

LA COOPERACIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA DEL NORTE

Andrés Ávila Akerberg

Este capítulo hace un recorrido desde los inicios hasta la actualidad de la cooperación ambiental en América del Norte y se centra básicamente en la cooperación binacional entre México y Estados Unidos. La idea que guía esta revisión es la motivación de la cooperación ambiental en cada periodo de la historia, así como el contenido principal de los tratados y distintas formas de cooperar. Se profundiza el análisis en el periodo que empieza con la firma del TLCAN y los acuerdos paralelos sobre medio ambiente. En el centro de interés del texto está la configuración institucional de la cooperación ambiental y el significado de los acuerdos. La última parte del estudio se centra en las prioridades de la cooperación ambiental, en la que se resalta la problemática del cambio climático.

Antecedentes. La cooperación entre México y Estados Unidos en materia de recursos hídricos compartidos: los tratados de 1906 y 1944

El Tratado de 1906

La cooperación binacional entre México y Estados Unidos, reflejada en el tratado de 1906, respondió a las demandas ciudadanas provocadas por la creciente escasez de agua. Mientras no existió voluntad entre las partes para el trabajo conjunto, los conflictos se hicieron presentes. Finalmente, el acuerdo comprometió a Estados Unidos a construir y financiar una presa y proporcionar a México 74 000 000 m³ de agua al año (Herrera Jordán, 1968: 9).¹ Desde entonces, la región de México que va desde Ciudad Juárez hasta Fort Quitman, Texas o Cajoncitos, Chihuahua, sólo recibe 74 000 000 m³ de agua al año. Como punto de comparación, el estado de Chihuahua —donde se encuentra Ciudad Juárez— tenía en 1930, 491 792 habi-

¹ Esta cantidad fue establecida desde 1896, pues era la capacidad de la acequia madre de Ciudad Juárez y de los canales que de ella se abastecían. En ello estuvieron de acuerdo los comisionados de los dos países (Samaniego, 2006: 189).

tantes. En 2005, esta población ascendía a 3 200 000 de personas, de las cuales, 1 300 000 vive en Ciudad Juárez.²

El Tratado de 1944

El tratado de 1906 sólo resolvió los problemas derivados del alto Río Bravo, por lo que fue necesario un nuevo esquema de cooperación para atenuar los problemas pendientes en la problemática hídrica compartida: la asignación de las aguas del bajo Río Bravo y las del Río Colorado. La diferencia derivaba de que, a pesar de que tanto el Río Bravo como el Río Colorado nacen en Estados Unidos, en el bajo Río Bravo (que va desde Fort Quitman hasta el Golfo de México), México tenía una situación ventajosa, ya que en esa región el río se nutre principalmente por afluentes mexicanos.³ Contrariamente, el agua que llega al Río Colorado nace exclusivamente en Estados Unidos.

También como consecuencia de la creciente demanda de agua provocada por el aumento de la población en una región donde el agua es escasa, fueron presentándose controversias entre México y Estados Unidos relacionadas con los ríos compartidos. En el Río Colorado, las tensiones se generaron por la construcción de dos importantes obras hidráulicas en Estados Unidos con impacto en la cantidad de agua que recibía México.⁴ Por su parte, México inició una serie de reformas

² De acuerdo con varios autores, los 74 000 000 m³ de agua que recibe Ciudad Juárez gracias al tratado de 1906 no cubren las necesidades de esta región. De hecho, esta ciudad depende hoy “exclusivamente de agua del acuífero subterráneo Bolsón del Hueco. Sin embargo, esta fuente —compartida también con Texas y Nuevo México— está disminuyendo en cantidad y calidad y se estima que su agua potable se acabará en el 2030” (Luján *et al.*, 2005: 8; Córdova, 2007).

³ En el bajo Río Bravo, los afluentes mexicanos como el Conchos, el Arroyo de las Vacas, el San Diego, el San Rodrigo, el Escondido, el Salado, el Álamo y el San Juan se integran a la corriente principal en los estados de Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas. En el bajo Río Bravo del lado estadounidense, los afluentes más importantes son el Devils y el Pecos. En las décadas de los veinte y los treinta se estimaba que los afluentes estadounidenses aportaban un 30 por ciento de las aguas del bajo Río Bravo, mientras que los afluentes mexicanos el 70 por ciento. De esta forma, el alto Río Bravo depende en su totalidad de los afluentes localizados en Estados Unidos, mientras que en el bajo Río Bravo se consideró desde los inicios una “ventaja mexicana”, término que resultaría relevante para la negociación de los tratados entre estas naciones. La porción que va desde el estado de Colorado hasta Fort Quitman se incluye en el tratado de 1906, mientras que la porción que va desde este punto hasta el Golfo de México se encuentra en el tratado de 1944.

⁴ La primera fue la construcción, de 1930 a 1935, de la Presa Boulder, que en su momento fue la presa de almacenamiento más grande del mundo. La segunda fue la construcción del canal Todo Americano que tenía como objetivo evitar que las aguas de riego del Valle Imperial en California pasaran por México (Orive Alba, 1945: 32). Para México, la alteración del cauce del Río Colorado por parte de Estados Unidos —quien sobre esta cuenca tiene todo el poder por estar río arriba— significaba un asunto de seguridad nacional. La falta de acceso a un recurso natural como el agua —especialmente valioso en esa región por su escasez— ponía en riesgo el desarrollo de esa zona de México, basada casi exclusivamente en la agricultura, y amenazaba el bienestar y la salud de poblaciones enteras.

agrícolas que demandaron mayor agua del bajo Río Bravo que afectaron a los agricultores del sur de Texas.⁵

Para ambos países existía un claro incentivo de cooperar, ya que tanto uno como el otro tenían la capacidad de afectar los intereses del otro. Es decir, ganaban más cooperando que no cooperando. Por ello, y en el marco de la segunda guerra mundial que generó un clima de mayor acercamiento entre México y Estados Unidos, empezó a circular una serie de propuestas de tratado desde ambos lados, en las cuales se establecían cifras relacionadas con las cantidades de agua que cada país demandaba de los diferentes ríos. De esta forma, el gobierno de Estados Unidos “invitó al nuestro [México] para que a partir del 6 de septiembre de 1943 se efectuaran en El Paso, Texas, y en Ciudad Juárez, Chihuahua, por delegados de ambos países, pláticas que tendrían un carácter confidencial para ver si se podía llegar en ellas a un acuerdo final sobre la distribución de las aguas internacionales” (Orive Alba, 1945: 36).

