en inglés⁴), como instrumentos de cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental en el marco de la CCA, haciendo referencia a sus principales actores y actividades. De igual forma, se presenta información que permite contribuir con una evaluación de la efectividad de esta cooperación para vislumbrar sus retos y oportunidades.

Finalmente, es importante mencionar que la relevancia teórica de este proyecto de investigación radica en sus aportaciones al análisis de la cooperación internacional en materia ambiental desde una perspectiva que busca rescatar el valor de dicha cooperación como un instrumento destacado en los avances para la atención apropiada de problemas socio-ambientales. Lo anterior, sin dejar de ser crítico al respecto, al mostrar los retos que existen para ello, en especial en el campo de la aplicación de la legislación ambiental. Asimismo, este estudio adquiere valor desde el punto de vista práctico, ya que podría resultar útil como base en la formulación de políticas públicas comerciales, ambientales y de cooperación internacional. En este sentido, el proyecto está dirigido a toda aquella persona interesada en los temas abordados en la investigación, especialmente a estudiantes de licenciaturas o maestrías relacionadas con dichos temas, así como a funcionarios de gobierno e investigadores que se desarrollan en los campos abarcados.

³ *EWG: Enforcement Working Group –a veces referido como Enforcement and Compliance Working Group–.*

⁴ Este grupo de trabajo es más conocido por su acrónimo en inglés: *NAWEG*, cuyo significado es *North American Wildlife Enforcement Group*.

Marco metodológico

El presente proyecto de investigación aplicada tiene como hilo conductor el método deductivo. En este sentido, para proveer de contexto a la investigación se parte de un punto general consistente en el establecimiento de un marco teórico de conceptos relevantes en el ámbito de la cooperación internacional en materia ambiental, su evolución en un marco multilateral de especial relevancia, y su inserción en foros y tratados comerciales. Poco a poco, la investigación se va orientando hacia puntos más particulares hasta llegar a su punto focal: la cooperación internacional instrumentada a través de los grupos de trabajo de aplicación de la legislación ambiental en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA).

El método deductivo empleado a lo largo de toda la investigación, se apoya principalmente en el método analítico, a fin de examinar a conciencia cada uno de los temas que la integran. Igualmente, se recurre al método histórico y al comparativo; el primero para estudiar las partes relativas a evolución y puntos de referencia en el tiempo, y el segundo para analizar los contrastes en el tratamiento del tema ambiental en algunos esquemas internacionales de carácter comercial, especialmente en diferentes tratados de libre comercio en los que participa México, Canadá y/o Estados Unidos, países integrantes de la CCA.

En cuanto a su profundidad, la investigación es descriptiva, exploratoria (interpretativa) y en cierto sentido predictiva, tomando en cuenta que en la última parte se lleva a cabo un análisis de retos y oportunidades de la cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental en el marco de la CCA. El tipo de información utilizada es cualitativa. En lo relativo a las fuentes de información, se realiza una revisión documental de libros, artículos especializados, tesis, documentos gubernamentales, documentos de organizaciones internacionales, entre otros. Asimismo, se muestra información obtenida mediante entrevistas semi-estructuradas realizadas a expertos en el tema que atañe a la investigación, las cuales resultan de gran utilidad tomando en cuenta el número reducido de material dedicado al punto focal del proyecto, dado que las fuentes que lo abordan son primordialmente editadas por la misma CCA; en este orden de ideas, es un campo de investigación a explotar en el futuro.

Capítulo 1. Marco teórico: Cooperación internacional en materia ambiental

1.1 Definiciones relevantes

Desarrollo sustentable

El concepto de desarrollo sustentable apareció en 1987 en el Reporte “Nuestro Futuro Común”, también conocido como Informe Brundtland, realizado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Según dicho Informe, el desarrollo sostenible es aquel que satisfice las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.⁵ En este sentido, el concepto implica a su vez otros dos:

- El concepto de necesidades, en particular las relacionadas con la pobreza, las cuales deben ser primordiales.
- La idea de limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social sobre la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras.

Al respecto, el Informe indica también que el desarrollo sustentable es un proceso de cambio en el que la explotación de recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico, y el cambio institucional están todos en armonía y mejoran la satisfacción de necesidades presentes y futuras.

El Informe Brundtland habla de nuevos enfoques del desarrollo destacando aspectos económicos, sociales y ambientales; los tres componentes básicos del desarrollo sustentable. La protección ambiental es inherente al concepto de desarrollo sustentable. Un mundo en el que la pobreza y la inequidad son endémicas siempre será propenso a crisis ecológicas y de otro tipo. El desarrollo sustentable requiere satisfacer las necesidades básicas de todos, extendiendo la oportunidad de acceder a una mejor vida. La OMC (2004) destaca que el Informe sostiene que un mayor crecimiento económico podría generar los

⁵ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1987). *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*. Recuperado el 3 de marzo de 2014, de http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf

recursos necesarios para combatir lo que se ha llegado a designar como la "contaminación de la pobreza".⁶

Cooperación internacional

Cuando se habla de cooperación internacional, suele acotársele al concepto de cooperación internacional para el desarrollo, el cual implica la existencia de países receptores y donantes de recursos. No obstante, la cooperación internacional es un esquema mucho más amplio, lo cual no significa que se aleje del propósito estructural de todo tipo de cooperación: el desarrollo, que hoy día no se limita a la consideración de la dimensión económica, sino a la de un desarrollo sustentable que implique la dimensión económica en conjunto con la social y la ambiental.

Tras analizar varias definiciones de cooperación internacional y cooperación internacional para el desarrollo, así como ideas relacionados con ambos conceptos, y tomando en cuenta la configuración actual del sistema internacional, puede afirmarse que la cooperación internacional es un conjunto de acciones de colaboración y políticas coordinadas entre diversos actores del sistema internacional, para alcanzar objetivos de interés nacional y/o comunes, así como para enfrentar desafíos que supongan la conjunción de esfuerzos; teniendo como propósito fundamental el desarrollo sostenible, con los beneficios económicos, sociales y ambientales que éste implica. Vale la pena mostrar algunas de las definiciones e ideas revisadas:

- La cooperación internacional es entendida como la interacción creativa entre los Estados, la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento. Es un enfoque coordinado de problemas que afronta la comunidad internacional. (Pérez y Sierra, 1998, citado en Cid, 2007)
- En la cooperación internacional los actores ajustan su comportamiento a las preferencias actuales o anticipadas de otros, a través de un proceso de coordinación de políticas. (Keohane y Milner, 1996).

⁶ Organización Mundial de Comercio (OMC), División de comercio y medio ambiente. (2004). *El comercio y el medio ambiente en la OMC*. Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_env_s.pdf

- La cooperación internacional para el desarrollo “alude a los flujos de intercambio no lucrativos que se producen entre diversos actores del Sistema Internacional para promover el desarrollo integral y sustentable del orbe, a través de acciones que pueden incluir la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos.”⁷
- En lo que pudiera denominarse el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo (SICD) participan Estados, Organizaciones Internacionales, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), instituciones educativas, de investigación y privadas, así como gobiernos locales y municipales, entre otros.⁸
- Villanueva (2008) rescata un concepto de cooperación internacional manejado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), al menos hasta antes de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). El indica que el término se refiere al conjunto de acciones que derivan de los flujos de intercambio que se producen entre sociedades nacionales diferenciadas en la búsqueda de beneficios compartidos en los ámbitos del desarrollo económico y el bienestar social, o bien, que se desprenden de las actividades que realizan tanto los organismos internacionales que integra el Sistema de las Naciones Unidas como aquellos de carácter regional, intergubernamentales o no gubernamentales, en cumplimiento de intereses internacionales particularmente definidos. La cooperación internacional así descrita se entiende como la movilización de recursos financieros, humanos, técnicos y tecnológicos para promover el desarrollo internacional.

Cooperación internacional en materia ambiental

Villanueva (2008) señala que la cooperación ambiental puede entenderse como una vertiente de la cooperación internacional, consistente en un “conjunto de acciones dirigidas a la preservación y protección del medio ambiente y a la búsqueda de soluciones a los

⁷ Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (s.f.). Recuperado el 6 de marzo de 2014, de <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

⁸ Idem.

problemas ambientales con el objetivo primordial de lograr un desarrollo sustentable y el bienestar de la sociedad en general”.

En ese mismo tenor, DeSombre (2007) caracteriza a la cooperación internacional ambiental como el medio por el cual se mitigan la mayoría de los problemas ambientales o al menos se manejan de una mejor forma. Señala que al existir una desconexión entre los sistemas ecológicos y los políticos, la atención a las preocupaciones es difícil pero al mismo tiempo necesaria, y que trabajar conjuntamente en la prevención o atención de problemas ambientales puede beneficiar a todas las partes –al menos, al considerarlas como un agregado–.

La cooperación internacional ambiental puede estar enfocada en uno o varios aspectos específicos; por ejemplo, la cooperación internacional en materia de biodiversidad se refiere a las estrategias de colaboración entre los países que permitan su conservación y uso sostenible, a través del intercambio de experiencias adquiridas a nivel nacional y de buenas prácticas, así como para el establecimiento de compromisos y la búsqueda de oportunidades de financiamiento⁹. Por su parte, con base en los objetivos¹⁰ del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), puede decirse que la cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental es aquella enfocada en mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales.

Instrumentos de cooperación internacional en materia ambiental

DeSombre (2007) define estos instrumentos, a veces referidos regímenes, como cualquier esfuerzo sostenido de cooperación internacional ambiental, los cuales pueden darse formal o informalmente, dentro o fuera de instituciones internacionales, y pueden tener lugar incluso sin negociaciones de alto nivel en las que intervenga el gobierno.

El principal instrumento de cooperación internacional de política ambiental son los tratados internacionales, que pueden ser bilaterales, regionales o globales dependiendo del alcance del asunto y de los deseos de los actores involucrados. (DeSombre, 2007)

⁹ Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (s.f.). *Cooperación internacional*. Recuperado el 5 de marzo de 2014, de <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/index.html>

¹⁰ Específicamente el Objetivo (g) contenido en el Artículo I del ACAAN.

Otros dos instrumentos de cooperación internacional son: el derecho internacional consuetudinario y lo que se conoce como *soft law* (*derecho flexible*¹¹). El primero no surge de procesos de negociación estándar, y se requieren dos cosas para que un principio se convierta en una ley internacional consuetudinaria: 1) los estados deben actuar en una forma consistente con el principio (ya sea por llevar a cabo una acción o por abstenerse de hacerlo); y 2) deben actuar de tal forma porque creen que están legalmente obligados a ello; como ejemplo puede mencionarse la obligación de un estado de “no permitir o usar su territorio de tal forma que cause un daño en o al territorio de otro”¹². Por su parte, la *soft law* es aquella que no es técnica ni legalmente vinculante pero que puede adquirir el carácter de norma de derecho internacional; ejemplos de *soft law* son los códigos adoptados por organizaciones internacionales, así como las resoluciones y declaraciones realizadas por organizaciones internacionales como las emitidas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU). (DeSombre, 2007)

Tratados internacionales en materia ambiental

Según el Artículo 2 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, un tratado es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”¹³. Existen tratados que establecen un marco normativo en un campo determinado tanto para los Estados, como para las personas físicas y morales que residen en sus territorios (Barrera, 2012). Si el marco normativo abarca el campo ambiental, evidentemente se trata de un tratado internacional en materia ambiental.

Tratados y foros comerciales internacionales

Los tratados o acuerdos comerciales internacionales son aquellos acuerdos cuya

¹¹ *Soft law o weak law*, o como se le ha denominado en castellano: “derecho flexible”, “pre-derecho” o “derecho blando o en agraz”. (Del Toro, s.f.)

¹² Por citar un caso, en 1935 este principio fue utilizado como argumento en una controversia sobre contaminación de aire transfronteriza entre Estados Unidos y Canadá. (DeSombre, 2007)

¹³ *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969*. (1969). Recuperado el 7 de marzo de 2014, de https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf

normatividad regula los flujos de comercio y/o inversión entre países (Barrera, 2012). En este mismo orden de ideas, los foros comerciales internacionales son espacios de reunión para discutir asuntos de interés en materia comercial a nivel internacional; estos espacios incluyen las instituciones del sistema mundial de comercio.¹⁴

Tratados de libre comercio

Son aquellos cuyo propósito es establecer una zona de libre comercio, que es un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios de dicha zona de libre comercio (Artículo XXIV del GATT, citado en Barrera, 2012).

1.2 Evolución de la cooperación internacional en materia ambiental en el contexto multilateral en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, Suecia; 5 al 16 de junio de 1972)

Esta Conferencia, es considerada como el evento que convirtió al medio ambiente en un tema de relevancia internacional.¹⁵ Su resultado fue la aprobación de la Declaración de Estocolmo¹⁶, la cual señala que “(...) se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera [–la ambiental–]. Una clase creciente de problemas, ya que son de alcance regional o global o porque afectan a la esfera internacional común, requerirán amplia cooperación entre las naciones y acción de las organizaciones internacionales en el interés común. La Conferencia hace un llamado a los gobiernos y a las personas para que unan esfuerzos para

¹⁴ Definición propia basada en la definición de la palabra “foro” del Diccionario de la Real Academia Española y las ideas sobre tratados expresadas en esta investigación.

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (s.f.). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.unep.org/geo/GEO3/spanish/040.htm>

¹⁶ Su nombre completo es Declaración de las Naciones Unidas de la Conferencia sobre el Medio Humano.

la preservación y mejora del medio humano en beneficio de toda la gente y de su posteridad”.¹⁷

El Principio 24¹⁸ de la Declaración indica que: “Las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejora del medio ambiente deben ser manejadas en un espíritu cooperativo por todos los países (...). La cooperación a través de acuerdos multilaterales o bilaterales u otros medios apropiados es esencial para controlar (...), prevenir, reducir y eliminar efectos perjudiciales al medio ambiente resultantes de actividades llevadas a cabo en todas las esferas (...)”.¹⁹

Como parte operativa de la Declaración, se aprobó el Plan de Acción sobre el Medio Humano, cuya referencia a cooperación internacional más general se encuentra en la Recomendación 2: “Los países que están dispuestos a lanzar un programa de mejora [–del medioambiente–] deberán estar preparados para dar la bienvenida a la cooperación internacional, buscando el consejo o la asistencia de los organismos internacionales competentes”.²⁰

La Conferencia de 1972 también sirvió como base para el lanzamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “la voz ambiental” del sistema de Naciones Unidas. La misión del PNUMA habla por sí misma de su vocación de promotor de la cooperación internacional: “Proporcionar liderazgo y animar a la asociación para el cuidado del medio ambiente a través de inspirar, informar y permitir a las naciones y las personas mejorar su calidad de vida sin comprometer la de las futuras generaciones”. De igual manera, lo hace uno de sus objetivos principales: “desarrollar instrumentos ambientales internacionales y nacionales”.²¹

Actualmente, el PNUMA se organiza en siete divisiones: 1) Cooperación Regional

¹⁷ *Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment*. (1972). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>

¹⁸ La Declaración consta de 26 Principios en total.

¹⁹ *Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment*. (1972). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>

²⁰ Idem.

²¹ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (s.f.). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.unep.org/spanish/About/>

(DRC, por sus siglas en inglés²²); 2) Alerta Temprana y Evaluación (DEWA); 3) Implementación de Política Ambiental (DEPI); 4) Tecnología, Industria y Economía (DTIE); 5) Legislación Ambiental y Convenciones (DELIC); 6) Comunicación e Información Pública (DCPI); y 7) Coordinación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (DGEF). La DCR lidera el trabajo en las regiones iniciando, coordinando y catalizando la cooperación y acción regional y subregional en temas ambientales; es una especie de eje entre las Divisiones Técnicas del PNUMA –presentadas del numeral 2 al 7– y las seis Oficinas Regionales del PNUMA: 1) Oficina Regional para África; 2) Oficina Regional para Asia y el Pacífico; 3) Oficina Regional para Europa; 4) Oficina Regional para América Latina y el Caribe; 5) Oficina Regional para América del Norte; y 6) Oficina Regional para Asia Occidental.²³

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil; 3 al 14 de junio de 1992)

Esta Conferencia, mejor conocida como Cumbre de la Tierra, marcó un hito por el tratamiento integral de los temas ambientales globales, incorporando el desarrollo sostenible como meta principal. En este sentido, los acuerdos derivados de la Conferencia establecieron un régimen internacional de cooperación, cuyo objetivo es alcanzar la plena incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo (Carmona, 2012). Dichos acuerdos fueron:

- La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo: De acuerdo con su Preámbulo, uno de sus objetivos es “establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas”. Dicha Declaración consta de 27 Principios, entre los cuales hay varios referentes a cooperación; el de cobertura más amplia es el Principio 7 que establece que “Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la

²² Las siglas presentadas en el numeral 1 al 7 de este párrafo, están presentadas en inglés.

²³ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (s.f.). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=296>, <http://www.unep.org/DRC/>

integridad del ecosistema de la Tierra”.²⁴

- La Agenda 21 (a veces referida como Programa 21): Es un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible, ideado para que desde el momento de su aprobación hasta el siglo XXI se aplicara por los gobiernos, organismos de desarrollo, organizaciones de la ONU y grupos independientes de todas las áreas en las cuales la actividad económica humana tuviera efectos sobre el medio ambiente.²⁵ En relación a cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental –tema específico de cooperación que inspira esta investigación–, la Sección 4 de la Agenda²⁶ “Medios de ejecución” en su Capítulo 39 “Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales”, contiene un apartado de “Mecanismos de aplicación” que en su inciso b señala que los Estados parte de acuerdos internacionales podrán examinar los medios apropiados en que los organismos internacionales pertinentes, como el PNUMA, podrían contribuir al perfeccionamiento ulterior de los mecanismos y procedimientos para promover y verificar la aplicación eficaz, plena y expedita de los instrumentos jurídicos internacionales ambientales.²⁷
- Declaración sobre Principios Relativos a los Bosques: Según su Preámbulo, estos principios reflejan el primer consenso global sobre bosques. A través de la Declaración, los países aceptaron el compromiso de aplicar sus principios con prontitud y de evaluarlos constantemente para determinar su idoneidad para continuar con la cooperación internacional relacionada con los bosques.

Adicionalmente a los documentos anteriormente enlistados, quedaron abiertos para firma el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica.

²⁴ *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo*. (1992). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

²⁵ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Departamento de Información. (1992). *Resumen de Prensa del Programa 21*. Recuperado el 17 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/basicinfo.html>

²⁶ La Agenda 21 está dividida en cuatro secciones: 1) Dimensiones sociales y económicas; 2) Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo; 3) Fortalecimiento de los grupos principales (se refiere a los grupos sociales principales) y 4) Medios de ejecución.

²⁷ *Agenda 21*. (1992). Recuperado el 17 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>

Cumbre del Milenio (Nueva York, Estados Unidos de América; septiembre de 2000)

Durante la Cumbre se aprobó la Declaración del Milenio que representa un compromiso de los países firmantes con una nueva alianza mundial para hacer frente a los grandes retos de la humanidad de cara al nuevo milenio. En la sección “Valores y Principios” de la Declaración se reafirma la determinación de apoyar los esfuerzos encaminados a hacer respetar la cooperación internacional para resolver problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.²⁸ En el marco de esta Cumbre del Milenio surgieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)²⁹, cuyo plazo de cumplimiento se fijó para 2015 y entre los cuales se establece como Objetivo 7 “Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”. En el Informe 2013 de los ODM se menciona que la sostenibilidad del medio ambiente está gravemente amenazada, lo cual exige un nivel mayor de cooperación mundial.³⁰

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica; 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002)

Como su nombre deja ver, el tema central de esta Cumbre fue cómo se debía transformar al mundo para asegurar el desarrollo sostenible; se buscó acordar la implementación de acciones concretas en tiempos delimitados en base al camino trazado por la Cumbre para la Tierra de Río de Janeiro 1992.³¹

Los documentos más importantes resultantes de esta Cumbre fueron la Declaración política y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. La primera, hace un llamamiento para fomentar la cooperación mutua entre las civilizaciones y los pueblos del mundo, en miras del compromiso con el

²⁸ *Declaración del Milenio*. (2000). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

²⁹ Los ocho Objetivos del Milenio (ODM) son: 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer; 4) Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

³⁰ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013*. Recuperado el 17 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>

³¹ Centro de Información de las Naciones Unidas. (s.f.). Recuperado el 17 de febrero de 2014, de <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/wssd.htm>

desarrollo sostenible; por su parte, el Plan de Aplicación reafirma la adhesión a los Principios de Río, a la Agenda 21 (o Programa 21), y a las metas convenidas internacionalmente en relación con el desarrollo, incluidas, entre otras, las de la Declaración del Milenio.³² Como parte del espíritu de cooperación, durante la Cumbre se anunciaron asociaciones entre actores de distintos sectores de la sociedad para promover proyectos de desarrollo sostenible. Hernández (2006) señala como uno de los principales logros de la Cumbre: la promoción del apoyo mutuo entre el sistema multilateral de comercio y los acuerdos multilaterales ambientales de manera consistente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, Brasil; 20 al 22 de junio de 2012)

Esta Conferencia dio cita a líderes de gobiernos, instituciones internacionales, sector privado empresarial, organizaciones no gubernamentales y otros grupos. Su nombre abreviado “Río +20” se debe al hecho de que se realizó 20 años después de la Cumbre para la Tierra celebrada en Río en 1992.³³

Las discusiones de la Conferencia giraron alrededor de dos temas principales: 1) cómo construir una economía verde para lograr el desarrollo sostenible y liberar a la población de la pobreza, incluido el apoyo que permita a los países en desarrollo encontrar un camino verde hacia el desarrollo; y 2) cómo mejorar la coordinación internacional para el desarrollo sostenible.³⁴ Como puede observarse, ambos temas tienen como base la cooperación internacional en tres dimensiones: económica, social y ambiental, las cuales son a su vez las dimensiones del desarrollo sostenible.

