

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL

Comité Consultivo Público Conjunto

Consultas públicas de 1997

Informe al Consejo

12 de septiembre de 1997

Honorable Christine Stewart,
Ministra del Medio Ambiente (Canadá)

Honorable Carol Browner,
Administradora de la Agencia de Protección Ambiental (Estados Unidos)

Honorable Julia Carabias,
Titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

Estimados Miembros del Consejo:

El Comité Consultivo Público Conjunto tiene el agrado de presentar ante el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte su informe ejecutivo de las reuniones de consulta pública efectuadas durante 1997.

Este Informe reúne las recomendaciones expresadas por el público que participó en las reuniones celebradas el 19 y 20 de marzo en la Ciudad de México, el 14 y 15 de mayo en la ciudad de Vancouver, y el 11 y el 12 de junio en la ciudad de Pittsburgh.

El propósito fundamental de estas reuniones convocadas por mandato del Consejo, consistió en mejorar el acceso a la información y fomentar la participación de los ciudadanos, no sólo para conocer sus puntos de vista sobre los temas ambientales y su prioridad en la región, sino para propiciar una mayor injerencia del público en el mejoramiento real y efectivo del medio ambiente en América del Norte.

El Comité Consultivo Público Conjunto reconoce la voluntad del Consejo de la CCA de fomentar la participación pública para cumplir los propósitos del Acuerdo signado por los tres países e impulsar la operación efectiva de la Comisión.

Reciban la muestra de mi más alta consideración y respeto.

María Cristina Castro
Presidenta del CCPC

Consultas Públicas de 1997

Informe al Consejo

Índice

Presentación	i
1. Introducción	1
2. Principales temas	2
2.1 Transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos en América del Norte.....	2
2.1.1 Contexto.....	2
2.1.2 Principales consideraciones	2
2.1.3 Recomendaciones	5
2.2 Cumplimiento voluntario de la legislación ambiental en América del Norte.....	7
2.2.1 Contexto.....	7
2.2.2 Principales consideraciones	8
2.2.3 Recomendaciones	10
2.3 Redes de trabajo ambiental entre las comunidades de América del Norte.....	11
2.3.1 Contexto.....	11
2.3.2 Principales consideraciones	12
2.3.3 Recomendaciones	13
2.4 Otros temas ambientales, incluida la evaluación del ACAAN.....	15
2.4.1 Contexto.....	15
2.4.2 Principales asuntos.....	15
2.4.2.1 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).....	16
2.4.2.2 Programa de trabajo de la CCA.....	16
2.4.2.3 Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)	18
2.4.2.4 Agricultura orgánica	19
2.4.2.5 Armonización de medidas para laboratorios ambientales.....	19
2.4.2.6 Normas de fabricación.....	19
2.4.2.7 Manejo de áreas protegidas, tierras agrícolas y desarrollo urbano	19
2.4.2.8 Ecoturismo	20
2.4.2.9 Incineración de desechos.....	20
2.4.2.10 Agua.....	20
2.4.2.11 Protección para mamíferos terrestres de amplio rango	21
2.4.2.12 Notificación de sustancias nuevas	21
2.4.3 Recomendaciones	21
3. Perspectivas del CCPC.....	24
3.1 Transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos en América del Norte....	24
3.2 Cumplimiento voluntario de la legislación ambiental en América del Norte.....	24
3.3 Redes de trabajo ambiental entre las comunidades de América del Norte.....	25
3.4 Otros temas ambientales, incluida la evaluación del ACAAN.....	27
Apéndice A: Lista de los integrantes del Comité Consultivo Público Conjunto	29

Presentación

Por mandato del Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) ha celebrado tres consultas públicas a partir de 1994, año en que la Comisión se creó. Las consultas abarcaron temas que los ministros de los tres países consideraron esenciales para la preservación del medio ambiente de América del Norte.

El formato aplicado por el CCPC en las consultas ha cambiado año con año y, como consecuencia, la participación pública ha mejorado en términos cuantitativos y cualitativos. Una constante fue el indeclinable compromiso de la CCA por dar voz a los miembros del público interesados en frenar deterioro ambiental, informar sobre las prioridades detectadas en la comunidad e incidir en la toma de decisiones en la materia.

En 1997 el CCPC probó un nuevo formato de participación en el que se incluyó un seminario previo; se entregó a los asistentes información al día sobre los temas analizados (procesada por consultores especializados), y los responsables directos de los programas y proyectos de la CCA se dirigieron al público para presentar el trabajo en cada área.

Al seminario le siguieron talleres temáticos que permitieron profundizar en los aspectos esenciales del tema a consideración, a partir del intercambio de puntos de vista y la interacción entre los participantes. Los miembros del CCPC coordinaron esta tarea, mientras que el consultor dirigió la elaboración de informes resumidos. Una sesión plenaria de conclusiones permitió al público conocer las discusiones de todos los talleres.

Para fortalecer el vínculo del público con el trabajo en marcha de la CCA, el CCPC decidió celebrar sus tres primeras sesiones ordinarias en el mismo lugar en que se efectuaron las consultas públicas. Los asistentes fueron invitados a participar en calidad de observadores y tuvieron al final un espacio para expresar sus puntos de vista.

En la consulta pública de 1997 se observó un aumento significativo de participantes: 199 en la reunión de México, 108 en Vancouver y 162 en Pittsburgh. Más allá del número de asistentes, se incrementó la calidad de las intervenciones y se recibieron dos importantes estudios sobre la instrumentación del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Este año el Secretariado de la CCA puso a disposición del público informes preliminares sobre las consultas, lo que permitió a los interesados conocer los resultados de las reuniones anteriores y tener antecedentes sobre los temas a tratar, lo que favoreció una mayor continuidad entre las tres sesiones.

En lo que se refiere a los temas de consulta, además de los indicados en el mandato del Consejo, se abrió la posibilidad de escuchar la opinión del público sobre otros temas ambientales, incluyendo su percepción sobre el proceso de evaluación del ACAAN que dispone su artículo 10.1(b).

En la sesión final de conclusiones, celebrada en Pittsburgh en el marco de la cuarta sesión ordinaria del Consejo, el miembro del CCPC responsable de la coordinación de cada taller expresó su punto de vista personal sobre la temática abordada.

El propósito de este informe es presentar ante el Consejo de la CCA el resultado del cumplimiento de su mandato; poner a disposición del público los resultados de la consulta, y proporcionar al Secretariado aportaciones útiles para el Programa de trabajo de 1998.

Comité Consultivo Público Conjunto, verano de 1997.

1. Introducción

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), puesto en marcha por Canadá, México y Estados Unidos en 1994, fue el primer convenio formal de esa índole adoptado paralelamente a un tratado comercial. La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), creada por el ACAAN, también sentó el precedente de incluir como una de sus partes integrantes a un grupo consultor público no gubernamental.

El Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) se fundó para asesorar tanto al Consejo -integrado por miembros de gabinete de los tres países o sus representantes- en sus deliberaciones como al Secretariado de la CCA en la planeación de sus actividades y la realización de sus tareas. Formado por quince miembros, cinco de cada país, el CCPC busca impulsar la cooperación regional en materia de protección ambiental y desarrollo económico sustentable, así como asegurar la activa participación pública y la transparencia en las acciones de la Comisión en su conjunto. Con base en estos principios fundamentales, el CCPC recibió instrucciones del Consejo para entrar en contacto con el público interesado en el trabajo de la Comisión o de algún modo relacionado con éste.

Al tomar a su cargo este mandato, la Comisión convocó a consultas públicas en 1997 en la Ciudad de México (19 y 20 de marzo), Vancouver (14 y 15 de mayo) y Pittsburgh (11 y 12 de junio). El objetivo de la consulta fue brindar al Consejo:

- una visión de las preocupaciones, prioridades y aspiraciones de los participantes;
- información pertinente para elaborar los programas y las políticas de la CCA; y
- cuando fuera posible, recomendaciones y propuestas generales emitidas por los participantes de los tres eventos.

