

CONTROVERSIAS AMBIENTALES A DIEZ AÑOS DEL TLCAN, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE

*Edit Antal**

Este artículo analiza, desde la perspectiva conceptual de redes gubernamentales, la capacidad de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) de cumplir con sus mandatos tras diez años de experiencia. Según este enfoque, la CCA se puede considerar tanto una red horizontal como una serie de redes verticales; el primer caso tiene que ver con el sentido de cooperar con otras estructuras del TLCAN, principalmente con las Comisiones de Libre Comercio (CLC), mientras que el segundo se refiere a formar múltiples redes entre gobiernos y sociedades, así como constituir reguladores locales, nacionales y regionales.

Existen dos maneras de entender los mandatos de la CCA, la primera concierne básicamente a la función de cooperar —en materia de impacto ambiental, información, difusión, participación ciudadana, reforzar la aplicación de la ley, armonizar las leyes, etc.—, mientras que la segunda tiene que ver con la función de litigar y formar opinión experta en casos de conflictos ambientales. En cuanto a la cooperación, la CCA ha sido bastante exitosa, mientras que respecto al litigio ha avanzado poco, lo cual le ha acarreado fuertes reclamos por no poder ser un actor independiente y significativo en los conflictos.

Esto último se relaciona con el problema que implica juzgar temas ambientales en contextos sociales diversos y complejos. En este sentido, la clave del derecho administrativo está en encontrar la forma de asegurar un juicio independiente, neutro o científico y al mismo tiempo tomar en cuenta el mayor número posible de intereses políticos legítimos. El primer aspecto presupone el uso de opiniones expertas mientras que el segundo, la participación activa de todos los afectados y grupos de interés. Sin embargo, ¿cómo se puede integrar el juicio científico y el juicio social en un solo proceso? La Unión Europea (UE) resolvió este problema al integrar el mayor número posible de intereses, incluidos los de los sectores débiles y desorganizados.¹

Para resolver esta disyuntiva, la CCA ha establecido dos mecanismos de resolución de disputa novedosos, que se basan enteramente en el concepto de movilizar a la sociedad a través de la información. El principal objetivo de este artículo es

* Investigadora del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <antal@servidor.unam.mx>.

¹ Majone y Dehousse, citado en Anne-Marie Slaughter, *A New World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2004), 190.

analizar estos mecanismos que constituyen un compromiso del TLCAN establecido entre Canadá, Estados Unidos y México y una tarea específica para la CCA: garantizar a las partes privadas, incluidas las ONG, el poder de presentar sus quejas contra cualquiera de los Estados del TLCAN cuando éstos no aplican sus leyes ambientales.

Marco conceptual y metodológico

La teoría de *redes gubernamentales* (RG), propuesta por Anne-Marie Slaughter e inspirada en el enfoque liberal y de la concepción transgubernamental, sostiene que, en la era de la información, son las redes gubernamentales las que ofrecen a los Estados desagregados la forma más apropiada de actuación.² La autora parte de la inquietud de cómo regulan los gobiernos en tiempos de la globalización y, al constatar que la desaparición de los Estados no ocurre, habla de la desagregación del Estado en las instituciones que lo conforman. Los actores estatales de la política internacional y los ministros de los gobiernos ya no son más los jefes, sino las instituciones estatales que dominan la política interna, por ejemplo las agencias administrativas, las cortes y las legislaturas. Así, la nueva era de cooperación regulatoria transgubernamental se caracteriza por crear relaciones horizontales y se compone más por gobiernos nacionales que por funcionarios internacionales y, en consecuencia, el nuevo sistema se torna más descentralizado e informal que las instituciones internacionales.

Entre las mayores virtudes de las RG, la autora resalta su carácter flexible y efectivo, el cual las hace menos vulnerables ante los opositores a la globalización; en tanto que entre las principales críticas se señalan tres: las RG son más tecnócratas que democráticas, pues no tienen mecanismos claros de *rendición de cuentas*; *minimizan la agenda global* al centrarse en asuntos que se salen de la agenda nacional de los países industrializados dejando fuera asuntos prioritarios como derechos humanos, pobreza y minorías; y tienden a *desplazar a las instituciones internacionales*, ya que constituyen una alternativa a lo que se conoce como *global governance*.

Sin embargo, subraya Slaughter, las RG no necesariamente están en competencia con los organismos internacionales, aunque bien pueden funcionar como instrumentos complementarios. Un buen ejemplo de ello son las redes gubernamentales ambientales del TLCAN, que pueden verse como una serie de redes imbricadas (*nested-network* en inglés), puesto que este tipo de red implementa la agenda internacional creando vínculos entre varias instancias: el gobierno, las ONG y las instituciones internacionales. Cabe mencionar que este enfoque contrasta con la concepción que representaba el gobierno mexicano en el momento de crear las instituciones ambientales del TLCAN, ya que consideraba la inclusión del tema ambiental en el tratado como una política de imposición del poderoso.

² Anne-Marie Slaughter, "Governing the Global Economy through Government Networks", en David Held y Anthony McGrew, eds., *The Global Transformations Reader*, 2a ed. (Cambridge, R.U.: Polity Press, 2003), 189-203.

Las RG suelen adoptar la agenda internacional de regulación y son particularmente exitosas en el ejercicio del llamado *soft power*, es decir, en cuanto a influir, persuadir y propiciar diálogo genuino en y entre los Estados para cooperar y aprender mutuamente. Las RG conectan actores privados y públicos, corporaciones, ONG y actores llamados mixtos, que se organizan de manera privada pero atienden funciones públicas. Otro papel de éstas es fortalecer a las naciones para su mejor involucramiento en la política internacional. “Desagregar al Estado hace posible desagregar la soberanía, lo que no significa otra cosa que fortalecer las instituciones específicas del Estado para desempeñarse mejor en el orden transgubernamental”.³

Como la naturaleza informal y flexible de las redes tiende a favorecer la experiencia de los Estados que disponen de mayores recursos —en el caso de América del Norte sin duda existe una influencia dominante de Estados Unidos—, se genera una preocupación constante sobre cómo asegurar el equilibrio y de alguna manera compensar la relación asimétrica. En este punto resulta muy útil la explicación de Anthony Payne,⁴ quien desde la perspectiva del *gobierno regional* estudia las políticas comparativas y las teorías transnacionales y transgubernamentales. Este autor da prioridad a los factores que explican las relaciones que existen entre el Estado y la sociedad,⁵ por lo que en su análisis toma en cuenta dos aspectos: las relaciones entre el Estado y las instituciones nacionales, así como las relaciones de carácter transnacional.⁶ Payne reconoce que en el momento de las negociaciones del TLCAN todavía no existían teorías que hubieran podido explicar la emergencia de una *regional governance* en América del Norte, en términos del proceso de negociación, los mecanismos de mediación de conflictos y el establecimiento de las dos comisiones ambientales. En cambio, lo que sí existía era una serie de experiencias en distintas partes del mundo que desde luego obedecían a cada contexto social y cultural.