Bajo ese contexto, la cooperación internacional es una parte fundamental del documento aprobado como resultado de Río +20 titulado “El futuro que queremos”, que en

³² Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2002). *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*. Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement>

³³ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f.). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>

³⁴ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *Folleto sobre Río +20*. Recuperado el 18 de febrero de 2014, de http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish_riomas20.pdf

su apartado “Nuestra visión común” numeral 11 expresa que se reafirma el compromiso “de fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a los persistentes problemas relacionados con el desarrollo sostenible (...)”. Asimismo, la cooperación internacional es abordada en diversas partes del documento en temas específicos tales como residuos, productos químicos, especies amenazadas, coordinación entre acuerdos ambientales multilaterales, tecnologías ambientales racionales, creaciones de capacidades mediante cooperación científica y técnica, entre otros.³⁵

“El futuro que queremos” sienta las bases de los ODS, actualmente en desarrollo de cara a la agenda de desarrollo de Naciones Unidas posterior a 2015, año establecido para cumplir los ODM surgidos en la Cumbre del Milenio, celebrada en el año 2000.³⁶

1.3 La cooperación internacional en materia ambiental en los foros y tratados comerciales –o relacionados con el tema comercial–

1.3.1 Organización Mundial de Comercio (OMC)

El debate del tema ambiental en el sistema GATT comenzó en los años setenta como consecuencia del contexto internacional, caracterizado por presiones de grupos ambientalistas en los países desarrollados y preocupaciones de una “condicionalidad verde” vinculada a las oportunidades de acceso a los mercados.³⁷

En las rondas realizadas en el marco del GATT en el periodo 1970-1990 hubo varios avances en el tema ambiental, pero es 1992 el año que marca un hito con la celebración de la Cumbre de la Tierra en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que llamó la atención sobre el papel del comercio internacional en la mitigación de la pobreza y en la lucha contra la degradación ambiental.³⁸

La nueva dimensión del tema ambiental en el sistema multilateral de comercio se hace evidente en 1994 cuando se establece la Organización Mundial de Comercio (OMC).

³⁵ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *Resolución 66/288 El futuro que queremos*. Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>

³⁶ Idem.

³⁷ Organización Mundial de Comercio (OMC), División de comercio y medio ambiente. (2004). *El comercio y el medio ambiente en la OMC*. Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_env_s.pdf

³⁸ Idem.

Así lo pone de manifiesto el primer párrafo del Preámbulo del Acuerdo por el que se establece la OMC³⁹: “*Reconociendo* que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a (...) acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo (...)”.

Los debates sobre comercio y medio ambiente han seguido cuatro parámetros básicos:⁴⁰

1. La OMC no es un organismo de protección ambiental ni aspira serlo. No obstante, los Miembros de la OMC consideran que las políticas de comercio y de medio ambiente pueden complementarse entre sí, para lo cual el papel de la OMC consiste en continuar liberalizando el comercio y en garantizar que las políticas ambientales no obstaculicen el comercio y que las normas comerciales no perturben la adecuada protección ambiental.⁴¹
2. La OMC considera que sus normas proporcionan un margen suficiente a los Miembros para que adopten políticas de protección ambiental, a condición de seguir los principios de trato nacional⁴² y cláusula de nación más favorecida⁴³. Schuler (1996) menciona que el GATT no ignora del todo los temas ambientales; por ejemplo, el artículo XX del GATT, prevé casos en los que los Miembros de la OMC pueden quedar exentos de las normas del GATT, que contemplan que los Miembros de la OMC pueden adoptar medidas de política que sean incompatibles con las disciplinas del GATT pero necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (apartado b), o relativas a

³⁹ Realizado el 15 de abril de 1994 en Marrakech.

⁴⁰ Organización Mundial de Comercio (OMC), División de comercio y medio ambiente. (2004). *El comercio y el medio ambiente en la OMC*. Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_env_s.pdf

⁴¹ Así se refleja en la Decisión sobre Comercio y Medio Ambiente, firmada en Marrakech en 1994, en la que se afirma que no debe haber contradicción entre la defensa y salvaguardia de un sistema multilateral de comercio abierto, y las medidas de protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sostenible. En esta decisión también se pedía la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente.

⁴² El principio de trato nacional se refiere a que no se discrimine entre productos importados y productos similares producidos en el país.

⁴³ La cláusula de nación más favorecida se refiere a que no se discrimine entre productos similares importados de distintos socios comerciales.

la conservación de los recursos naturales agotables (apartado g).⁴⁴

3. Un mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo, dado que en ellos la pobreza es la preocupación política número uno y el obstáculo más importante para la protección ambiental. Por ello, la OMC señala como condiciones necesarias para la protección del ambiente y el desarrollo sostenible: la liberalización del comercio aplicada a las exportaciones; y las transferencias financieras y tecnológicas.
4. La inminente necesidad de mejorar la coordinación entre comercio y medio ambiente, incluida la comunicación entre los funcionarios de ambas esferas. Además, se considera que la cooperación multilateral, a través de los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMA) constituyen el mejor enfoque para resolver los problemas ambientales transfronterizos, tanto a nivel regional como a nivel mundial, reflejando el interés común y la responsabilidad compartida de la comunidad internacional con el cuidado ambiental, dado que las soluciones unilaterales pueden ser discriminatorias o proteccionistas y frecuentemente implican la aplicación extraterritorial de normas ambientales.

Respecto a este último punto, es importante mencionar que en la actualidad están en vigor más de 250 AMUMA, de los cuales varios contienen disposiciones relacionadas con el comercio. Un ejemplo de ello es que un AMUMA podría autorizar el comercio de un determinado producto entre sus partes, pero prohibir el comercio de ese mismo producto con países que no hayan firmado el acuerdo, lo cual podría ser incompatible con la cláusula de nación más favorecida.⁴⁵

Ante estas preocupaciones, los Miembros de la OMC han entablado negociaciones sobre la relación entre las normas de la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, como parte del Programa de Doha para el Desarrollo, aprobado en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha, Qatar, en noviembre de 2001.⁴⁶

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002),

⁴⁴ Organización Mundial de Comercio (OMC). (s.f.). Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envt_intro_s.htm

⁴⁵ Organización Mundial de Comercio (OMC). (s.f.). Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_neg_mea_s.htm

⁴⁶ Idem.

celebrada en el marco de la ONU, se instó a fortalecer la cooperación entre el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y otros órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la OMC. En concordancia con ello, existen diversas formas de cooperación⁴⁷ e intercambio de información entre las Secretarías de la OMC y de los AMUMA.⁴⁸

1.3.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

En palabras de la OCDE, las políticas para afrontar los retos ambientales requieren cooperación internacional.⁴⁹ En este orden de ideas, su objetivo principal es “promover políticas para el crecimiento económico sustentable y el empleo, un mejor nivel de vida y la liberalización comercial”⁵⁰. Considerando que dicho objetivo cuenta con un componente de crecimiento económico sustentable⁵¹, es de esperarse que las actividades de la OCDE en materia ambiental sean amplias y que varias sean las partes de su estructura involucradas de una u otra manera con el tema.

El Comité de Política Ambiental (*EPOC*, por sus siglas en inglés)⁵² es el área de la OCDE que ejecuta su Programa Ambiental, cuyas actividades 2013-2014 se dividen en las siguientes áreas temáticas⁵³:

⁴⁷ Estas formas de cooperación incluyen: sesiones de información celebradas por el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC con las Secretarías de los AMUMA; intercambio de documentos; suministro de asistencia técnica a los países en desarrollo en la esfera del comercio y el medio ambiente; y organización de actividades colaterales por la Secretaría de la OMC con ocasión de las reuniones de las partes en los AMUMA. Asimismo, varias Secretarías de los AMUMA y organizaciones internacionales ya han obtenido la condición de observador en el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.

⁴⁸ Organización Mundial de Comercio (OMC). (s.f.). Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_neg_me_a_s.htm

⁴⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2011). *Better policies for better lives, The OECD at 50 and beyond*. Recuperado el 9 de marzo de 2014, de <http://www.oecd.org/about/47747755.pdf>

⁵⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *OECD Work on environment, Brochure 2013-2014*. p. 2. Recuperado el 9 de marzo de 2014, de <http://www.oecd.org/env/2013-2014Brochure.pdf>

⁵¹ Para la OCDE, el crecimiento económico sustentable hace un balance entre consideraciones económicas, sociales y ambientales. Esta idea coincide con el concepto de desarrollo sustentable expresado en esta investigación.

⁵² El *EPOC* se estableció en 1971.

⁵³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *OECD Work on environment, Brochure 2013-2014*. Recuperado el 9 de marzo de 2014, de <http://www.oecd.org/env/2013-2014Brochure.pdf>

- Revisión de pares (principalmente, Exámenes/Evaluaciones de Desempeño Ambiental), Indicadores y Perspectivas: Esta línea se enfoca en proveer análisis de retos ambientales clave presentes y futuros. Las Evaluaciones de Desempeño Ambiental son ejercicios importantes que han logrado identificar puntos destacables, que en algunos casos han sido integrados como mecanismos e instrumentos de política pública.
- Cambio climático: Su misión es responder a la complejidad de esta problemática con el análisis de las políticas de menor costo.
- Biodiversidad: Línea temática que promueve la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad y los ecosistemas.
- Agua: Tiene como objetivo de gran alcance lograr la seguridad del manejo y acceso a este recurso natural.
- Eco-innovación: Fomenta soluciones innovadoras para una economía verde.
- Herramientas de política ambiental y Evaluación: Su objetivo es asegurar que las políticas son económicamente eficientes y ambientalmente efectivas.
- Productividad de los recursos y Desechos: Su guía de acción es reducir, reutilizar y reciclar materiales y recursos.
- Políticas sectoriales de transporte y agricultura: Esta línea trabaja en la integración de preocupaciones ambientales en políticas sectoriales de transporte y agricultura.
- Seguridad de químicos, pesticidas, biotecnología y nanomateriales: Esta división se creó con el objeto de proteger la salud humana y el ambiente de dichos materiales.
- Medioambiente en la economía global: Su misión es hacer que la globalización y el medioambiente sean compatibles y de apoyo mutuo, por lo que incluye los binomios medio ambiente-desarrollo y medio ambiente-comercio. En este tema se trabaja sobre la base de la Estrategia de Crecimiento Verde⁵⁴, conforme a la cual el ambiente y la economía no pueden ser consideradas de manera aislada, sino que las consideraciones ambientales deben ser parte inherente de la formulación de políticas y del planeamiento de desarrollo.

⁵⁴ La Estrategia de Crecimiento Verde fue lanzada en mayo de 2011 durante la Reunión del Consejo Ministerial.

Otra área de la OCDE altamente involucrada con el tema ambiental, es el Comité de Asistencia para el Desarrollo (*DAC*, por sus siglas en inglés)⁵⁵ que tiene como mandato promover el desarrollo de cooperación y otras políticas para contribuir al desarrollo sustentable⁵⁶. El *DAC* cuenta con la Red de Cooperación sobre Medioambiente y Desarrollo (*ENVIRONET*), dedicada a promover y facilitar la integración del medioambiente y cambio climático en todos los aspectos de la cooperación para el desarrollo.⁵⁷ *ENVIRONET* reúne representantes de agencias de cooperación para el desarrollo de países miembros del *DAC*⁵⁸ y de agencias multilaterales como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); en calidad de observadores, también participan representantes de la sociedad civil y países en desarrollo.⁵⁹

1.3.3 Tratados de Libre Comercio

1.3.3.a *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. Murillo (2008) y Schuler (1996) coinciden en que el TLCAN sienta un precedente en el tratamiento de los temas ambientales en los tratados comerciales. Esto por tratarse del primer acuerdo comercial que reconoce el compromiso de promover el desarrollo sustentable y la expansión del comercio internacional de forma congruente con la conservación y la protección del medio ambiente (Villanueva, 2008). Así lo refleja Preámbulo del Tratado, del cual se presentan algunos extractos por ser pertinentes para el objetivo de la presente investigación:

“Los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, del Canadá y de los Estados Unidos de América, decididos a:

⁵⁵ El *DAC* fue creado en 1961.

⁵⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). Recuperado el 9 de marzo de 2014 de <http://www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteedac.htm>

⁵⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). Recuperado el 9 de marzo de 2014 de <http://www.oecd.org/dac/environment-development/aboutusenvironet.htm>

⁵⁸ Los criterios de evaluación de países candidatos para ser miembros del *DAC* son: existencia de estrategias apropiadas, políticas y marcos institucionales que aseguren la capacidad de ejecutar un programa de cooperación para el desarrollo; una medida aceptada de esfuerzo; y la existencia de un sistema de desempeño de monitoreo y evaluación. Actualmente el *DAC* cuenta con 29 países miembro (Ver lista en: <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>)

⁵⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). Recuperado el 9 de marzo de 2014 de <http://www.oecd.org/dac/environment-development/aboutusenvironet.htm>

REAFIRMAR los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus naciones;

CONTRIBUIR al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional;

DESARROLLAR sus respectivos derechos y obligaciones derivados (...) de (...) instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional;

EMPRENDER todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente;

PROMOVER el desarrollo sostenible;

REFORZAR la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental; (...)"⁶⁰

Alvarado (2003) presenta las disposiciones ambientales del TLCAN con una estructura ordenada que permitirá una fácil comprensión de las mismas, dividiéndolas en siete subtemas, de los cuales ya se abordó el Preámbulo, por lo que se procede con los otros seis subtemas:

1. Relación entre el TLCAN y otros Acuerdos Ambientales y de Conservación: El artículo 104 establece que de haber una contradicción entre el Tratado y las obligaciones específicas en materia comercial contenidas en acuerdos de la materia referida⁶¹, las obligaciones derivadas de éstos prevalecerán en la medida de la incompatibilidad siempre que, cuando una Parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance para cumplir con tales obligaciones, elija la que presente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del Tratado.⁶²

⁶⁰ *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://idatd.eclac.cl/controversias/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_de_L_Norte-TLCAN.pdf

⁶¹ En el artículo referido se mencionan la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (*CITES*, por sus siglas en inglés), el Protocolo de Montreal, el Convenio de Basilea, y algunos de carácter bilateral de conformidad con el Anexo 104.1 del Tratado.

⁶² *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*. Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://idatd.eclac.cl/controversias/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_de_L_Norte-TLCAN.pdf

2. Medidas sanitarias y fitosanitarias (Capítulo VII, Sección B): Bajo el artículo 712, cada Parte tiene derecho a adoptar, mantener o aplicar medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal en su territorio, así como derecho a fijar el nivel de protección apropiado para ello⁶³, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 715 que indica que al llevar a cabo una evaluación de riesgo, cada una de las Partes tomará en cuenta, entre otros elementos, las condiciones ecológicas y otras condiciones ambientales que deban considerarse (Amador, 2008).
3. Medidas relativas a normalización (Capítulo IX): De conformidad con el Artículo 904, las partes tienen derecho a adoptar, mantener o aplicar medidas relativas a normalización, incluyendo las referentes a la seguridad o a la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente, o del consumidor, al igual que cualquier medida que asegure su cumplimiento o aplicación.⁶⁴ Asimismo, tienen derecho a fijar el nivel de protección que consideren apropiado para ello, de conformidad con el Artículo 907(2), que establece que al realizar la evaluación del riesgo, una Parte puede tomar en cuenta las condiciones ambientales, entre otros elementos.⁶⁵ Estos derechos están sujetos a los principios de trato nacional y cláusula de nación más favorecida y a que las medidas no tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio entre las Partes. Ligado al tema de cooperación, puede destacarse que en el artículo 906 se establece que las Partes trabajarán de manera conjunta, para fortalecer el nivel de seguridad y de protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente y de los consumidores, haciendo compatibles, en el mayor grado posible, sus respectivas medidas relativas a normalización, siempre que esto no implique una reducción en el nivel de seguridad o protección.⁶⁶
4. Medidas relativas a medio ambiente bajo el Capítulo XI sobre Inversión: El artículo 1114 dedicado a estas medidas señala que nada de lo dispuesto en el Capítulo XI se

⁶³ Idem.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Idem.

interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o ponga en ejecución cualquier medida, por lo demás compatible con dicho capítulo, que considere apropiada para asegurar que las inversiones en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental. Bajo este mismo artículo, las Partes reconocen que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud, seguridad o relativas a medio ambiente, por lo que no deberán eliminar, o comprometerse a eximir de la aplicación de esas medidas. El Capítulo XI provee de un mecanismo de solución de controversias para cuestiones relacionadas con inversión, en las cuales podría estar implicada una cuestión ambiental; esto sin perjuicio de los derechos y obligaciones de las Partes establecidos en el Capítulo XX, "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias" (artículo 1115).⁶⁷

5. Solución de controversias (Capítulo XX): Bajo el Capítulo XX del TLCAN, una Parte podría quejarse sobre una acción de otra Parte que adopte o mantenga medidas de protección al ambiente que cause alguna afectación al comercio sin la justificación debida o violando alguno de los principios del Tratado. Estas acciones pueden estar relacionadas con otros acuerdos ambientales, medidas sanitarias y fitosanitarias y medidas relativas a normalización (Alvarado, 2003).
6. Excepciones Generales: Según el artículo 2101, al TLCAN se incorporan, formando parte integrante del mismo, el Artículo XX del GATT y sus notas interpretativas, o cualquier disposición equivalente de un acuerdo sucesor del cual todas las Partes sean parte. Estas medidas se refieren a los apartados b⁶⁸ y g⁶⁹ del citado artículo del GATT, a los cuales se hizo referencia en el apartado relativo a la OMC contenido en esta investigación.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Medidas en materia ambiental necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal.

⁶⁹ Medidas relacionadas con la conservación de recursos naturales no renovables, vivientes o no.

1.3.3.b *Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA)*. Este Tratado, mejor conocido como *DR-CAFTA* por sus siglas en inglés, fue suscrito en agosto de 2004 por Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana. En su Preámbulo, caracteriza a las Partes como decididas a implementar el “Tratado en forma coherente con la protección y conservación del medioambiente, promover el desarrollo sostenible y fortalecer la cooperación en materia ambiental”. En congruencia con ello, este tratado comercial dedica su Capítulo 17 al tema ambiental.

Murillo (2008) señala que se debe ser consciente de que la decisión de incluir un capítulo ambiental fue más un costo de la negociación que una decisión con potencial relevante para la protección ambiental. Sin embargo, rescata su valor como un paso para establecer una relación sana y responsable entre la promoción del comercio y el medio ambiente al asumir las oportunidades y retos que esta relación implica.

El ya mencionado Capítulo 17 del *DR-CAFTA* contiene disposiciones de aplicación de la legislación ambiental y cooperación ambiental, temas de especial interés para esta investigación.