El Tratado de 1944 constó de 28 artículos. En el artículo 2 se establece la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA)⁶ con sus dos secciones, una en cada país. A partir de entonces, la CILA sería la encargada de poner en práctica las obligaciones y los derechos de los dos países. En el artículo 4 se señala la cantidad de agua que México debe proporcionar a Estados Unidos en promedio y en ciclos de cinco años: 431 721 000 m³ anuales. De los artículos 10 al 15, se establece el acuerdo al que llegaron las partes en torno a la división del Río Colorado. México obtuvo, así, un volumen garantizado de 1 850 234 000 m³ cada año. En los años en que hubiera excedentes, México recibiría 2 096 931 000 m³, que corresponden a un 8 por ciento del total de las aguas del Río Colorado. A diferencia del Bravo, en el que México podía hacer entrega en ciclos de cinco años, en el caso del Colorado la entrega se haría por una cantidad mensual establecida que corresponde a las necesidades agrícolas del valle de Mexicali y de San Luis Río Colorado.⁷

La importancia del tratado radica en que es la institución, junto con la CILA, responsable de velar por el uso equitativo de los ríos fronterizos. Dicho organismo surge por la urgencia de atender una problemática compleja que estaba generando tensiones entre ambas naciones.

⁵ De acuerdo con Hundley, “el programa agrícola de Cárdenas tuvo un efecto indiscutible sobre la distribución de agua en las regiones de los ríos Bravo y Colorado” (Hundley, 2000: 110). Por ejemplo, México inició la construcción de la presa Azúcar en el Río San Juan —importante tributario del Bravo— para aprovechar el agua de esta corriente y empezó también a desarrollar proyectos para desviar aguas del bajo Río Bravo. De esta forma, esta política activa por parte de México en torno al uso de las aguas del Río Bravo generó preocupaciones a los agricultores texanos (Orive Alba, 1945: 32).

⁶ Aunque la CILA en sí fue creada en 1889, con la firma de la “Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para el Establecimiento de una Comisión Internacional de Límites que Decida Cuestiones que se Susciten por las Desviaciones en el Cauce de los ríos Bravo del Norte y Colorado”, en el Tratado de 1944 se redefinieron sus funciones, que siguen vigentes hasta la fecha.

⁷ Debido a las entregas mensuales, en el caso del Río Colorado no se acumula adeudo alguno, como puede suceder con el Río Bravo.

La cooperación ambiental en el marco del TLCAN

Consideraciones ambientales en el TLCAN

La idea original del gobierno de México, cuando solicitó el inicio de pláticas para un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, no contemplaba la cooperación ambiental. La obligación de incluir consideraciones tanto en el propio texto del TLCAN como la creación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, fueron consecuencia de demandas ciudadanas consolidadas principalmente a través del trabajo de organizaciones no gubernamentales ambientales (ONGA). La cooperación regional en materia ambiental surge, entonces, por el trabajo coordinado de la sociedad civil para atender problemas, como los ambientales, que los gobiernos relegaban a segundo plano.

El primer antecedente del TLCAN fue en 1984, cuando Estados Unidos firmó su primer acuerdo comercial bilateral con el estado de Israel, el cual influenció el texto de posteriores tratados comerciales estadounidenses (Johnson y Beaulieu, 1996: 11). En 1986, el gobierno de Canadá siguió en turno al solicitar formalmente el inicio de negociaciones con la administración del presidente Ronald Reagan. Para fines de 1988, el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Estados Unidos y Canadá fue firmado y ratificado para que entrara en vigor el 1° de enero de 1989. Este acuerdo no tuvo una participación pública continua, ni siquiera una pequeña evaluación de sus posibles impactos ambientales, a pesar de que el ALC entre Estados Unidos y Canadá se convertiría en un asunto de gran importancia para las elecciones federales en Canadá ese año (Johnson y Beaulieu, 1996: 11). De cualquier forma, el acuerdo comercial entre estos países sirvió como base para el TLCAN; sin embargo, habría una gran diferencia: el vínculo explícito entre las reglas comerciales y la protección ambiental.

En junio de 1990, el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari y el presidente de Estados Unidos, George Bush, firmaron una declaración sobre un tratado de libre comercio. La participación de Canadá en este acuerdo no era clara. La propuesta de Salinas a Bush era hacer una extensión del ALC entre Estados Unidos y Canadá, pero la declaración de junio sólo involucraba a México y Estados Unidos. “Aunque Canadá no tenía incentivos económicos fuertes para participar en el TLCAN ya que el comercio con México estaba creciendo pero todavía era marginal, anunció su voluntad [para ser parte del TLCAN] en enero de 1991” (Hogenboom, 1998: 113). Con la inclusión de Canadá, la consecución del TLCAN significaría un mercado potencial de más de cuatrocientos millones de consumidores.

Junto con el compromiso de los tres países para alcanzar un acuerdo de libre comercio vinieron las demandas ciudadanas por incluir los temas ambientales. Estas demandas no surgieron debido a la liberalización comercial entre Estados Unidos y Canadá sino básicamente debido a la liberalización entre México y Estados Unidos. Específicamente, los opositores del TLCAN argumentaban que una mayor liberación comercial tendría como resultado un significativo daño ambiental, especialmente en la región fronteriza de Estados Unidos y México. De acuerdo con Hogenboom,

varios análisis estimaron que el impacto de la liberalización comercial en el medio ambiente mexicano sería negativo debido a las asimetrías económicas y políticas entre los tres países y sus diferentes niveles de protección ambiental. La expansión industrial, las reformas agrícolas estructurales y la creciente demanda por los escasos recursos naturales eran las principales razones para estos juicios. Algunos estudios indicaban que sin arreglos adicionales y la combinación de estas tendencias con la generalmente débil aplicación de la legislación ambiental en México se producirían daños ambientales y tensiones sociales (Hogenboom, 1998: 139).