En opinión del autor, entender el proceso de regionalización de América del Norte significa comprender el papel decisivo que tiene Estados Unidos en ésta. El autor subraya que la política en Estados Unidos se define en función de la participación de un elevado número de actores que, en conjunto, constituyen una estructura de *governance a varios niveles*. Así, para entender este sistema, es necesario tomar en cuenta factores de la política nacional y transnacional, el papel de los grupos de presión nacionales y extranjeros, la balanza de poderes entre el Ejecutivo, Legislativo y el Judicial, entre las diferentes partes del sistema federal, y se requiere ponderar el peso específico del poder de cada una de las burocracias y las agencias federales. El resultado final de una política de este tipo se obtiene precisamente por medio de la delicada interacción entre una serie de pesos y contrapesos en un sistema

³ *Ibid.*, 200.

⁴ Anthony Payne, “Globalization and Modes of Regionalist Governance”, en Held y McGrew, eds., *The Global Transformations...*, 213-222.

⁵ D. Marsh, “The Convergence between Theories of the State”, en D. Marsh y G. Stoker, eds., *Theory and Methods in Political Science* (Londres: Macmillan, 1995).

⁶ T. Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Relations* (Cambridge, R.U.: Cambridge University Press, 1995).

muy complejo. No obstante, el gran número de variables, sostiene el autor, la estructura política de Estados Unidos es materia relativamente fácil de penetrarse; esto constituye un hecho muy bien entendido por los grupos de presión que operan ahí. Lo que ha sucedido últimamente es que actores subestatales, Estados y actores no estatales procedentes de fuera de Estados Unidos han empezado a ganar espacios para cabildear dentro del sistema estadounidense. Por ejemplo, es un hecho muy conocido que durante la negociación del TLCAN, tanto Canadá como México han tenido la oportunidad de comprobar que es posible obtener mejores resultados a través de los senadores y otros representantes que por la vía diplomática.

Payne concibe el caso de América del Norte⁷ como la *governance* de eje y rayo (*hub and spoke* en inglés). Esta metáfora pretende visualizar el hecho de que los canales internos de la política de Estados Unidos no se detienen en su frontera sino que fluyen hacia fuera y desde fuera hacia Washington. A pesar de que en una región los verdaderos asuntos son los del Estado eje, en este caso de Estados Unidos, los distintos estados de la Unión, así como Canadá, México y las áreas del Caribe, también aportan una serie de asuntos que se conectan social, económica y políticamente al proceso político interno, lo cual sucede, según el autor, por razones en gran parte de importancia geográfica.⁸

Regresando a la teoría de las RG, no hay que perder de vista que su atribución principal es la creación de mayor confianza y la construcción de relaciones de largo plazo. Uno de los dilemas irresolubles de la CCA ha sido justamente la tensión entre sus funciones de litigio relativas a la resolución de conflictos y las de cooperación. De hecho, existe un interesante debate sobre hacia cuál de las direcciones se deben canalizar sus actividades futuras: fortalecer su papel de juez en los conflictos o reforzar la cooperación y construcción de capacidades institucionales.⁹ Sin embargo, hay que dejar muy claro que, en todo caso, la CCA sería juez y parte, puesto que en ella participan los tres secretarios de medio ambiente, o equivalentes, lo que le confiere un enorme potencial para politizar los conflictos e incluso para fomentar una falta de credibilidad respecto de sus decisiones.

La cca como red horizontal

En lo concerniente a qué tipo de institución es la CCA y cuál es su capacidad de constituir una instancia si no supranacional al menos algo más allá de lo nacional,¹⁰ hay dos puntos importantes de comentar, ya que representan novedades, y

⁷ Es importante aclarar aquí que A. Payne incluye al Caribe como parte de América del Norte.

⁸ Según esta lógica, Payne sugiere la comparación entre Washington *vis-à-vis* Canadá, Texas *vis-à-vis* México y Florida *vis-à-vis* el Caribe.

⁹ Blanca Torres, "The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream", en Carolyn L. Deere y Daniel C. Esty, eds., *Greening the Americas. NAFTA Lessons for Hemispheric Trade* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 2002), 201-219.

¹⁰ Ésta era la primera vez que un acuerdo ambiental y la creación de una estructura institucional se incluían en un tratado internacional.

como tales también son objetos de controversia. El primero, que tiene que ver con el concepto de redes verticales, es que la CCA tiene una función muy delicada de asegurar el cumplimiento de los acuerdos internacionales a nivel nacional, es decir, en un ambiente legal en el que la aplicación de la ley constituya un elemento clave de la soberanía nacional. El segundo, en cambio, se relaciona con el concepto de redes horizontales y con el hecho de que el acuerdo ambiental en gran parte se beneficia de la legitimidad institucional del TLCAN, puesto que el que la CCA deba cooperar con las Comisiones de Libre Comercio del TLCAN, que constituyen una red entre los tres secretaríos de comercio, está establecida en el tratado. De manera que si esta cooperación, tal como establece el artículo 10(6) del acuerdo, realmente se produce, se podría hablar de una integración plena de las políticas ambiental y comercial entre los tres países. No hay que perder de vista que cuando se estableció el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), la expectativa original era que el TLCAN operaría a través de redes gubernamentales horizontalmente integradas, en conjunción con las redes verticales emergidas entre los tribunales del TLCAN y las cortes nacionales.