En los talleres, que se realizaron paralelamente, se invitó a los participantes a discutir cuestiones estratégicas y se les solicitó ideas sobre tres asuntos prioritarios en América del Norte: el transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos; los mecanismos de cumplimiento voluntario de la legislación ambiental y las redes de información en materia ambiental. Los antecedentes e informes ejecutivos para los talleres fueron preparados por tres consultores: James W.S. Young, SENES Consultants Ltd. (contaminantes atmosféricos); Keith Welks (cumplimiento voluntario), y Yuriria Blanco, Instituto de Ecología (redes). Los participantes también tuvieron la oportunidad de abordar aspectos ambientales no incluidos en los tres temas seleccionados, así como asuntos relacionados con la evaluación del ACAAN, a cuatro años de su entrada en vigor. Los talleres y las sesiones plenarias convocaron a diversos sectores interesados: representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG), del gobierno y de la industria, así como estudiantes, abogados y consultores.

Este resumen ejecutivo refleja las perspectivas de los participantes sobre el movimiento ambiental en general, y, en particular, sobre el mandato y trabajo de la CCA. Las recomendaciones -que no necesariamente se incluyen en orden de prioridad- se basan estrictamente en las observaciones del público. La sección final del informe, titulado "Perspectivas del CCPC", fue preparado por los miembros de CCPC que presidieron los talleres en los tres países. Este informe será presentado al Consejo y se difundirá al público.

Integrantes del CCPC

María Cristina Castro (Presidente, 1997)
T. M. (Mike) Apsey
Guillermo Barroso
Peter A. Berle
Jorge A. Bustamante
Michael E. Cloghesy
Louise Comeau

Jacques Gérin
Dan Morales
Jon Plaut
Iván Restrepo
Jean Richardson
Mary Simon
John D. Wirth

2. Principales temas

2.1 Transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos en América del Norte

2.1.1 Contexto

El conocimiento acerca del transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos data de finales de los años sesenta, cuando los investigadores detectaron la presencia de sustancias químicas generadas por la actividad humana en áreas como el Ártico, muy lejanas de sus fuentes de emisión. De hecho, ahora se sabe que muchos contaminantes se transportan miles de kilómetros antes de ser retirados de la atmósfera vía lluvia o nieve.

Uno de los retos más importantes que enfrentan los legisladores y reguladores de Canadá, Estados Unidos y México es mitigar los posibles efectos causados por sustancias químicas que se transportan grandes distancias, abarcando tal vez todo el continente. Los tres países reconocen que sus sociedades y economías están estrechamente vinculadas y que las emisiones de cualquiera de ellos pueden afectar a sus vecinos.

Para la identificación y manejo de los riesgos significativos que representan los contaminantes, debe determinarse su punto de emisión, las rutas por las que se transportan en la región, las transformaciones químicas que ocurren en el medio ambiente y las rutas de exposición ecológica y humana, y el monitoreo del riesgo real de contaminación y daño.

2.1.2 Principales consideraciones

Los participantes en los talleres identificaron cinco asuntos principales en materia de transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos: equidad, desigualdades económicas, acción, visión, educación pública, fuentes comunes y credibilidad.

La *equidad* debe ser un elemento fundamental de los esfuerzos entre Canadá, Estados Unidos y México para abordar las cuestiones ambientales. Por ejemplo, proporcionar la capacitación adecuada asegurará que el monitoreo de los contaminantes se realice de la misma manera en los tres países. En el plano regulatorio, los bienes de consumo de la zona, por ejemplo los automóviles, deben tener las mismas normas en cuanto a emisiones. La equidad aplicada al "conjunto de estándares" lleva a la flexibilidad a cada una de las tres naciones para permitir que su infraestructura y sus procesos funcionen. Además, la existencia de un estándar común no impediría la aplicación de estándares más estrictos cuando así se requiera para resolver un problema local. Una observación: los estándares se fijan en niveles de tolerancia para las personas con buena salud, punto importante de equidad para ancianos y niños. Los participantes

llamaron la atención respecto de la necesidad de mayor colaboración en la generación y uso de información ambiental en cuanto a investigación. Por otra parte, requieren más atención la confiabilidad y control de calidad en los laboratorios de análisis ambiental para asegurar que los datos generados sean más comparables. La equidad, también, fue definida como acceso igualitario a los datos de las mediciones y la elaboración de un inventario conjunto de fuentes emisión. La equidad no debe definirse como el intercambio de un contaminante por otro.

Finalmente, se planteó la siguiente pregunta: “¿Se pueden abordar los asuntos ambientales y de equidad de manera que se apoyen mutuamente?”

Las *desigualdades económicas*, realidad que no puede ni debe negarse, requieren de soluciones innovadoras. Un ejemplo de enfoque innovador: lograr que las áreas “receptoras” de la contaminación ayuden a las áreas “fuente” prestando equipo de monitoreo y proporcionando el entrenamiento para su uso. En esta área, es importante que coincidan los resultados deseados con la metodología correcta. Un fondo común para tratar las desigualdades económicas relacionadas con las rutas de los contaminantes continentales podría tomar la forma de una asociación mixta (pública-privada) en la que la industria sería socio importante como fuente de recursos para apoyar las actividades prioritarias de la CCA. La creación de un fondo o de una asociación se relacionaría inevitablemente con asuntos comerciales. Los representantes industriales vieron muchas oportunidades para este tipo de asociación. Las instituciones financieras están empezando a pedir que los industriales tomen en cuenta las emisiones, aunque no existan estándares. En otra palabras, están pidiendo que la industria considere desde ahora estándares futuros.

Las *acciones* que se emprendan en relación con las rutas de los contaminantes son mucho más importantes que el monitoreo de las rutas. En tal sentido, los tres países no deben posponer las acciones en materia de reducción de emisiones de contaminantes. Se han identificado algunas acciones que pueden y deben tomarse ahora. Por ejemplo, el hollín de diesel es un problema técnico que puede solucionarse ahora. Concentrarse en este tipo de asuntos, que pueden resolverse a corto plazo, es parte del “principio preventivo.”

Las decisiones deben tomarse en el tiempo apropiado, usando solo los datos que existen cuando se requiere la decisión.

Al margen de los estándares, los participantes consideraron que sería vital fijar y hacer cumplir metas y cronogramas precisos (algunos participantes sugirieron incluso que sería mejor tener una sistema de recompensas, en lugar de los estándares). Algunos participantes expresaron que sería deseable adoptar acciones específicas con un calendario fijo. En particular, se mencionó el 16 de abril de 1997 -día número mil en la cuenta regresiva para el nuevo milenio- como fecha a partir de la cual la CCA podría emprender acciones con efectos concretos de modo que Canadá, México y Estado Unidos entraran al siglo veintiuno con un aire más limpio.

La supervivencia depende de tener una *visión*. El concepto de adoptar una estrategia de cero emisiones antropogénicas a largo plazo despertó reacciones encontradas. Por un lado señalaron que el concepto es fundamental para la supervivencia de la raza humana y como algo que constituiría un verdadero cambio, mientras que otros lo consideraron poco factible a corto plazo, aunque casi todos coincidieron en que es importante la reducción gradual de emisiones. En justicia para ambas posiciones, resultó evidente que había un malentendido en torno de la

“visión” de cero emisiones y cuánto tiempo tomaría alcanzar esa meta. Con todo, quedó muy claro que la adopción de una visión de esta naturaleza requeriría de un cambio en la orientación de la legislación y la adopción de un enfoque completamente nuevo que tome en cuenta el total de emisiones en lugar del enfoque actual fuente por fuente. Se reconoció que contaminación *cero* querría decir cero desperdicio público (y, por lo tanto, supone reducciones en el consumo y un intenso reciclaje).

Generalmente, la noción de emisiones cero origina expectativas públicas de que la meta pueda alcanzarse pronto. Se consideró, sin embargo, que una visión con objetivos provisionales que reduzca el riesgo podría ser una mejor propuesta que una visión con un sólo objetivo. Un participante del taller en Vancouver captó la esencia de la discusión cuando expresó: “En materia de decisiones ambientales siempre es mejor optar por menos y más limpio, tan rápido como sea posible”.