Las principales preocupaciones en torno al impacto ambiental del TLCAN se podrían resumir en dos fenómenos diferentes: que las reglas de la liberalización comercial, particularmente en el ámbito de las barreras técnicas al comercio, amenazan la habilidad de los gobiernos para legislar a favor del ambiente; y que la liberación comercial ejercería una presión negativa a las normas ambientales, ya que los inversionistas buscan sistemáticamente mejorar su competitividad colocándose en el territorio menos regulado (Johnson y Beaulieu, 1996: 68). La primera de estas intranquilidades era consecuencia directa de la famosa disputa entre México y Estados Unidos sobre el caso del atún-delfín, en el cual un panel del GATT se pronunció a favor del “agresor del medio ambiente” —en este caso, México—. Los ambientalistas interpretaron este juicio como una derrota para su causa a favor de las reglas comerciales. El segundo elemento de preocupación se derivaba del temor de que México, con el objeto de atraer inversiones extranjeras, estuviera dispuesto a relajar sus regulaciones ambientales y convertirse en un “paraíso contaminante” (*pollution haven*).

El TLCAN motivó reacciones en los tres países, especialmente en la comunidad de ONGA. En México, por ejemplo, la Red Mexicana de Acción sobre Libre Comercio, creada en 1991 por cerca de cien ONG, consideraba al TLCAN un proyecto que sería rentable sólo para una pequeña elite en detrimento de la mayoría de los mexicanos, el medio ambiente de México y sus recursos naturales (Hogenboom, 1998: 143). Dentro de Estados Unidos, las ONGA más críticas fueron Friends of the Earth, Sierra Club y Greenpeace. Entre las preocupaciones de estas organizaciones destacaban que el libre comercio con México iba a fortalecer las demandas corporativas de Estados Unidos por una menor regulación ambiental y se crearían más oportunidades para evadir estas regulaciones. Estas organizaciones demandaban más transparencia y participación pública durante el proceso de negociación. Por su parte, los sindicatos laborales⁸ de Estados Unidos⁹ se sumaron a las protestas contra el TLCAN, con lo cual se generó una presión de gran magnitud por atender las demandas ciudadanas.

⁸ Los sindicatos temían básicamente que la firma del TLCAN causara pérdida de empleos por el reacomodo que pudiera darse en las industrias. También temían que la libre competencia con los trabajadores mexicanos pudiera reducir los salarios en Estados Unidos (Bertrab, 1997: 9).

⁹ Con la Federación Estadunidense del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO) (con más de catorce millones de miembros) como la organización más representativa (Hogenboom, 1998: 149)

La integración de las provisiones ambientales se plasmó en el texto del acuerdo. Sin embargo, a pesar de que hacia entonces el cambio climático ya era un fenómeno conocido, en ningún momento se trató el tema. En el preámbulo, tres de los quince párrafos iniciales están relacionados con el medio ambiente o el desarrollo sustentable. Además, el Capítulo 7 del acuerdo (Sección B, Medidas sanitarias y fitosanitarias) y el Capítulo 9 de Medidas relativas a normalización (Medidas relativas a estándares) integran elementos ambientales. Estas secciones tratan específicamente de la preocupación de que la creación del TLCAN generara presión hacia una armonización negativa. Por ejemplo, en el Capítulo 7 se señala que “sin reducir el nivel de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, las Partes buscarán, en el mayor grado posible [...] la equivalencia de sus respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias”. Similarmente, en el Capítulo 9 las partes “harán compatible”, también “en el mayor grado posible”, sus respectivas medidas relativas a la normalización “sin reducir el nivel de seguridad o de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, del medio ambiente o los consumidores” (Gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá, 1994: preámbulo art. 714 [1]).

Para resolver la preocupación de que el TLCAN iba a promover un relajamiento de las leyes ambientales con el objeto de atraer nuevas inversiones limitadas (pensando básicamente en México), el artículo 1114, o la cláusula de “paraíso contaminante”, especifica que los países del TLCAN no deben relajar su normatividad de salud, de seguridad y ambiental como un medio para atraer inversiones. Finalmente, en el Capítulo 20 sobre “Disposiciones institucionales y Procedimiento para la solución de controversias”, se reconoce la importancia de tomar en cuenta consideraciones ambientales en la resolución de disputas comerciales (Emerson y Collinge, 1993: 55).

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)

A pesar de que el propio texto del TLCAN contemplaba la inclusión de algunas consideraciones ambientales dirigidas a resolver las principales preocupaciones que suscitó la negociación del acuerdo, fue necesario crear el ACAAN para atender las demandas por mayor atención al medio ambiente. Así, la creación de la primera institución de cooperación ambiental de América del Norte fue resultado de demandas sociales por solucionar un problema específico.¹⁰

¹⁰ El 16 de septiembre de 1992, los ministros ambientales de Canadá y México, así como el titular de la Agencia para la Protección Ambiental de Estados Unidos (Environmental Protection Agency, EPA) se reunieron en Washington (Johnson y Beaulieu, 1996: 122). Más tarde, el asunto de los acuerdos paralelos del TLCAN se volvió un tema electoral cuando Clinton anunció durante su campaña para la elección presidencial que iba a apoyar al TLCAN siempre y cuando se incluyeran acuerdos suplementarios para la protección de los trabajadores y el ambiente. Así, el 13 de agosto de 1993, las negociaciones culminaron en un acuerdo entre las tres partes y el 13 de septiembre del mismo año, los ministros ambientales de los tres países firmaron el texto legal final del ACAAN en Washington.

El asunto más disputado durante las negociaciones del ACAAN fue el de las sanciones comerciales. Al ser un acuerdo paralelo de un tratado de libre comercio, el ACAAN desde sus orígenes estaba destinado a incorporar los temas comerciales en su agenda ambiental. Con respecto a las sanciones, algunos miembros del Congreso de Estados Unidos querían que fueran el castigo último dentro del proceso de solución de controversias para aquellos países o sectores que no cumplieran con la legislación ambiental. “Ellos [el Congreso] argumentaban que un panel de disputas debía tener el derecho de imponer una multa (sanción económica) o de suspender algunas de las ventajas comerciales del TLCAN (regresar a las tarifas comerciales pre TLCAN)” (Hogenboom, 1998: 207).