Respecto al tema de aplicación de la legislación ambiental, se reconoce como inapropiada la promoción del comercio o inversión por medio del debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en la legislación ambiental interna de cada Parte.⁷⁰ Asimismo, se establecen reglas de procedimiento básicas, entre las que destaca que cada Parte garantizará que los procedimientos correspondientes, de acuerdo con su legislación, se encuentren disponibles, para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental.⁷¹ En cuanto a participación pública, cualquier persona de una Parte puede remitir comunicaciones que aseveren que una Parte está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.⁷² En materia de diferencias entre las Partes, existe la figura de consulta ambiental colaborativa, mediante la que una Parte puede solicitar la realización de consultas con otra Parte respecto de cualquier asunto del Capítulo

⁷⁰ Artículo 17.2.2 del *DR-CAFTA*.

⁷¹ Artículo 17.3.1 del *DR-CAFTA*.

⁷² Artículo 17.7.1 del *DR-CAFTA*.

Ambiental.⁷³ Bajo esta figura, el Tratado destaca que las Partes consultantes realizarán todos los esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria, tomando en cuenta las oportunidades de cooperación relacionadas con el asunto.⁷⁴ Si esto no se logra, una Parte consultante puede solicitar la convocatoria del Consejo de Asuntos Ambientales⁷⁵ para considerar el asunto.⁷⁶ Ahora bien, si éste se refiere a si una Parte está cumpliendo con sus obligaciones de conformidad con el Artículo 17.2.1(a)⁷⁷, y las Partes no han logrado resolverlo dentro de 60 días siguientes a la entrega de una solicitud de consulta ambiental colaborativa, la Parte reclamante podrá recurrir a las disposiciones del Capítulo 20 (Solución de Controversias).⁷⁸

Por otro lado, el Artículo 17.9 del Tratado, dedicado al tema de cooperación ambiental indica en su segundo párrafo que “Las Partes se comprometen a expandir su relación de cooperación, reconociendo que la cooperación es importante para el logro de los objetivos y metas ambientales comunes, incluyendo el desarrollo y mejoramiento de la protección ambiental.” En el cuarto párrafo de este mismo artículo, se menciona que las Partes negociaron un Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA)⁷⁹, a través del cual establecieron una Comisión de Cooperación Ambiental⁸⁰ responsable del desarrollo, revisión periódica y actualización del plan de trabajo para el desarrollo de los programas, proyectos y las actividades de cooperación en materia ambiental.

El Anexo 17.9 del Capítulo Ambiental del *DR-CAFTA* señala que de acuerdo con el Artículo V del ACA, las Partes identificaron áreas prioritarias de cooperación, entre las cuales, para efectos de esta investigación, es importante destacar el área de fortalecimiento de los sistemas de gestión ambiental, incluidos el fortalecimiento de los marcos

⁷³ Artículo 17.10.1 del *DR-CAFTA*.

⁷⁴ Artículo 17.10.3 del *DR-CAFTA*.

⁷⁵ El Consejo de Asuntos Ambientales supervisa la implementación y avance del Capítulo Ambiental del *DR-CAFTA* y considera el estado de las actividades de cooperación desarrolladas en base al ACA.

⁷⁶ Artículo 17.10.4 del *DR-CAFTA*.

⁷⁷ El artículo 17.2.1 (a) establece: “Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte al comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado [–el *DR-CAFTA*–]”.

⁷⁸ Artículo 17.10.6 del *DR-CAFTA*.

⁷⁹ La negociación del ACA fue paralela a la del *DR-CAFTA*.

⁸⁰ Suscrito el 18 de febrero de 2005.

institucionales y legales y la capacidad para desarrollar, aplicar, administrar y hacer cumplir la legislación ambiental, las regulaciones, normas y políticas ambientales.⁸¹

De acuerdo con Murillo (2008), el esquema de cooperación del *DR-CAFTA* es dinámico pues opera en dos niveles: regional y bilateral, además de dar espacio a una colaboración estrecha entre las instancias que ejecutan los proyectos de cooperación, las cuales son parte de distintos sectores sociales. Al respecto, el Artículo III del ACA establece: “La cooperación a ser desarrollada bajo el acuerdo puede implementarse a través de actividades de creación de capacidades a nivel bilateral o regional, sobre la base de programas de asistencia técnica y/o financiera (...), que pueden incluir: (...) la facilitación de asociaciones, vínculos u otros canales (...) entre (...) los sectores académico, industrial, de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, y (...) los gobiernos (...)”.

Amador (2008) considera que no obstante el *DR-CAFTA* incluye un artículo de cooperación ambiental, este es bastante limitado con respecto al Acuerdo de Cooperación Ambiental negociado en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque las disposiciones contenidas en el capítulo ambiental del *DR-CAFTA* contienen diversos y mayores alcances a los establecidos en el TLCAN.

1.3.3.c Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile (CCFTA). Este tratado de libre comercio (*CCFTA*, por sus siglas en inglés) fue suscrito el 5 de diciembre de 1996, y entró en vigencia el 5 de julio de 1997.

El tratamiento del tema ambiental en el *CCFTA* mantiene un esquema basado en la experiencia del TLCAN (Murillo, 2008); al menos en lo general. En este sentido, el texto del tratado no contiene apartados específicos que sean sustanciales en la materia, sino que la menciona de manera tangencial dentro de otros temas más relevantes en términos del tratado. Asimismo, y como en el TLCAN, se firmó un Acuerdo de Cooperación Ambiental⁸² paralelo al *CCFTA*, que entró en vigor al mismo tiempo que este último.

⁸¹ Artículo V.1.a del ACA.

⁸² El Acuerdo de Cooperación Ambiental paralelo al *CCFTA* fue suscrito en Ottawa, Canadá el 6 de febrero de 1997, y entró en vigor en julio del mismo año, al mismo tiempo que el *CCFTA* y su otro acuerdo de cooperación paralelo en materia laboral.

Las principales disposiciones ambientales del *CCFTA* son⁸³:

- En el Preámbulo: “EMPRENDER todo lo anterior --reafirmar la cooperación entre las Partes; ampliar la cooperación internacional; crear un mercado más extenso para los bienes y servicios producidos en los territorios de las Partes; etc.– de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente”.
- En el Capítulo G “Inversión”, el Artículo G-14 “Medidas relativas a medio ambiente” se establecen las mismas disposiciones que en el TLCAN para el tema de inversión⁸⁴. Adicionalmente, y también como en el TLCAN, el capítulo de inversión del *CCFTA* prevé un mecanismo de solución de controversias, en las cuales podría estar implicado una cuestión ambiental.
- Respecto a la relación del *CCFTA* con tratados en materia ambiental y de conservación, el Artículo A-04 hace las mismas provisiones que el TLCAN en caso de incompatibilidad entre el *CCFTA* y dichos tratados.⁸⁵
- El Capítulo N “Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias”, no contiene disposiciones expresas sobre medio ambiente; sin embargo, alguna controversia podría estar relacionada con la materia.
- En el Artículo O-01 de “Excepciones generales”, se establecen exactamente las mismas disposiciones que en el TLCAN referentes a los apartados b y g del Artículo XX del GATT.⁸⁶

Para los propósitos de esta investigación, es importante destacar algunos de los objetivos específicos del Acuerdo de Cooperación Ambiental paralelo al *CCFTA*, enunciados en su Artículo 1⁸⁷: “promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación (...); “incrementar la cooperación (...) encaminada a conservar, proteger y mejorar (...) el medio ambiente (...); “fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes [y] reglamentos (...) ambientales”; y “mejorar la observancia y la aplicación de las

⁸³ *Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile (CCFTA)*. (1996). Recuperado el 8 de marzo de 2014, de http://www.sice.oas.org/trade/chican_s/chcaind.asp

⁸⁴ Para mayor referencia, ver el apartado de esta investigación dedicado al TLCAN.

⁸⁵ Para mayor referencia, ver el apartado de esta investigación dedicado al TLCAN.

⁸⁶ Para mayor referencia, ver el apartado de esta investigación dedicado al TLCAN.

⁸⁷ *Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Canadá*. (1997). Recuperado el 8 de marzo de 2014, de <http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/article-29526.html>

leyes y reglamentos ambientales”.

La institucionalidad del Acuerdo, establecida en su Tercera Parte, está estructurada sobre la base de una Comisión para la Cooperación Ambiental compuesta por un Consejo, un Comité Conjunto Revisor de Peticiones, un Comité Público Conjunto y un Secretariado Nacional por cada una de las Partes.⁸⁸

El procedimiento de solución de controversias, iniciado por solicitud de una de las Partes respecto a la existencia de una pauta persistente de omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la otra Parte⁸⁹, se compone de tres etapas: consultas, conciliación (ante el Consejo), y un panel arbitral⁹⁰. Como parte del procedimiento, se prevén contribuciones monetarias en caso de incumplimiento de planes de acción ambiental derivados del mismo⁹¹.

⁸⁸ Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). (s.f.). *Resumen del Tratado de Comercio entre Chile y Canadá*. Recuperado el 8 de marzo de 2014, de http://www.sice.oas.org/trade/chican_s/BCN_Dec_1020_s.pdf

⁸⁹ Quinta Parte “Consultas y solución de controversias” del Acuerdo de Cooperación Ambiental.

⁹⁰ Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). (s.f.). *Resumen del Tratado de Comercio entre Chile y Canadá*. Recuperado el 8 de marzo de 2014, de http://www.sice.oas.org/trade/chican_s/BCN_Dec_1020_s.pdf

⁹¹ Idem.

Capítulo 2. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)

2.1 Contexto y antecedentes de la negociación del ACAAN

Explicar el contexto y antecedentes de negociación del ACAAN es, en gran parte, hablar del TLCAN. De acuerdo con Villanueva (2008), el escenario internacional en el que se dio la negociación de estos dos instrumentos estuvo definido por: el proceso de globalización; la reducción del papel de Estado en la economía; la constitución de bloques económicos regionales; la creciente degradación del medioambiente; la celebración de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 que puso sobre la mesa el debate comercio-medioambiente; etc.

La solicitud de inicio de las negociaciones para crear un área de libre comercio con Estados Unidos fue presentada durante la primavera de 1990 por el entonces Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (Alvarado, 2003). Ese mismo año en junio, Canadá solicitó ser incluido en las negociaciones (Alvarado, 2003).

En Estados Unidos, la propuesta enfrentó la oposición de grupos de trabajadores y ambientalistas, los cuales históricamente habían sido antagónicos pero ahora estaban uniendo fuerzas en contra del acuerdo. Esta situación, en conjunto con los avances en ciencia y tecnología y la mayor exposición pública (Johnson y Beaulieu, 1996 en Cosgrove, 2005), así como las propias disposiciones ambientales del TLCAN, dieron apalancamiento político, y por ende, poder de negociación a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ambientalistas –especialmente a las de Estados Unidos–, garantizando el acceso a los responsables de política comercial involucrados en las negociaciones del TLCAN (Alvarado, 2003).

En mayo de 1991, con el objeto de ganar autoridad *fast-track*⁹² para negociar el acuerdo comercial, la administración del entonces Presidente George W. Bush garantizó que las preocupaciones ambientales serían abordadas en el acuerdo, pero hubo muy pocos avances al respecto.

⁹² En Estados Unidos, la autoridad *fast-track* es un procedimiento expedito para poner acuerdos comerciales negociados a consideración del Congreso. Requiere: consultas extensas con el Congreso a lo largo del proceso; un voto para implementar la legislación dentro de determinado periodo de tiempo; y un voto positivo o negativo del acuerdo, sin realizarle ninguna enmienda ni reabrir sus provisiones. Recuperado el 14 de marzo de 2014, de <http://clinton2.nara.gov/Initiatives/FastTrack/what.html>

La elección presidencial de 1992 en Estados Unidos contribuyó al empoderamiento de los intereses laborales y ambientalistas. Bill Clinton, como candidato presidencial del Partido Demócrata Estados Unidos, criticó el TLCAN con argumentos ambientales y laborales, apoyando la idea de atender estas materias por medio de acuerdos paralelos, los cuales prometió negociar en caso de ocupar el cargo presidencial (Alvarado, 2003). En 1993, con Clinton ya como Presidente, se llevaron a cabo discusiones preliminares de alto nivel en las que se acordó tener más pláticas sobre asuntos ambientales en el futuro cercano (Johnson y Beaulieu, 1996 en Cosgrove, 2005).

En Canadá, entre 1990 y 1992, se desarrolló el *Environmental Assessment and Review Process Legislation (EARP)*, un proceso de evaluación de políticas con un componente ambiental. El TLCAN fue una de las primeras políticas sujeta a este tipo de evaluaciones. Por ello, se creó un Comité de Revisión encargado de aconsejar a los negociadores del TLCAN sobre las implicaciones ambientales puestas en la mesa de negociación. Dicho Comité también emitió un reporte de revisión ambiental del TLCAN, con el cual estuvieron de acuerdo los partidarios del comercio, no así las ONG ambientalistas, mismas que lo calificaron de engañoso por atribuir avances y proyectos ambientales al TLCAN, que en realidad se estaban realizando fuera de este marco. (Alvarado, 2003)

En México, desde la perspectiva gubernamental, se esperaba que el TLCAN estuviera firmado antes de 1992, por lo que no hubo bienvenida a la solicitud de Estados Unidos para incluir aspectos ambientales y laborales (Alvarado, 2003). En contraparte, los grupos ambientalistas mexicanos, se sintieron esperanzados ante la posibilidad de mejora real del desempeño ambiental del país, aunque no estuvieron conformes con los resultados finales debido a que los estándares ambientales permanecieron iguales (Barba, 1993 en Alvarado, 2003). El principal interés de la comunidad ambiental mexicana, que desde un inicio expresó su oposición al TLCAN, era proteger la integridad del medioambiente por el posible crecimiento no controlado del libre comercio, dada la preocupación por la falta de aplicación de las leyes ambientales (Alvarado, 2003).

Cuando la administración de Clinton se comprometió con la creación de una Comisión Norteamericana para el Medio Ambiente, las ONG ambientales mexicanas

esperaban que la institución tuviera poderes sustantivos de aplicación de la ley. De hecho, prepararon una propuesta para el establecimiento de dicha Comisión que considerara los siguientes elementos: la inclusión de la palabra “protección” en el nombre de la institución; una Secretaría pro-témpore encargada a cada una de las Partes por un periodo de dos años; asegurar la correcta aplicación del TLCAN protegiendo el medio ambiente y la salud pública; entre otros.

Al final, las autoridades gubernamentales mexicanas aceptaron la propuesta de acuerdo paralelo de Estados Unidos no tanto por las demandas de los grupos ambientalistas mexicanos, sino porque no querían poner en riesgo la firma del TLCAN, además de que no contaban con la infraestructura adecuada para atender las demandas de los grupos ambientalistas. (Alvarado, 2003)

Desde el principio de las negociaciones del ACAAN, los líderes políticos de los tres países tenían claro que no habría reapertura del texto del TLCAN, sino que el primero tendría que sostenerse por sí mismo como un acuerdo paralelo al segundo. Muchos ambientalistas han criticado que el ACAAN sea un acuerdo paralelo porque en cierta forma estaría trabajando desde afuera para tratar de regular la agenda ambiental del TLCAN. (Cosgrove, 2005). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los intereses comerciales alrededor de estas negociaciones deseaban pocas disposiciones ambientales relacionadas al comercio dentro del TLCAN debido a las posibles ventajas comerciales injustas en los países con pocas regulaciones ambientales y deficiente aplicación de las mismas (Smith, 1993 en Alvarado, 2003). Irónicamente, este argumento fue un catalizador para la creación del ACCAN, a partir del reconocimiento de que existía una brecha severa entre México y los otros dos países respecto a las leyes ambientales y su aplicación (Schuler, 1996).

Como se advierte en párrafos anteriores, las ONG ambientalistas tuvieron un papel muy activo en el proceso de inclusión de temas ambientales en el marco del TLCAN. Dichas ONG hicieron campaña para influir en las políticas comerciales en favor del medio ambiente que eventualmente resultaron en el ACAAN (Ferber, Ferretti y Fischer, 1995 en Cosgrove, 2005). Esta campaña incluyó a los medios de comunicación masiva que a su vez influyeron en la opinión pública, lo cual adquiere relevancia porque las respuestas

gubernamentales, sobre todo en Estados Unidos, frecuentemente son dictadas por la presión política generada por la opinión pública (Cosgrove, 2005).

En medio de este clima controversial y tras dos años de intensas negociaciones, el TLCAN se firmó en diciembre de 1992. Casi un año después, el 14 de septiembre de 1993, se firmó el ACAAN (Alvarado, 2003), cuyas negociaciones comenzaron en marzo de 1993 y finalizaron a mediados de año, por lo que fue desarrollado bajo presión sin tener modelos ni precedentes de apoyo (Villanueva, 2008). Ambos tratados, además del acuerdo paralelo al TLCAN en materia laboral, entraron en vigor el 1 de enero de 1994.

2.2 Estructura del ACAAN

El ACAAN abre con un Preámbulo en el que se declaran las razones por las cuales se estableció el acuerdo. El instrumento está compuesto de siete partes que contienen 51 artículos; las siete partes son: 1) Objetivos; 2) Obligaciones; 3) Comisión para la Cooperación Ambiental; 4) Cooperación y suministro de información; 5) Consultas y solución de controversias; 6) Disposiciones generales; y 7) Disposiciones finales. El ACAAN contiene además cinco anexos, que constituyen parte integral del acuerdo: 1) Anexo 34-Contribuciones monetarias; 2) Anexo 36a-Procedimiento de aplicación y cobro en el ámbito interno de Canadá; 3) Anexo 36b-Suspensión de beneficios; 4) Anexo 41-Extensión de las obligaciones; 5) Anexo 45-Definiciones específicas por país.⁹³

En el presente apartado no se ahondará en el contenido de cada una de las partes que integran el ACAAN debido a que el enfoque de esta investigación es la cooperación para la aplicación de la legislación ambiental, con énfasis en sus grupos de trabajo dedicados a este tipo de cooperación. En consecuencia, las disposiciones del acuerdo en el tema de enfoque y demás aspectos relacionados con dichas disposiciones, se abordarán en varios apartados de las secciones subsecuentes de esta investigación.

No obstante lo anterior, a continuación se presenta un cuadro con mayor detalle de cada una de las partes que integran el ACAAN:

⁹³ *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*. (1993). Recuperado el 15 de marzo de 2014, de <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>
http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/ambien1.asp

Cuadro 1. Estructura del ACAAN	
Apartado/Sección	Tema/Contenido
Preámbulo	Declaraciones de las Partes: razones para establecer el acuerdo
Primera Parte	Objetivos
Artículo 1	Objetivos
Segunda Parte	Obligaciones
Artículo 2	Compromisos generales
Artículo 3	Niveles de protección
Artículo 4	Publicación
Artículo 5	Medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales
Artículo 6	Acceso de los particulares a los procedimientos
Artículo 7	Garantías procesales
Tercera Parte	Comisión para la Cooperación Ambiental
Artículo 8	La Comisión
<i>Sección A</i>	El Consejo
Artículo 9	Estructura y procedimientos del Consejo
Artículo 10	Funciones del Consejo
<i>Sección B</i>	El Secretariado
Artículo 11	Estructura y procedimientos del Secretariado
Artículo 12	Informe anual de la Comisión
Artículo 13	Informes del Secretariado
Artículo 14	Peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental
Artículo 15	Expediente de hechos
<i>Sección C</i>	Comités Consultivos
Artículo 16	Comité Consultivo Público Conjunto
Artículo 17	Comités Consultivos Nacionales
Artículo 18	Comités Gubernamentales
<i>Sección D</i>	Idiomas oficiales
Artículo 19	Idiomas oficiales
Cuarta Parte	Cooperación y suministro de información
Artículo 20	Cooperación
Artículo 21	Suministro de información
Quinta Parte	Consultas y solución de controversias
Artículo 22	Consultas
Artículo 23	Inicio del procedimiento
Artículo 24	Solicitud de integración de un panel arbitral
Artículo 25	Lista de panelistas
Artículo 26	Requisitos para ser panelista
Artículo 27	Selección del panel
Artículo 28	Reglas de procedimiento

Artículo 29	Participación de la tercera parte
Artículo 30	Función de los expertos
Artículo 31	Informe preliminar
Artículo 32	Informe final
Artículo 33	Cumplimiento del informe final
Artículo 34	Revisión del cumplimiento
Artículo 35	Procedimientos adicionales
Artículo 36	Suspensión de beneficios
Sexta Parte	Disposiciones generales
Artículo 37	Principios para la aplicación de la legislación ambiental
Artículo 38	Derechos de particulares
Artículo 39	Protección de información
Artículo 40	Relación con otros tratados ambientales
Artículo 41	Extensión de las obligaciones
Artículo 42	Seguridad nacional
Artículo 43	Financiamiento de la Comisión
Artículo 44	Privilegios e inmunidades
Artículo 45	Definiciones
Séptima parte	Disposiciones finales
Artículo 46	Anexos
Artículo 47	Entrada en vigor
Artículo 48	Enmiendas
Artículo 49	Accesión
Artículo 50	Denuncia
Artículo 51	Textos auténticos
Anexo 34	Contribuciones monetarias
Anexo 36a	Procedimiento de aplicación y cobro en el ámbito interno de Canadá
Anexo 36b	Suspensión de beneficios
Anexo 41	Extensión de las obligaciones
Anexo 45	Definiciones específicas por país

Elaboración propia con base en el *ACAAN*. (1993). Recuperado el 15 de marzo de 2014, de <http://www.ccc.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>
http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/ambien1.asp

2.3 Disposiciones generales de aplicación de la legislación ambiental en el ACAAN

El Preámbulo del ACAAN declara que los acuerdos entre los Gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá se hicieron bajo supuestos que reflejan su orientación hacia la cooperación para la aplicación de la legislación ambiental, por lo cual cabe resaltar algunas de sus partes:

“CONVENCIDOS de la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial para alcanzar el desarrollo sustentable (...);

REAFIRMANDO el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, así como su responsabilidad de velar porque las actividades bajo su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros Estados ni a zonas fuera de los límites de jurisdicción nacional; (...);

CONFIRMANDO la importancia de (...) mejores niveles de protección ambiental; (...);

RECORDANDO su tradición de cooperación ambiental y expresando su deseo de apoyar y llevar adelante los acuerdos ambientales internacionales y las políticas y leyes existentes, a fin de promover la cooperación entre ellos; y

CONVENCIDOS de los beneficios que habrán de derivarse de un marco, en especial de una Comisión, que facilite la cooperación efectiva para conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios; (...)”