El “enfoque por ecosistema” para reducir emisiones generalmente fue aceptado como el mejor, porque permite que los gobiernos se orienten hacia las vías más importantes. Sin embargo, este enfoque requiere de algunas precauciones: evitar cuidadosamente la separación entre el ecosistema y los efectos en la salud humana; no permitir que la falta de datos de un componente del ecosistema sea excusa para retrasar una decisión, y reconocer que la organización actual de los tres gobiernos no potencia el manejo del enfoque por ecosistema en la toma de decisiones. Un participante recomendó que “se fijen estándares ambientales para disminuir desechos y producir un medio ambiente sustentable.” En general, los participantes estuvieron de acuerdo con la idea de que se deben fijar estándares para proteger la salud ambiental. La CCA debe concentrarse en determinar el verdadero costo económico (por ejemplo en términos de salud), de manera que se tenga una perspectiva equilibrada del tema.

En una de las reuniones se presentó el “Borrador de tratado Modelo Cuixmala para la protección del medio ambiente y los recursos naturales de América del Norte”, mismo que, en general, recibió apoyo.

Los problemas relacionados con la *Educación pública* fueron identificados como los principales obstáculos para la acción eficaz. Por ejemplo, se requiere más información sobre los científicos de América del Norte y sus estudios (un “quien es quien”) para que no se pierda la información disponible, y que el público tenga acceso gratuito y abierto a todas las bases de datos. Por otra parte, se debe reconocer que el concepto de *transporte transfronterizo* incluye todo, desde moléculas de aire hasta los pasajeros de aviones. Es vital que, para mejorar la conciencia del público, se den algunas explicaciones sencillas, sobre cómo funcionan y cómo afectan a la gente las diferentes sustancias químicas (por ejemplo, el diagrama que se presentó sobre el efecto *saltamontes*).

Diversas *Fuentes comunes* están cada vez más relacionadas con un rango de asuntos ambientales. Por ejemplo, los sectores de transporte y energía están relacionados con muchos asuntos ambientales y se les debe tratar de manera integral. El área de agroplaguicidas requiere mayor atención debido a su impacto en áreas remotas (Ártico canadiense). La “prevención de la contaminación” en estas fuentes comunes es parte vital de la solución a muchos asuntos ambientales. En esta área, la CCA puede tomar dos papeles específicos: comprender y mitigar los efectos del TLC (por ejemplo, el mayor uso de gas natural), y evaluar el efecto del TLC en las “fuentes comunes” (por ejemplo, después del TLC, los tres países intercambian más desechos).

La *Credibilidad* es esencial para las decisiones futuras. Por ejemplo, los participantes expresaron sus preocupaciones sobre la base científica de los estándares y criterios ambientales en vigencia legal. Se recomendó que la CCA requiera de los gobiernos la revisión de las bases científicas de sus estándares, para los que se recomendó una base común.

Otro aspecto relacionado con la credibilidad es que algunas fuentes importantes de emisiones fueron exentadas de regulación por razones de antigüedad (“grandfathered”). La credibilidad se puede mejorar por medio de la fijación de estándares en los tres países a través de un comité trilateral de expertos. También, la CCA puede establecer un código moral de prácticas de comercio para las compañías de América del Norte. Por último, es importante que la CCA mantenga una imagen de credibilidad y equilibrio en todas sus recomendaciones.

2.1.3 Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se basan en el supuesto de que en su cumplimiento participarían tanto las entidades federales como las federativas.

- Hacer el monitoreo de contaminantes, los sistemas de inventario y las bases de datos sobre mediciones más comparables en América del Norte. Una base de datos sobre tecnologías innovadoras, que incluya conocimiento tradicional, también tendría un uso importante en los tres países, pero es vital que los datos sean resumidos y verificados periódicamente. La CCA debe desarrollar un plan para obtener los documentos y la información pertinente e incorporarlos en la base de datos. Los procedimientos administrativos para el acceso público a estos datos deben ser sencillos. La ayuda de los tres países en el recolección de la información para las bases será un enorme beneficio para el público.
- Debido a que -como se reconoció- los gobiernos están cortando programas y degradando muchas bases de datos, se pidió que la CCA defienda fuertemente la importancia de estos datos y recomiende a los gobiernos mantener esa información básica. La CCA debería documentar esta declinación en capacidad, desarrollar una estrategia eficaz y económica para obtener los datos necesarios y explorar mecanismos alternativos de apoyo financiero para apoyar las bases de datos. La CCA debería hacer ver a los países que no se dispone de fondos suficientes para entender algunos de los procesos ambientales esenciales; que no se mantienen niveles razonables de investigación y monitoreo, y que los datos son parte de un archivo internacional y una fuente significativa de información sobre los tres países.
- La CCA debe crear las bases para el inventario trilateral de emisiones de América del Norte, fomentando a corto plazo el conocimiento y el entendimiento y, a largo plazo, desarrollando o adoptando un criterio internacional sobre calidad de los datos.
- Hacer de la equidad un componente esencial en cualquier plan de acción para abordar el transporte atmosférico de contaminantes a grandes distancias.
- La CCA debe recomendar que los países dejen de inmediato de exentar fuentes (*grandfathering*), de modo que se puedan beneficiar de los avances tecnológicos.
- Enfatizar la importancia de la educación pública en las decisiones ambientales, tanto en la

esfera local como en la nacional. La CCA debe fortalecer las formas de participación pública para aumentar su contribución en la tomar decisiones.

- Que la CCA, reconociendo la necesidad de fomentar la innovación tecnológica, dé la más alta prioridad a la transferencia de tecnología. Por ejemplo, la CCA debe considerar la posibilidad de auspiciar un concurso internacional sobre desarrollo de nuevas tecnologías que ayuden a reducir la contaminación en América del Norte.
- Que la CCA promueva la creación de un fondo o una asociación entre industriales de América del Norte para disminuir los problemas derivados de las rutas continentales de los contaminantes. Los recursos podrían emplearse para definir el problema, identificar las rutas o reducir las fuentes de emisiones.
- Que, reconociendo que se trata de una de las vías de contaminación continental, la CCA debe llamar a la inmediata igualación de estándares en el sector del transporte. En particular, las camionetas, jeeps, camiones, motores de dos tiempos, y los vehículos grandes de carretera, deben cumplir con los mismos estándares que los vehículos de pasajeros. La flota marina también debe ser estrictamente controlada. Los motores diesel deben contar con la más avanzada tecnología de control. La armonización de estándares no debe darse hacia el denominador común más bajo. A largo plazo, se debe desarrollar una estrategia para eliminar algunos medios de transporte.
- La CCA debe fomentar que los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos cumplan estrictamente con los estándares actuales. Algunos participantes sugirieron que se deben fijar estándares mínimos como prerrequisito para que cualquier industria entre al mercado de América del Norte.
- La CCA debe recomendar que el “enfoque de ecosistema” sea adoptado en las futuras decisiones ambientales. Para ello, la CCA debería recomendar que los departamentos gubernamentales se reorganicen para apoyar este enfoque. La primera tarea debería ser determinar el estado actual de los lagos, ríos y aire, en lugar de limitarse a evaluar los impactos del TLC. Algunos participantes sugirieron que la CCA recomiende que el “Tratado del Modelo Cuixmala” sea adoptado por los tres gobiernos como marco para la protección del ambiente y los recursos naturales de América del Norte.
- Que la CCA utilice el inicio de la cuenta regresiva de los mil días hacia el nuevo milenio, para establecer acciones y fechas específicas para el logro de un aire más limpio en América del Norte. Se propuso un enfoque novedoso: que los objetivos sean fijados en términos de “cilindros por familia,” disminuyendo el nivel actual de casi 8 hasta 2 en el año 2005. Esto servirá para estimular la innovación industrial para cumplir con los nuevos requisitos.
- La CCA debe comisionar estudios adicionales sobre aspectos más amplios de las rutas continentales de los contaminantes, en particular sobre microorganismos, partículas mayores (PM₁₀), y radionucleidos. La CCA debe fomentar más investigación sobre los efectos crónicos de la exposición prolongada a bajos niveles de contaminantes.
- La CCA debe recomendar desde ahora el uso del “enfoque por sector de fuente”, en lugar del enfoque sustancia por sustancia. La prioridad debe ser el sector de energía. Como

solución al problema de cambio climático global, la CCA puede fomentar un impuesto trilateral por uso de carbón (energía).

