

La necesidad de apoyar a la cooperación ambiental trinacional

Por Gustavo Alanis-Ortega | 21 de octubre de 2005

Recientemente se dio a conocer la decisión de Gobierno Mexicano de hacer una reducción muy significativa de las aportaciones de México a la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA).

La CCA es un organismo paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) creado a petición expresa de la sociedad civil, sindicatos, académicos e investigadores y congresistas de México, Canadá y Estados Unidos, con el fin de monitorear los impactos ambientales que el acuerdo de libre comercio traería a la región y de sentar las bases para el trabajo conjunto en la región en materia ambiental. Entre los objetivos que se perseguían con su creación están: establecer las bases para la coordinación de políticas públicas ambientales; incrementar la cooperación entre los tres países; fortalecer la cooperación en el desarrollo y la aplicación de regulaciones en la materia, políticas y prácticas ambientales; promover la transparencia y la participación pública en el desarrollo de regulaciones y políticas ambientales, y promover prácticas tendientes a prevenir la contaminación.

La CCA recibe cada año una cantidad de 3 millones de dólares por parte de cada país miembro del Tratado, 9 millones en total. La intención del gobierno mexicano de reducir su contribución de 3 millones de dólares anuales a 1.2 podría representar la virtual liquidación de esta instancia ambiental internacional y se suma a la enorme lista de desaciertos que en materia de política ambiental ha tenido la administración del presidente Vicente Fox. Esta decisión fue rápidamente repudiada por organizaciones ambientales mexicanas, entre las que se encuentran Greenpeace-México, el Fondo Internacional para la Protección de los Animales y su Hábitat (IFAW), la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC) y, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA).

Esta decisión unilateral del gobierno de México no fue consultada en ningún momento con la sociedad ni con el Secretariado de la CCA. Si algo ha buscado y promovido

la CCA han sido los consensos y las consultas, la transparencia y la participación social, así como la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cada uno de los tres países. Es importante resaltar que hay programas en marcha, proyectos en ejecución, así como compromisos adquiridos a nivel trinacional que un país no puede pretender desconocer, de la noche a la mañana, a través de una reducción en sus aportaciones.

Lo anunciado es absurdo y sin sentido. Si algún gobierno se ha beneficiado con la existencia de la CCA ha sido precisamente México. De llevarse a cabo el recorte anunciado, ello significará una muy considerable reducción de su presupuesto y prácticamente su inminente desaparición. Dado que es un convenio en el que las participaciones económicas de los países parte deben ser iguales, la reducción por parte de México podría llevar eventualmente a que Estados Unidos y Canadá hagan lo mismo (el artículo 43 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) establece que ninguna parte está obligada a pagar más que las otras). Esto bien podría equivaler en el tiempo a la desaparición de la CCA o de algunas de sus partes más importantes, como son los Reportes del artículo 13, las peticiones ciudadanas y los Expedientes de Hechos de los artículos 13, 14 y 15, así como del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), ya que ahora se tendrá el excelente pretexto por parte de los gobiernos para decir que no hay dinero para financiarlos. De hecho, el monto de 3 millones de dólares que aporta cada año cada país miembro no ha sido aumentado desde que la CCA se creó hace 11 años. La reducción de este monto por parte de México representa una violación grave tanto del ACAAN como de la Convención de Viena sobre Tratados, que establece que ningún país puede tomar medidas que atenten contra el objeto y fin de un tratado (artículos 18 y 60).