Sin embargo, como se sabe, el TLCAN no es precisamente ambiental, sino comercial, el cual pretende asegurar que el factor ambiental no se convierta en una barrera comercial proteccionista. Conforme al espíritu general del tratado, cada país implementa su propia ley ambiental al mismo tiempo que intenta explícitamente armonizar las distintas leyes ambientales de América del Norte. Hay que recordar que el temor inicial, especialmente de la parte mexicana, pero también en un menor grado de la canadiense, era que el TLCAN abriera la posibilidad de imponer medidas unilaterales y extraterritoriales con pretextos ambientales, a fin de legitimar medidas comerciales restrictivas. Basta recordar el caso del atún mexicano como una de las experiencias pasadas y negativas en esta materia.¹¹

En el TLCAN y en sus instituciones ambientales construidas en virtud del ACAAN, existen distintas provisiones respecto de cómo considerar el medio ambiente en los asuntos del comercio y en el caso de los mecanismos de solución de conflictos (véase el cuadro 1). Algunas de las previsiones son generales, otras más concretas; algunas se insertan en el texto mismo del TLCAN y otras en los artículos del Acuerdo de Cooperación Ambiental.

En el artículo 10(6) del ACAAN, hay una disposición muy importante sobre la relación entre la parte comercial y ambiental que establece la cooperación entre la Comisión Ambiental y la de Libre Comercio que, sin embargo, hasta la fecha no ha sido utilizada. La crítica generalizada en este sentido es que la CLC, como mínimo, debería consultar a la CCA sobre cada una de las disputas comerciales relativas al medio ambiente. Tal parece que las iniciativas de acercamiento por parte de la CCA hasta ahora no han dado frutos que constituyan una violación al ACAAN.¹²

¹¹ Mónica Araya, "Trade and Environment Lessons from NAFTA for the Free Trade Area of the Americas", documento de trabajo, Yale Center for Environmental Policy, disponible en <<http://www.cec.org>>, 11.

¹² Stephen P. Mumme, "NAFTA and Environment", *Foreign Policy in Focus* 4, no. 26 (octubre de 1999).

CUADRO I
RELACIÓN DE COMPROMISOS DEL TLCAN
SOBRE MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO

<i>En el texto del TLCAN</i>	<i>Contenido y previsiones</i>
Preámbulo	Promover el desarrollo sustentable. No establece obligaciones específicas.
Relación entre el TLCAN y acuerdos internacionales sobre medio ambiente	Se remite sólo a tres acuerdos concretos: CITIES, sobre especies en peligro; Protocolo de Montreal, sobre ozono y Convención de Basel, sobre desechos tóxicos.
Capítulo VII, artículo 715	Seguridad alimentaria, medidas sanitarias y fitosanitarias definidas por cada país. Evitar la discriminación. Basadas en argumentos científicos y manejo del riesgo costo y beneficio.
Capítulo IX, artículos 903, 904 y 906	Estándares sobre protección humana, animal y vegetal, salud y medio ambiente establecidos por cada país, pero consistentes con la OMC.
Capítulo XI, artículo 1114 (2) y otros	Desalienta a las partes respecto de atraer inversión por vía de relajar medidas de salud, de sanidad y de medio ambiente. Si un inversionista considera que se violan sus derechos puede entablar una demanda contra un gobierno. Sanciones monetarias y otras.
Mecanismo de disputa, artículo 2015	Si un país se inconforma con otro por no respetar la protección ambiental (en virtud del artículo 104, capítulo 7b y 9) puede iniciar procedimiento dentro del TLCAN que consiste en crear un panel que solicita opinión experta científica sobre medio ambiente. No es obligatorio.

FUENTE: Elaboración propia.

La explicación más convincente de esta falta de cumplimiento es que, si bien la AACAN contempla la cooperación entre la CCA y CLC, no así el TLCAN, que en ninguna parte habla de este tema. De manera que esta obligación sólo la establece una de las partes.

Lo único concreto que la CCA puede reportar como resultado de su esfuerzo para cumplir su mandato establecido en el artículo 10(6) es la concreción de una serie de estudios sobre el principio de precaución en la legislación internacional. Se trata de dos estudios ya publicados, uno elaborado por Kal Raustiala de la Facultad de Derecho de la UCLA, que examina los puntos en común y las diferencias respecto de la precaución prevista en los estatutos federales de las tres partes del TLCAN; y otro, por David Wirth del Boston College, que estudia el papel de la filosofía regulatoria en la toma de decisiones en materia de precaución de las leyes y sus interpretaciones en la política estadounidense.¹³

A partir de la asimetría entre las provisiones del TLCAN y del ACAAN, no es difícil concluir que el comercio tiene una importancia mucho mayor que el medio ambiente en la resolución de los conflictos. Esta conclusión, un tanto trivial, no es demasiado sorprendente, puesto que ya se advirtió desde la negociación que la propia estructura y composición de las instituciones ambientales del TLCAN difícilmente pueden permitir que la CCA se convierta en una instancia autónoma y, por tanto, en un actor importante en las decisiones comerciales. Fortalecer a la CCA como un cuerpo independiente es un reclamo generalizado sobre todo de los ecologistas y los analistas independientes.

Los críticos del acuerdo ambiental se refieren con frecuencia a la falta de intervención del secretariado de la CCA en los conflictos comerciales, en los que se alegan argumentos ambientales. El reclamo no solamente es por haber dejado de intervenir en las resoluciones sino también por la falta de participación de las sociedades en el estudio, esto es, en la recopilación de información y en la difusión de los hechos.¹⁴ El ACAAN no jugó de facto ningún papel en cuatro controversias importantes relativas al TLCAN: el embargo de atún contra México; las tensiones por el depósito de desechos tóxicos en Sierra Blanca, Texas; el Acuerdo de América del Norte sobre la Evaluación del Impacto Ambiental Transfronterizo y la inversión de Metalclad, que ya es un caso paradigmático.

Entre todas las previsiones, el capítulo XI del TLCAN sobre inversiones ha resultado el más controversial y fuertemente criticado por los ambientalistas. El artículo 1114 del capítulo XI faculta a los inversionistas a iniciar arbitraje internacional contra los países del TLCAN cuando se considera que existe acción discriminatoria o pro-

¹³ Kal Raustiala, "La precaución en la legislación federal de las partes del TLCAN", serie de la CCA: Derecho Ambiental no. 10 (2002), disponible en <<http://www.ccc.org>>, 213-233; David Wirth, "La precaución en la política ambiental internacional y la legislación y práctica estadounidense", serie de la CCA: Derecho Ambiental no. 10 (2002), disponible en <<http://www.ccc.org>>, 237-289.