- Que la CCA establezca un comité de expertos para que elabore recomendaciones sobre estándares comunes y un comité tecno-social-político-legal para determinar como llegar a los estándares “cero”.
- Que la CCA se manifieste contra la exportación de desechos puesto que ocuparse de los propios desechos es la manera más eficaz de minimizar su producción.
- *Una recomendación importante:* fijar los estándares según el receptor más sensible, incluso si ese receptor se localiza lejos del país que fija los estándares, pero en la ruta que siguen los contaminantes. El objetivo de este enfoque es proteger, por ejemplo, a comunidades indígenas que podrían verse afectadas por contaminantes orgánicos persistentes (COP) o partículas finas. Entre los receptores sensibles se mencionaron a las mujeres en edad reproductiva y población que consume alimentos tradicionales (como los indígenas Inuit). También se debe procurar un enfoque de equidad intergeneracional.

2.2 Cumplimiento voluntario de la legislación ambiental en América del Norte

2.2.1 Contexto

El ACAAN incluye diversas cláusulas relacionadas con el cumplimiento y la aplicación efectiva de la legislación ambiental en los tres países. Dichas cláusulas incluyen la obligación aceptada por las Partes de hacer cumplir con efectividad sus leyes ambientales. El artículo 5 del ACAAN ofrece un marco de referencia para la aplicación eficaz de la legislación. La tercera de doce vías de acción expresamente identificadas al respecto es “tratar de obtener promesas de cumplimiento voluntario y acuerdos de cumplimiento”.

La inclusión de “acuerdos de cumplimiento” y “mecanismos de cumplimiento voluntario” en el ACAAN fue un presagio de la amplia y creciente atención que en Canadá, Estados Unidos y México existe actualmente en torno a numerosos y novedosos enfoques “voluntarios” concebidos para elevar el cumplimiento ambiental. Estos enfoques comprenden medidas unilaterales instituidas por gobiernos o industrias reguladas, tanto como mecanismos creados a raíz de negociaciones y discusiones entre gobierno e industria y al interior de las industrias.

La CCA convocó expertos de las tres naciones a fin de que examinaran las experiencias a la fecha, tomando en cuenta que los establecimientos objeto de regulación empiezan a considerar y a emplear diversos Mecanismos de Cumplimiento Voluntario (MCV, en adelante) para mejorar el cumplimiento de los compromisos externos de rendimiento. El informe de la CCA al respecto tiene por objeto propiciar un diálogo sustantivo sobre el uso de estos instrumentos; no busca apoyar ni rechazar dichas innovaciones. Un resumen de este informe se entregó a los participantes de los talleres.

La asistencia a los talleres del CCPC sobre cumplimiento voluntario fue predominantemente de representantes de organizaciones no gubernamentales. No obstante, diversos representantes de la industria y del gobierno participaron ampliamente y ofrecieron comentarios sustantivos.

2.2.2 Principales consideraciones

Perspectivas escépticas en torno al cumplimiento voluntario. Los participantes de los talleres expresaron un fuerte escepticismo sobre la utilidad de los nuevos enfoques voluntarios para elevar el cumplimiento ambiental, e incluso debatieron la pertinencia del concepto "cumplimiento voluntario" en sí mismo. Algunos participantes expresaron su desacuerdo con el término, aun cuando apoyaron el uso de técnicas alternativas para mejorar el cumplimiento. Otros participantes argumentaron que el gobierno no podía confiar en medidas voluntarias de ningún tipo para garantizar el cumplimiento. De hecho, los participantes cuestionaron la validez de la idea básica de que las entidades gubernamentales fomenten mecanismos voluntarios y, al mismo tiempo, regulen a las industrias que los instrumenten. La misma idea de "cumplimiento voluntario", señaló un participante, es contraria a la práctica mexicana, que establece requisitos obligatorios de cumplimiento ambiental.

De hecho, el tema mismo de los MCV pareció generar confusión sobre las conductas voluntarias como opuestas a las obligatorias. La legislación aplicable en México fija normas y patrones de conducta tanto para el gobierno como para la industria y estas disposiciones se tienen que cumplir. Muchos de los participantes señalaron que esos mecanismos, que tal vez reduzcan la importancia del papel tradicional de la aplicación de la legislación, tienen posibilidades de resultar eficaces sólo cuando existan sólidos controles de cumplimiento ambiental. Los participantes expresaron un considerable interés para encontrar la forma de fomentar, con base tanto en mecanismos de aplicación como en esfuerzos voluntarios de cumplimiento, una cultura de cumplimiento. Al mismo tiempo, algunos participantes expresaron dudas respecto de que la cultura actual en los tres países confiera la importancia suficiente y la jerarquía necesaria al cumplimiento de los requisitos ambientales.

Riesgos y beneficios. Algunos participantes expresaron temor de que nuevos mecanismos de cumplimiento impliquen un nuevo tipo de riesgos para el medio ambiente y que estos riesgos no sean previsible. Se sugirió, al respecto, una evaluación riesgos/beneficio para aquellos MCV que tiendan a generalizarse. Por otro lado y sin estar en desacuerdo, otros participantes comentaron que tanto los niveles de cumplimiento como la relación entre el cumplimiento y las condiciones ambientales actuales son bastante difíciles de medir. Por lo tanto, cualquier esfuerzo para medir la eficacia de los MCV puede ser más difícil aún.

Papel de la obligatoriedad del Gobierno. Se expresó la preocupación de que el programa actual para promover el cumplimiento "voluntario" sea un "caballo de Troya" para que en el futuro los requisitos gubernamentales de protección ambiental se alteren ya sea para reflejar los estándares de la industria en dichos programas "voluntarios" o, en el extremo, para que esos mecanismos sustituyan a toda regulación gubernamental externa. Esa posibilidad chocó con la idea de que el establecimiento y la obligatoriedad de los estándares, mediante la acción del gobierno, tiene que permanecer como la piedra angular de los esfuerzos de protección ambiental. Algunos de los participantes insistieron, no obstante, en que los gobiernos no son lo suficientemente firmes para responder directamente a las violaciones y que en ocasiones incluso interfieren con las acciones privadas iniciadas por los ciudadanos y por los grupos ambientales para promover el cumplimiento de la legislación. Otros observaron que el gobierno de México, en su papel tanto de regulador como de empresario, no era tan eficaz como debiera en materia de protección ambiental. Como resultado, algunos participantes expresaron su preocupación de que cualquier

apoyo formal de algún programa de MCV podría dar al gobierno mayor discrecionalidad en materia de cumplimiento y aplicación.

Consideraciones sobre MCV y recursos disponibles. Se expresó desacuerdo directo con el argumento común de que la aceptación de los MCV es necesaria para compensar las restricciones fiscales gubernamentales y la falta de recursos. Incluso, algunos participantes del sector gubernamental expresaron que la introducción de MCV por parte del sector privado puede implicar el incremento en el gasto por parte de los organismos gubernamentales, por lo menos a corto plazo. Ningún participante aceptó la noción de que el recorte de personal sea una razón válida para disminuir las respuestas de obligatoriedad tradicional en situaciones apropiadas. Diferentes participantes sugirieron que el recorte de recursos era más una función de cambios inaceptables en las prioridades para su asignación, que una escasez de los recursos en sí mismos. Otros argumentaron que el mantenimiento de la salud pública y del bienestar debería impulsar a los gobiernos a otorgar más recursos para la protección ambiental y el cumplimiento de la legislación. Con todo, se reconoció la necesidad de desplegar mayores recursos para lograr la máxima eficiencia para asegurar el cumplimiento de los estándares aplicables y la protección ambiental. Esta percepción impulsó a algunos de los participantes a ofrecer apoyo para “nuevas alternativas”, “mecanismos voluntarios que faciliten el cumplimiento”, y otros tópicos que describen esfuerzos innovadores fuera del modelo tradicional de obligatoriedad que podrían mejorar el rendimiento ambiental.