Contrariamente, los gobiernos de México y Canadá se oponían a las sanciones comerciales, debido, entre otras razones, a la asimetría de las relaciones norteamericanas. Sin embargo, a pesar de la oposición de estos gobiernos, el texto final del ACAAN incluyó sanciones comerciales como un instrumento para impulsar la aplicación de las obligaciones impuestas por el mismo acuerdo. Como resultado, el Anexo 34 del ACAAN especifica que las evaluaciones para las contribuciones monetarias serían decididas por un panel (después de haberse demostrado que una parte ha cometido persistentemente una pauta de omisiones en la aplicación de su legislación ambiental) y serían pagadas en moneda nacional, hasta un máximo de veinte millones de dólares en el primer año de su entrada en vigor. En años subsecuentes, “la contribución monetaria no será mayor del 0.007 por ciento del comercio total de bienes entre las partes”.

Aunque finalmente las sanciones comerciales fueron incluidas en el ACAAN, en perjuicio de los intereses mexicanos y canadienses, el camino para llegar a estas sanciones resultó bastante complicado. En el texto final, esta estrategia se refleja en el proceso largo y complejo para identificar sanciones comerciales que pudieran ser aplicadas por infracciones ambientales. Además, las complicaciones del proceso de sanciones comerciales parecen todavía estar presentes, ya que las Reglas Modelo de Procedimiento para Solución de Controversias (mandato establecido en el Artículo 28 del ACAAN) se encontraban hasta hace poco todavía en negociación (no hay información sobre el estado de las negociaciones).¹¹ Esto lleva a concluir que la inhabilidad de los gobiernos norteamericanos para terminar las negociaciones sobre las Reglas Modelo de Procedimiento hace que las sanciones comerciales del ACAAN no sean efectivas.

La parte tres del ACAAN trata el tema de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), una entidad ministerial creada por las tres autoridades ambientales oficia-

¹¹ Uno de los temas más contenciosos en relación con la negociación de las Reglas Modelo para Solución de Controversias (y de hecho una de las razones por la que el proceso no ha acabado) ha sido el asunto de si las audiencias deben ser abiertas al público o no. Específicamente, la delegación de Estados Unidos ha argumentado que las audiencias deben seguir el formato de ese país, por lo que deben ser abiertas al público; sin embargo, México se opone a esto argumentando que debido a que las partes en las audiencias son los gobiernos, ellos son los únicos que deben estar presentes. Este debate ha sido representativo de todo el proceso relacionado con temas de medio ambiente y comercio en el TLCAN, en donde las prioridades varían en cada país.

les de Norteamérica. Los tres grandes componentes de la CCA como se establecen en el acuerdo son: el Consejo de Ministros, el Secretariado Permanente y el Consejo Consultivo Público Conjunto. El Consejo está integrado por los ministros ambientales de los tres países y es la cabeza de la CCA. El Artículo 10 (1) establece que el Consejo debe supervisar al Secretariado, la implementación del acuerdo y aprobar el presupuesto anual, así como el programa de trabajo de la CCA.

La segunda institución creada por el ACAAN es el Secretariado, que tiene la tarea de proporcionar “apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo y a los comités y grupos establecidos por el mismo, así como de cualquier otra clase que disponga el Consejo”.

Las únicas provisiones en las que se otorga al Secretariado un cierto grado de discrecionalidad se encuentran en los artículos 13 y 14-15 del ACAAN. El artículo 13 permite al Secretariado preparar reportes sobre cualquier asunto dentro del ámbito del programa de trabajo de la CCA, y aun más importante, permite al Secretariado proponer al Consejo la realización de un reporte que no esté dentro del programa de trabajo pero sí dentro de las funciones de cooperación de la CCA. A la fecha, el Secretariado ha completado seis reportes (ACAAN, Art. 11[5]).

La segunda provisión que ofrece cierta independencia de acción al Secretariado se encuentra en los artículos 14 y 15 del ACAAN. Estos artículos permiten a los ciudadanos de los tres países presentar una petición “que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental” (ACAAN, Art. 14[1]). Mediante este procedimiento, el Secretariado tiene la facultad, dentro de ciertos límites, de investigar la diligencia de una parte en la aplicación de su legislación ambiental interna (Johnson y Beaulieu, 1996: 153).

La importancia del proceso señalado en los artículos 14 y 15 del ACAAN es que podría convertirse en un asunto contencioso dentro del mecanismo de solución de controversias, en donde una Parte puede “solicitar por escrito consultas con cualquier otra Parte respecto a la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa otra Parte” (ACAAN, Art. 22[1]). Hasta 2009, se presentaron cincuenta y nueve peticiones (veintiuno contra Canadá, veintinueve contra México y nueve contra Estados Unidos). De ellas, quince se han ido hasta la última instancia —expediente de hechos—; encabezan México y Canadá con siete casos, y Estados Unidos con sólo uno. Además, hay doce peticiones activas (ocho contra México, tres contra Canadá y una contra Estados Unidos). Para México y Canadá, por el número de casos contra cada país, se puede determinar una menor efectividad —comparativamente— en la aplicación de la legislación ambiental. En cambio, el hecho de que Estados Unidos tenga pocos casos sugiere que, o bien el comportamiento ambiental en ese país es ejemplar, o existe falta de entusiasmo o interés de sus ciudadanos en usar estos medios para defender la correcta aplicación de la legislación ambiental.

El tercer órgano creado por el ACAAN es el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). Este órgano está integrado por quince personas independientes de cada país (cinco por país), y son designados por sus respectivos gobiernos. El presidente es elegido por un periodo de un año y por rotación entre los miembros del

CCPC. La instauración del CCPC obedeció a la idea de generar un conducto para recibir las opiniones de las ONG y el sector privado en las actividades de la CCA. La existencia del CCPC se puede entender como una victoria del sector no gubernamental, el cual presionó fuertemente por tener representación durante el proceso de negociación del ACAAN.