La CCA: un mecanismo para las investigaciones ambientales

A lo largo de sus ya más de 11 años de vida, la CCA ha investigado numerosos problemas ambientales bajo las dos modalidades mediante las que le es posible hacerlo. Una la constituye lo establecido en los artículos 14 y 15: a partir de una petición ciudadana se elabora un expediente de hechos en el que se investiga la falta de aplicación efectiva de alguna legislación ambiental en cualquiera de los 3 países. Por este procedimiento, la CCA ha seguido 51 casos (29 relacionados con México). Otra es la establecida en el artículo 13, según la cuál la CCA puede elaborar estudios científicos sobre diversos problemas ambientales, no importa si se trata de iniciativas ciudadanas o bien de casos tomados por iniciativa de la CCA. Bajo este procedimiento se han seguido cinco casos (dos en México: la contaminación transgénica del maíz y la contaminación en la Presa de Silva en Guanajuato). ¿Acaso estos dos mecanismos han sido tan molestos para los gobiernos como para que ahora intenten deshacerse de ellos? De ser el caso, ciudadanos interesados, organizaciones no gubernamentales y la sociedad en su conjunto se lo repudiarán con mucha firmeza y con razón a los tres gobiernos. Hacerlo mostraría la falta de sensibilidad de estos no sólo hacia lo ambiental sino también a lo social y a la agenda que tanto le interesa a quienes están legítimamente interesados en mejorar las condiciones de hoy en día y de las de futuras generaciones.

Al conocerse la noticia, los grupos ambientalistas mexicanos referidos anteriormente hicieron un enérgico llamado al gobierno mexicano a reconsiderar el recorte de recursos para la CCA. Asimismo, señalaron que esta medida reafirma que la actual administración desconoce los mecanismos de cooperación internacional de los que se puede valer México para realmente proteger y conservar el ambiente y los recursos naturales compartidos con Estados Unidos y Canadá. Además, evidencia su total desdén hacia lo que la propia ciudadanía ha establecido para monitorear los impactos del comercio en nuestras sociedades.

Falta de compromiso gubernamental en asuntos ambientales

Con esta intención de cortar el financiamiento por parte del gobierno de México a la CCA, se refleja un ánimo de debilitar hasta llegar posiblemente a aniquilar la CCA, lo que pone nuevamente en evidencia la intención de esta administración de dismantelar el marco legal e institucional que se ha venido construyendo a lo largo de tantos años. Esta es una situación que se repite tanto a nivel nacional como internacional. En el caso nacional, siendo Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales Alberto Cárdenas, se autorizaron proyectos perjudiciales para el entorno, como es el caso de la Escalera Náutica, y se modificó la Norma Oficial Mexicana 022 que protege en México al mangle y a los humedales con la finalidad de que se pudieran desarrollar otros proyectos como es el relativo a la ampliación del Muelle de Manzanillo, en el Estado de Colima. ¿A quién le preguntaron o con quién consultaron los actuales funcionarios de SEMARNAT la pretendida reducción del financiamiento a la CCA?

Lo peor de todo es que el primer gobierno que supuestamente estaría interesado en boicotear y debilitar a la CCA sería el del Presidente George Bush, el cual no tiene un muy buen record ambiental a nivel nacional e internacional, y al cual le han molestado muchos de los casos que ha investigado dicha Comisión, destacadamente el caso relativo a la contaminación genética del maíz mexicano. En este asunto, la CCA tenía listo el informe del Secretariado y las recomendaciones sobre los posibles daños a la agro-biodiversidad causadas por las importaciones de maíz transgénico desde el 7 de junio de 2004, pero esta información no se hizo pública en tiempo y forma debido a las presiones del gobierno estadounidense y se publicó hasta noviembre de ese mismo año como consecuencia de que ya se había filtrado a la prensa. Las causas de la dilación eran dos: la difusión del informe influiría en el caso legal que el gobierno de Bush presentó ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) contra la Unión Europea por los controles que ha impuesto a algunos productos transgénicos, y que el gobierno de Bush tenía interés en que no se diera a conocer el informe antes de las elecciones a fin de no perder el voto de los fuertes sectores cerealero e hispano. En este proceso, el gobierno estadounidense manifestó su

molestia hacia la CCA y su gestión. Resulta lamentable que hoy sea el gobierno mexicano el que dé el primer paso para acotar la labor de la CCA, en consonancia con los intereses del gobierno estadounidense.