¹⁴ Véanse una serie de trabajos que coinciden en sus críticas: S. P. Mumme, "NAFTA and Environment", *Foreign Policy in Focus* 4, no. 26 (1999); Malena Sell y Spence, NACEC Trade and Environment Symposium, no. 1, 41, no. 1, 2000, International Institute for Sustainable Development, disponible en <<http://www.iisd.ca/sd/ceec/>>.

teccionista relativa al medio ambiente o a la salud pública. En caso de ganar la demanda, los gobiernos se ven obligados a compensar a los inversionistas.

El fallo a favor de Metalclad y en contra del gobierno de México es una de las disputas más sonadas sobre lo establecido en el capítulo XI del TLCAN respecto de inversiones. En este caso, el argumento principal fue expropiar la propiedad futura del inversionista. Sin embargo, no es un caso aislado, en la misma situación se encuentran otras dos disputas más en contra del gobierno de Canadá: la de la empresa estadounidense S.D. Myers por una demanda de veinte millones de dólares sobre la prohibición temporal de la exportación de PCB que también se resolvió a favor de la empresa¹⁵ y el caso de la empresa estadounidense Pope & Talbot Inc. sobre cuatro casos por un valor de 130 millones de dólares, de los cuales dos ya fueron desestimados por el tribunal y los otros dos sobre madera siguen vigentes apelando la aplicación discriminatoria del acuerdo entre Estados Unidos y Canadá. Entre 1996 y 2000, del total de nueve casos, ocho fueron iniciados por empresas de Estados Unidos y uno por una empresa canadiense. En cuanto a la resolución final: dos de Ethyl Corp. y de S.D. Myers se dictaminaron en contra del gobierno de Canadá con un pago de trece millones de dólares; uno de Metalclad contra México; uno de Desona de C.V. a favor de México; otro de USA Waste contra México fue desestimado por el tribunal y dos, uno en contra de Canadá y otro contra Estados Unidos todavía están pendientes.¹⁶

Para analizar la naturaleza de las controversias ambientales en el marco del capítulo XI, el caso del Metalclad puede ser un buen ejemplo. En 1994, la empresa de depósitos de basura estadounidense Metalclad inició la construcción de un depósito de desechos tóxicos en el lugar de un viejo tiradero en Guadalcázar, pequeño poblado en el estado de San Luis Potosí. No obstante la oposición de la comunidad local y la falta de autorización municipal a la construcción, la obra continuaba avanzando. Finalmente, cuando el municipio ordenó la detención de la obra, la empresa inició un juicio contra el gobierno de México con base en la cláusula del capítulo XI del TLCAN por considerar que se habían tomado medidas equivalentes a la expropiación, por lo que pedía compensación. En 2000, Metalclad ganó una compensación de 6 millones del gobierno mexicano.¹⁷

Para ganar este caso, el tribunal invocó tres propósitos generales, los cuales se expresaban en el preámbulo y los objetivos generales del capítulo XI del TLCAN. Éstos son la previsión de transparencia (que se encuentra en los objetivos), la de incremento sustancial en las oportunidades de negocio y la de asegurar un marco comercial predecible para los inversionistas (ambos en el preámbulo). A la luz de un lenguaje poco específico, el tribunal hizo su propia interpretación del texto y, al mismo tiempo, ignoró el preámbulo del tratado, mismo que se refiere a la protección

¹⁵ PCB significa bifenilos policlorados.

¹⁶ Howard Mann y Mónica Araya, "An Investment Regime for the Americas: Challenges and Opportunities for Environmental Sustainability", en Deere y Esty, eds., *Greening the Americas...*, 163-180.

¹⁷ Laura Carlsen e Hilda Salazar, "Limits to Cooperation: A Mexican Perspective on the NAFTA's Environmental Side Agreement and Institutions", en Deere y Esty, eds., *Greening the Americas...*, 231.

ambiental. También se observan interpretaciones arbitrarias del tribunal en el caso de S.D. Myers en el que se invocaba una previsión referente al papel del gobierno de tener que usar las reglas menos restrictivas al libre comercio que, por lo demás, no forma parte del capítulo XI.

Otro punto que se define vagamente en el capítulo es acerca del trato nacional, puesto que no se aclara suficientemente qué es lo que se entiende por “circunstancias similares” cuando se refiere a la obligación de los gobiernos respecto de asegurar condiciones iguales a los inversores foráneos y a los nacionales. El cumplimiento de estándares internacionales mínimos es otro de los aspectos discutidos, aunque no queda claro en el capítulo XI la cobertura específica de esta disposición que, por ejemplo en el caso del Metalclad fue utilizada para invocar el requerimiento de transparencia total.

La falta de precisión en el capítulo XI de los términos “expropiación”, “insinuar expropiación” y “medidas equivalentes a la expropiación” también ha desempeñado un papel decisivo en varios casos. La falta de claridad sobre lo que significa la expropiación respecto de la facultad ordinaria de los gobiernos de vigilar el orden público, al menos en dos casos, el de Metalclad y Pope & Talbot, ha conducido a desprestigiar la vigilancia del orden público. Asimismo, en el caso de Metalclad, el tribunal consideró que el cambio de uso del suelo, del uso industrial al estatus de reserva ecológica, independientemente de que éste haya sido de interés público, debe ser compensado. Otro de los aspectos que causan conflictos es la definición de la magnitud del impacto que una medida puede causar, ya que cuando se afecta de manera “significativa” los beneficios previstos por una empresa, el tribunal puede proceder legalmente.

En resumen, el capítulo XI —que por un lado es poco claro sobre lo que entraña la obligación de los gobiernos de asegurar un ambiente estable y predecible para los inversionistas, pero, por el otro otorga derechos excesivos a los inversionistas— doblemente erosiona la de por sí frágil autonomía local referente a la regulación ambiental mexicana. El riesgo es que el capítulo XI inhiba aún más a las autoridades locales en lo que concierne a regular el medio ambiente, por lo que, desde el punto de vista ambiental, es absolutamente indispensable delimitar la cobertura del capítulo.¹⁸

Sobre cómo lograr un mejor equilibrio entre comercio y medio ambiente en el TLCAN, se pueden detectar tres principales puntos fundamentales: 1) la integración inadecuada entre comercio y medio ambiente que se expresa en la ausencia de una coordinación central del TLCAN en el interior de los gobiernos nacionales o un secretariado tripartita capaz de garantizar el diálogo, la comunicación y la confianza hacia la CCA; 2) no existe ninguna instancia para monitorear y evaluar los procesos ambientales y el desarrollo sustentable de manera completa e integral. Las instituciones del ACAAN sólo llevan a cabo estudios en algunas áreas específicas (como los recursos naturales para la agricultura, la conservación de la biodiversidad y el turismo sustentable); 3) el ACAAN no cuenta con los mecanismos, recursos y com-

¹⁸ Mann y Araya, “An Investment Regime for the Americas...”, 163-180.

promisos políticos suficientes para asegurar la implementación de sus responsabilidades.¹⁹ Estas críticas en realidad revelan que la propia estructura de las instituciones ambientales del ACAAN no son las propias para cumplir su mandato; en otras palabras, que el problema en primer lugar está en el legado de la negociación del TLCAN y sólo en segundo lugar están las dificultades de la aplicación de sus acuerdos.