En general, a pesar del modesto presupuesto anual con el que la CCA labora¹² (nueve millones de dólares contra los 7 800 000 000 del presupuesto de la EPA), y que cada vez se gasta más en meras labores administrativas, esta institución ha logrado conjuntar, por medio de las actividades enmarcadas en su programa de trabajo, a las comunidades ambientales de los tres países. Además, aun con las dificultades que ha encontrado la CCA, como las diferentes opiniones y actitudes de los tres gobiernos y dentro de los tres gobiernos en relación con temas específicos, ha sido capaz —en la medida de lo posible— de mantener los asuntos ambientales dentro de la agenda trilateral.

Sin embargo, como lo señala el estudio *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte*, publicado en 2004, la capacidad de la CCA en materia de cooperación ambiental en América del Norte se ha visto limitada por lo delicado de temas como conservación de la biodiversidad, análisis de los vínculos entre comercio y medio ambiente, y manejo de sustancias químicas, entre otros. Ello puede resultar problemático en términos políticos para una o más partes (Johnson, Page *et al.*, 2004: 52). Es posible asociar esta conclusión con el tema de cambio climático ya que, al ser un tema delicado políticamente, ha sido dejado de lado en el ámbito de la cooperación ambiental de la región.

Como se mencionó anteriormente, aunque se han realizado algunos trabajos aislados sobre el tema del cambio climático, no se ha logrado que los países hagan del cambio climático un área de cooperación ambiental regional mediante sus agencias gubernamentales. Además de ser un reflejo de la falta de interés de los países, especialmente Estados Unidos, por fomentar labores conjuntas en la materia, no atender la problemática del calentamiento global, de la que la región de América del Norte también sufrirá repercusiones, ha restado credibilidad a la CCA.

En agosto de 2009, los jefes de Estado de América del Norte se reunieron en Guadalajara para discutir, entre otras cosas, sobre el cambio climático. Al haberse llevado al más alto nivel político en la región, la declaración conjunta que hicieron sobre este tema podría representar el inicio de una nueva época de cooperación ambiental regional y una revitalización de la CCA.

¹² Desde su creación, cada país proporciona a la CCA tres millones de dólares al año, para un presupuesto total de nueve millones. El costo impuesto por esta disposición al presupuesto mexicano para la protección ambiental ha desatado una sensación de que los compromisos financieros son desproporcionados. Esto ha sido magnificado por la visión generalizada en el gobierno mexicano de que se ganan pocos beneficios ambientales a partir de la contribución de fondos de Semarnat hacia la CCA.

Instituciones ambientales fronterizas creadas a partir del TLCAN

Durante la década anterior a la firma del TLCAN existieron dos acuerdos en materia ambiental entre México y Estados Unidos: el Convenio para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Región Fronteriza, mejor conocido como el Acuerdo de la Paz (1983), y el Programa Integral Ambiental Fronterizo (PIAF, 1992). El Acuerdo de la Paz estableció mecanismos concretos con el objetivo de que ambos países intensificaran sus esfuerzos de cooperación en materia ambiental, con especial énfasis en aire, agua y suelos. Es decir, amplió el alcance de la cooperación ambiental fronteriza al incluir otros temas además del agua. Fue así que se establecieron seis grupos de trabajo binacionales: 1) agua; 2) aire; 3) aplicación de la ley; 4) prevención de la contaminación; 5) respuesta a emergencias y prevención de contingencias; y 6) residuos sólidos y peligrosos. El Acuerdo de la Paz también definió la zona fronteriza de México y Estados Unidos como “el área situada hasta cien kilómetros de ambos lados de las líneas divisorias terrestres y marítimas entre las Partes”.

Por su parte, el PIAF fue un programa creado en el marco del Acuerdo de la Paz, y representó una de las primeras acciones en el ámbito ambiental resultado del contexto de la negociación del TLCAN. Con el PIAF se estableció una nueva dinámica, pues respondió a necesidades para el trabajo ambiental fronterizo al buscar involucrar a actores regionales (mesas de diálogo) y reforzar el financiamiento para lograr la protección así como la movilización del sector privado para lograr su apoyo. Por la época en la que se firmaron, ni el Acuerdo de la Paz ni el PIAF contemplaron la problemática del cambio climático.

También, como resultado de las preocupaciones de que el TLCAN traería mayores impactos al medio ambiente fronterizo entre México y Estados Unidos y como respuesta a las presiones públicas por aumentar la transparencia y la participación pública, en noviembre de 1993, los presidentes de Estados Unidos y México firmaron, en el proceso de toma de decisiones relativas al medio ambiente (Sánchez Murguía, 2005: 207; Ingram y Levesque, 2005: 132), un acuerdo bilateral por medio del cual se establecieron la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN).

La Cocef, una institución binacional que se creó con la misión de ayudar a conservar, proteger y mejorar el medio ambiente de la región fronteriza entre México y Estados Unidos, tiene entre sus funciones “proporcionar apoyo para desarrollar y certificar proyectos de infraestructura ambiental en los que se incorporen conceptos innovadores de sustentabilidad y participación ciudadana” (Cocef, 2005). Una vez que un proyecto ha sido certificado por la Cocef, puede ser candidato a recibir financiamiento por parte del BDAN o de otras instituciones que requieran dicha certificación. Los proyectos sobre los cuales trabaja esta organización son aquéllos relacionados con “la contaminación del agua, tratamiento de aguas residuales, manejo de desechos sólidos municipales, residuos peligrosos, conservación del agua, conexiones a los sistemas de agua y alcantarillado”, entre otros.

De acuerdo con Ingram y Levesque (2005), la innovación institucional más importante creada por el proceso del TLCAN fueron justamente la Cocef y el BDAN, ya que juntos representaban un esfuerzo por institucionalizar una cooperación sobre temas ambientales en la región de la frontera, lo que difiere significativamente de previos enfoques de cooperación binacional entre México y Estados Unidos (Ingram y Levesque, 2005: 131). Algo importante también del trabajo de la Cocef ha sido el proceso de consulta pública durante la certificación de proyectos, lo cual, según varios autores, ha influenciado positivamente en otras instituciones, incluyendo la CILA, que cada vez más ha abierto sus procesos a los ciudadanos.