En el mismo tenor, algunos objetivos del ACAAN están enfocados en la cooperación para la aplicación de la legislación ambiental; de acuerdo con Bromm (2011) los siguientes:

- (a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- (c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
- (f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;
- (g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales.

Además de esas dos secciones del ACAAN que contienen aspectos de aplicación de la legislación ambiental, dentro del acuerdo hay otras cuatro disposiciones principales relacionadas con el tema: 1) las medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales conforme al derecho de cada una de las Partes; 2) el

procedimiento de consultas y solución de controversias por pautas persistentes de omisiones de aplicación efectiva de la legislación ambiental; 3) las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental realizadas por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental; y 4) la cooperación entre las Partes en temas de aplicación de leyes ambientales.

A continuación se hacen algunas anotaciones sobre la primera disposición mencionada, reservando los comentarios sobre las otras tres disposiciones para otros apartados de la presente investigación por ser el núcleo o estar estrechamente relacionados con los temas que se tocarán en dichos apartados.

En el Artículo 5 de la segunda parte del ACAAN titulada “Obligaciones”, se establece que las Partes aplicarán de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales. Algunas de esas medidas gubernamentales son: nombrar y capacitar inspectores; vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar las presuntas violaciones; tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento; difundir públicamente información sobre incumplimiento; emitir publicaciones periódicas sobre los procedimientos para la aplicación de leyes; promover auditorías ambientales; requerir registros e informes; proveer o alentar el uso de servicios de mediación y arbitraje; utilizar licencias, permisos y autorizaciones; iniciar, de manera oportuna, procedimientos para procurar sanciones o soluciones adecuadas en caso de violación de sus leyes y reglamentos ambientales; establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos y detenciones administrativas; o expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.

Dichas medidas deben ejecutarse conforme al Artículo 37 “Principio para la aplicación de la legislación ambiental”, contenido en la sexta parte del Acuerdo relativa a “Disposiciones generales”, que establece que ninguna disposición del ACAAN se interpretará en el sentido de otorgar derecho a las autoridades de una de las Partes para aplicar su legislación ambiental en territorio de otra Parte. Al respecto, Villanueva (2008) señala que el TLCAN no busca la armonización de las legislaciones ambientales de las

Partes, por lo que el Artículo 3 del ACAAN establece su derecho a fijar sus propios niveles de protección ambiental y a adoptar y modificar sus leyes y reglamentos ambientales. Ello garantizando que los niveles de protección ambiental sean altos y que haya un esfuerzo por mejorar dichas disposiciones.

De conformidad con el Artículo 6 del ACAAN, otra de las obligaciones de las Partes en materia de aplicación de la ley, es garantizar el acceso de los particulares a los procedimientos para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de la Parte en cuestión.

Conforme al Artículo 7 del mismo Acuerdo, las Partes están obligadas a otorgar las debidas garantías procesales, entre las que pueden mencionarse: que los procedimientos sean justos, abiertos y equitativos; que las resoluciones definitivas se formulen por escrito, se funden en la información o pruebas presentadas por los participantes en el procedimiento y sean puestas a disposición del público sin demora indebida; y que las partes de los procedimientos tengan la oportunidad, cuando proceda, de obtener la revisión de dichas resoluciones, y en su caso, la modificación de las mismas.

Capítulo 3. Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA)

Antes de entrar de lleno a la presentación sobre la CCA, es necesario recordar lo comentado en el Capítulo 2 acerca de los aspectos de aplicación de la legislación ambiental contenidos en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). En dicho capítulo, se señalaron las disposiciones en la materia establecidas en el Preámbulo y en los objetivos del Acuerdo.

Asimismo en el Capítulo 2, se listaron otras cuatro disposiciones sobre el tema contenidas en el ACAAN: 1) las medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales conforme al derecho de cada una de las Partes; 2) el procedimiento de consultas y solución de controversias por pautas persistentes de omisiones de aplicación efectiva de la legislación ambiental; 3) las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental realizadas por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental; y 4) la cooperación entre las Partes en temas de aplicación de leyes ambientales. De estas cuatro disposiciones, se hicieron anotaciones sobre la primera mencionada, reservando las tres restantes para otros apartados de esta investigación. Precisamente, este Capítulo 3 será el espacio para abordar el resto de las disposiciones; de la disposición 2 se habla en la sección 3.4.1 “Consultas y solución de controversias (aspectos generales)”, y las disposiciones 3 y 4 se tratan en el apartado 3.2.2 “Secretariado”. Cabe decir, que lo expuesto en el Capítulo 4 de la investigación complementará lo dicho en este capítulo acerca de la disposición 4.

3.1 Caracterización general

La tercera parte del ACAAN (Artículos 8 al 19), establece la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte⁹⁴ (CCA), la cual es una organización intergubernamental que apoya la cooperación ambiental entre los socios comerciales del TLCAN en la atención de los asuntos ambientales de interés común, con énfasis en los retos y oportunidades ambientales derivados del libre comercio. La CCA

⁹⁴ Su nombre oficial es Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). Su traducción en inglés y francés, idiomas oficiales de la CCA, es de manera respectiva: *Commission for Environmental Cooperation (CEC)* y *Commission de Coopération Environnementale (CCE)*.

declara en su Misión que a través de la cooperación y la participación del público, contribuye a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente de América del Norte, y que en el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, trabaja para el beneficio de las generaciones presentes y futuras.⁹⁵

Como bien señala León (2010), el ACAAN no precisa la naturaleza jurídica de la CCA, por lo que cita a Rojas⁹⁶, quien propone que la Comisión es una organización internacional de tipo clásico, estatal, regional, abierta y creada por tiempo ilimitado, la cual es competente para conocer cuestiones específicas en materia de protección del ambiente. Es importante aclarar que la CCA no tiene autoridad para forzar a ninguna de las Partes a hacer algo, pero que constituye un foro útil para la discusión y coordinación internacional, lo cual puede conducir a realizar cambios en las leyes y políticas ambientales domésticas (Knox, 2011).

3.2 Estructura básica y actividades

3.2.1 Consejo

El Consejo es el órgano rector de la CCA.⁹⁷ De acuerdo con el Artículo 9 del ACAAN, se integra por representantes de las Partes a nivel de Secretaría de Estado o su equivalente, o bien, por las personas a quienes éstos designen.

Este órgano sostiene reuniones en sesión ordinaria por lo menos una vez al año; en el transcurso de éstas se deben celebrar reuniones públicas. Además, puede reunirse en sesiones extraordinarias a petición de cualquiera de las Partes. Todas las decisiones y recomendaciones del Consejo se toman por consenso y se hacen públicas, a menos que otra cosa se decida.⁹⁸

⁹⁵ Tercera Parte del ACAAN y Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). Recuperado el 1 de abril de 2014, de

http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=310&BL_ExpandID=895

⁹⁶ Se refiere a la obra de Rojas, V. titulada *La protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC* del año 2000.

⁹⁷ Artículo 10 numeral 1 del ACAAN.

⁹⁸ Artículo 9 numerales 3, 4, 6 y 7 del ACAAN.

Es fundamental mencionar que de conformidad con el Artículo 9 numeral 5 inciso a del ACAAN, el Consejo tiene la facultad de establecer y delegar responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes, así como en grupos de trabajo y de expertos, lo cual enmarca la existencia de los dos grupos de trabajo que se analizan en el Capítulo 4 de esta investigación: el Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA) y el Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (*NAWEG*, por sus siglas en inglés⁹⁹).

Como órgano rector de la CCA, el Consejo sirve como foro de discusión; supervisa la aplicación del ACAAN y elabora recomendaciones sobre su desarrollo; supervisa al Secretariado –otro órgano de la CCA del que también se hablará–; trata las cuestiones y controversias surgidas entre las Partes sobre la interpretación o aplicación del ACAAN; aprueba el programa y presupuesto anuales de la Comisión; y promueve y facilita la cooperación entre las Partes.¹⁰⁰

Las recomendaciones que el Consejo puede examinar y/o elaborar pueden tratar sobre diversas materias relacionadas con el ACAAN, entre ellas, enfoques sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes ambientales.¹⁰¹ Respecto a la cooperación, una de las tareas del Consejo es alentar la aplicación efectiva por cada una de las Partes de sus leyes y reglamentos ambientales, así como su cumplimiento.¹⁰²

El ACAAN dispone que el Consejo cooperará con la Comisión de Libre Comercio (CLC) del TLCAN¹⁰³, en general, para apoyarla en los asuntos comerciales del tratado relacionados con el medio ambiente. Al respecto, en 2009 se estableció un Grupo de Trabajo *Ad Hoc* para explorar áreas potenciales de colaboración entre la CLC y la CCA. Derivado de ello, en abril de 2012 durante la Reunión de la CLC, realizada en Washington, D.C., se aprobó un plan de trabajo con el fin de que la cooperación y comunicación entre la CLC y la CCA sean continuas, involucrar la participación de una en la planeación e implementación de proyectos de la otra; y para llevar a cabo iniciativas como el

⁹⁹ Este grupo de trabajo es más conocido por su acrónimo en inglés: *NAWEG*, cuyo significado es *North American Wildlife Enforcement Group*.

¹⁰⁰ Artículo 10 numeral 1 del ACAAN.

¹⁰¹ Artículo 10 numeral 2 inciso p del ACAAN.

¹⁰² Artículo 10 numeral 4 del ACAAN.

¹⁰³ Artículo 10 numeral 6 del ACAAN.

intercambio de información sobre flujos de comercio y cruce transfronterizo de equipo electrónico usado en la región de América del Norte.¹⁰⁴

3.2.2 Secretariado

El Secretariado de la CCA es presidido por un Director Ejecutivo designado por el Consejo por un periodo de tres años, renovable por un periodo más¹⁰⁵; actualmente la Dra. Irasema Coronado, quien cuenta con amplia experiencia en temas ambientales y fronterizos –sólo por mencionar algunos–, así como en el sector académico, es quien ocupa el cargo desde el 1 de diciembre de 2012. La Dirección Ejecutiva del Secretariado rota sucesivamente entre los nacionales de cada una de las Partes¹⁰⁶; el turno de la Dirección Ejecutiva actual corresponde a Estados Unidos.

Las actividades del Secretariado pueden estudiarse en cinco rubros: 1. Programa de Cooperación; 2. Apoyo al Consejo y al Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC); 3. Elaboración del informe anual; 4. Elaboración de informes independientes; y 5. Atención de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental (peticiones ciudadanas). A continuación se revisará cada uno de estos rubros.

Programa de Cooperación. El Secretariado lleva a cabo la planeación del programa de cooperación anual de la Comisión¹⁰⁷, el cual se ejecuta a través de un Plan Operativo conformado de varios proyectos desarrollados en el marco de las áreas temáticas de la Comisión y con el acuerdo de los actores involucrados de cada una de las Partes. En conjunto con el programa, se elabora el presupuesto para la ejecución de los proyectos también con el acuerdo de las Partes. Tanto el programa como el presupuesto anuales se presentan al Consejo para su aprobación por conducto del Director Ejecutivo del Secretariado¹⁰⁸.

¹⁰⁴ *Declaración Conjunta de la Reunión de la Comisión de Libre Comercio de América del Norte de 2012*, (2012). Recuperado el 25 de marzo de 2014, de http://www.economia.gob.mx/files/CLC_JS_sp.pdf

¹⁰⁵ Artículo 11 numeral 1 del ACAAN.

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ Artículo 11 numeral 6 del ACAAN.

¹⁰⁸ *Idem.*

Apoyo al Consejo y al CCPC. El Secretariado brinda apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo y a los comités y grupos establecidos por éste.¹⁰⁹ Como se mencionará más adelante, una de las funciones del CCPC de la CCA es fungir como fuente de información para el Secretariado; no obstante, en virtud de que el Consejo, en su calidad de órgano rector de la Comisión, puede solicitar al CCPC asesoría o información, en ocasiones el Secretariado también presta apoyo al CCPC, incluso para difusión de actividades de dicho Comité.

Elaboración del informe anual. El ACAAN establece que el Secretariado es el órgano encargado de preparar el informe anual de la CCA siguiendo las instrucciones que reciba del Consejo, el cual revisa para aprobación el proyecto de informe presentado por el Secretariado. Ya aprobado, el proyecto se convierte en la versión final del informe, el cual se hará público¹¹⁰; no obstante, el último informe disponible en el sitio web de la CCA es del periodo 2010¹¹¹. El contenido de los informes anuales debe comprender, entre otras cosas¹¹²: las medidas tomadas por cada una de las Partes en relación con sus obligaciones conforme al ACAAN, incluyendo la concerniente a las actividades de cada Parte para aplicar las leyes ambientales; e información pertinente sobre peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental.¹¹³

Elaboración de informes independientes. El Secretariado está facultado para preparar informes “independientes”¹¹⁴ en el sentido de que pueden ser sobre cualquier

¹⁰⁹ Artículo 11 numeral 5 del ACAAN.

¹¹⁰ Artículo 12 numeral 1 del ACAAN.

¹¹¹ Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). (s.f.). Recuperado el 5 de mayo de 2014, de <http://cec.org/Page.asp?PageID=30107&SiteNodeID=648>

¹¹² Además de los puntos mencionados, el informe anual debe comprender: las actividades y gastos de la Comisión en el año calendario previo; el programa y el presupuesto de la Comisión autorizados para el año calendario siguiente; los puntos de vista y la información que sean pertinentes y hayan sido presentados por organizaciones y personas sin vinculación gubernamental; las recomendaciones sobre cualquier asunto que caiga en el ámbito del ACAAN; y cualquier otro asunto que deba incluirse por instrucciones del Consejo (Artículo 12 numeral 2). El informe también abordará periódicamente el estado del medio ambiente en territorio de las Partes (Artículo 12 numeral 3).

¹¹³ Artículo 12 numeral 2 del ACAAN.

¹¹⁴ Para la elaboración de informes “independientes”, el Secretariado puede tomar en cuenta cualquier información técnica o científica, incluyendo: la que esté disponible al público; la presentada por personas y organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; la presentada por el CCPC; la proporcionada por una Parte; la obtenida mediante consultas públicas, congresos, seminarios, simposios, etc.; la elaborada por el propio Secretariado; y la preparada por expertos independientes, con experiencia reconocida en el tema, contratados para este fin. (Artículo 13 numeral 2 del ACAAN)

asunto en el ámbito del programa anual o sobre cualquier otro asunto ambiental relacionado con las funciones de cooperación del ACAAN¹¹⁵. La temática de estos informes no incluye aquella relacionada con las omisiones de una Parte en la aplicación de sus leyes y reglamentos ambientales¹¹⁶, lo cual no quiere decir que no pueda ser sobre temas de aplicación de la legislación ambiental, sino que no podrá ser sobre omisiones al respecto. Para proceder con la preparación de este tipo de informes, el Secretariado debe notificar al Consejo, mismo que tiene un plazo de 30 días para oponerse a su elaboración, para lo cual se necesita el voto de dos terceras partes de sus miembros¹¹⁷.

Una vez terminado el informe, el Secretariado lo presenta al Consejo, que generalmente lo hace público a los 60 días siguientes de la recepción, a menos que otra cosa se decida. Durante este tiempo, lo que normalmente sucede es que cada una de las Partes del Consejo lo distribuye al interior de su aparato institucional involucrado con el tema particular, sometiéndolo a revisión para comentarios, observaciones y opinión sobre la pertinencia de su publicación.¹¹⁸

Atención de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental (peticiones ciudadanas). De conformidad con los Artículos 14 y 15 del ACAAN, el Secretariado lleva a cabo varias actividades concernientes a una petición relativa a la aplicación de la legislación ambiental, que es una aseveración documentada de que una de las Partes del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. La petición puede ser presentada por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que resida o esté establecida en el territorio de una de las Partes del Acuerdo, al que se identificará como “peticionario”. Los medios para hacerlo son el portal del proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental <http://www.cec.org/semportal/Public/Default.aspx?lang=es>, por

¹¹⁵ Artículo 13 numeral 1 del ACAAN.

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ Idem.

¹¹⁸ Artículo 13 numeral 3 del ACAAN.

correo electrónico a la dirección SEM@cec.org, o en formato impreso por correo postal a las oficinas de la CCA en Montreal, Canadá.¹¹⁹

Es importante decir que el proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental (*SEM*, por sus siglas en inglés) es un mecanismo no contencioso orientado al esclarecimiento de hechos. Esto quiere decir que no se trata de un mecanismo para la resolución de controversias, ni puede tener como resultado el que se exija a una Parte la adopción de medidas correctivas específicas, sino que busca fomentar el intercambio de información que permita a la ciudadanía sacar sus propias conclusiones respecto a la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte en cuestión.¹²⁰

Cuando una petición se presenta, el Secretariado examina que cumpla con los requisitos básicos¹²¹; si no lo hace se da aviso al peticionario para su corrección, y si lo cumple, se examina para determinar si amerita solicitar una respuesta de la Parte¹²². Si no amerita respuesta de la Parte, el proceso se termina, y si la amerita, la Parte debe responder al Secretariado indicando si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continúa con el trámite, así como cualquier otra información que la Parte desee presentar. En base a la respuesta emitida por la Parte, el Secretariado recomienda o no la elaboración de un expediente de hechos; en este último caso el proceso se da por terminado, y en caso de que sí se haga la recomendación, se informa al Consejo, mismo que ordena la realización del expediente mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros. Al finalizar la

¹¹⁹ *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.* (2012). Recuperado el 28 de marzo de 2014, de http://www.cec.org/Storage/139/16506_SEM_Guidelines-Revised-11July2012_es.pdf

¹²⁰ Portal del proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental (SEM). (s.f.). Recuperado el 28 de marzo de 2014, de <http://www.cec.org/semportal/Public/Default.aspx?lang=es>

¹²¹ Los requisitos básicos de la petición son: (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado; (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición; (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla; (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria; (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte. (Artículo 14 numeral 1 del ACAAN).