La cca como una serie de redes verticales

Como se ha dicho antes, en el mundo desagregado —conforme a la teoría de las RG— predominan las redes horizontales, pero las verticales también desempeñan un papel importante. En términos conceptuales, la dimensión vertical de las RG demuestra hasta qué punto las instituciones nacionales pueden llegar a limitar a las instituciones internacionales. Por ejemplo, en el TLCAN, los litigantes que pierden un caso en el nivel supranacional pueden desafiar la decisión tomada por algún tribunal del TLCAN en las cortes nacionales. En el terreno del ACAAN, las redes promovidas por la CCA suelen ser: *para reforzar la aplicación de leyes, de información y de armonización de leyes*, esta última significa aproximar las reglas nacionales y las supranacionales.

En el caso del TLCAN, las secretarías, agencias o los departamentos del medio ambiente se benefician del trabajo de la CCA, que se encarga de recabar información sobre las políticas ambientales y compilar un informe de quejas provenientes de los actores privados, debido a la falta de aplicación de leyes. Esta labor contribuye a mejorar la aplicación de las normas ambientales a través del mecanismo de ofrecer a las sociedades suficiente información y de esta forma empoderar (*empowerment*) a los grupos sociales. Ésta es una tarea similar a la que realiza la Unión Europea por medio de las llamadas Agencias de Información al Nivel Europeo, que fueron diseñadas justamente para recabar y difundir información que necesitan las redes para participar en la regulación ambiental a nivel nacional.

Las redes de reforzamiento de leyes concentran su atención en mejorar la cooperación entre las instancias reguladoras a nivel nacional, con el fin de lograr posteriormente una mejor aplicación de la ley, de allí que la función principal de la CCA sea construir capacidades institucionales. La Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) ofrece 23 cursos para capacitar reguladores y funcionarios ambientales extranjeros. De hecho, es la agencia que más ha capacitado funcionarios mexicanos, y la cooperación entre México y Estados Unidos dio como resultado la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) capacitada por Estados Unidos.

La capacitación, entendida como un intercambio de experiencias, se da en dos sentidos: al mismo tiempo que Estados Unidos prepara a su contraparte mexicana para crear instituciones similares a su Agencia de Protección Ambiental, los fun-

¹⁹ Carlsen y Salazar, "Limits to Cooperation...".

cionarios mexicanos también enseñan a los estadounidenses las prácticas y las políticas locales. De esta manera, el intercambio ayuda a crear el sentido de formar una comunidad profesional.

El debate sobre la inclusión del tema ambiental al TLCAN y la creación de sus instituciones produjeron una serie de avances para México en materia ambiental: en 1992, se constituyeron el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Comisión para el Conocimiento y Uso de Biodiversidad (Conabio); en 1996, se hicieron cambios a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA); en 1997, se aprobó la Ley sobre Derechos Forestales y, en 2000, la Ley sobre Conservación de las Especies. Sin embargo, quedaron pendientes algunas leyes, como por ejemplo la muy demorada Ley de Bioseguridad que facultaría al CIBIOGEM para investigar sobre transgénicos.

La *armonización de las leyes* es otra tarea que los tratados internacionales demandan. En el caso del TLCAN, este proceso está en marcha en asuntos como salud pública y seguridad alimentaria, los cuales involucran políticas de protección del consumidor, el trabajador y del medio ambiente.

Las redes verticales se han creado en torno a asuntos tales como las Áreas Protegidas de América del Norte, la Red de Áreas Marinas Protegidas y la conservación de aves. Otros logros de la CCA en esta materia son un acuerdo sobre zonas costeras y especies marinas; el programa de Manejo Adecuado de Sustancias Químicas, el cual se estableció con el fin de reducir o eliminar cuatro elementos (PCB, clordano, DDT y mercurio, de los que ya se logró la supresión del clordano); la identificación de centrales eléctricas como mayores contaminantes del aire; la reducción de emisiones de carbono en relación con las medidas voluntarias; la elaboración de mapas sobre ecosistemas para armonizar la información; el rastreo de embarques de residuos peligrosos transfronterizos, y la identificación de un problema común sobre las baterías de plomo ácido; asimismo, se identificaron doce áreas prioritarias en conservación de la biodiversidad; una propuesta de "aduanas verdes"; un estudio científico independiente sobre los riesgos del maíz transgénico y se llevaron a cabo debates con el objetivo de disminuir la controversia; por último, también se realizaron estudios de impacto ambiental en el sector agropecuario (maíz, ganado, jitomate).²⁰

Las rc construidas desde arriba hacia abajo

El ACAAN y particularmente su aportación más importante de carácter trilateral, la CCA, buscan institucionalizar y expandir las relaciones bilaterales de cooperación preexistentes, con el fin de cooperar en materia de reforzar y promover la aplicación de la ley a los niveles nacionales. En el nivel organizativo, se trata sin duda de una red de redes creada deliberadamente por los Estados desde arriba hacia abajo. La CCA está integrada por tres órganos principales: la encabeza el Consejo,

²⁰ Véanse los informes del director ejecutivo del Secretariado sobre actividades de la CCA, 2003 y 2004, disponibles en <<http://www.cec.org>>.

que se compone de los ministros o, en su caso, de los secretarios del medio ambiente de los tres países; además tiene un Secretariado con sede en Montreal y un Comité Público Conjunto Consultivo (CPCC), que representa a la opinión pública de los tres países y se integra con cinco miembros de cada país.