En cuanto a resultados, de acuerdo con la propia Cocef, en el 2008 esta institución gestionó ochenta y siete proyectos, un 25 por ciento más que en el 2007, con un costo calculado en 1 802 000 000 de dólares. De los proyectos, veinticinco se ubicaron en Estados Unidos y sesenta y dos en México; cincuenta y siete relacionados con agua y saneamiento, trece de residuos sólidos, siete de calidad del aire y diez de eficiencia energética (Cocef, 2008: 6).

A pesar de que las actividades de la Cocef están dirigidas a la evaluación y certificación de proyectos de infraestructura en la frontera, esta institución ha sido de las pocas en abordar el tema del cambio climático en la región fronteriza. En abril de 2009, realizó un taller sobre cambio climático en Monterrey, Nuevo León, donde se presentaron diferentes perspectivas de los estados fronterizos —de ambos lados— en materia de cambio climático. Con el objeto de acercar a diferentes actores involucrados en la materia, en el mismo evento también participaron autoridades federales como Semarnat, EPA y la Secretaría de Hacienda de México, bancos regionales como el BDAN y el Banco Interamericano de Desarrollo, y organizaciones especializadas en energía y cambio climático (véase <ftp://download.cocef.org/TallerCambioClimatico-MTY/Presentaciones/GHG-AgendaFinal-Evs.pdf>). Más recientemente, esta institución patrocinó el estudio Diagnóstico de infraestructura energética para los estados de la frontera norte de México (véase http://www.cocef.org/Docs/diagnostico_infraestructura_energetica.pdf) en el que se proporciona información sobre la infraestructura energética de la región y con ello se contribuye al trabajo sobre el cambio climático.

Los programas Frontera XXI y Frontera 2012

Debido a la creciente demanda por atender los problemas ambientales en la región fronteriza entre México y Estados Unidos, que no habían sido resueltos por instituciones anteriores, en octubre de 1996, los gobiernos de estos países firmaron el Programa Frontera XXI, que dio continuidad al trabajo establecido con el Acuerdo de la Paz y el PIAF. En su momento, Frontera XXI se presentaba para servir de marco para la coordinación de actividades de protección al ambiente entre los gobiernos federales, estatales, locales y comunales de ambos países. El programa pretendía expandir el rango de acción y la dirección de la cooperación entre Estados Unidos y México en materia ambiental, incluyendo, por primera vez, el trabajo conjunto en

asuntos relacionados con la salud ambiental, el manejo de información ambiental y el desarrollo sustentable. Sin embargo, en ningún momento incluyó la problemática del cambio climático en la región fronteriza.

Frontera XXI fue un intento por abordar de manera más coordinada, aprendiendo de las limitaciones de los acuerdos anteriores, los problemas ambientales de la región con una visión dirigida hacia el desarrollo sustentable. No obstante, Frontera XXI no era un tratado sino un acuerdo no vinculante de cinco años que se basaba en mecanismos ya existentes, como el Acuerdo de la Paz (Maciel Padilla, 2006: 149). De acuerdo con Maciel Padilla, el programa sólo era un marco para la cooperación y, como tal, no tenía los fondos adecuados ni personal establecido. En este sentido, desde su creación, Frontera XXI se encontró con limitaciones financieras y con la falta de personal dedicado exclusivamente a su seguimiento y ejecución. El programa también fue criticado porque “se percibió como una serie de iniciativas dominada por instancias federales, sin una programación sistemática ni compromisos a largo plazo por parte de ambos gobiernos, incapaz de elevar la limitada capacidad local para lidiar con los problemas del medio ambiente y con una dependencia continua de la errática disponibilidad de fondos” (Mumme, 1999: 4). Otra crítica al programa fue que los grupos de trabajo, factor medular del mismo, fueron señalados porque terminaron estableciendo proyectos de modo unilateral, lo cual reflejó la carencia de un esquema real para las soluciones bilaterales (Maciel Padilla, 2006: 150). Asimismo, la coordinación entre las distintas instancias federales también se complicó por el hecho de que los ciclos presupuestales son diferentes en Estados Unidos y México, lo que significó que, en ausencia de un presupuesto garantizado, la viabilidad y efectividad del programa no podía asegurarse. Al final, la iniciativa fue calificada como una lista de programas que, de un modo u otro, podrían haber existido con o sin Frontera XXI (Kouros, 1999).

Frontera XXI concluyó en el año 2000. Para suplir este acuerdo, y como muestra de la adaptabilidad institucional en la gestión ambiental binacional en la frontera, en el 2002 la EPA y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) establecieron el programa Frontera 2012, el cual entró en vigor en abril de 2003. La misión del nuevo programa es proteger el medio ambiente y la salud pública en la frontera México-Estados Unidos, de manera consistente con los principios de desarrollo sustentable.

Una diferencia sustancial entre el Programa Frontera 2012 y sus antecedentes inmediatos fue la aproximación metodológica hacia el fenómeno ambiental fronterizo. Este programa aborda lo ambiental a partir de tres diferentes niveles de percepción: el regional, el fronterizo y el sectorial o temático. Tomando como base dicho enfoque metodológico, construye una estructura operacional basada en instancias operativas: los grupos de trabajo regionales, los grupos de trabajo fronterizos y los foros de política, todos estos grupos bajo la coordinación de los coordinadores nacionales de la EPA y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En Frontera 2012 se establecen una serie de objetivos y metas por cumplir, que abarcan: la reducción de la contaminación de agua, aire y suelo, la mejora de la salud ambiental y del desempeño ambiental, así como la reducción a la exposición de

sustancias químicas como resultado de descargas accidentales o actos terroristas. El logro de estos objetivos se relaciona con metas concretas y medibles. Por ejemplo, en el rubro de los recursos hídricos, uno de los cuatro objetivos establecidos es promover, para el año 2012, un incremento del 25 por ciento en el número de viviendas conectadas a los sistemas de suministro de agua potable, saneamiento y alcantarillado (EPA y Semarnat, 2003: 14).