¹²² Este examen se orienta por las siguientes consideraciones: (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta; (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN; (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación. (Artículo 14 numeral 2 del ACAAN)

integración del expediente de hechos¹²³, el Secretariado presenta al Consejo un proyecto del mismo, dando oportunidad a las Partes de hacer observaciones, las cuales son incorporadas por el Secretariado al expediente final de hechos si así procede. Finalmente, el Secretariado presenta el expediente final al Consejo, mismo que votará si el expediente se divulga públicamente, lo cual sucede con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

3.2.3 Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)

El CCPC tiene dos funciones principales: 1) asesorar al Consejo y 2) fungir como fuente de información para el Secretariado. La asesoría que presta al Consejo puede ser sobre cualquier asunto en el ámbito del ACAAN, incluyendo documentos relacionados con la propuesta de programa y de presupuesto de la Comisión presentados al Consejo por el Secretariado. En cuanto a la información que el CCPC proporciona al Secretariado, ésta puede ser técnica, científica o cualquier otra que sea pertinente, incluida la que tenga como propósito la integración de un expediente de hechos¹²⁴, de los cuales se habló en el apartado 3.2.2 relativo al Secretariado.

El CCPC se integra por 15 miembros, 5 de cada una de las Partes.¹²⁵ De entre sus miembros el propio Comité elige a su Presidente, quien ocupa el puesto por un año y puede hacerlo hasta por dos periodos más si así se decide. La presidencia se rota consecutivamente entre los designados de cada una de las Partes.¹²⁶

La periodicidad de las Reuniones del CCPC es de por lo menos una vez al año durante el periodo de sesiones ordinarias del Consejo y en cualquier otro momento que decidan el Consejo o el presidente del Comité con el consentimiento de la mayoría de sus miembros. Las decisiones de los asuntos que así lo requieran se toman por consenso; de no alcanzarse, el asunto se somete a votación, considerándose mayoría por lo menos a dos de

¹²³ Para la integración del expediente de hechos, el Secretariado toma en cuenta toda la información proporcionada por una Parte, así como toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica o de otra clase que: (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC); o (d) haya sido elaborada por el Secretariado o por expertos independientes. (Artículo 15 numeral 4 del ACAAN).

¹²⁴ Artículo 16 numerales 4 y 5 del ACAAN.

¹²⁵ Artículo 16 numeral 1 del ACAAN.

¹²⁶ Regla 3 de las *Reglas de Procedimiento del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)*.

los designados de cada una de las Partes. El quórum para la toma de decisiones se constituye con la presencia de tres de los designados de cada una de las Partes.¹²⁷

León (2010) señala que algunos autores sostienen que el CCPC hace llegar las opiniones de la sociedad sobre asuntos relacionados con el ambiente, pero que de la lectura del Artículo 16 del ACAAN no se desprende el mecanismo a través del cual se pueda lograr este cometido. Efectivamente, dicho artículo del ACAAN relativo al CCPC no contempla este mecanismo, ni tampoco se observa mención al respecto en sus Reglas de Procedimiento; sin embargo, al revisar algunos contenidos publicados en la página web de la CCA, se observa que el CCPC ha realizado consultas ciudadanas acerca diferentes tópicos, entre ellos, sobre la presentación de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental¹²⁸ y el desempeño de América del Norte en materia de comercio y medio ambiente a 20 años del TLCAN¹²⁹.

3.3 Áreas temáticas

El universo de asuntos ambientales que atiende la CCA es amplio, por lo cual y para efectos de operatividad, dichos asuntos se clasifican temáticamente. Al respecto, durante 2013 la CCA renovó la estructura y aspecto de su página web con el propósito de mejorar la presentación del trabajo de la Comisión y facilitar el acceso al público; parte de esta renovación fue realizar la división del trabajo en las siguientes áreas temáticas generales: Ecosistemas; Economía Sustentable; Aplicación de la Legislación; Contaminantes; y Cambio Climático¹³⁰.

Dada la naturaleza compleja de los asuntos ambientales, algunos están relacionados con varias áreas temáticas. Es lógico pensar que esta investigación se inserta en el área temática de “Aplicación de la Legislación”, y así es, pero en realidad también se inserta en otras áreas temáticas, por ejemplo, los dos proyectos del Grupo de Trabajo de Aplicación

¹²⁷ Regla 6 de las *Reglas de Procedimiento del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)*.

¹²⁸ Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). (s.f.). Recuperado el 27 de marzo de 2014, de http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1325&SiteNodeID=1307&BL_ExpandID=575

¹²⁹ Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). (s.f.). Recuperado el 27 de marzo de 2014, de <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1209&ContentID=25635>

¹³⁰ Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). Recuperado el 5 de abril de 2014, de <http://cec.org/>

de la Legislación Ambiental (GTA o *EWG* por sus siglas en inglés¹³¹), actualmente en ejecución, se mencionan también en el área temática de “Contaminantes” de la página web¹³². Esto deriva del hecho de que el GTA aborda entre sus áreas de atención a los residuos peligrosos y electrónicos, los cuales pueden contener contaminantes que causan daño ambiental y/o a la salud.¹³³

Otra manera de presentar las áreas temáticas de la CCA es de acuerdo con su Plan Estratégico 2010-2015, anunciado en la Declaración de Denver, surgida de la sesión ordinaria anual 2009 del Consejo. En dicha Declaración, se acordó “una nueva dirección para las acciones y políticas de la CCA, a fin de garantizar que se centren en las principales prioridades ambientales de América del Norte, en el contexto del libre comercio y de economías cada vez más integradas, y que la organización esté en posibilidades de producir resultados visibles”¹³⁴.

De tal forma, las prioridades ambientales que quedaron definidas en el Plan Estratégico 2010-2015 son:¹³⁵ 1) Comunidades y ecosistemas saludables; 2) Cambio climático–Economías bajas en carbono; y 3) Sustentabilidad ambiental de la economía de América del Norte.

Para cada una de las prioridades, las Partes establecieron objetivos estratégicos como guía para la formulación de los planes operativos en el marco del programa de cooperación, con el fin de producir resultados más claros y tangibles. A continuación se presenta una tabla con los objetivos estratégicos que corresponden a cada prioridad:

¹³¹ *EWG: Enforcement Working Group –a veces referido como Enforcement and Compliance Working Group–*.

¹³² Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). Recuperado el 5 de abril de 2014, de

<http://cec.org/Page.asp?PageID=924&SiteNodeID=1236>

<http://cec.org/Page.asp?PageID=924&SiteNodeID=1222>

¹³³ Entrevista a Marco Antonio Heredia Fragoso, Coordinador de Investigación e Integración de Programas Especiales en el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y Ex-Gerente de proyecto/programa de cooperación para la aplicación de la legislación ambiental del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), México, D. F., 28 de abril de 2014.

¹³⁴ Declaración de Denver del Consejo de la CCA realizada en 2009 citada a manera de Apéndice en el *Plan Estratégico 2010-2015 de la Comisión para la Cooperación Ambiental*. (2010). CCA, pp. 18-19. Recuperado el 5 de abril de 2014, de http://cec.org/Storage/156/18293_CEC_OP_Plan_and_Budget_22jan14_sp.pdf

¹³⁵ *Plan Estratégico 2010-2015 de la Comisión para la Cooperación Ambiental*. (2010). CCA, 21 pp. Recuperado el 5 de abril de 2014, de

http://cec.org/Storage/156/18293_CEC_OP_Plan_and_Budget_22jan14_sp.pdf

Cuadro 2. Prioridades y objetivos estratégicos del Plan Estratégico 2010-2015 de la CCA	
Prioridad	Objetivos
1) Comunidades y ecosistemas saludables	1. Mejoramiento de la salud ambiental de comunidades vulnerables en América del Norte. 2. Aumento de la resiliencia de los ecosistemas compartidos en riesgo. 3. Consolidación del enfoque regional para el manejo adecuado de las sustancias químicas. 4. Fortalecimiento de la aplicación de leyes y reglamentos sobre medio ambiente y vida silvestre en la región.
2) Cambio climático–Economías bajas en carbono	1. Aumento de la comparabilidad de datos, metodologías e inventarios de emisiones entre los tres socios de América del Norte. 2. Fortalecimiento de la participación de expertos y del intercambio de información.
3) Sustentabilidad ambiental de la economía de América del Norte	1. Mejoramiento del desempeño ambiental del sector privado en América del Norte.

Fuente: Elaboración propia con datos del *Plan Estratégico 2010-2015 de la Comisión para la Cooperación Ambiental*. (2010). CCA, 21 pp. Recuperado el 5 de abril de 2014, de http://cec.org/Storage/156/18293_CEC_OP_Plan_and_Budget_22jan14_sp.pdf

Bajo este contexto, a principios de 2013 se definió el Plan Operativo 2013-2014 partiendo de cuatro asuntos medioambientales clave: 1) Combate al cambio climático y mejoramiento de la calidad del aire; 2) Por un transporte moderno y sustentable en América del Norte; 3) Gestión de desechos en el comercio de América del Norte; e 4) Iniciativas pluridisciplinarias¹³⁶.

¹³⁶ *Plan Operativo de la Comisión para la Cooperación Ambiental 2013-2014*. (2013). CCA. Recuperado el 6 de abril de 2014, de http://cec.org/Storage/156/18293_CEC_OP_Plan_and_Budget_22jan14_sp.pdf

El GTA ejecuta dos proyectos del Plan Operativo 2013-2014: 1) Mejoramiento de la aplicación de la legislación ambiental en América del Norte y 2) Manejo ambientalmente adecuado de baterías de vehículos seleccionadas al final de su vida útil, incluidas baterías de plomo ácido usadas (BPAU), en América del Norte. Como puede observarse en el esquema de la CCA del Plan Operativo 2013-2014, presentado en el Anexo 1, el primer proyecto corresponde al asunto clave 4 (Iniciativas pluridisciplinarias) y está relacionado con las tres prioridades del Plan Estratégico 2010-2015; mientras que el segundo proyecto corresponde al asunto clave 3 (Gestión de desechos en el comercio de América del Norte) y está relacionado con las prioridades estratégicas 1 (Comunidades y ecosistemas saludables) y 3 (Sustentabilidad ambiental de la economía de América del Norte) ¹³⁷, aunque en realidad este segundo proyecto también tiene que ver con la prioridad estratégica 2 (Cambio climático–Economías bajas en carbono). Con esto, se demuestra nuevamente la transversalidad y relevancia del tema de aplicación de la ley dentro del campo ambiental.

Hay que precisar que el proyecto de “Mejoramiento de la aplicación de la legislación ambiental en América del Norte” del Plan Operativo 2013-2014, incluye actividades relativas a vida silvestre, las cuales son ejecutadas por el Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (*NAWEG*, por sus siglas en inglés), que actualmente funciona en el marco del GTA.

3.4 Otros aspectos relevantes

3.4.1 Consultas y solución de controversias (aspectos generales)

El ACAAN, en su quinta parte (Artículos 22 al 36), contiene disposiciones relativas a consultas y solución de controversias, cuyos aspectos generales se presentan enseguida. Al leer tales disposiciones, se debe tener presente en todo momento, que en realidad las Partes del Acuerdo nunca han recurrido a ellas –como se explicará más adelante en este mismo apartado de manera breve–, por lo que incluso podrían considerarse como hipotéticas, al menos en el sentido práctico.

El Artículo 22 del ACAAN da la posibilidad a cualquiera de las Partes de solicitar por escrito consultas con cualquier otra Parte respecto a la existencia de una pauta

¹³⁷ Idem.

persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa otra Parte, estando prevista la participación de una tercera Parte que considere tener interés sustancial en el asunto. La solicitud para iniciar una consulta debe entregarse por escrito a las otras Partes y al Secretariado. El artículo indica que las Partes deben hacer lo posible para encontrar una solución por medio de consultas. Esta sería la forma más amigable –por llamarle de algún modo– de resolver el asunto.

Si esto no se logra dentro de los 60 días posteriores a la entrega de la solicitud de consultas, según el Artículo 23 del ACAAN, cualquiera de las Partes puede solicitar, por escrito, una sesión extraordinaria del Consejo, entregando dicha solicitud a las otras Partes y al Secretariado. A partir de este punto y a menos que se decida otra cosa, el Consejo debe reunirse dentro de los próximos veinte días para abocarse a resolver la controversia, para lo cual puede convocar a los asesores técnicos o crear los grupos de trabajo o de expertos que considere necesarios; recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación o a otros procedimientos de solución de controversias; o formular recomendaciones, para ayudar a las Partes a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de la controversia. Ahora bien, si el Consejo juzgara que un asunto corresponde al ámbito de otro acuerdo o arreglo del que sean parte las Partes del procedimiento, dicho órgano de la CCA les remitirá el asunto para que adopten las medidas que procedan conforme a dicho acuerdo o arreglo.

De conformidad con el Artículo 24 del ACAAN, si un asunto no se resuelve en un plazo de 60 días posteriores a la reunión extraordinaria del Consejo prevista en el Artículo 23, cualquiera de las Partes participantes en el procedimiento puede presentar una solicitud escrita para la integración de un panel arbitral, por lo que el Consejo deberá decidir si se integra o no mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros. Una tercera Parte que considere tener un interés sustancial en el asunto tiene derecho a participar como Parte reclamante, previa entrega de notificación escrita de su intención de intervenir a las Partes contendientes y al Secretariado, lo cual deberá hacerse dentro de los siete días siguientes a la fecha de votación del Consejo para la integración del panel.

El Artículo 24 señala que el panel arbitral se convoca “para examinar el asunto cuando se alegue la existencia de una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental relativa a los lugares de trabajo, las

empresas, las compañías, o los sectores que produzcan bienes o proporcionen servicios: (a) que sean objeto de comercio entre los territorios de las Partes; o (b) que compitan en territorio de la Parte demandada con bienes producidos o con servicios proporcionados por personas de otra Parte”. De activarse el mecanismo, el hecho de que se hagan estas acotaciones tan particulares podría dejar fuera algunos asuntos de omisiones de aplicación efectiva de la legislación ambiental que no necesariamente estén relacionados con comercio y la competencia derivada de éste, aunque no hay que olvidar que el ACAAN procede de un tratado de libre comercio.

De acuerdo con el Artículo 31 del ACAAN, a menos que las Partes contendientes acuerden otra cosa, el panel arbitral tiene 180 días a partir del nombramiento del último panelista¹³⁸, para presentar un informe preliminar que debe contener: (a) las conclusiones de hecho; (b) la determinación sobre si ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, o cualquier otra determinación solicitada en el acta de misión; y (c) en caso de que así haya sido, también se deben incluir las recomendaciones del panel para la solución de la controversia, las cuales normalmente serían que la Parte demandada adopte y aplique un plan de acción suficiente para corregir la pauta de no aplicación. Las Partes contendientes pueden hacer observaciones por escrito sobre el informe preliminar, dentro de los 30 días siguientes a su presentación, las cuales deben ser examinadas por el panel.

Conforme al Artículo 32, a menos que las Partes contendientes convengan otra cosa, en un plazo de 60 días a partir de la presentación del informe preliminar, el panel presenta el informe final a las Partes contendientes, el cual incluye los votos particulares sobre las cuestiones en las que no haya habido acuerdo unánime. Dentro de los 15 días siguientes a esta presentación, el informe final, así como todas las opiniones escritas que cualquiera de las Partes contendientes quiera anexar, deberán darse a conocer al Consejo con carácter confidencial. Está contemplado que la publicación del informe final se haga dentro de los cinco días siguientes a esto.

¹³⁸ El panel se integra por cinco panelistas, los cuales normalmente se seleccionan de una lista preestablecida de 45 individuos realizada por el Consejo, quienes son designados por consenso por un periodo de tres años y pueden ser reelectos. (Artículos 25 y 27 del ACAAN)

Según el Artículo 33 del ACAAN, si la determinación del panel fuese que ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, las Partes contendientes podrán acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio, que por lo general debería ajustarse a las determinaciones y recomendaciones del panel. Las resoluciones sobre la controversia deben notificarse al Secretariado y al Consejo.

De los Artículos 34 al 36 del ACAAN, se considera la posibilidad de que el panel se reúna de nuevo a solicitud de una Parte, planteando diversos escenarios que contemplan que las Partes pudiesen no llegar a un acuerdo sobre un plan de acción o sobre si se está cumpliendo con el plan (acordado por las Partes o impuesto por el panel). El que el panel se reúna nuevamente, tiene como fin determinar la posible imposición de contribuciones monetarias e incluso la suspensión de beneficios derivados del TLCAN.

Al comienzo de este apartado, se señaló que las disposiciones del ACAAN sobre el mecanismo de solución de controversias podrían considerarse como hipotéticas, debido a que las Partes del Acuerdo nunca han recurrido al mismo. Así lo confirman Vega, et. al. (2005, p. 220), Amador (2008, p. 38) y Knox (2011, p. 2), que respectivamente dicen: “el mecanismo formal de solución de controversias que se inicia en el artículo 22 (...) no ha sido probado todavía”; “(...) el ACAAN no va más allá de compromisos de cooperación y apoyo mutuo, y aun cuando se prevé el pago de una contribución monetaria o la suspensión de beneficios arancelarios en el marco del TLCAN, el procedimiento relativo a solución de controversias nunca se ha ocupado pues el carácter y los alcances del propio Acuerdo paralelo hacen demasiado difícil llegar a esta etapa de la controversia”; y “las disposiciones nunca han sido activadas¹³⁹”.

Vega, et. al. (2005, p. 220) agrega que “al considerar las disposiciones de este mecanismo, es difícil prever que la presentación de controversias y su resolución pueda lograr una mayor protección ambiental, sea por medio del proceso de consultas o por la imposición de multas y la cancelación de beneficios del TLCAN”.

En este orden de ideas, cabe aclarar entonces que la mayor parte de las controversias en las que han convergido comercio y medio ambiente han sido en el tema de inversiones,

¹³⁹ Traducción propia del texto en inglés.

por lo cual se ha recurrido al procedimiento de solución de controversias entre una Parte y un inversionista de otra Parte, previsto en el Capítulo XI del TLCAN relativo a “Inversiones”, cuyas reglas de procedimiento están ligadas al Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, comúnmente llamado Convenio del CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones), las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, y las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional).

Es el momento de pasar a la última parte de la investigación, en la cual se lleva a cabo un análisis del GTA y del *NAWEG*, presentando además información que permite contribuir con una evaluación de la efectividad de la cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental en el marco de la CCA para vislumbrar sus retos y oportunidades.

Capítulo 4. Instrumentos de cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA): grupos de trabajo de aplicación de dicha legislación

4.1 Fases de evolución de los grupos de trabajo de la CCA relacionados con la aplicación de la legislación ambiental

El Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA o *EWG* por sus siglas en inglés¹⁴⁰) y el Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (*NAWEG*, por sus siglas en inglés¹⁴¹) han evolucionado en cuanto a sus actividades.

Según el Mtro. Marco Antonio Heredia Fragoso, la evolución de los esquemas de articulación y de interacción de dichos grupos puede, de manera general agruparse en tres fases:¹⁴²

1. Identificación de temas, actores y relevancia: En esta primera etapa el interés principal de los interlocutores se centró en conocer las atribuciones y facultades de las agencias de aplicación de la legislación ambiental –incluyendo las enfocadas en vida silvestre– en cada uno de los tres países (i.e. las competencias), lo cual implicó entender el marco jurídico de dichos interlocutores –sin duda, con un interés especial en México en razón de las preocupaciones que motivaron el acuerdo paralelo en materia ambiental–, así como los diversos procedimientos y esquemas de aplicación y cumplimiento de la legislación en materia de medioambiente (e.g. los esquemas de cumplimiento voluntario). Durante esta etapa también se realizaron esfuerzos significativos para involucrar a las agencias de cumplimiento de aplicación de la legislación ambiental y a los funcionarios de alto nivel de dichas

¹⁴⁰ *EWG: Enforcement Working Group –a veces referido como Enforcement and Compliance Working Group–.*

¹⁴¹ Este grupo de trabajo es más conocido por su acrónimo en inglés: *NAWEG*, cuyo significado es *North American Wildlife Enforcement Group*.

¹⁴² Entrevista a Marco Antonio Heredia Fragoso, Coordinador de Investigación e Integración de Programas Especiales en el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y Ex-Gerente de Programa de cooperación para la aplicación de la legislación ambiental del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), México, D. F., 28 de abril de 2014.

agencias para que se diera la debida importancia a las actividades del GTA y del *NAWEG* en las que participaban las agencias y oficiales a su cargo.