No obstante, en todas las instancias, el apoyo a las medidas innovadoras se condicionó a que su uso únicamente sea para complementar o ir más allá del cumplimiento forzoso de los estándares establecidos por el gobierno; no se debe permitir que los MCV sean usados para derogar el papel o el cumplimiento de la ley. Se formularon muchas otras notas precautorias sobre la aceptación formal de los enfoques alternativos, por ejemplo el deseo extendido de una mayor participación pública y más transparencia en el desarrollo, la aplicación y la evaluación de los mecanismos de este tipo y la necesidad básica de desarrollar herramientas para medir los efectos de los diversos enfoques, incluidas las respuestas tradicionales, en los niveles de cumplimiento y el mejoramiento de los condiciones del ambiente.

Transparencia y confidencialidad. El tema de los MCV produjo opiniones que, al menos inicialmente, parecieron mutuamente excluyentes. Por ejemplo, algunos participantes sugirieron que los criterios para evaluarlos deben incluir transparencia, medición de eficacia, y posibilidad de transferencia entre compañías o sectores. Por otra parte, algunos participantes expresaron que, en gran parte, los MCV requieren del desarrollo de tecnologías y sistemas nuevos, muchos de los cuales implicarían propiedad de derechos. El interés en proteger esa información, sin embargo, entraría en conflicto directo con el criterio propuesto para evaluar los MCV.

Aumentar el papel de las comunidades locales. Se expresó también ampliamente la idea de que la aplicación de MCV implicaría una mayor demanda y nuevas oportunidades de participación local. Algunos participantes sugirieron que la deseable transparencia y apertura de los MCV podría fomentar una mayor cercanía entre las comunidades y la industria, propiciando una mejor relación de trabajo. Otros sostuvieron que pronto habrá una necesidad imperiosa de mayor capacitación por parte de los grupos y los gobiernos locales para que puedan monitorear el cumplimiento en los establecimientos y los indicadores de la calidad ambiental, en anticipación de la reducción de las actividades en esos campos por parte de autoridades federales o federativas. Se consideró que, con la capacitación apropiada, las instituciones académicas y organizaciones ambientales

comunitarias tendrían la capacidad de recoger datos básicos que posteriormente se entregarían para su revisión a expertos o evaluadores objetivos. Se propuso que los fondos para estas actividades provengan de los ahorros que las empresas hagan al instrumentar MCV o de las multas que imponga el gobierno por violaciones.

Perspectivas de la industria. Los representantes de la industria aceptaron por completo la perspectiva de que el cumplimiento de la regulación gubernamental sea la base de la protección ambiental. Las medidas alternativas serían opciones muy útiles para ayudar al sector privado a cumplir con los estándares de una manera más eficaz. También, los representantes insistieron en que su deseo de cumplir no es sólo por respeto a los estándares gubernamentales, sino también por factores importantes del mercado. Además de la necesidad de cumplir con los requisitos externos, explicaron, el sector privado tiene que proteger el ambiente para obtener la confianza y buenas relaciones con las comunidades, para ser competitivos a nivel internacional y para obtener el máximo rendimiento económico. Un participante sugirió que el desarrollo y uso de MCV es evidencia de una creciente “responsabilidad conjunta” por parte de la industria para con el cumplimiento de los requisitos ambientales. Finalmente, se apoyó la perspectiva de que la industria ponga en práctica aquellos MCV que contribuyan a mejoras básicas, incluso sin que exista acción recíproca por parte del gobierno, ya sea en la forma de amnistía de cumplimiento o privilegio de información.

Consideraciones generales. Los participantes plantearon diversas observaciones en relación con las diferencias y desigualdades en los tres países de la CCA. Una observación reiterada fue que existen hondas diferencias en la comprensión y en la conducta de cumplimiento ambiental no sólo entre las tres naciones, sino incluso al interior de México. Canadá y Estados Unidos están mucho más adelantados que México en MCV, señalaron varios participantes. Así, se consideró esencial que México no se quedase atrás en el desarrollo y la instrumentación de ciertas medidas novedosas e importantes para el país. Sin embargo, algunos participantes señalaron que los MCV solamente son tema de preocupación e importancia en Estados Unidos y que la preponderancia que la CCA dio al tema estuvo fuera de lugar. Poner énfasis en asuntos científicos y académicos, particularmente en transferencia de tecnología, sería mucho más importante para la protección ambiental en América del Norte que continuar con el diálogo en este aspecto del cumplimiento.

2.2.3 Recomendaciones

Los participantes de los talleres identificaron las siguientes recomendaciones en respuesta a las consideraciones señaladas:

- Que, por una cuestión de claridad, a los nuevos enfoques se les denomine “medidas voluntarias para asegurar el cumplimiento”.
- Utilizar recursos locales o comunitarios para complementar la inspección y el monitoreo por parte de los organismos oficiales.
- Mantener las medidas de aplicación de la ley como núcleo de los esfuerzos para lograr el cumplimiento ambiental.
- Establecer métodos para medir los niveles de cumplimiento, tanto a nivel base como

después de poner en práctica los MCV u otros mecanismos. Estos métodos deben medir también la eficacia de los MCV para el incrementar el cumplimiento y mejorar las condiciones ambientales.

- Utilizar los MCV para fomentar mejores relaciones entre la industria y los grupos locales.
- Desarrollar instrumentos para informar y guiar al público respecto de los MCV.
- Garantizar la transparencia y la completa participación del público en el desarrollo, aplicación y evaluación de los MCV y otros enfoques alternativos.
- Armonizar en grado adecuado los MCV utilizados en los tres países.
- Que la CCA fomente la cooperación y el intercambio de información sobre MCV en los tres países.
- Revisar el uso de los MCV caso por caso.
- Desarrollar y poner en práctica sistemas de monitoreo para vigilar el uso de los MCV.
- Desarrollar leyes, reglamentos y políticas para limitar la discrecionalidad del gobierno al aprobar los MCV.
- Prohibir el uso de MCV que supongan autorizar conductas que no cumplan con las disposiciones de las leyes y los reglamentos.
- Emplear los MCV sólo cuando sea en bien público y no cuando sea en detrimento de conductas reguladas.
- Distribuir más eficazmente los recursos gubernamentales para mantener el apoyo a los esfuerzos de cumplimiento de la ley y las otras actividades de regulación.
- Ordenar el uso de medidas alternativas cuando éstas tengan particulares posibilidades de reducir o eliminar posibilidades de eventos ambientales graves.

2.3 Redes de trabajo ambiental entre las comunidades de América del Norte

2.3.1 Contexto

Por lo general, las comunidades ambientales de Estados Unidos y Canadá han tenido muy buenos resultados en el logro de sus objetivos de conservación gracias, en buena medida, a que han creado redes de comunicación ambiental que proporcionan información al día sobre la protección ambiental. Algunas zonas rurales de Canadá, México y Estados Unidos, sin embargo, necesitan una infraestructura de comunicación segura; particularmente en México, son las grandes ciudades las que cuentan con los mejores servicios telefónicos, de fax y de servidores electrónicos de comunicación.

A la luz del elevado costo del equipo requerido para dar y tener acceso a la información, sólo las ONG que tienen los recursos y acceso a dicha infraestructura han podido establecer contacto con

otras ONG de América del Norte, poniendo en desventaja a organizaciones que quizá tienen el conocimiento pero no los recursos. En cuanto a la información, la disponible en México -y con frecuencia también en Canadá- es inadecuada, muchas veces de acceso difícil, y en alguna forma poco confiable, particularmente en los sectores pobres y en áreas rurales o indígenas. Finalmente, tanto canadienses como mexicanos han tenido problemas para obtener acceso a la información de los organismos gubernamentales y de la industria, especialmente información sobre salud pública y el efecto de contaminación. Se requieren leyes que garanticen el "Derecho a la información".