Debido a que Frontera 2012 se negoció y firmó en el contexto posterior a los ataques terroristas a Estados Unidos de septiembre de 2001, en el programa se incluyeron referencias al terrorismo; de hecho, como se mencionó, el documento establece como el objetivo 5 reducir la exposición de sustancias químicas. Dentro de este objetivo, la meta 3 es “para el año 2012, el 50 por ciento de los planes de contingencia conjuntos de las ciudades hermanas estarán complementados con trabajos relacionados con aspectos de prevención y preparación, tales como análisis de riesgos y consecuencias, reducción de riesgos y contraterrorismo (EPA, Semarnat, 2003: 20).

Lo que resulta difícil de comprender es cómo un programa ambiental bilateral como Frontera 2012, de diez años de duración, reconoce al terrorismo como tema de acción conjunta pero no incluye referencia alguna a la mayor amenaza ambiental de nuestro tiempo: el cambio climático. Al parecer, quienes negociaron el programa por parte de México, al aceptar la inclusión del terrorismo, cedieron ante las prioridades del vecino del norte pero no obtuvieron nada a cambio. Para la fecha de negociación de este programa —principios del presente siglo— existía ya evidencia suficiente sobre los efectos adversos del calentamiento global. Ya se habían publicado tres informes de evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (el primero en 1991, el segundo en 1995 y el tercero en 2001). Es decir, había evidencia sobre los impactos de este fenómeno, por lo que la decisión de no incluirlo en el programa fue el costo que se tuvo que pagar, como sucedió con el ACAAN durante la negociación del TLCAN.

Nuevos retos para las instituciones ambientales de América del Norte: el cambio climático

Los impactos del cambio climático en América del Norte

En 2009, se cumplen ciento tres años de entrada en vigor del Tratado de 1906 y sesenta y cinco años de la firma del Tratado de 1944. También se cumplen quince años de entrada en vigor del TLCAN y con ello, de las instituciones ambientales a las que dio vida este acuerdo. En estos ciento tres, sesenta y cinco y quince años, respectivamente, la región de América del Norte en general, y la región fronteriza entre México y Estados Unidos en particular, han sufrido importantes cambios en términos demográficos, económicos, de seguridad, políticos, ambientales y comerciales, por mencionar algunos.

A pesar de que algunas de las instituciones ambientales de la región se han ido adaptando (como la CCA y los programas ambientales fronterizos como el PIAF y hasta

el Programa Frontera 2012), existe un tema, que aunque no es nuevo, no se ha incorporado formalmente en los programas de trabajo de la región de las instituciones ambientales de América del Norte, a pesar de la creciente importancia que está generando a nivel global: el cambio climático.

El tema cobra mayor relevancia, ya que la región de América del Norte tendrá impactos a consecuencia del calentamiento global desde Chiapas hasta Alaska. Por ejemplo, el deshielo del Ártico no sólo afectará a las zonas costeras de la región por el consecuente aumento del nivel del mar, sino que también afectará geopolíticamente a Estados Unidos y Canadá. Igualmente, la problemática del cambio climático se vuelve ineludible no sólo por el uso político que han hecho de él los actuales mandatarios de América del Norte —tanto en sus campañas como en el poder—, sino por la celebración, en Copenhague, de la Conferencia de las Partes 15 (COP 15), en donde se espera que se determinen los compromisos a futuro de las naciones con respecto a este fenómeno. Todo lo anterior, en un contexto donde existe cada vez mayor conciencia de actores no estatales sobre la gravedad del problema y la urgencia por tomar medidas.

De acuerdo con el Cuarto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), en su reporte sobre América del Norte señala que “es muy probable que el cambio climático restrinja los ya muy utilizados recursos hídricos de América del Norte en interacción con otros factores de estrés (confianza alta¹³)” (IPCC, 2007a: 65). Este reporte señala sobre la misma región que “es muy probable que el calentamiento cree más estrés sobre la disponibilidad de agua subterránea, como también lo harán los efectos del aumento de la demanda debido al desarrollo económico y el crecimiento demográfico (confianza media¹⁴)” (IPCC, 2007a: 65). Los impactos del aumento de la temperatura sobre los recursos hídricos afectarán especialmente a las regiones áridas y semiáridas de la región, que se encuentran en el sur de Estados Unidos y el norte de México, es decir, en la frontera entre estos dos países.¹⁵

Otros impactos en la región causados por el calentamiento global serán las continuas presiones de las comunidades y hábitat costeros; las ciudades que ya experimentan olas de calor tendrán más desafíos por el mayor número, intensidad y duración de olas de calor durante el transcurso del presente siglo, con potenciales impactos a la salud y con mayor vulnerabilidad para los adultos mayores (IPCC, 2007b: 11-12).

La evidencia demuestra que la problemática asociada al cambio climático impactará a la región de América del Norte. Ello ha detonado mayor conciencia del fenómeno y está generando cada vez con mayor frecuencia llamados de la sociedad para que los gobiernos, a través de sus instituciones, cooperen en este sentido.

¹³ Confianza alta se refiere a que existe acuerdo amplio, un alto nivel de consenso y evidencia considerable.

¹⁴ Existe consenso, una importante cantidad de información, pero no se pueden descartar otras hipótesis.

¹⁵ Para mayor información sobre esto se puede consultar a Andrés Ávila Akerberg, “El medio ambiente y la seguridad nacional: el caso del agua en la frontera México-Estados Unidos”, tesis de doctorado, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2008.

Los gobiernos, las instituciones y el cambio climático

Los tres países de América del Norte son partes de la Convención Marco de Naciones sobre el Cambio Climático, firmada durante la Cumbre de Río en 1992. Este instrumento no implica ningún compromiso para los países que se adhieren a él, simplemente reconoce el problema de la acumulación de gases de efecto invernadero (GEI) de origen antropogénico que generan el calentamiento global. La diferencia entre estos gobiernos resulta de su situación frente al Protocolo de Kioto de 1997. Como se sabe, mediante este instrumento se establecieron metas cuantitativas de reducción de emisiones de GEI pero solamente para los países desarrollados (conocidos como Anexo I). Bajo esta circunstancia, tanto Canadá como Estados Unidos estarían obligados a reducir en un 5.2 por ciento sus emisiones para el periodo 2008-2012 con respecto a los niveles que tenían en 1990. México, por considerarse bajo la Convención como país en desarrollo, no tiene compromisos cuantitativos. Sin embargo, debido a que Estados Unidos no ha ratificado el Protocolo —ni se prevé que lo haga—, el único país con compromisos frente a la comunidad internacional por reducir sus emisiones de GEI es Canadá, que lo ratificó el 17 de diciembre de 2002.