En este orden de ideas, esta fase de trabajo del GTA resultó en publicaciones que dieron cuenta del afán por entender el marco normativo aplicable y de presentar los mecanismos existentes para aplicar la ley de manera forzada (*enforcement*) y los esquemas e indicadores de cumplimiento voluntario (*compliance*). En el caso de *NAWEG*, esta fase fue el puente que permitió en la siguiente fase, la realización de diferentes cursos de capacitación en diferentes materias como trofeos de caza, reptiles, comercio de especies de pelaje, entre otros.

2. Construcción de capacidades: Una segunda fase de los esquemas de colaboración e interacción entre las agencias que conforman el GTA y el *NAWEG*, incluyó la ejecución de diferentes acciones para construir y fortalecer capacidades de aplicación de legislación ambiental (talleres, foros, seminarios y mesas de trabajo), notablemente y de manera especial dirigidas al contexto mexicano.

Esta etapa se desarrolló con más fuerza a partir de la adopción del primer Plan Estratégico de la CCA, esto es, el correspondiente al periodo 2005-2010, el cual se concentró en tres pilares –también referidos como prioridades–: 1) Información para la toma de decisiones; 2) Desarrollo de la capacidad; y 3) Comercio y medio ambiente¹⁴³. Dentro de dicho marco, el programa de trabajo del GTA y del *NAWEG* dio prioridad al segundo pilar, y de manera tangencial al primero de dichos pilares. Los primeros años de ejecución del Plan Estratégico abarcaron diferentes seminarios e iniciativas trianuales en materia judicial y de vida silvestre, así como para generar información –principalmente disponible en línea (i.e. en Internet)– sobre las actividades del GTA. En el caso del *NAWEG*, esta segunda fase tuvo como resultado, la institucionalización de la capacitación en los temas de interés de dicho grupo, con la participación de instancias del gobierno federal Mexicano y apoyo de la CCA.

¹⁴³ *Plan Estratégico 2005-2010 de la Comisión para la Cooperación Ambiental*. (2005). CCA, 19 pp. Recuperado el 22 de mayo de 2014, de http://www.cec.org/Storage/97/9634_2005-2010-Strategic-plan_es.pdf

3. Acciones de fortalecimiento de cooperación para la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental: A partir de la construcción de una línea base sobre las capacidades, facultades y atribuciones de las agencias de aplicación de la legislación ambiental –incluyendo las enfocadas en vida silvestre– de los tres países; los Copresidentes de dichas agencias participantes en ambos grupos (GTA y NAWEG) sostuvieron discusiones sobre las acciones a desarrollar en el siguiente Plan Estratégico de la CCA (i.e. el correspondiente al periodo 2010-2015). Dichas discusiones arribaron a la conclusión de que el próximo paso en la colaboración internacional e interagencial sería el de abordar el primer punto de los términos de referencia del GTA¹⁴⁴: “Tomar medidas para fortalecer la cooperación entre las Partes en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental”¹⁴⁵. Bajo esta premisa, los grupos de trabajo de aplicación de la ley de la CCA acordaron diseñar estrategias y líneas de acción para aplicar la legislación ambiental en sus ámbitos de competencia y de responsabilidad en áreas específicas de mutuo interés: intercambio de información; acciones de inteligencia; interlocución con instituciones internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) e INTERPOL; entre otras. Adicionalmente, los Copresidentes de las agencias de aplicación de la ley acordaron seguir impulsando acciones de capacitación; sin embargo, el enfoque de cooperación sería distinto, pues ya no se actuaría con base en las necesidades exclusivas de México, sino con un enfoque más especializado para el intercambio de experiencias sobre técnicas y procedimientos de aplicación de legislación ambiental en los temas de interés común de los tres países, como por ejemplo, residuos peligrosos, desechos electrónicos, sustancias agotadoras de la capa de ozono, motores no conformes con la normatividad, y vida silvestre.

Vale la pena destacar dos ideas adicionales al respecto de la evolución de los grupos de trabajo de aplicación de la ley en el marco de la CCA. La primera, es que el tema de aplicación de la ley siempre ha estado presente en la agenda de cooperación impulsada por los países integrantes de dicha Comisión, lo cual resulta importante tomando en cuenta que

¹⁴⁴ Como se verá más adelante en este capítulo, el NAWEG y el GTA se afilian en 1996.

¹⁴⁵ *Resolución 96-06 del Consejo de la CCA*. (1996). Recuperado el 20 de abril de 2014, de <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=1177>

hay temas que han desaparecido de dicha agenda¹⁴⁶. La segunda idea, es que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han sido impulsoras de esta evolución, ya que al principio los contactos entre los tres países eran de cierta forma rudimentarios debido a las disparidades tecnológicas entre ellos; las TIC han permitido que algunas capacitaciones sean en línea (i.e. vía Internet)¹⁴⁷.

4.2 Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA)

El GTA (o *EWG*, por sus siglas en inglés¹⁴⁸) fue creado en 1996 por la Resolución 96-06 del Consejo de la CCA, aunque desde 1995, ya venía estableciéndose comunicación sobre aplicación y cumplimiento de legislación ambiental en el marco de la Comisión. De acuerdo con esta Resolución, el GTA se estableció como una reafirmación de los objetivos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) de fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales, y mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, y como un reconocimiento de “la obligación de las Partes según el Artículo 5 del ACAAN, de aplicar con eficacia sus leyes y reglamentos ambientales respectivos, con el objetivo común de lograr altos niveles de protección y cumplimiento ambiental”.

4.2.1 Actores principales del GTA

Los actores principales del GTA son funcionarios de gobierno de las áreas de aplicación de la ley ambiental de las Partes del ACAAN; esto es: por parte de Canadá, la División de Aplicación de la Legislación Ambiental del Ministerio de Ambiente (*Environment Canada's Enforcement Branch*); por parte de Estados Unidos, la Oficina para

¹⁴⁶ Entrevista a Arturo Rodríguez Abitia, Subprocurador de Inspección Industrial de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y Co-presidente por parte de México del Grupo de Trabajo de Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA) de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), México, D.F., 22 de abril de 2014.

¹⁴⁷ Entrevista a Francisco Javier Navarrete Estrada, Director de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre y Fitosanitaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), México, D. F., 23 de abril de 2014.

¹⁴⁸ *EWG: Enforcement Working Group –a veces referido como Enforcement and Compliance Working Group–*.

la Aplicación y el Cumplimiento de la Legislación (*OECA*, por sus siglas en inglés¹⁴⁹) de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (*EPA*, por sus siglas en inglés¹⁵⁰), así como el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos (*USFWS*, por sus siglas en inglés); y por parte de México la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (*PROFEPA*). Naturalmente, el GTA está copresidido por funcionarios de alto nivel de estas agencias.

Es importante mencionar, que las actividades incluidas en los proyectos del GTA han hecho necesaria la participación dentro del grupo de otros actores además de los ya mencionados, principalmente por la estructura gubernamental de cada país; por ejemplo, por parte de México, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (*INECC*) está a la cabeza de actividades del proyecto actualmente en ejecución “Manejo Ambientalmente Adecuado de Baterías Seleccionadas, incluyendo Baterías de Plomo Ácido Usadas (*BPAU*)”, pero también participa la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (*SEMARNAT*) y la *PROFEPA*.

Por la naturaleza de las actividades del GTA, de las cuales se hablará en el apartado 4.2.2, también está prevista la participación de las instituciones aduaneras y judiciales de las Partes: Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (*CBSA*, por sus siglas en inglés¹⁵¹); Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (*USCBP*, por sus siglas en inglés¹⁵²); Aduanas México perteneciente al Servicio de Administración Tributaria (*SAT*) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*SHCP*); Departamento de Justicia de Canadá (*Canada's Department of Justice*); Departamento de Justicia de Estados Unidos (*USDOJ*, por sus siglas en inglés¹⁵³); y la Procuraduría General de la República (*PGR*) del gobierno mexicano.

¹⁴⁹ *OECA: Office of Enforcement and Compliance Assurance.*

¹⁵⁰ *EPA: United States Environmental Protection Agency.*

¹⁵¹ *CBSA: Canada Border Services Agency.*

¹⁵² *USCBP: U.S. Customs and Border Protection.*

¹⁵³ *USDOJ: The United States Department of Justice.*

4.2.2 Actividades del GTA

La operación del GTA se circunscribe a los términos de referencia enunciados en la Resolución 96-06 del Consejo de la CCA:

- “1. Tomar medidas para fortalecer la cooperación entre las Partes en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
2. Fortalecer la cooperación entre las dependencias encargadas de aplicar la legislación ambiental, reconociendo los retos comunes en materia de vigilancia y cumplimiento de la legislación.
3. Facilitar y apoyar las iniciativas de cooperación para la aplicación y cumplimiento de la legislación.
4. Intercambiar información y experiencias con enfoques alternativos para la aplicación y cumplimiento de la legislación.
5. Facilitar las oportunidades de capacitación entre las tres Partes.
6. Preparar en nombre de las Partes el informe sobre obligaciones y actividades de aplicación de la legislación ambiental para el informe anual de la CCA.
7. Recomendar a la CCA las prioridades del programa, relacionadas con la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
8. Establecer o reconocer a cualquier subgrupo, grupo de estudio o grupo de expertos necesarios para llevar a cabo este mandato en forma consistente con el Programa y presupuesto anual, tal como fue aprobado por el Consejo.”

Como puede recordarse a partir de lo presentado en el Capítulo 2, el ACAAN surge en el medio de un contexto de intereses comerciales, por lo que el vínculo entre dichos intereses y las cuestiones ambientales es evidente. Dentro de este contexto, el ámbito de acción del GTA se ubica en una confluencia crucial: la aplicación y cumplimiento de la legislación comercial y ambiental.

En ese sentido, el GTA fomenta la colaboración para agilizar el movimiento transfronterizo legal de mercancías sujetas a normatividad ambiental, incluidas las de vida silvestre –apoyándose en el *NAWEG* para este caso en particular–, y al mismo tiempo, para impedir el movimiento de aquellas que no cumplen con dicha normatividad. Como apoyo a

esta colaboración, el GTA organiza foros para el intercambio de información, observación de prácticas óptimas, capacitación e inteligencia, así como para formar alianzas con los principales interesados en la materia.

La aplicación de la legislación ambiental es compleja porque incluye varios elementos; más aun, cuando están involucrados tres países en el marco del ACAAN. La CCA identifica como elementos comunes entre los programas de aplicación de la ley ambiental de Canadá, México y Estados Unidos los siguientes: leyes y reglamentos [y otras normatividades]; políticas de aplicación; promoción del cumplimiento; planeación y estrategias; capacitación; verificación (inspección) del cumplimiento; investigación; medidas posteriores a la investigación [o a la inspección], incluidas las acciones judiciales; inteligencia; sistemas de información; mediciones de desempeño; e informes públicos¹⁵⁴. En este orden de ideas, las actividades del GTA se pueden insertar en cualquiera de esos elementos. Ver Esquema en Anexo 2.

La complejidad de la aplicación de la legislación ambiental de la que se habla, se exagera por la variedad de autoridades involucradas en cada uno de los tres países Parte, las cuales fueron mencionadas en el apartado 4.2.1. Estas autoridades actúan conforme a sus competencias dentro de sus respectivos marcos jurídicos, los cuales son diferentes entre sí. No se ahonda más sobre esta idea debido a que involucra cuestiones como fundamentos y fuentes de sistemas jurídicos, quedando así fuera de los objetivos de esta investigación; no obstante y sin duda, es un buen punto de partida para otra investigación, dado que sería otra forma de abordar los temas tratados en ésta.

4.3 Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (NAWEG)

El *NAWEG* se crea en 1995¹⁵⁵ para formalizar el intercambio de información y la capacitación entre las agencias de cumplimiento de la aplicación de la legislación ambiental

¹⁵⁴ *Informe especial sobre actividades de aplicación de la legislación ambiental en América del Norte.* (2001). Recuperado el 20 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/en/item/1730-special-report-enforcement-activities-2000-es.pdf>

¹⁵⁵ Los documentos sobre el *NAWEG*, consultados para esta investigación, muestran distintas fechas de creación de dicho grupo, lo cual puede deberse a que la interacción entre las agencias encargadas de aplicar la

enfocada en vida silvestre de las Partes del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Considerando que los objetivos y fines del NAWEG se encontraban en línea con los propios objetivos del ACAAN, en concreto: “incrementar la cooperación (...) encaminada a conservar, proteger y mejorar (...) la flora y la fauna silvestres” y “mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales”¹⁵⁶, se decidió incluir los esfuerzos de dicho grupo en el marco del GTA. Es así que a finales de 1996, el NAWEG y el GTA se afilian para asegurar la cooperación sobre la aplicación de la legislación de vida silvestre¹⁵⁷, de tal forma que el NAWEG participa como miembro del GTA, con el objeto de guiar la identificación de prioridades para la protección de vida silvestre de la región¹⁵⁸.

No puede dejar de mencionarse el Comité Trilateral Canadá/México/Estados Unidos para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas¹⁵⁹, establecido en 1996 a través de un Memorándum de Entendimiento con el propósito de “facilitar y mejorar la coordinación, cooperación, y el desarrollo de asociaciones entre las entidades de vida silvestre de los tres países, y con otras entidades asociadas e interesadas, en lo que se refiere a proyectos y programas para la conservación y manejo de vida silvestre, plantas, diversidad biológica y ecosistemas de interés mutuo (...). Dicho Memorándum de Entendimiento, aclara que por proyectos y programas de conservación debe entenderse “aquellos que incluyan aspectos de (...) aplicación de la ley, [entre otros temas]”¹⁶⁰; de tal

legislación ambiental en materia de vida silvestre, ya venía dándose desde antes de 1995, pero de manera informal.

¹⁵⁶ *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*. (1993). Recuperado el 15 de marzo de 2014, de

<http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>

http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/ambien1.asp

¹⁵⁷ *NAWEG Strategic Plan*. (2003). Recuperado el 25 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/en/item/1930-naweg-strategic-plan-es.pdf>

¹⁵⁸ *NAWEG Making a difference for wildlife*. (2000). Recuperado el 26 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/es/item/1716-naweg-making-difference-wildlife-es.pdf>

¹⁵⁹ Su nombre en inglés es: *Canada/Mexico/United States Trilateral Committee for Wildlife and Ecosystem Conservation and Management*.

¹⁶⁰ *Memorándum de Entendimiento para Establecer el Comité Trilateral Canadá/México/Estados Unidos para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas*. (1996). Recuperado el 21 de mayo de 2014, de

http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/4603/1/memorandum_de_entendimiento_para_establecer_el_comite_trilateral.pdf

<http://www.trilat.org/about-the-trilateral/memorandum-of-understanding>

forma, que el NAWEG –creado en la marco de la CCA– participa en la Mesa de Trabajo de Aplicación de la Ley del Comité Trilateral referido¹⁶¹, contribuyendo al fortalecimiento de la capacidad regional para aplicar las leyes nacionales y los acuerdos internacionales en materia de vida silvestre¹⁶².

4.3.1 Actores principales del NAWEG

Los actores principales del *NAWEG* son en el caso de Canadá y de México, dos agencias que forman parte del GTA. En México, el actor central es la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), ya que ésta tiene competencias de aplicación de legislación ambiental en materia tanto de industria como de vida silvestre. De manera similar, el actor del *NAWEG* en Canadá es la División de Aplicación de la Legislación Ambiental del Ministerio de Ambiente (*Environment Canada's Enforcement Branch*), específicamente la Dirección de Aplicación de la Ley sobre Vida Silvestre (*Wildlife Enforcement Directorate*). Por sus facultades de aplicación de la ley, también se ha incluido, de manera intermitente al Departamento de Pesca y Océanos de Canadá (*Fisheries and Oceans Canada*). Finalmente, el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos (*USFWS*, por sus siglas en inglés¹⁶³) es el actor núcleo de Estados Unidos para el *NAWEG*.

4.3.2 Actividades del NAWEG

El *NAWEG* declara como misión y visión contribuir “a la conservación de la vida silvestre y los ecosistemas, con el particular enfoque en la identificación y eliminación o control de actividades ilegales”¹⁶⁴.

En concordancia, su mandato es contribuir a incrementar la capacidad regional de la aplicación de las leyes nacionales e instrumentar las obligaciones internacionales sobre la

¹⁶¹ Las otras Mesas de Trabajo del Comité Trilateral Canadá/México/Estados Unidos para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas son: Mesa Ejecutiva; Mesa de Conservación de Ecosistemas; Mesa de Aves Migratorias; Mesa de Especies de Interés Común; y Mesa CITES.

¹⁶² Comité Trilateral Canadá/México/Estados Unidos para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas. (s.f.). Recuperado el 21 de mayo de 2014, de <http://www.trilat.org/working-tables/law-enforcement>

¹⁶³ *USFWS: United States Fish and Wildlife Service.*

¹⁶⁴ *NAWEG Strategic Plan.* (2003). Recuperado el 25 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/en/item/1930-naweg-strategic-plan-es.pdf>

vida silvestre¹⁶⁵. En este sentido, el *NAWEG* apoya su tarea en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (*CITES*, por sus siglas en inglés¹⁶⁶), así como en las leyes, reglamentos y demás normatividad a nivel nacional que regulan el comercio de especies silvestres¹⁶⁷.

Para cumplir con su mandato y pensando en los retos actuales, el *NAWEG* se ha propuesto llevar a cabo las siguientes tareas:

- Mejorar la capacitación de los funcionarios a cargo de la aplicar la legislación sobre vida silvestre.
- Ampliar el acceso a los recursos y tecnologías forenses aplicados a la vida silvestre.
- Coordinar el intercambio de información sobre aplicación de la normativa en materia de vida silvestre tanto en América del Norte como en el resto del mundo.
- Establecer alianzas con organismos internacionales regionales dedicados a aplicar la legislación sobre vida silvestre.
- Formular un enfoque proactivo frente a los retos del futuro, como el cambio climático.¹⁶⁸

En realidad, dichas tareas son una serie de objetivos alrededor de los cuales se ejecutan actividades en el marco del GTA.

Es de destacar que el *NAWEG* es reconocido como representante y vocero de América del Norte en materia de aplicación de la legislación ante organismos y foros internacionales como la INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas (OMA), entre otros.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Idem.

¹⁶⁶ *CITES: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.*

¹⁶⁷ *North American Wildlife Enforcement Group (NAWEG).* (s.f.) Recuperado el 27 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/naweg/es/acerca>

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ *NAWEG Strategic Plan.* (2003). Recuperado el 25 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/en/item/1930-naweg-strategic-plan-es.pdf> y *NAWEG Making a difference for wildlife.* (2000). Recuperado el 26 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/es/item/1716-naweg-making-difference-wildlife-es.pdf>

4.4 Evaluación, retos y oportunidades de la cooperación internacional para la aplicación de la legislación ambiental en el marco de la CCA

Evaluar la efectividad de la cooperación internacional ambiental es difícil por varias razones. Una de ellas es de índole conceptual: ¿qué es lo que debe ser considerado como efectivo? Por una parte, la efectividad suele relacionarse con los efectos de la cooperación sobre el comportamiento de los actores; a otros muchos les interesa si han tenido un impacto positivo real sobre el ambiente (i.e. si el ambiente es mejor gracias a los esfuerzos de cooperación); y por otra parte, la tendencia en la literatura es la idea de que lo que debería ser examinado es el efecto de los esfuerzos cooperativos en sí mismos. (DeSombre, 2007)

Otra dificultad es de tipo logística: ¿cómo saber si un régimen ha protegido el ambiente de forma exitosa? A primera vista, la evidencia de que un problema ambiental ha mejorado sugiere que la cooperación ambiental ha sido efectiva. Sin embargo, son posibles varias situaciones: 1) que la mejora en el ambiente que se da al mismo tiempo que la cooperación, no se deba a esta última (i.e. podría deberse a otros factores, por ejemplo algún ciclo natural); 2) que un decremento en la calidad del ambiente, no necesariamente indique que los esfuerzos de cooperación no han tenido éxito; 3) que el ambiente no se recupere incluso en medio de esfuerzos de cooperación, cuando éstos comienzan muy tarde, lo cual puede estar relacionado con la dificultad de ganar apoyo político para dicha cooperación; 4) que un decremento en la calidad del ambiente coincida con esfuerzos de cooperación efectivos, pero en este caso ¿cómo saber si el problema habría sido peor sin esos esfuerzos de cooperación?; entre otras. (DeSombre, 2007)

Una dificultad final para medir la efectividad de la cooperación internacional ambiental se debe a los múltiples factores que pueden estar causando un problema ambiental. Podría parecer no tener sentido atacar uno de los factores mientras los otros siguen actuando, pero aun cuando el problema no se resuelve por completo, tal vez está siendo mitigado gracias a los esfuerzos de cooperación para combatir ese factor en particular. (DeSombre, 2007)

Es pertinente presentar lo que Cosgrove (2005) señala respecto de la naturaleza del ACAAN: Aunque el Preámbulo del TLCAN tiene aspiraciones hacia el desarrollo

sustentable, es importante recordar que el enfoque primario de dicho tratado es el comercial. Dentro de este gran contexto del TLCAN, el ACAAN es un acuerdo ambiental paralelo. En su visión, el propósito del ACAAN no es necesariamente atender los problemas ambientales existentes, sino las preocupaciones ambientales que derivan de un acuerdo de libre comercio.