2.3.2 Principales consideraciones

Los participantes de los talleres reconocieron la importancia de establecer redes ambientales entre las comunidades de América del Norte como un medio adicional para alcanzar las metas de protección del ambiente y del desarrollo sustentable. Con todo, la creación de esas redes depende del reconocimiento de la diferencia en el equipo de comunicación en México y en los otros países de América del Norte y en la necesidad de trabajar para cerrar la brecha. Con ese objetivo en mente, los participantes acordaron abordar asuntos en tres categorías: comunicación entre los grupos e intercambio de información; un equipo de trabajo sobre Internet, y alternativas a la Internet. Es importante destacar que varias recomendaciones que resultaron de los talleres no se mencionan en este informe porque ya se cumplieron o están por cumplirse.

Comunicación entre grupos e intercambio de información. ¿Cuáles son los obstáculos para la comunicación y el establecimiento de redes trinacionales? En el proceso de identificar estos obstáculos, las participantes de los talleres señalaron que se debe elaborar un plan estratégico para: dar prioridad a los asuntos de salud y contaminación; identificar los recursos de comunicación existentes, y evaluar la compatibilidad en la comunicación, la disponibilidad de equipo, los incentivos y las experiencias de los tres países. Durante el proceso no se debe olvidar la importancia de las redes en la promoción de la conciencia sobre los desastres ambientales que pueden causar algunos proyectos realizados en los tres países del TLC, igual que el daño potencial para la salud humana y los recursos naturales.

La información sobre el medio ambiente y las áreas relacionadas debe ser completa, confiable y oportuna. Los asuntos principales que requieren de comunicación entre las tres naciones se deberían identificar y clasificar por categorías, además de especificar los objetivos. Una necesidad es la disponibilidad de información veraz y oportuna sobre las inversiones de capital y sus posibles efectos en la salud humana y en el ambiente. Tal información, posteriormente, se debe difundir a niveles estatal regional y local, y debe ser incorporada por personal capacitado en las bases de datos de aquellas áreas geográfico-políticas afectadas.

Ciertos conceptos básicos usados en el área de redes, como "público", "comunidad" y "comunidades ambientales, se definen de modo distinto en los tres países. Estos conceptos, así como "redes de información ambiental" y "metodología de trabajo", deben ser redefinidos para encontrar un significado común.

Acceso a la información. Los participantes coincidieron en que la sociedad debe tener el poder de obtener información de diversos medios de comunicación técnicos y de información. Los proveedores de información deben buscar maneras de difundir adecuadamente la información ambiental importante e incluir las medidas tomadas por gobiernos, académicos, ONG, comunidades y sectores económicos. Tal esfuerzo ayudaría a difundir la información disponible de

estos grupos, apoyaría el desarrollo de los mecanismos de intercambio, y facilitaría las actividades conjuntas.

El manejo y la información proporcionada por los canales públicos de comunicación deben ser confiables, problema que tal vez se podría resolver mediante la creación de centros de información confiables, que manejen los servicios en forma descentralizada. Se espera que los medios dediquen más espacio y más recursos a generar conciencia ambiental, quizá como servicio público, lo que permitiría a la sociedad y a las redes ambientales tener acceso a esos espacios, en particular a la televisión.

Debido a que el acceso a Internet es caro (equipo, servidores, capacitación, etc.) y no está muy difundido, los gobiernos deberían otorgar incentivos fiscales para facilitar las actividades en red, el acceso a Internet y el intercambio de información.

Alternativas a la Internet. Los participantes reconocieron que la Internet es el mejor medio para comunicar y compartir información, pero se acordó que no se le promueva como sustituto de la televisión, radio, diarios, publicaciones y otros materiales que también tienen un papel importante en la comunicación. Una observación relacionada fue que la educación ambiental cumple un papel importante en el establecimiento de redes y en la creación de trabajo efectivo en las comunidades de base.

2.3.3 Recomendaciones

El público recomienda que la Comisión para la Cooperación Ambiental:

- Prepare para amplia distribución un boletín ambiental trinacional que incluya un directorio de organizaciones gubernamentales, académicas y no gubernamentales relacionadas con el medio ambiente; fuentes para asignación de fondos, e información de grupos interesados en compartir habilidades. Será necesario realizar un esfuerzo trinacional para obtener esta información. Como modelo podría servir el *National Wildlife Federation Conservation Directory*, de Estados Unidos, el cual es un directorio de directorios.
- Incluir o poner al día en el informe anual de la CCA información sobre el trabajo de los comités consultivos nacionales.
- Contratar un consultor para que identifique qué recursos e infraestructura de las comunidades y ONG ambientales pueden incorporarse en una red ambiental. Para esta iniciativa se requerirá de financiamiento adicional de las Partes.
- Ya que la mayor parte de la investigación y monitoreo en México los llevan a cabo las universidades y ONG, la CCA debe incrementar los esfuerzos actuales de comunicación para integrar y difundir los resultados de la investigación mexicana en el resto de la comunidad de América del Norte.
- Agregar al *Informe sobre el Estado del Medio Ambiente* de la CCA un capítulo sobre redes comunitarias y participación pública.
- El Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental debe agregar a sus criterios

los proyectos de creación de redes y proyectos experimentales, basados en la comunidad, que se relacionen con la educación ambiental.

- Establecer un equipo de trabajo sobre redes en el que participe personal del Secretariado de la CCA, del CCPC y otros ciudadanos, incluidos miembros de los comités consultivos nacionales y gubernamentales.
- Establecer un premio anual sobre logros en materia de redes trinacionales, a entregar durante la sesión anual del Consejo de la CCA. Este proyecto requerirá de nuevo financiamiento.
- Asegurar que todos los proyectos y contratos de la CCA incluyan propuestas de redes y difusión, con un mecanismo para evaluar el cumplimiento de los objetivos.
- Procurar la participación privada en proyectos de redes, incluidas la comunidad científica y la industria.
- Promover la difusión de información sobre la participación del gobierno en programas y políticas ambientales nacionales e internacionales.
- Apoyar el desarrollo de la capacidad en materia de uso de Internet.
- Establecer bases de datos confiables y oportunas, con acceso por Internet, sobre medio ambiente, recursos naturales, salud, riesgos y asuntos relacionada con el comercio.
- Fomentar la difusión pública mediante la contratación de personal de tiempo completo que se ocupe de la comunicación con las ONG y utilizar el tiempo voluntario de las compañías de relaciones públicas y promoción mercantil. Este proyecto requerirá de financiamiento nuevo.
- Establecer programas de difusión y capacitación pública de gran alcance (metodología en organización de la comunidad).
- Utilizar programas de difusión por radio, incluidos los medios de servicio público (del estilo de la *National Public Radio* de Estados Unidos).
- Producir o difundir spots de radio o avisos públicos sobre temas ambientales y asegurar que la información se difunda también por Internet. Esta recomendación requiere de nuevos fondos.

El Consejo de la CCA debería:

- Convocar a una reunión trinacional sobre redes, identificando previamente las principales de América del Norte. Se debe financiar la asistencia de los participantes a ésta y otras reuniones.
- Establecer y promover incentivos fiscales para facilitar las actividades de vinculación en red, el acceso a Internet, y el intercambio de información. Algunas actividades factibles:
 - ⇒ Promover acuerdos con universidades y otras instituciones académicas para ofrecer servicios baratos de acceso a Internet;
 - ⇒ Establecer puntos de acceso a Internet en bibliotecas públicas, utilizando fondos e

- iniciativas gubernamentales;
- ⇒ Convocar a instituciones públicas y privadas (por ejemplo escuelas) que tengan computadoras a que se conviertan en centros de información sobre el medio ambiente y se integren a redes ambientales abiertas al público para proporcionar programas de información y educación sobre el medio ambiente.
- Garantizar el acceso confiable y oportuno a información sobre el medio ambiente, recursos naturales, salud, riesgo, y asuntos relacionada con el comercio.
 - Aplicar las disposiciones del ACAAN sobre la comunicación entre los comités y consejos nacionales de consulta.
 - Fomentar que en la educación básica ofrecida en los tres países se incluya la capacitación en el uso de los medios de comunicación, abarcando cuando sea posible las redes públicas de telecomunicaciones.
 - Establecer un ombudsman (mediador-defensor) ambiental independiente en los tres países. Las Partes deben proporcionar apoyo institucional y financiero.
 - Fomentar la donación de equipo del sector privado a las ONG poniendo a disposición de ambos exenciones fiscales.
 - Difundir información sobre las inversiones realizadas en cualquiera de los tres países que puedan afectar al ambiente.