Además de los impactos que tiene y tendrá la región como consecuencia del aumento global de la temperatura, América del Norte es responsable de más de una cuarta parte del total de emisiones de GEI al planeta. El más grande emisor, Estados Unidos, contribuye con el 24.3 por ciento; Canadá lo hace con un 2.1 por ciento, y México el 1.6 por ciento. En este sentido, la labor en términos de mitigación de gases de efecto invernadero no sólo es por la vulnerabilidad propia de la región, sino una responsabilidad global.

La coyuntura actual parece que finalmente apunta a una postura de mayor responsabilidad respecto del problema del calentamiento global. De manera aislada, los países de la región han declarado su voluntad por reducir sus emisiones de GEI. En Canadá, el ministro de Medio Ambiente, John Baird, declaró en 2007 que ese país reduciría sus emisiones un 20 por ciento por debajo de los niveles de 2006 hacia el 2020 y en un 60 o un 70 por ciento en el 2050. El gobierno de México, en su Programa Especial de Cambio Climático, afirma el compromiso de México de reducir sus emisiones un 50 por ciento en el 2050. Finalmente, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, durante su campaña por la presidencia anunció su compromiso de reducir el 80 por ciento sus emisiones en el 2050. En este sentido, en el discurso —por lo menos— la voluntad existe.

A nivel trilateral, también se empiezan a dar muestras de cierta voluntad por un trabajo coordinado. En la Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en Guadalajara en agosto del 2009, los jefes de Estado de México, Estados Unidos y Canadá elaboraron una declaración conjunta en materia de cambio climático y energía limpia. Entre otras cosas, mencionaron que existe evidencia científica sobre el calentamiento global y ratificaron las metas de disminuir al 50 por ciento las emisiones de GEI en el 2050 en los países en desarrollo (México) y el 80 por ciento para los desarrollados. Para ello, acordaron cooperar en el manejo sustentable de

escenarios naturales, incluyendo la protección y mejoramiento de los bosques, humedales, tierras de cultivo y otros sumideros de carbono; reducir las emisiones del transporte; propiciar un marco para alinear los estándares de eficiencia energética en los tres países, y señalaron que se trabajará en el desarrollo y seguimiento de un plan de trabajo trilateral que permita brindar seguimiento, y entregarían un informe de resultados en la Cumbre de Líderes de América del Norte en 2010.¹⁶

También en el ámbito trilateral pero en el marco de la CCA, después de quince años, los ministros de Medio Ambiente de los tres países, en su reunión de 2009, acordaron que el Plan Estratégico de la CCA para el periodo 2010-2015 se enfocaría en un número limitado de prioridades ambientales trilaterales, entre las que destaca el cambio climático y economías bajas en carbono (CCA, 2009). Será importante observar cómo se traducen ambas declaraciones en la práctica.

Conclusiones

A pesar de las diferencias económicas, sociales, culturales, lingüísticas y políticas en la región de América del Norte, históricamente ha existido un trabajo conjunto en materia de recursos naturales y medio ambiente. Este trabajo, como se mencionó, no necesariamente ha respondido a iniciativas políticas por acercarse a los países vecinos de la región, sino a la necesidad de atender demandas sociales. Por ejemplo, los tratados de 1906 y 1944 entre México y Estados Unidos surgen para resolver una problemática hídrica que amenazaba con afectar las relaciones entre estos dos países. Igualmente, las instituciones de cooperación ambiental derivadas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como el ACAAN, la CCA, la Cocef, el BDAN y los programas Frontera XXI y Frontera 2012, tampoco surgieron por iniciativa de los gobiernos; fueron resultado del aumento en la conciencia ciudadana por los potenciales daños ambientales que surgirían por la apertura comercial en la región.

Más que generar una transferencia de recursos o de tecnología de un país hacia otro —lo que se habría podido pensar por los diferentes grados de desarrollo entre México, Estados Unidos y Canadá—, la cooperación ambiental en América del Norte ha evitado que diferencias en torno a recursos naturales compartidos se transformen en conflictos. También, debido al creciente escrutinio de las sociedades en los tres países respecto a un correcto desempeño en materia ambiental, la cooperación ambiental en la región, por medio de sus instituciones, ha evitado que las demandas sociales trasciendan los ámbitos nacionales. En efecto, durante las negociaciones del TLCAN, el trabajo conjunto de las organizaciones civiles de los tres países trajo como resultado a las instituciones mencionadas. Desde entonces, no se ha visto una conjunción semejante en beneficio del medio ambiente a partir de estas organizaciones.

¹⁶ “Declaración de líderes de América del Norte sobre cambio climático y energía limpia” emitida en la reunión trilateral en Guadalajara, México, el 10 de agosto <<http://www.america.gov/st/energy-spanish/2009/August/20090810170838eaifas0.9470789.html?CP.rss=true>>.

La actual coyuntura mundial vuelve a poner a prueba la capacidad de los gobiernos de América del Norte para cooperar en materia ambiental. El fenómeno del cambio climático representa una amenaza, con el potencial de agravar muchos de los problemas ambientales que ya existen en la región. Ello está generando también mayores presiones sociales ante los eventos cada vez más evidentes generados por el cambio climático. Sin embargo, la cooperación regional en esta materia es bastante escasa. Salvo algunos esfuerzos regionales aislados, las instituciones encargadas de la cooperación ambiental no han incluido la temática del cambio climático dentro de sus actividades. En este sentido, debido a la magnitud de un problema que está acaparando la atención mundial como el cambio climático, la cooperación ambiental en América del Norte tendrá que adaptarse e incorporar el trabajo conjunto en esta materia. De no hacerse, como lo muestra la historia, las demandas sociales se consolidarán para exigir que los gobiernos asuman esta responsabilidad.