Teniendo en mente las ideas recién expresadas sobre evaluación de cooperación ambiental, a continuación se presentan algunos comentarios de personas que han estado o están involucradas en trabajos de cooperación para la aplicación de la legislación en el marco de la CCA. Los comentarios constituyen un análisis evaluativo de dicha cooperación, así como sobre los retos y oportunidades de la misma.¹⁷⁰

*Comentarios de Marco Antonio Heredia Fragoso, Ex-Gerente de Programa de Cooperación para la Aplicación de la Legislación Ambiental del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA)*¹⁷¹

El Mtro. Marco Heredia afirma que la CCA ha funcionado dando prueba de su valía, ya que es un foro que ha permitido el intercambio de información, conocimientos, problemas, experiencias, dinámicas, etc. Un ejemplo de su efectividad en materia de aplicación de la ley ambiental, es la elaboración del reporte *¿Comercio peligroso? Estudio sobre las exportaciones de baterías de plomo-ácido usadas generadas en Estados Unidos y el reciclaje de plomo secundario en Canadá, Estados Unidos y México* (Secretariado de la CCA, 2013), que fue uno de los factores detonantes para comenzar los trabajos del Proyecto de Norma Oficial Mexicana (NOM) sobre control de emisiones atmosféricas (PROY-NOM-166-SEMARNAT-2014), publicado el 22 de abril de 2014 en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

¹⁷⁰ Los comentarios fueron obtenidos mediante entrevistas individuales semi-estructuradas. Dichos comentarios se presentan de forma parafraseada para dar una secuencia lógica y ordenada a las ideas, sin que esto signifique en forma alguna, la alteración de la esencia de cada uno de ellos.

¹⁷¹ Entrevista a Marco Antonio Heredia Fragoso, Coordinador de Investigación e Integración de Programas Especiales en el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y Ex-Gerente de proyecto/programa de cooperación para la aplicación de la legislación ambiental del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), México, D. F., 28 de abril de 2014.

En cuanto al mecanismo de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental (peticiones ciudadanas) –presentado en el Capítulo 3–, el Mtro. Heredia comenta que para evaluarlo se debe tener presente que es un mecanismo de transparencia, de narración de hechos, no de solución de controversias, por lo que al menos en algunos casos sí ha servido en ese sentido, pero que por supuesto ha tenido limitantes. Agrega que más allá de ver si es un mecanismo “con o sin dientes”, lo importante es revisar su eficiencia con todos los elementos que ello implica.

En su experiencia, el reto más grande para la cooperación en materia de aplicación de la legislación ambiental, es encontrar una agenda común, la cual puede ser tan grande como lo es América del Norte, sobre todo por la diversidad de ideas, intereses, procedimientos, etc. Parte de este reto es el poder encontrar el punto de convergencia en el que los tres países concedan la misma importancia legal, técnica y política sobre algún tema para abordarlo en la agenda común de la CCA. Concluye que la CCA tiene que encontrar el nicho en el que dé valor agregado a los países, es decir, aquel en el que les ayude a avanzar en dos vías: en sus agendas propias y en su agenda común.

Comentarios del Ing. Arturo Rodríguez Abitia, Subprocurador de Inspección Industrial de la PROFEPA, y Copresidente por parte de México del Grupo de Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA) de la CCA¹⁷²

En su opinión, la CCA ha inoculado grandes cosas, por ejemplo, hoy día el uso del DDT (Dicloro Difenil Tricloroetano)¹⁷³ en México está prácticamente eliminado, en gran medida por el empuje de la Comisión para que esto fuera posible. Además, la CCA ha dejado una huella honda en el desarrollo del marco institucional ambiental de México, y constituye una fuente para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas. Refiriéndose específicamente a aplicación de la ley, el Ing. Rodríguez opina que los resultados han sido limitados esencialmente porque los sistemas jurídicos de los tres países

¹⁷² Entrevista a Arturo Rodríguez Abitia, Subprocurador de Inspección Industrial de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y Co-presidente por parte de México del Grupo de Trabajo de Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA) de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), México, D.F., 22 de abril de 2014.

¹⁷³ El DDT (Dicloro Difenil Tricloroetano) es un compuesto usado en los insecticidas, con efectos adversos en la salud humana y animal y en el ambiente.

son diferentes, lo cual dificulta el actuar conjunto en términos técnicos. No obstante, el fortalecimiento de capacidades realizado en el marco de esta cooperación, ha contribuido a disminuir la brecha temporal entre México y los otros dos países en cuanto a avances en la materia.

Sobre las peticiones ciudadanas, de alguna forma coincide con el Mtro. Heredia, ya que considera que calificarlo como un mecanismo “sin dientes” no es una posición debidamente fundamentada, pues se trata de un instrumento de gestión ambiental social y no de corte jurídico; cuando se le juzga como instrumento de gestión de corte jurídico, evidentemente la evaluación del mecanismo resulta negativa, pues el instrumento no hace lo que se espera que haga. En muchos casos, la exposición pública que llega a generar presión social, provoca que el gobierno tome medidas. Además, enfatiza que el mecanismo fue una innovación fundamental para México, al menos en un inicio, pues no existían este tipo de mecanismos de participación ciudadana.

El Ing. Rodríguez reflexiona que debería reconocerse el impacto positivo de la CCA, particularmente en México, al que considera como el país más beneficiado de esta cooperación. A partir de este reconocimiento, hay que darle la importancia que tiene y otorgarle el apoyo que merece. Apunta que cuando se piensa en cooperación internacional de manera reduccionista, se suele tener preocupación por el dinero que puede recibirse de una organización internacional, cuando en realidad el mayor beneficio que puede obtenerse es su capacidad de influenciar las decisiones de gobierno para tener cambios trascendentes en el largo plazo, como lo ha demostrado la CCA; entonces, lo que se debe estar haciendo es pensar cómo es que dicha Comisión puede ser útil para seguir desarrollando el marco institucional ambiental del país y fortalecer las capacidades para la aplicación efectiva los instrumentos de política ambiental y crear aquellos que sean necesarios.

*Comentarios del Biól. Felipe de Jesús Olmedo Octaviano, Director de Inspección y Vigilancia de Sustancias Peligrosas en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)*¹⁷⁴

Uno de los retos principales para el intercambio de información mediante inteligencia es encontrar la forma de hacer dicho intercambio, dadas las limitantes establecidas en las legislaciones y procedimientos de control de cada una de las Partes del ACAAN; por ejemplo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el caso de México.

El Biól. Olmedo reconoce el valor de los esfuerzos de cooperación en materia de aplicación de la ley; sin embargo, considera que se deben establecer estrategias y acciones de mayor impacto, por ejemplo, la realización de operativos conjuntos; propone cerrar las fronteras de los tres países a una hora determinada durante un periodo de tiempo específico. Un avance importante en cuanto al impacto, son las discusiones que actualmente se están teniendo para establecer indicadores de desempeño para los proyectos que se ejecutan en el marco de la CCA.

Asimismo, piensa que se requiere una mayor difusión de las publicaciones de la CCA, lo cual es fundamental para que el masivo de las poblaciones de los tres países, sobre todo la de México, conozca que se está haciendo y se involucre de alguna manera en las actividades.

El Biól. Olmedo comenta que al menos en el caso de México, se requiere mayor comunicación y coordinación entre los actores involucrados, haciendo énfasis en los sectores de la SEMARNAT, para saber hacia dónde dirigir los esfuerzos. Relacionado con esto, advierte que nuestra legislación se renueva lentamente y esa velocidad no corresponde con los cambios socioeconómicos a nivel global, por lo que es necesaria la actualización de leyes respecto a las existentes en Estados Unidos y Canadá; agrega que en la parte de residuos y sustancias peligrosas, su área de especialidad, los tres países están muy separados, especialmente México de los otros dos países.

¹⁷⁴ Entrevista a Felipe de Jesús Olmedo Octaviano, Director de Inspección y Vigilancia de Sustancias Peligrosas en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), México, D. F., 23 de abril de 2014.

Finalmente reflexiona que a 20 años de existencia de la CCA [y 18 del GTA], se requiere actualizar el soporte de trabajo, por ejemplo la estructura de la CCA.

*Comentarios del Biól. Francisco Javier Navarrete Estrada, Director de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre y Fitosanitaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)*¹⁷⁵

El Biól. Navarrete comienza diciendo que la CCA es un facilitador e intermediario muy bueno. En su opinión, podría ocupar ese *expertise* para que en un momento dado se hagan investigaciones conjuntas con resultados contundentes.

Al igual que el Biól. Olmedo, piensa que la legislación y el sistema judicial mexicano requieren una modernización. Consciente de las disparidades jurídicas y de procedimientos entre los tres países, comenta que la CCA podría empujar cambios legislativos, así como lineamientos de política para toda América del Norte, por ejemplo de metodología o protocolos de procedimientos, e incluso posiciones a nivel regional. Cita el caso de la Organización Norteamericana de Protección a las Plantas (*NAPPO*, por sus siglas en inglés¹⁷⁶), que a pesar de las diferencias entre sus miembros, trata de homologar ciertas cosas, es decir, establece criterios que sirven como punto de referencia para el actuar.

Sobre aplicación de la ley en el tema de vida silvestre, su campo de especialización, comenta que un gran reto, no sólo en el marco de la CCA, es la tendencia actual de que gran parte de los esfuerzos de cooperación se enfocan en el cambio climático, y establecer una relación directa entre vida silvestre y cambio climático no siempre es tan sencillo.

¹⁷⁵ Entrevista a Francisco Javier Navarrete Estrada, Director de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre y Fitosanitaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), México, D. F., 23 de abril de 2014.

¹⁷⁶ *NAPPO: North American Plant Protection Organization.*

*Comentarios del M.V.Z. Hernán José Jiménez Vargas, Inspector Federal adscrito a la Dirección General de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)*¹⁷⁷

El M.V.Z. Hernán Jiménez, opina que la cooperación para aplicación de legislación de la vida silvestre, realizada en el marco de la CCA ha servido en muchos puntos, pero falta hacer más. Uno de los grandes retos para ello, es que no se comparten las mismas especies ni ecosistemas entre los tres países, por lo que la cooperación se da más a nivel bilateral entre México y Estados Unidos, y entre este último y Canadá. Es oportuno decir, que el Biól. Navarrete comentó durante su entrevista, que esto es natural por la configuración geográfica del continente. El M.V.Z. Jiménez considera, especialmente para el *NAWEG*, que los procedimientos de México necesitan homologarse o al menos ser equiparables a los de Estados Unidos y Canadá, para agilizar los procesos administrativos.

La experiencia de este entrevistado resulta muy valiosa desde el punto de vista operativo, concretamente por su participación en talleres de generación de capacidades, los cuales califica como muy útiles por los conocimientos que genera, pero que para México resultan de aplicabilidad parcial por la falta de herramientas tecnológicas y por las discrepancias procedimentales, mencionando como ejemplo las diferencias entre lo que cada uno de los tres países llega a tomar en cuenta como evidencia de violación a la legislación ambiental de vida silvestre.

Desde un punto de vista personal, el M.V.Z. comenta finalmente que la CCA debió haberse creado aun si no hubiera sido en el contexto del TLCAN, y que este tipo de foro [la CCA], es necesario para cualquier tratado comercial que se tenga.

¹⁷⁷ Entrevista a Hernán José Jiménez Vargas, Inspector Federal adscrito a la Dirección General de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), México, D. F., 23 de abril de 2014.

Conclusiones

La cooperación internacional en un sentido amplio, es mucho más que transferencias de recursos; es un medio para crear, desarrollar e implementar políticas públicas.

Actualmente, la cooperación internacional no puede entenderse sino dentro de un esquema de desarrollo sustentable que contemple tres dimensiones: la económica, la social y la ambiental.

La cooperación internacional en materia de medioambiente abarca un universo más extenso que el de la realización de proyectos particulares –sin restar el enorme valor de éstos–. Dicha cooperación puede considerarse incluso como constructora de ese universo, ya que es un elemento fundamental en los diversos procesos de políticas públicas ambientales.

Ante un mundo que está cada vez más interconectado y en el cual hay una desconexión entre los sistemas ecológicos y políticos, como es ya conocido por muchos, el tema ambiental es medular en la agenda internacional y de una u otra forma está presente en las agendas propias de los países, independientemente de la prioridad que cada uno de ellos le otorgue al tema.

En el contexto multilateral, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue un detonante para que los reflectores se posaran sobre el tema ambiental. Desde entonces, la ONU ha sido un escenario fundamental para promover la atención de las grandes problemáticas ambientales, dando lugar a tratados internacionales ambientales de gran trascendencia.

En virtud de que el desarrollo sustentable comprende elementos económicos, la relación pobreza-medioambiente y comercio-medioambiente es innegable. La pobreza es uno de los factores principales de la degradación ambiental, y a decir verdad, se crea un círculo vicioso porque esta degradación ambiental afecta a su vez a los sectores de la población en pobreza, y en realidad, al total de la población. Por su parte, el reconocimiento de la interacción entre comercio y medio ambiente que se venía gestando desde los setenta, se hizo evidente con el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el cual vino acompañado de dos grandes preocupaciones: 1) que las barreras no arancelarias

relacionadas con protección al ambiente y a la salud, fueran utilizadas sin justificación, bloqueando los flujos de comercio e inversión; y 2) las consecuencias negativas de dichos flujos sobre el medioambiente.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) también ha estado presente en la relación comercio-medioambiente. Bajo su objetivo principal enfocado en promover políticas para el crecimiento sustentable, la OCDE ejecuta un extenso Programa Ambiental a través de su Comité de Política Ambiental (*EPOC*, por sus siglas en inglés), el cual lleva a cabo diversas tareas, entre las cuales pueden destacarse los Exámenes de Política Ambiental –también referidos como Evaluaciones de Política Ambiental– que se han convertido en importantes instrumentos de política pública.

En el binomio comercio-medioambiente, como es de esperarse, los Tratados de Libre Comercio (TLC) aparecen en la mira. El tratamiento del tema ambiental en la variedad de los TLC existentes difiere; ya sea con una aproximación paralela en el marco del tratado, o como parte integral del capitulado del TLC en cuestión. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), de especial relevancia para esta investigación, se ubica en el primer caso, ya que las disposiciones ambientales dentro del propio tratado están incluidas dentro de apartados más importantes en términos comerciales y de inversión, y las que se refieren a medioambiente en sí mismo se trasladan a un acuerdo paralelo de cooperación en la materia: el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el cual se logró en gran medida por las presiones sociales de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ambientalistas –sobre todo de Estados Unidos– y por los costos políticos y comerciales que significaba el que no se hubiera dado.

La aproximación paralela de los temas ambientales ha sido fuertemente criticada; si bien es cierto que no hay que olvidar que el TLCAN es un acuerdo primordialmente comercial, también es cierto que el medioambiente es un asunto que concierne a la supervivencia del hombre. No obstante las críticas, lo que es innegable fue el hito que marcó el TLCAN para que el medioambiente fuera tomado en cuenta de una u otra manera en las negociaciones comerciales, lo cual es un hecho observable en la coyuntura actual; he ahí el caso del Capítulo de Medioambiente y Comercio como parte integral del Acuerdo de

Asociación Transpacífico (*TPP*, por sus siglas en inglés), independientemente de las críticas que se puedan emitir al respecto.

El espíritu del ACAAN, como su propio nombre lo indica, es la cooperación ambiental, dentro de la cual se incluye la parte de aplicación de la legislación ambiental. Las disposiciones principales del ACAAN sobre dicha área de cooperación son las ya mencionadas a lo largo del presente documento: 1) las medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales conforme al derecho de cada una de las Partes; 2) el procedimiento de consultas y solución de controversias por pautas persistentes de omisiones de aplicación efectiva de la legislación ambiental; 3) las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental realizadas por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental; y 4) la cooperación entre las Partes en temas de aplicación de leyes ambientales.

De esas cuatro disposiciones, este proyecto de investigación se ocupa primordialmente de analizar la cooperación entre las Partes en temas de aplicación de leyes ambientales –la disposición mencionada en el numeral 4 del párrafo que antecede–, cuyos instrumentos de ejecución son el Grupo de Trabajo de Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA) y el Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre (*NAWEG*, por sus siglas en inglés¹⁷⁸), los cuales funcionan en el marco institucional generado por el ACCAN, esto es, en el marco de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA).

Los esquemas de articulación e interacción de estos grupos de trabajo han tenido un proceso de evolución. Tras una fase de identificación de temas, actores y relevancia y otra de construcción de capacidades, se comenzó con su actual fase de diseño de estrategias y líneas de acción para cumplir con su razón de ser: fortalecer su cooperación para ejecutar acciones de aplicación y cumplimiento en la ley, lo cual la convierte en su fase de mayor reto; aquella en la que la CCA debe proporcionar un valor agregado a los países –en palabras del Mtro. Marco Heredia, asesor del presente proyecto de investigación aplicada–. Dos puntos a favor para enfrentar este reto son: por un lado, que el tema de aplicación de la

¹⁷⁸ Este grupo de trabajo es más conocido por su acrónimo en inglés: *NAWEG*, cuyo significado es *North American Wildlife Enforcement Group*.

ley siempre ha estado presente en la agenda de dicha Comisión, y por otro, que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) seguirán impulsando las actividades de cooperación en el rubro.

Lo anterior, da pie para abordar la parte más interesante y de mayor valor de este proyecto de investigación, es decir, la evaluación de la cooperación para la aplicación de la legislación ambiental realizada en el marco de la CCA, misma que se basa en las experiencias de personas que están o han estado involucradas en estas actividades, lo cual reviste al análisis de sensibilidades reales derivadas de la práctica. Lo anterior, sin olvidar que no es el único ángulo desde el que puede efectuarse la evaluación de dicha cooperación, teniendo presente lo expuesto en el último capítulo acerca de las complejidades que conlleva hacer una evaluación de esta índole.

En este orden de ideas, puede decirse que la cooperación para la aplicación de la legislación ambiental y la CCA como marco institucional que la encuadra, han sido valiosas porque han generado conocimiento, información y capacidades. Para el caso de México, han sido un cimiento y factor de empuje para la creación y desarrollo de instituciones y marco legal; ejemplo de ello es el reporte elaborado en 2013 por el Secretariado de la CCA, el cual fue un detonante para la creación y reciente publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 22 de abril de 2014, del Proyecto de Norma Oficial Mexicana sobre control de emisiones atmosféricas (PROY-NOM-166-SEMARNAT-2014):

Retomando lo expresado en líneas anteriores sobre la fase de reto en la que se encuentra la CCA –la de fortalecer la cooperación para ejecutar acciones de aplicación y cumplimiento de la ley–, puede decirse que se trata de una especie de sumatoria de otros tantos retos. Entre ellos pueden mencionarse: encontrar actividades que sean de interés común; las diferencias de los sistemas jurídicos y la normatividad entre cada una de las Partes; difundir masivamente las actividades y publicaciones del GTA y del *NAWEG* para impulsar un verdadero involucramiento de la sociedad; mejorar la coordinación entre los actores participantes en los grupos de trabajo mencionados; y reconocer la relevancia de estos y otros grupos de trabajo de la CCA, lo que sin duda requiere voluntad política.

Lo atractivo viene entonces; cada uno de esos retos es una oportunidad para hacer algo al respecto, para retomar a la CCA como una herramienta de cooperación internacional

para la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental; herramienta que puede ser utilizada a favor para la creación de políticas públicas efectivas. Sin duda, varios mecanismos de dicha herramienta –como el de peticiones ciudadanas– e incluso su estructura, deben ser revisados a consciencia para adaptarse a las necesidades de cada una de las Partes y de la región, teniendo siempre presentes las circunstancias del contexto internacional.