2.4 Otros temas ambientales, incluida la evaluación del ACAAN

2.4.1 Contexto

En cada consulta los participantes tuvieron la oportunidad de plantear asuntos ambientales no incluidos en los tres talleres temáticos. En la Ciudad de México se convocó a un cuarto taller de asuntos generales y en Vancouver una parte de la sesión plenaria del día de inauguración se dedicó a presentaciones, preguntas e inquietudes. En Pittsburgh, los participantes expresaron sus preocupaciones y preguntas en tres diferente ocasiones: una sesión plenaria, un taller dedicado a “otros temas ambientales, incluida la evaluación del ACAAN”, y una segunda sesión plenaria, en la que el Consejo de la CCA estuvo presente. En el transcurso, se hizo una presentación notable sobre un “Borrador de tratado del Modelo Cuixmala para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales de América del Norte” y una revisión crítica sobre la aplicación del ACAAN.

2.4.2 Principales asuntos

En general, los participantes hicieron un llamado urgente a la revitalización de los esfuerzos ambientalistas, para compensar los retrocesos que se han producido durante los noventa en varios frentes, entre ellos la disminución de la responsabilidad regulatoria, desregulación, autorregulación, reducción en las actividades de aplicación de la ley y recortes en las actividades de monitoreo e investigación, a causa principalmente de la reducción en los gastos para compensar el déficit presupuestario y mantener o aumentar la competitividad. Los participantes,

en específico, se manifestaron por mayor regulación y cumplimiento más estricto, mejor acceso a la información, mayor compromiso de las Partes respecto del trabajo de la CCA, e incluso cambios constitucionales para permitir que los ciudadanos actúen como protectores del ambiente lo que les permitiría actuar con rapidez en la protección de su ambiente inmediato.

2.4.2.1 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)

Peticiones del Artículo 14. Muchos comentarios provocó el Artículo 14 del ACAAN, mismo que permite a los ciudadanos de los países miembros formular peticiones ante la CCA cuando se argumente que uno de los países no está aplicando con efectividad su legislación ambiental. Algunas sugerencias: que se hagan públicos los expedientes de hechos; cambios en el proceso para permitir que algunas peticiones queden “en suspenso” y no simplemente sean rechazadas por razones apropiadas, como que requieran más información; se planteo también la necesidad de que la CCA brinde apoyo directo o indirecto en la preparación de las peticiones.

Financiamiento. Ya que el financiamiento adecuado es parte sustancial en la mayoría de las recomendaciones que se hicieron en las consultas públicas, los participantes hicieron un llamado urgente para que las Partes incrementen sus contribuciones a la CCA hasta 5 millones de dólares estadounidenses cada uno, como se previó inicialmente cuando se promulgó el Acuerdo. Otra sugerencia fue que los países consideren contribuir con un porcentaje de sus presupuestos de defensa a los esfuerzos ambientales de la CCA.

Participación de las provincias canadienses en el ACAAN. Muchos participantes expresaron preocupación por el hecho de que hasta la fecha sólo tres de las diez provincias canadienses han firmado el ACAAN. Los participantes instaron al Consejo a que revise la situación en Canadá y se busque mayor participación provincial.

Compromiso político de las Partes con el ACAAN. Finalmente, un tema subyacente en muchas de las presentaciones fue la necesidad de que las Partes aumenten su compromiso político respecto de un firme cumplimiento del ACAAN.

2.4.2.2 Programa de trabajo de la CCA

Los comentarios sobre el programa de trabajo y las prioridades de la Comisión hicieron eco de algunas de las opiniones que expresó el comité de revisión del ACAAN.

Medio ambiente y comercio. La identificación de los nexos entre medio ambiente y comercio es central para la misión de la CCA. Incluso se sugirió que el estudio del nexo ambiente-comercio se extienda a una evaluación de los efectos en la agricultura. La solución a los problemas identificados (especialmente la necesidad de minimizar el impacto negativo del comercio en el ambiente) requerirá de un enfoque integral de ecosistema que incluya, entre otras cosas, indicadores claros de progreso hacia la sustentabilidad. La aplicación de los Indicadores de Progreso Auténtico pueden ayudar en los esfuerzos por medir el progreso económico en asuntos de comercio y medio ambiente.

Programa de trabajo de la CCA. Varios participantes sugirieron que al elaborar el programa de trabajo de la Comisión las partes incorporen las siguientes prioridades, que, en su mayor parte, entrecruzan varias áreas programáticas:

- Evaluar los impactos del comercio en el medio ambiente y en la salud humana (por ejemplo el transporte a grandes distancias de contaminantes de aire y agua).
- Promover la asistencia técnica, el desarrollo de la capacidad, el entrenamiento, la transparencia y el intercambio de información. Estos aspectos de la investigación y cooperación ambiental son especialmente importantes para incorporar a los expertos de México en los esfuerzos de monitoreo e investigación ambiental de América del Norte, pero son igualmente importantes en Canadá y Estados Unidos. En México, los asuntos educativos deberán ser compartidos con los sectores sociales que trabajan en los proyectos de conservación y agricultura. Más aún, es esencial el fomento de una sensibilidad local y una mayor participación en los asuntos ambientales. Al respecto, la CCA podría iniciar esfuerzos formales e informales para estimular la educación ambiental, incluido un taller sobre el tema.
- Investigar los asuntos que vinculan medio ambiente y economía, como los subsidios y la incorporación de los costos ambientales, y fomentar la idea de que para crear un ecosistema sano los factores ambientales deben ser la base de las estructuras y decisiones económicas, y no al revés.
- Utilizar los Indicadores de Progreso Auténtico (modelo para definir e internalizar algunas variables que los países tienden a externalizar) en el *Informe del Estado del Medio Ambiente* de la Comisión, en lugar de los indicadores económicos basados en el Producto Nacional Bruto (PNB) o el Producto Interno Bruto (PIB).
- Incorporar una visión a largo plazo en la planificación estratégica (el concepto de la Séptima Generación, cuyo enfoque busca la conservación para las generaciones futuras).
- Aclarar qué lugar ocupa la salud pública en todas las áreas del programa de trabajo.
- Procurar que el Programa Anual y Presupuesto de la CCA se apruebe antes: el de 1997 no fue aprobado completamente sino hasta mitad del año.

Iniciativa para el Manejo Racional de Sustancias Químicas. El borrador del Plan de Acción Regional de América del Norte para el mercurio, parte de la Iniciativa para el Manejo Adecuado de Sustancias Químicas de la CCA, recibió fuertes críticas por no centrarse en la disminución de emisiones de mercurio (es un plan de acción sin acción, dijo un participante). Los participantes

sugirieron que el borrador incorpore los hallazgos de la propia CCA sobre el mercurio, lo mismo que los de un informe reciente de la Agencia de Protección ambiental (aún no publicado), y los resultados del Estudio sobre el Mercurio en el Noreste/Este de Canadá, que fue realizado por los estados de Nueva Inglaterra y las provincias orientales de Canadá. Muchos participantes pidieron que el nuevo borrador sea difundido para comentario público.

Proyecto Efectos ambientales del TLC. Un representante de varias importantes organizaciones ambientales no gubernamentales expresó la preocupación de estos organismos sobre la posibilidad de que la CCA interrumpa el proyecto sobre los Efectos ambientales del TLC antes de su finalización en tiempo. Se indicó que el entendimiento básico de la relación entre el TLC y el medio ambiente es necesario para que la CCA cumpla con su misión esencial, tanto comercial como ambiental.

Cooperación y difusión. Los participantes llamaron a que la CCA identifique en su programa de trabajo oportunidades para fomentar la cooperación entre las Partes en el cumplimiento de tratados internacionales, convenciones y acuerdos sobre asuntos ambientales. Debe fortalecerse también la vinculación entre la CCA y otras instituciones de América del Norte que trabajan en áreas relacionadas.