A los diez años de funcionamiento de la CCA, las relaciones entre estas tres partes y la función de cada una todavía no están del todo claras; de hecho, hay una discusión sobre cómo ejercer sus facultades concretas. En esencia, lo que está en juego es el carácter independiente del Secretariado: Estados Unidos ha sostenido desde un principio que la CCA debe jugar el papel de *watchdog*, mientras que las partes de México y Canadá desde el comienzo han sido más proclives a limitar la autonomía del Secretariado.²¹

La esencia de este debate se ilustra muy bien con el caso de las peticiones ciudadanas establecidas en los artículos 14 y 15 del acuerdo. Estos procedimientos que ciertamente no establecen sanciones son de gran importancia porque se consideran pasos previos a otros procesos que sí pueden conducir a arbitraje, que implican sanciones establecidas por la parte V del ACAAN siempre y cuando existan evidencias de omisiones sistemáticas de la aplicación de la ley.

El proceso de presentar peticiones ciudadanas es el más innovador y sustancial del ACAAN, pues faculta a los ciudadanos de Canadá, Estados Unidos y de México para presentar alegatos respecto de que una de las partes del acuerdo está incurriendo en omisiones de la aplicación efectiva de su legislación ambiental y solicitar una revisión independiente de los hechos. El objetivo práctico de este proceso es recabar información para ser presentada a la consideración del “tribunal de la opinión pública” y sometida a los reflectores internacionales. Como se trata de un asunto de aplicación de la regulación ambiental interna, los artículos 14 y 15 también cumplen la función de demostrar que no se produce la muy temida “competencia a la baja” de la regulación ambiental en consecuencia de la apertura comercial. El Secretariado, para poder exponer con imparcialidad la controversia en cuestión, requiere de una adecuada autoridad para investigar los hechos y tener acceso a la información. Es necesario, por tanto, que el Secretariado mantenga su independencia como instancia de investigación neutral, con el fin de garantizar la confianza ciudadana.

El proceso de peticiones ciudadanas constituye el mecanismo para fomentar la transparencia y la participación ciudadana dentro del ACAAN. Conceptualmente, es un mecanismo nuevo, puesto que hasta hace poco la legislación internacional facultaba únicamente a representantes del Estado para hacer reclamos contra los agentes estatales en los tribunales internacionales. Sin embargo, conforme a los artículos 14 y 15, las denuncias permiten que los ciudadanos tengan acceso directo y participación en los procesos de toma de decisiones de la Comisión. Sin embargo, para hacer valer este derecho, es importante definir el alcance y el límite de la autoridad de cada una de las partes del CCA: el Consejo, el Secretariado y la Ciudadanía.

²¹ Torres, “The North American Agreement...”, 201-219.

Desde 1995 hasta la fecha, 43 peticiones han pasado por este proceso y de éstas sólo nueve han concluido en expedientes finales de hechos; 23 peticiones fueron desestimadas y una fue retirada. Actualmente, están pendientes once, de las cuales sólo tres están en elaboración, las demás están a la espera de que el Consejo tome una decisión. De éstas, siete, la gran mayoría, se refieren a México y cuatro a Canadá, no hay ningún caso de Estados Unidos²² (véase el cuadro 2).

Existen muchas quejas de los peticionarios respecto de la lentitud, complejidad, burocratización y falta de imparcialidad en las decisiones del Consejo para acceder a la elaboración de expedientes e informes de hechos.²³ Es cada vez más frecuente que las peticiones se presenten dos o incluso tres veces, debido al elevado grado de dificultad que implica reunir los requisitos solicitados. Las consultas públicas de la CCA han arrojado fuertes críticas sobre la inclinación de la comisión respecto del sector privado e incluso se ha hablado de la privatización de la misma a expensas del sector académico y social; además, se ha cuestionado la selección de los consultores debido a que la mayoría son canadienses, pues casi no hay mexicanos ni estadounidenses.²⁴

Se llevó a cabo un estudio independiente sobre las implicaciones legales y políticas de las resoluciones del Consejo en torno a cuatro casos concretos de peticiones ciudadanas.²⁵ En ellos se observa que el Consejo restringió fuertemente el ámbito de la información e intervino en su obtención, con lo que puso en tela de juicio la posibilidad de que tales expedientes expusieran a fondo la controversia en cuestión. Además, por actuar de esta manera, el Consejo ha minado la independencia del Secretariado y erosionado la credibilidad del proceso.

Sin embargo, el punto más criticado es que, al negarse a atender alegatos generalizados y sistemáticos y al limitarse a aprobar la revisión de sólo algunos casos individuales, el Consejo de la CCA le resta efectividad a la aplicación, ya que los expedientes que se ocupan de efectos acumulativos —sugiriendo que se trata de pautas generalizadas de aplicación no efectiva— simplemente no proceden. Los peticionarios critican al Consejo por desviar la atención del Secretariado de la verdadera preocupación ambiental y hablan también del abuso gubernamental y de discreción en la presentación de cargos cuando de entre una serie de casos se selecciona a una que otra empresa.

Otra de las conclusiones del informe es que la discrecionalidad del Consejo en las resoluciones puede inclinar la distribución de peticiones hacia México, en la medida en que se considera que en Estados Unidos y en Canadá existen procesos adecuados conforme a la legislación ambiental nacional para atender las fallas de

²² Informe del Director Ejecutivo de la CCA, del 28 de mayo de 2004, para su presentación ante la Undécima Sesión Ordinaria del Consejo de la CCA, Puebla, México, 22-23 de junio de 2004, disponible en <www.cec.org>, 20-22, consultado el 30 de mayo de 2004.

²³ Mumme, "NAFTA and Environment".

²⁴ Sesión 04-01 del Comité Consultivo Público Conjunto, 12 de marzo de 2004, Oaxaca, México, acta resumida, disponible en <www.cec.org>, consultada el 28 de abril de 2004.

²⁵ Environmental Law Institute, *Informe final: asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del ACAAN*, 31 de octubre de 2003, Washington, D.C., en <www.cec.org>, consultada el 10 de marzo de 2004.