Otro caso polémico en el que la CCA tuvo un destacado papel fue el relativo a la construcción ilegal de un muelle en Cozumel, Estado de Quintana Roo, en 1996, en el que ambientalistas mexicanos denunciaron al gobierno de México ante el Secretariado de la CCA por la falta de aplicación efectiva de su legislación ambiental por parte de la propia autoridad ambiental (entonces Semarnap) al proyecto en cuestión. Derivado de esta petición, y pese a la inconformidad y el enojo del gobierno mexicano, se realizó el primer Expediente de Hechos por parte de la CCA y se lograron la declaratoria por parte del Presidente Ernesto Zedillo del Área Natural Protegida Arrecifes de Cozumel, su plan de manejo y la considerable disminución de un megaproyecto que incluía un club de golf, un spa, un hotel, un centro comercial, bares, restaurantes, etc., a sólo una terminal portuaria. Asimismo, y después de 6 años de trabajo, se logró entre todos los actores sociales de Cozumel y los tres niveles de gobierno la publicación del Ordenamiento Ecológico del Territorio, mismo que está en vigor actualmente.

La sin razón de la decisión

Al denunciar este intento del gobierno de México, los ambientalistas también señalaron que una decisión de esta naturaleza no puede ser tomada por el Ejecutivo de manera unilateral, ya que el Poder Legislativo aprobó el Decreto de Presupuesto Federal en el 2004 que en esta materia el mismo Poder Ejecutivo le propuso y que incluía el financiamiento para 2005 de 3 millones de dólares para la CCA. Por lo tanto, una vez emitido el Decreto, el presupuesto para cumplir con la contribución de México a la CCA no está sujeto al manejo discrecional de nadie.

Es incongruente que frente a irresponsabilidades presupuestales y de falta de previsión que conducen a tragedias humanas y ambientales como la que hoy vive Nueva Orleans en Estados Unidos con el huracán Katrina, y el propio México, particularmente en Veracruz, Oaxaca y Chiapas, con el huracán Stan, el gobierno de México pretenda seguir el mal ejemplo de la administración Bush y

cortar el financiamiento a la investigación y previsión de crisis ambientales.

La CCA ha sido y debería seguir siendo una institución que promueva la participación pública en la toma de decisiones ambientales a nivel trinacional y que fomente al mismo tiempo que se mejore la observancia y la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cada uno de los territorios de las partes. Es una institución que en su momento fue pionera, única, y que se ha ido ganando el respeto de la sociedad ya que siempre ha estado buscando su independencia de los gobiernos y su objetividad en sus trabajos. Es una de las pocas herramientas internacionales con las que la sociedad puede contar para sacar a la luz pública casos de falta de aplicación efectiva del marco legal ambiental aplicable a casos concretos, en los que las autoridades locales al actuar no hacen que el marco legal ambiental se cumpla como se debe. No se permitirá que a través del recorte de recursos se debilite esta importante función que la CCA ha venido desarrollando. Es momento de fortalecer a la CCA y no de debilitarla.

Cabe señalar que un frente amplio de organizaciones advirtió en México que desde mayo de 2005 la Secretaría de Medio Ambiente emprendió una agresiva estrategia para debilitar a la CCA. Para lograrlo, ahora busca debilitar financieramente a la Comisión y persiste en su intención de que ello suceda, lo cuál de ninguna manera es algo nuevo, ya que en la reunión anual de los tres Secretarios del Medio Ambiente de Canadá, Estados Unidos y México llevada a cabo en el verano del 2004, en la Ciudad de Puebla, México, el Secretario Alberto Cárdenas intentó que la contribución de México a la CCA se redujera en 500 mil dólares, lo que afortunadamente no sucedió. Sin embargo, hay que hacer notar que México tiene una deuda con la CCA de alrededor de 800 mil dólares. ¿Es esto aceptable?

Ante este panorama, ¿Hay algo que hacer? Definitivamente sí. Las acciones que podrían llevarse a cabo para detener las intenciones del gobierno de México podrían incluir las siguientes recomendaciones:

1. Las organizaciones ambientalistas de los tres países interesadas en la CCA y en su debido funcionamiento deben lanzar una campaña trinacional entre las