Bibliografía

Alvarado, L. (2003), *Evaluating the effectiveness of the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC): Towards a holistic approach*, Tesis de Maestría, Ann Arbor, Estados Unidos, Concordia University (Canadá), 169 pp.

Amador, N. (2008), *Medio ambiente y tratados de libre comercio*, Proyecto de Investigación Aplicada de la Maestría en Derecho Internacional, México, EGAP, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), 86 pp.

Barrera, J. (2012), “Negociaciones y Tratados Internacionales: el Caso del TLCAN”, en K. Sigmond (coord.), *Tratados Internacionales: Teoría y Aplicación de los Tratados Comerciales en México*, México, Porrúa, pp.1-52.

Carmona, M. (2012), “Río +20: Reflexiones en torno a la institucionalización y gestión de la procuración de justicia ambiental en México”, en M. Carmona, M. Hernández y A. Acuña (coord.), *20 Años de procuración de justicia ambiental en México: Un homenaje a la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 25-48.

Cid, A. (2007), *El Enfoque Teórico de la Cooperación Internacional en Educación: Análisis de tres agencias de Cooperación Internacional: IMEXCI, México; AECI, España y USAID, Estados Unidos*, Tesis de Licenciatura, Cholula, Puebla, México, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, 76 pp.

Cosgrove, C. (2005), *The NAAEC after ten years: A qualitative assessment of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, Tesis de Maestría, Ann Arbor, Estados Unidos, University of Montana, 96 pp.

DeSombre, E. (2007), *The Global Environment and World Politics*, (2a ed.), Londres y Nueva York, N.Y., Continuum International Pub. Group, 276 pp.

Hernández, N. (2006), *Cooperación internacional para el desarrollo sustentable: estudio de un proyecto de cooperación CEPAL-PNUD para la aplicación de instrumentos económicos a la gestión ambiental en México*, Tesis de Maestría, México, D.F., Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 75 pp.

Keohane, R. y H. Milner (eds.) (1996), *Internationalization and domestic politics*, Cambridge, Inglaterra y Nueva York, N.Y., Estados Unidos, Cambridge University Press, 308 pp.

Knox, J. (2011), "NAFTA environmental institutions building transboundary cooperation", *Trends: ABA Section of Environment, Energy, and Resources Newsletter*, Chicago, Estados Unidos, American Bar Association, tomo 42 no. 3, pp. 4-5.

León, M. (2010), *Estudio comparativo de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el artículo 189 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, Tesis de licenciatura, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Derecho, 135 pp.

Schuler, D. (1996), "The NAFTA and the environment: trade, diplomacy, and limited protection", *The International Trade Journal*, Taylor & Francis Ltd., vol. X no. 3, pp. 353-377.

Villanueva, I. (2008), *Evaluación a catorce años del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) 1994-2008*, Tesis de licenciatura, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 243 pp.

Fuentes electrónicas

Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Canadá. (1997). Recuperado el 8 de marzo de 2014, de <http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/article-29526.html>

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). (1993). Recuperado el 6 de marzo de 2014, de <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=567>

Acuerdo de Cooperación Ambiental entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. (2005). Recuperado el 24 de febrero de 2014, de http://www.caftadr-environment.org/spanish/left_menu/Environmental_cooperation_a.html

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). (s.f.). Recuperado el 6 de marzo de 2014, de <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid-que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo>

Agenda 21. (1992). Recuperado el 17 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21toc.htm>

Bromm, S. (2011). *North America's Commission for Environmental Cooperation: one example of a successful regional network.* Recuperado el 15 de marzo de 2014, de http://inece.org/conference/9/papers/Bromm_USEPA_Final.pdf

Centro de Información de las Naciones Unidas. (s.f.). Recuperado el 17 de febrero de 2014, de <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/wssd.htm>

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). (s.f.). *Cooperación internacional.* Recuperado el 5 de marzo de 2014, de <http://www.biodiversidad.gob.mx/planeta/internacional/index.html>

Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). Recuperado el 1 y 5 de abril y 5 de mayo de 2014, de

http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=310&BL_ExpandID=895

<http://cec.org/>

<http://cec.org/Page.asp?PageID=924&SiteNodeID=1236>

<http://cec.org/Page.asp?PageID=924&SiteNodeID=1222>

<http://cec.org/Page.asp?PageID=30107&SiteNodeID=648>

Comité Trilateral Canadá/México/Estados Unidos para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas. (s.f.). Recuperado el 21 de mayo de 2014, de <http://www.trilat.org/working-tables/law-enforcement>

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. (1969). Recuperado el 7 de marzo de 2014, de

https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_de_Viena_sobre_derecho_tratados_Colombia.pdf

Declaración Conjunta de la Reunión de la Comisión de Libre Comercio de América del Norte de 2012. (2012). Recuperado el 25 de marzo de 2014, de

http://www.economia.gob.mx/files/CLC_JS_sp.pdf

Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de

<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Declaración del Milenio. (2000). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

Declaration of the United Nation Conference on the Human Environment. (1972). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>

Del Toro, M. (s.f.). “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. Recuperado el 5 de mayo de 2014, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/estrev/derint/cont/6/art/art12.htm>

Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN. (2012). Recuperado el 28 de marzo de 2014, de http://www.cec.org/Storage/139/16506_SEM_Guidelines-Revised-11July2012_es.pdf

Enciso, A. (2009). “Sin “dientes”, acuerdo ambiental de América del Norte: consejero”. *La Jornada*. Recuperado el 8 de marzo de 2014, de <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/19/index.php?section=sociedad&article=041n1soc>

Informe especial sobre actividades de aplicación de la legislación ambiental en América del Norte. (2001). Recuperado el 20 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/en/item/1730-special-report-enforcement-activities-2000-es.pdf>

Memorándum de Entendimiento para Establecer el Comité Trilateral Canadá/México/Estados Unidos para la Conservación y el Manejo de la Vida Silvestre y los Ecosistemas. (1996). Recuperado el 21 de mayo de 2014, de http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/4603/1/memorandum_de_entendimiento_para_establecer_el_comite_trilateral.pdf

<http://www.trilat.org/about-the-trilateral/memorandum-of-understanding>

Murillo, C. (2008). “La cooperación ambiental en los tratados de libre comercio”, *Serie Estudios y Perspectivas*, no. 96, CEPAL, 98 pp. Recuperado el 27 de enero de 2014, http://www.financierarural.gob.mx/informacionsectorrural/Documents/La%20Cooperación%20ambiental_CEPAL_08.pdf

NAWEG Making a difference for wildlife. (2000). Recuperado el 26 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/es/item/1716-naweg-making-difference-wildlife-es.pdf>

NAWEG Strategic Plan. (2003). Recuperado el 25 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/en/item/1930-naweg-strategic-plan-es.pdf>

North American Wildlife Enforcement Group (NAWEG). (s.f.) Recuperado el 27 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/naweg/es/acerca>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (s.f.). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/es/sustainablefuture/about.shtml>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *Folleto sobre Río +20.* Recuperado el 18 de febrero de 2014, de http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/spanish_riomas20.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2002). *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.* Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/96/PDF/N0263696.pdf?OpenElement>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013.* Recuperado el 17 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1987). *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development.* Recuperado el 3 de marzo de 2014, de http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2012). *Resolución 66/288 El futuro que queremos.* Recuperado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>

Organización de las Naciones Unidas (ONU), Departamento de Información. (1992). *Resumen de Prensa del Programa 21.* Recuperado el 17 de febrero de 2014, de <http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/basicinfo.html>

Organización Mundial de Comercio (OMC). (s.f.). Recuperado el 1 de marzo de 2014, de

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envt_intro_s.htm

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envir_neg_mea_s.htm

Organización Mundial de Comercio (OMC), División de comercio y medio ambiente. (2004). *El comercio y el medio ambiente en la OMC*. Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_env_s.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2011). *Better policies for better lives, The OECD at 50 and beyond*. Recuperado el 9 de marzo de 2014, de <http://www.oecd.org/about/47747755.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s.f.). Recuperado el 9 de marzo de 2014 de

<http://www.oecd.org/dac/developmentassistancecommitteedac.htm>

<http://www.oecd.org/dac/environment-development/aboutusenvironet.htm>

<http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2013). *OECD Work on environment, Brochure 2013-2014*. Recuperado el 9 de marzo de 2014, de <http://www.oecd.org/env/2013-2014Brochure.pdf>

Plan Estratégico 2005-2010 de la Comisión para la Cooperación Ambiental. (2005). CCA, 19 pp. Recuperado el 22 de mayo de 2014, de http://www.cec.org/Storage/97/9634_2005-2010-Strategic-plan_es.pdf

Plan Estratégico 2010-2015 de la Comisión para la Cooperación Ambiental. (2010). CCA, 21 pp. Recuperado el 5 de abril de 2014, de http://cec.org/Storage/156/18293_CEC_OP_Plan_and_Budget_22jan14_sp.pdf

Plan Operativo de la Comisión para la Cooperación Ambiental 2013-2014. (2013). CCA. Recuperado el 6 de abril de 2014, de http://cec.org/Storage/156/18293_CEC_OP_Plan_and_Budget_22jan14_sp.pdf

Portal del proceso de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental (SEM). (s.f.). Recuperado el 28 de marzo de 2014, de <http://www.cec.org/semportal/Public/Default.aspx?lang=es>

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (s.f.). Recuperado el 18 de febrero de 2014, de

<http://www.unep.org/geo/GEO3/spanish/040.htm>

<http://www.unep.org/spanish/About/>

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=296>

<http://www.unep.org/DRC/>

Real Academia Española (RAE). (2014). *Diccionario de la Real Academia Española*, (23ª ed). Recuperado el 7 de marzo de 2014, de <http://www.rae.es>

Reglas de Procedimiento del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). (s.f.). Recuperado el 26 de marzo de 2014, de

http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1366&ContentID=940&SiteNodeID=208&BL_ExpandID=575

Resolución 96-06 del Consejo de la CCA. (1996). Recuperado el 20 de abril de 2014, de <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&ContentID=1177>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE). (s.f.). *Resumen del Tratado de Comercio entre Chile y Canadá*. Recuperado el 8 de marzo de 2014, de http://www.sice.oas.org/trade/chican_s/BCN_Dec_1020_s.pdf

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA). (2013). *¿Comercio peligroso? Estudio sobre las exportaciones de baterías de plomo-ácido usadas generadas en Estados Unidos y el reciclaje de plomo secundario en Canadá, Estados Unidos y México*. Recuperado el 25 de mayo de 2014, de www.cec.org/Storage/142/16757_SLAB-publicdraft-30Nov_es.pdf

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). (22 de abril de 2014). *Proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-166-SEMARNAT-2014, Control de emisiones atmosféricas*, Diario Oficial de la Federación (DOF). Recuperado el 25 de mayo de 2014, de

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5341585&fecha=22/04/2014

The White House (Administración de Bill Clinton). (s.f.). Recuperado el 14 de marzo de 2014, de <http://clinton2.nara.gov/Initiatives/FastTrack/what.html>

Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile (CCFTA). (1996). Recuperado el 8 de marzo de 2014, de http://www.sice.oas.org/trade/chican_s/chcaind.asp

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Recuperado el 1 de marzo de 2014, de http://idatd.eclac.cl/controversias/Normativas/TLCAN/Espanol/Tratado_de_Libre_Comercio_de_America_del_Norte-TLCAN.pdf

Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA). (2004). Recuperado el 24 de febrero de 2014, de http://www.caftadr-environment.org/spanish/left_menu/Environmental_cooperation_a.html

Vega, G., et. al. (2005). *México, Estados Unidos y Canadá: Resolución de Controversias en la Era Post Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y El Colegio de México, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, pp. 137-233. Recuperado el 31 de marzo de 2014, de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1469>

Entrevistas

Arturo Rodríguez Abitia, Subprocurador de Inspección Industrial de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y Co-presidente por parte de México del Grupo de Trabajo de Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA) de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), México, D.F., 22 de abril de 2014.

Felipe de Jesús Olmedo Octaviano, Director de Inspección y Vigilancia de Sustancias Peligrosas en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), México, D. F., 23 de abril de 2014.

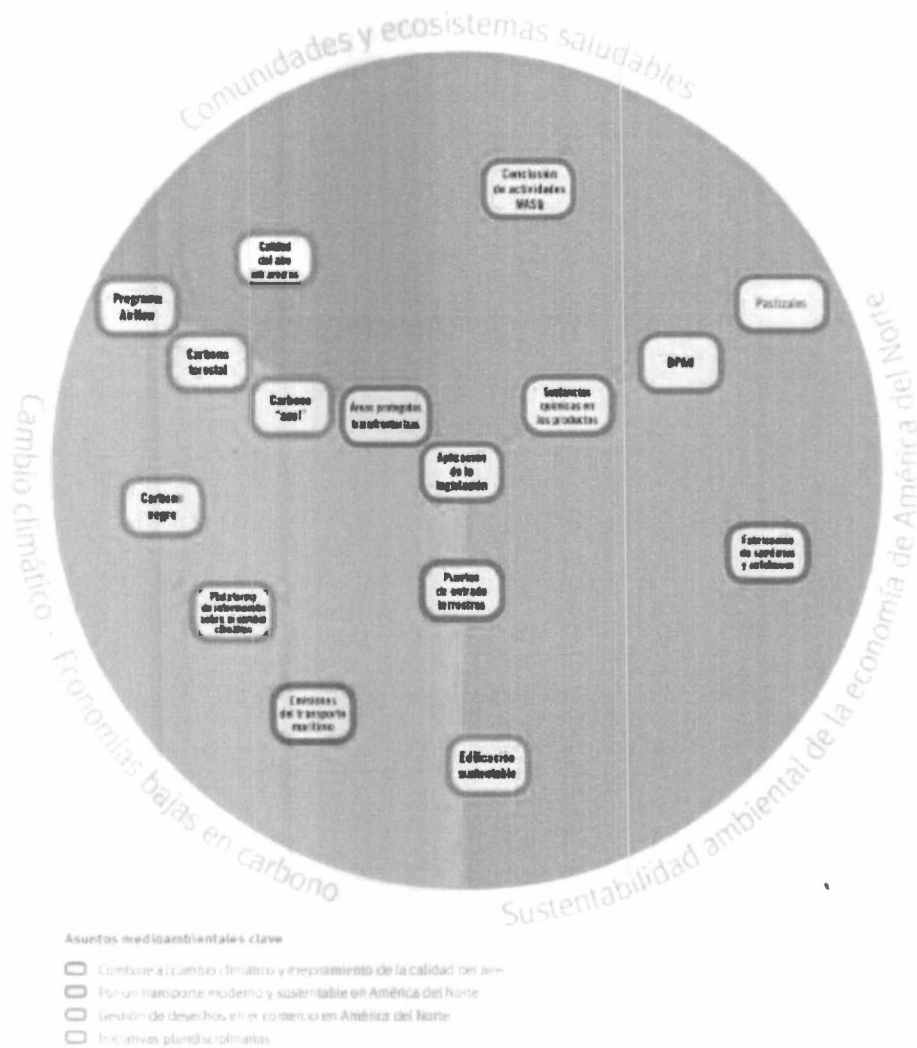
Francisco Javier Navarrete Estrada, Director de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre y Fitosanitaria en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), México, D. F., 23 de abril de 2014.

Hernán José Jiménez Vargas, Inspector Federal adscrito a la Dirección General de Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), México, D. F., 23 de abril de 2014.

Marco Antonio Heredia Fragoso¹⁷⁹, Coordinador de Investigación e Integración de Programas Especiales del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y Ex-Gerente de proyecto/programa de cooperación para la aplicación de la legislación ambiental del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), México, D. F., 28 de abril de 2014.

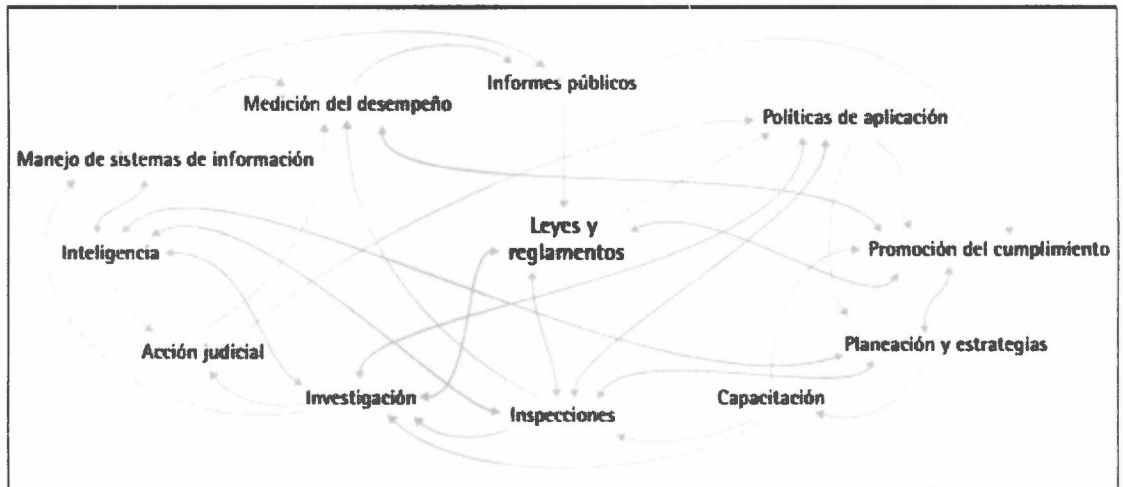
¹⁷⁹ De enero de 2008 a diciembre de 2013, el Mtro. Marco Antonio Heredia Fragoso se desempeñó en el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) como Gerente de proyecto/programa de cooperación para la aplicación de la legislación ambiental. Ver Anexo 3 para mayor referencia sobre el Mtro. Heredia.

Anexo 1. Esquema del Plan Operativo 2013-2014 de la CCA



Fuente: *Plan Operativo de la Comisión para la Cooperación Ambiental 2013-2014*. (2013). CCA. Recuperado el 6 de abril de 2014, de http://cec.org/Storage/156/18293_CEC_OP_Plan_and_Budget_22jan14_sp.pdf

Anexo 2. Esquema de Elementos comunes entre los programas de aplicación de la ley ambiental de Canadá, México y Estados Unidos¹⁸⁰



Fuente: *Informe especial sobre actividades de aplicación de la legislación ambiental en América del Norte*. (2001). Recuperado el 20 de abril de 2014, de <http://www3.cec.org/islandora/en/item/1730-special-report-enforcement-activities-2000-es.pdf>

¹⁸⁰ El orden y el énfasis de los elementos de los programas de aplicación de la ley ambiental varía en cada uno de los tres países.

Anexo 3. Semblanza curricular del Asesor del Proyecto de Investigación Aplicada

Marco Antonio Heredia Fragoso es Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Asimismo, es Candidato a Doctor en Derecho por la misma Universidad. Cuenta con más de doce años de experiencia en asuntos relacionados con legislación ambiental nacional e internacional, incluyendo cuestiones de aplicación y cumplimiento de la ley, así como de formulación de políticas en la materia. De enero de 2008 a diciembre de 2013, se desempeñó en el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) como gerente de proyecto/programa de cooperación para la aplicación de la legislación ambiental. En ese sentido, en el marco del Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación Ambiental (GTA), coordinó numerosos esfuerzos de construcción de capacidades, comercio, aplicación de la legislación ambiental e información para toma de decisiones

Ha coordinado y/o participado en publicaciones sobre temas ambientales, entre otras, las siguientes: *Guía para la elaboración de dictámenes periciales en Materia Ambiental* (PROFEPA, 2005); *Hacia el desarrollo sustentable: Avances, retos y oportunidades* (SEMARNAT, 2006); *Legislación Ambiental en América del Norte: Experiencias y mejores prácticas para su aplicación e interpretación jurisdiccional* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Nava, 2011); *¿Comercio peligroso? Estudio sobre las exportaciones de baterías de plomo-ácido usadas generadas en Estados Unidos y el reciclaje de plomo secundario en Canadá, Estados Unidos y México* (Secretariado de la CCA, 2013); “Mexico Three Key Challenges to Implement and Enforce the General Act on Climate Change” en *Compliance Strategies to Deliver Climate Benefits* (INECE, 2013).

Marco Heredia ha sido servidor público en México a nivel local y federal. Actualmente, ocupa el cargo de Coordinador de Investigación e Integración de Programas Especiales en el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).