CUADRO 2
MECANISMOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL ACAAN
(ARTÍCULOS, DISPOSICIONES Y CASOS CONCRETOS)

Artículo XIII	<p>Investigar asuntos contro- versiales. Iniciativa del Secretariado del CCA elabora un infor- me y hace recomenda- ciones a los gobiernos. No hay sanciones.</p>	<p>Cinco casos: hábitat de aves migratorias; rutas de los contaminantes en América del Norte; la Presa Silva, el mer- cado de electricidad, el maíz transgénico y la biodiversidad.</p>
Artículos XIV y XV	<p>Peticiones ciudadanas por parte de las ONG e in- dividuos. Decide el consejo de la CCA. Objetivo: informar y di- fundir información. Elaboración de expedien- tes de hechos. No conduce a determina- ciones legales.</p>	<p>Hasta ahora la CCA ha re- cibido 43 peticiones: sólo 9 casos llegaron a términos de los artícu- los 14 y 15 (4 en Mé- xico, 4 en Canadá y 1 en Estados Unidos). 10 casos están activos ac- tualmente (7 de Méxi- co y 3 de Canadá). De los restantes 24 casos, la mayoría no han sido promovidos: 23 recha- zados y 1 retirado (10 de México, 7 de Ca- nadá y 7 de Estados Unidos).</p>
Parte V	<p>Inicia demanda de gobier- no a gobierno cuando existe un patrón persis- tente de omisiones en la aplicación efectiva de leyes ambientales. Puede conducir a confor- mación de panel de arbitraje.</p>	<p>Hasta ahora no ha sido utilizado.</p>

CUADRO 2
 MECANISMOS PARA LA RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL ACAAN
 (ARTÍCULOS, DISPOSICIONES Y CASOS CONCRETOS)
 (continuación)

	Establecimiento de sanciones monetarias y suspensión de beneficios derivados del tratado.	
Conexiones entre el TLCAN y ACAAN	El consejo de la CCA coopera con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN para alcanzar los objetivos ambientales del tratado.	Hasta ahora no ha habido cooperación en materia de disputas entre las Comisiones Ambientales y las de Libre Comercio.
Artículo X(6) del ACAAN	<p>En particular, conforme al artículo X (6.b), proporciona apoyo y hace recomendaciones a las consultas conforme al artículo 1114 del TLCAN.</p> <p>Cuando una parte considera que la otra ha renunciado a aplicar una medida ambiental con el fin de atraer y retener inversiones.</p>	<p>Se han hecho estudios legales académicos sobre la precaución en la legislación ambiental federal de las partes del TLCAN.</p> <p>Se reclama cooperación entre la CCA y la CLC, en caso de conflictos relativos al medio ambiente.</p> <p>La CCA ofrece intervención en conflictos pero todavía no se concreta. Explícitamente se reconoce la prioridad del comercio sobre el medio ambiente.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

la aplicación. Puesto que México dispone de menores recursos nacionales, el proceso de peticiones ciudadanas resultará de mayor utilidad para los peticionarios mexicanos que para los estadounidenses y canadienses. Además, la gran mayoría de los expedientes de hechos se refieren a omisiones específicas en la aplicación de la ley en México que traiciona la esencia trilateral del acuerdo.

Críticas adicionales señalan que la limitación arbitraria del alcance en la investigación por parte del Consejo conduce a más peticiones; la inferencia de esta instancia en la investigación de los hechos erosiona la credibilidad del proceso de peticiones ciudadanas y deja en entredicho la independencia del Secretariado, que es uno de los componentes esenciales del acuerdo. Por otra parte, el Consejo puede legítimamente aceptar o rechazar la elaboración de expedientes de hechos, pero no tiene facultades para dictar la forma ni para establecer los requisitos de cómo llevar a cabo el proceso, ya que con ello tiende a limitar la participación de los grupos de ciudadanos en el proceso. En muchas ocasiones, los peticionarios no cuentan con los recursos para financiar acciones judiciales o de otro tipo, que son requeridas para la integración de una solicitud.

El citado informe, elaborado por una institución ambiental con base en la opinión pública, sostiene que

El Secretariado podría tomar decisiones prácticas sobre la forma más efectiva de investigar las denuncias de los peticionarios, sin verse restringido de manera prematura por las instancias específicas identificadas por el Consejo, órgano necesariamente “interesado” en los resultados del expediente de hechos y que carece de independencia, conocimientos y mandato con que cuenta el Secretariado para instrumentar el proceso de investigación.²⁶

Respecto de las facultades del Consejo sobre las peticiones ciudadanas, también existe un problema de interpretación del acuerdo: mientras que los defensores de la autoridad del Consejo argumentan que su interferencia en la investigación se asegura por la letra del acuerdo, sus críticos advierten que esto parece contradecir de manera clara el objetivo, el propósito y el espíritu mismo del acuerdo.

Conclusiones

Las principales funciones de la CCA son mejorar la protección ambiental y cumplir la ley internacional a través de promover la aplicación efectiva de la ley en cada país. Incluso —por primera vez en un tratado internacional— existen sanciones para el caso de existir un patrón de no cumplimiento sistemático de las obligaciones nacionales. El consenso general de las evaluaciones sobre la CCA señala que, si bien ha cumplido razonablemente bien sus funciones relativas a la cooperación, ha mos-

²⁶ *Ibid.*, 22.

trado resultados prácticamente inexistentes a la hora de cumplir su función de intervenir o mediar en las disputas comerciales relativas al medio ambiente.

Hay que resaltar que el mecanismo de disputa establecido en la parte V del ACAAN todavía no ha sido utilizado. En cuanto a las críticas generales sobre los artículos 14 y 15, hay que mencionar que en muchas ocasiones los solicitantes presentan sus recursos para contrarrestar una violación sistemática y masiva de las leyes ambientales; sin embargo, el Consejo suele no aceptar estas demandas y solicitar a las partes concretar y/o disminuir las demandas en una sola.²⁷ Por lo anterior, se puede pensar que existe un interés deliberado por evitar que los conflictos iniciados por demandas de tipo ambiental lleguen a crear un conflicto entre los gobiernos.

En términos de la teoría de las RG que se utiliza en este trabajo, lo anterior significa que es correcto afirmar que mientras se ha podido avanzar en la creación de redes verticales, aunque sea con dificultades, no se ha avanzado hacia la creación de redes horizontales. Ello implicaría nada menos que, en el caso del TLCAN, el comercio y el medio ambiente todavía están muy lejos de estar integrados en un solo proceso de toma de decisiones políticas.

Conforme a la concepción de que la integración de América del Norte funciona a la manera de *eje y rayo*, el caso de la CCA demuestra que se trata de fragmentar cada vez más los asuntos del medio ambiente que bien puede ser consecuencia de adoptar la forma de hacer política en Estados Unidos. En el futuro, dicha tendencia difícilmente va a permitir una integración de los problemas comerciales y del medio ambiente bajo una sola estructura. Más bien se podría esperar que prevaleciera la visión litigista en la resolución de los conflictos bajo el liderazgo de los intereses comerciales. En este sentido deben entenderse las críticas al capítulo 11 del TLCAN sobre las inversiones y su plena desvinculación de las instituciones ambientales del TLCAN. No cabe duda de que este capítulo tiene un claro efecto negativo e inesperado, pues desalienta la legislación ambiental al nivel local que sin duda constituye un daño importante al medio ambiente.