-
- organizaciones civiles de los tres países para impedir el desmantelamiento de la CCA.
2. El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) debe hacer un extrañamiento público y por escrito al Consejo de Ministros de la CCA y hacerle asimismo la recomendación pertinente para que se exhorte y se invite al Gobierno de México para que cambie su posicionamiento en relación a la posible reducción de su contribución a la CCA. El CCPC, al pelear a favor del presupuesto de la CCA, lo estaría haciendo también a favor de la misma CCA.
 3. Los Comités Consultivos Nacionales (CCN) de Estados Unidos y Canadá (el de México no, porque no ha operado desde que el Presidente Fox está en funciones) deben hacer un acercamiento con sus propios gobiernos y manifestarles la preocupación que se tiene al respecto y solicitarles que de la manera mas atenta se invite al Gobierno de México a que siga apoyando a la CCA como lo vino haciendo desde un principio.
 4. El Director Ejecutivo de la CCA debe luchar a favor de la institución, lo que implica hacer las gestiones al más alto nivel con los representantes de la Agencia de Protección al Ambiente (EPA, por sus siglas en inglés), Ambiente de Canadá y SEMARNAT. Esta decisión que es tan importante para el futuro de la CCA no se puede decidir a nivel de los Representantes Alternos (representantes de los Ministros o de sus equivalentes ante la CCA) (sin desmeritar en ningún momento sus capacidades y buenos oficios) ni de su personal de apoyo para estos casos, quienes, estos últimos, se reúnen en lo que se conoce como el General Steering Committee. Ello ha provocado que lo que pasa en la CCA se decida en segundos y terceros niveles sin que los Secretarios del medio ambiente o su equivalente en los tres países estén involucrados en la deliberación previa.
 5. Que los gobiernos dejen de juntarse “en lo obscuro”, como últimamente han hecho, sin incluir en esas reuniones al CCPC y al Secretariado. Estas actitudes van en contra del propio espíritu del ACAAN, que entre otros aspectos fomenta la transparencia y la rendición de cuentas en materia ambiental. No sólo eso, sino que además, al reunirse en privado, están tomando

decisiones sin sustento y sin consulta, desconociendo en consecuencia las implicaciones de cortar o de crear algo nuevo.

6. Que, tal y como lo solicitaron los grupos ambientalistas mexicanos, el Poder Legislativo llame a cuentas al Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) José Luis Luege Tamargo para que ante dicha representación social se expliquen las razones que llevan a México a tomar la decisión aquí ya comentada y se le exhorte en su oportunidad a corregir y seguir apoyando a la CCA.

Ante todo a lo que se ha hecho referencia en este espacio, es claro que *vale la pena conservar a la CCA* como la única instancia de esta naturaleza en un acuerdo comercial como el TLCAN. Es evidente que una institución como esta tiene sus limitaciones: a) Las propias limitaciones financieras ya de por sí existentes aún con las aportaciones normales que hacen los gobiernos, ya que lo que hay que hacer a nivel trinacional en materia ambiental es tanto que los recursos nunca serán suficientes; b) asimismo, se tienen limitaciones de personal al interior de la CCA, lo que imposibilita dedicarle a los temas el tiempo debido; c) hay limitaciones al no poder incidir, en ocasiones, en acciones, políticas o programas que implementan los 3 gobiernos en su territorio y que tienen que ver con lo que hace la CCA; d) el que los Ministros o su equivalente no han estado muy pendientes de la agenda y de los trabajos de la CCA, lo que resta importancia a la misma Comisión; e) el que en ocasiones las decisiones se tomen respondiendo a los fondos disponibles y no en virtud de su importancia o prioridad ambiental; f) el que el CCPC en muchos casos ha elaborado recomendaciones al Consejo de Ministros y estos han hecho caso omiso de las mismas; g) el que se percibe que los grupos ecologistas americanos han perdido interés en la CCA y en sus trabajos; h) la desaparición del FANCA, fondo que se utilizaba para apoyar, a través de la CCA, iniciativas de la sociedad civil en materia ambiental, y i) el que muchos de los grupos de trabajo que tiene la CCA están conformados únicamente por funcionarios públicos sin incorporar en estos a representantes de otros sectores.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior, vale la pena conservar a la CCA por lo siguiente:

Logros Relevantes de la CCA:

RETC. El Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes busca rastrear y publicar información sobre las cantidades, las fuentes y el manejo de las sustancias tóxicas de las actividades industriales en la zona, incluidos análisis de las tendencias en las emisiones y transferencias de contaminantes. Gracias en buena parte a la CCA, en México se hizo obligatorio el reporte a raíz de una reforma que se le hizo a la Legislación Ambiental Mexicana.