La falta de capacidad para intervenir en los conflictos comerciales es hasta cierto punto inherente a la CCA, es decir, obedece básicamente a su estructura, presupuesto y los acuerdos que le dan origen. Sin embargo, en el futuro será necesario dar pasos hacia una mayor autonomía del Secretariado, mejorar su agenda y generar de esta manera una mayor confianza en las sociedades y la opinión pública.

En el caso de México, uno de los factores que dificultan tener confianza es el prejuicio en contra del sector privado que contrasta en gran medida con las partes de Estados Unidos y Canadá. Otro factor es la debilidad de los grupos ambientalistas que, no obstante haber crecido mucho, todavía carecen de recursos para poder participar a la par de sus colegas de los otros dos países. La inclusión del problema del maíz transgénico en la agenda de la CCA es un paso prometedor, sin embargo todavía no queda claro, más allá de la opinión del CCPC, qué impacto tendrá el informe de la CCA en los gobiernos.

²⁷ Éste fue el caso de al menos cuatro peticiones que han conducido a informes de hechos públicos: "Minería en B.C.", "Tala en B.C.", "Aves migratorias" y el "Río Oldman II".

Como ninguna de las partes del TLCAN ha querido establecer instituciones supranacionales, hay que explorar otras formas de cooperación en materia ambiental. Para encontrar el equilibrio entre las diferentes prácticas ambientales, las distintas prioridades y la asimetría en los recursos legales, científico-tecnológicos y financieros, es necesario construir espacios distintos de la CCA. Una de las formas de generar más redes es a través de una especie de derrame (*spillover* o *triggering*) de las RG ya institucionalizadas, adoptando una agenda internacional ambiciosa sin que ello implique contar con una infraestructura institucional. Este mecanismo podría funcionar en los casos en que el tratado no ha instrumentado mecanismos en ciertas estructuras y, por tanto, las estructuras nacionales son las que deben cumplir la función, y la única opción que tienen los funcionarios es crear redes transgubernamentales.

Este tipo de redes, que existen también en la Unión Europea, en el caso de TLCAN podrían conducir a un proceso de “juridificación” que significa traducir los compromisos políticos a obligaciones legales. Sin un aparato supranacional burocrático afín, las burocracias nacionales se ven obligadas a trabajar juntas en el funcionamiento cotidiano del sistema, no sólo los encargados del comercio sino también las autoridades de trabajo, transporte, agricultura, seguridad, bancarias, etc. En relación con el medio ambiente, sería muy útil crear este tipo de redes en materia de tecnología ambiental y de biotecnología aplicadas a la conservación de la biodiversidad.

Fuentes

ARAYA, MÓNICA

2002 “Trade and Environment Lessons from NAFTA for the Free Trade Area of the Americas”, Yale Center for Environmental Policy, documento de trabajo, disponible en <<http://www.cec.org>>, p. 11.

CENTER FOR ENVIRONMENTAL POLICY

2002 Documento de trabajo, disponible en <<http://www.cec.org>>.

CARLSEN, LAURA e HILDA SALAZAR

2002 “Limits to Cooperation: A Mexican Perspective on the NAFTA’s Environmental Side Agreement and Institutions”, en Deere y Esty, eds., *Greening the Americas. NAFTA’s Lessons for Hemispheric Trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

CONSEJO DE LA CCA

2004 Eleventh Regular Session of the CEC Council, Puebla, México, 22-23 de junio de 2004, pp. 20-22, disponible en <www.cec.org>, consultado el 30 de mayo.

COMISIÓN DE COOPERACIÓN AMBIENTAL

2004 Informe del director ejecutivo de la CCA, 28 de mayo de 2004, Undécima Sesión Ordinaria del Informe de la Comisión, 2003 y 2004, disponible en <<http://www.cec.org>>.

DEERE, CAROLYN y DANIEL C. ESTY, eds.

2002 *Greening the Americas. NAFTA's Lessons for Hemispheric Trade*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE

2003 *Informe final: asuntos relacionados con los artículos 14 y 15 del ACAAN*, 31 de octubre de 2003. Washington, D.C., disponible en <www.cec.org>, consultado el 10 de marzo de 2004.

HELD, DAVID y ANTHONY MCGREW, eds.

2003 *The Global Transformations Reader*, 2a. ed. Cambridge, R.U.: Polity Press.

MANN, HOWARD y MÓNICA ARAYA

2002 "An Investment Regime for the Americas: Challenges and Opportunities for Environmental Sustainability", en Carolyn Deere y Daniel C. Esty, eds., *Greening the Americas...*

MARSH, DAVID

1995 "The Convergence between Theories of the State", en D. Marsh y G. Stoker, eds., *Theory and Methods in Political Science*. Londres: Macmillan.

MUMME, STEPHEN P.

1999 "NAFTA and Environment", *Nami News*, no. 24, North American Institute (otoño-invierno).

PAYNE, ANTHONY

2003 "Globalization and Modes of Regionalist Governance", en Held y McGrew, eds., *The Global Transformations...*

RAUSTIALA, KAL

2002 "La precaución en la legislación federal de las partes del TLCAN", ed., Serie de la CCA: Derecho Ambiental no. 10, disponible en <<http://www.cec.org>>.

RISSE-KAPPEN, THOMAS, ed.

1995 *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Relations*. Cambridge, R.U.: Cambridge University Press.

SELL, MALENA y CHRIS SPENCE

2000 NACEC *Trade and Environment Symposium* 41, no. 1, International Institute for Sustainable Development, disponible en <<http://www.iisd.ca/sd/cec/>>.

SLAUGHTER, ANNE-MARIE

2003 “Governing the Global Economy through Government Networks”, en Held y McGrew, eds., *The Global Transformations...*

TORRES, BLANCA

2002 “The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream”, en Deere y Esty, eds., *Greening the Americas...*

WIRTH, DAVID, ed.

2002 *La precaución en la política ambiental internacional y la legislación y práctica estadounidense*. Serie de la CCA: Derecho Ambiental no. 10, disponible en <<http://www.cec.org>>.