MASQ. El Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas (MASQ) es una de las acciones de interés común de los 3 países que más repercusiones internacionales ha tenido. Con este programa se busca la cooperación para eliminar la producción, importación y uso de DDT, Clordano y Bifenilos Policlorados en la región. En México se busca eliminar el uso del lindano y ya se logró la reducción de la concentración de DDT en sangre de niños de Chiapas en un 60%.

Áreas Naturales. Se ha conformado una red de Áreas Protegidas Marinas de América del Norte, que se centra en la región conocida como región de Baja California-Golfo de California hasta Mar de Bering, en la que se promueve la protección de especies marinas de preocupación común (EMPC).

Participación pública. La CCA ha recibido desde sus inicios más de 40 Peticiones ciudadanas por la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental, de las cuales algunas se han traducido en Expedientes de Hechos, derivándose de las mismas acciones concretas de remediación, cambios a la legislación, modificación de obras o actividades y declaratorias de Áreas Naturales Protegidas.

Información. La Red de Información sobre la Biodiversidad de América del Norte (RIBAN) ha permitido reunir la experiencia de personas de los tres países que trabajan en el manejo y uso de información sobre la biodiversidad que permite la toma de decisiones informadas sobre conservación y manejo de la diversidad.

Conservación de Aves. La Iniciativa para la Conservación de las Aves de América del Norte (ICAN) es un proyecto que ha logrado identificar 150 sitios de importancia para la conservación de aves en la región (50 en cada país), lo que ha permitido enfocar los esfuerzos de conservación.

Ecosistemas. La conservación de los ecosistemas terrestres y su hábitat se ha enfocado en los pastizales y cuenta con una lista de más de 10 especies consideradas de preocupación común, entre ellas aves y mamíferos. Al momento se cuenta con planes específicos para proteger estas especies: ballena jorobada; tortuga laúd; pardela patí rosada; perro de las praderas; tecolote llanero y el hurón de patas negras.

Legislación. La CCA construyó una base de datos comparativa sobre la legislación ambiental y las normas ambientales de los tres países, disponible para todo el público a través de la página de la Comisión. Además, ha promovido la aplicación de sistemas de administración ambiental para la promoción del cumplimiento y el desempeño ambientales en las empresas.

Programa de Contaminantes. Se ha mejorado la comunicación y cooperación en temas de calidad del aire en América del Norte a través de mejores formas de intercambio de información. Uno de los logros más recientes es la obtención de datos comparables de las centrales eléctricas de la región que ahora se encuentra disponible para la toma de decisiones.

Financiamiento. La inclusión de industrias de los 3 países en el cuidado del ambiente se ha realizado con éxito a través del desarrollo de la capacidad para prevenir la contaminación. El ejemplo más sobresaliente es la creación de un Fondo para la prevención de la contaminación en la pequeña y mediana empresa en México (Fiprev), que apoya la realización de proyectos que disminuyen la cantidad de contaminantes producidos por las industrias y les permite tener ahorros económicos y tener un mejor nivel competitivo en el ámbito nacional e internacional. Este fondo cuenta con más de 60 millones de pesos para financiar proyectos de prevención de la contaminación en PYMES mexicanas.

Gustavo Alanis-Ortega <galanis@cemda.org.mx> es Presidente del Centro Mexicano del Derecho Ambiental y profesor de Derecho Ambiental de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Es colaborador del IRC Programa de las Américas www.ircamericas.org.

Publicado por el Programa de las Américas del Centro de Relaciones Internacionales (IRC, www.irc-online.org). ©2005. Todos los derechos reservados.

The Americas Program

“Un Nuevo Mundo de Ideas y Análisis”

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

Cita recomendada:

Gustavo Alanis-Ortega, "La necesidad de apoyar a la cooperación ambiental trinacional," Programa de las Américas (Silver City, NM: International Relations Center, 21 de octubre de 2005).

Dirección en el Internet:

<http://www.ircamericas.org/esp/amesp/2899>

Información de producción:

Escritor: Gustavo Alanis-Ortega

Redacción: Laura Carlsen, IRC

Producción y diseño: Chellee Chase-Saiz, IRC