En relación con lo anterior, la CCA debe expandir su difusión hacia los organismos ambientales no gubernamentales para capitalizar la oportunidad de ir de “lo local a lo global” y crear un mayor apoyo público a la cooperación ambiental. Para cumplir con esta tarea, probablemente sean necesarios los servicios de un empleado de tiempo completo, especialista en técnicas para estimular la participación pública.

2.4.2.3 Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)

Criterios de selección. El representante de una ONG mexicana, citando el ejemplo de un proyecto actual del FANCA realizado en México pero financiado a través de una ONG de Estados Unidos, señaló que tales proyectos deberían estar encabezados por organizaciones del país en que el proyecto se realiza. Además, señaló, los criterios para dichos proyectos deberían desarrollarse en el país receptor. La respuesta de la CCA a estos planteamientos fue que los fondos del FANCA se deben distribuir equitativamente entre las tres naciones y que los proyectos bilaterales o trilaterales tenían prioridad, puesto que el mandato de la Comisión es fomentar la cooperación entre las Partes. Sin embargo, se reconoció que, aunque las ONG de Estados Unidos y Canadá ejerzan liderazgo y figuren como titulares de los proyectos, los intereses de las comunidades y organizaciones mexicanas involucradas se deben reconocer con la adecuada representación en el proyecto financiado por el FANCA.

Otra preocupación: ¿Los criterios de selección de los proyectos aquilatan lo suficiente el hecho de que los problemas ambientales a menudo no requieren de soluciones de alta tecnología? Las soluciones pueden ser tan sencillas como la extensión de un sistema de drenaje. La importancia de las sustancias químicas tóxicas complejas es innegable, pero en México –dijo un participante– predominan los problemas de alcantarillado, sobre todo en la frontera. En el mismo sentido, los problemas potenciales, como la extinción de la flora y la fauna mexicanas, con frecuencia se pierden en la estampida de proyectos de más alto riesgo que entrañan asuntos más complejos.

Otras fuentes de financiamiento. Los participantes hicieron un llamado urgente a que la Comisión

proporcione información permanente sobre otras fuentes de financiamiento para proyectos ambientales, lo que resulta congruente con su mandato. Además de proporcionar listas de otros posibles apoyos tanto a los receptores como a los solicitantes de subvenciones, la CCA podría identificar a personas clave de las fundaciones y abrir las puertas correspondientes.

2.4.2.4 Agricultura orgánica

Frente a la expansión urbana y las condiciones desfavorables del comercio, diversos agricultores (entre ellos los de Morelos, México), han optado por los cultivos orgánicos, cuyos mercados son prometedores. Sin embargo, se enfrentan al problema de cómo cumplir con los requisitos de exportación de América del Norte y Europa. Un problema relacionado es la introducción de lineamientos normativos y procedimientos respetuosos del ambiente para cultivar y procesar yerbas, incluidas las especies silvestres indígenas recolectadas por su valor medicinal o aromático.

2.4.2.5 Armonización de medidas para laboratorios ambientales

La armonización de la certificación para los productos orgánicos es parte del problema más amplio de armonización de las medidas en los análisis de los laboratorios ambientales. Tal armonización requerirá la incorporación de sistemas de control de calidad como los que tiene ISO Guía 25, para fomentar y aumentar la compatibilidad de medidas ambientales entre los tres miembros de TLC. También, se requiere el desarrollo y uso apropiado de los materiales de referencia, necesarios para garantizar la calidad de las medidas ambientales. Un objetivo importante será un programa de certificación de laboratorios participantes, para la aceptación recíproca de las medidas analíticas hechas en los laboratorios acreditados de los tres países.

2.4.2.6 Normas de fabricación

Las operaciones de los fabricantes en EU y Canadá están adoptando las normas ISO 14000, y México —para mantenerse competitivo— deberá obtener luz verde del gobierno para instrumentar estas normas estrictas de manejo ambiental.

2.4.2.7 Manejo de áreas protegidas, tierras agrícolas y desarrollo urbano

Los participantes expresaron su preocupación por la preservación y el manejo de las áreas protegidas, incluidos los bosques amenazados por los incendios y la continua incorporación de tierras agrícolas a proyectos urbanos. Sin dejar de reconocer los actuales esfuerzos para facilitar el intercambio de información y establecer nexos entre los encargados del manejo de las áreas protegidas en Estados Unidos y en México, se considera apremiante intensificar dichos esfuerzos, sobre todo porque las áreas urbanas —en especial en el centro de México— invaden los parques cercanos que a menudo conservan lo único que queda de la flora y fauna del país. Los representantes de la CCA señalaron que a la Comisión le gustaría coordinar y poner de relieve los actuales esfuerzos en materia de gestión de las áreas protegidas y los parques, pero que ese asunto correspondía a las jurisdicciones de los gobiernos federales, estatales y municipales. Se reconoció, sin embargo, que México no cuenta con la tecnología necesaria para controlar los incendios forestales que amenazan los parques nacionales ni con las técnicas necesarias para servirse de los incendios como un método de manejo forestal.

Un problema relacionado es la pérdida de tierras agrícolas a causa del desarrollo urbano. Como este fenómeno se presenta en los tres países y tiene implicaciones ambientales y comerciales, se sugirió que la Comisión lo examine mediante un grupo de estudio. Es cierto que 70 por ciento de los mexicanos vive en áreas urbanas sujetas a problemas de agua, alcantarillado y contaminación, pero se consideró importante preservar los pueblos y las tierras agrícolas con forma de vida comunitaria. Los representantes de la CCA confirmaron que la pérdida de tierras agrícolas por el desarrollo urbano es un problema creciente en las tres naciones, no sólo en México. Señalaron también que el problema ha llamado la atención de varias ONG, incluido el Fideicomiso para la Tierra Agrícola de Estados Unidos (*American Farmland Trust*) que hace poco dio a conocer un informe sobre este problema en EU. En México, el Fondo Mundial para la Naturaleza y Pronatura se ocupan de la preservación de la biodiversidad y los espacios abiertos.

2.4.2.8 Ecoturismo

Una solución para muchos de los problemas descritos en la sección anterior es el ecoturismo, que proporciona a la creciente población urbana el acceso a espacios verdes y le da la oportunidad de observar prácticas ecológicas racionales. Al tiempo que disfrutan de la naturaleza, proporcionan ingresos a los agricultores locales en su transición hacia una agricultura sustentable y demuestran a los municipios y agricultores que es económicamente viable preservar las tierras agrícolas y los cinturones verdes en las áreas urbanas. Aunque hoy en día un proyecto de ecoturismo en México recibe recursos financieros del FANCA, el ecoturismo ha atraído la atención desde el Ártico hasta la selva Lacandona; de hecho es así en toda América del Norte en donde se le considera como un medio para permitir a los habitantes rurales conservar su modo de vida y generar ingresos al tiempo que preservan el ambiente.

2.4.2.9 Incineración de desechos

Los incineradores de desechos médicos (IDM) son una fuente mayor de contaminación por mercurio y dioxinas. Sin embargo, en la actualidad dos tercios de los IDM en Estados Unidos no tienen dispositivos para el control de la contaminación. El mercurio orgánico es una toxina progresiva que los humanos absorben y es fácilmente transferida a los fetos. La contaminación por dioxina tiene una conexión de ruptura endocrina, cáncer, anormalidades en el desarrollo, y la disminución de los niveles de testosterona. Productos de PVC, como las bolsas de suero y sangre, y el equipo de terapia respiratoria, crean dioxinas cuando no son destruidos completamente en el incinerador. Una solución de baja tecnología es clasificarlos por su origen para que los de naturaleza patológica (partes de cuerpos) y ciertos productos farmacéuticos sean incinerado en una planta fuera de sitio y los residuos biológicos peligrosos sean depositados en rellenos, previa esterilización. Otros programas de segregación se pueden usar para recolectar desechos de mercurio, pilas de aparatos fijos de fluorescencia y otros desechos peligrosos, para reciclado o disposición como residuos tóxicos. Se sugirió que la educación en este tipo de segregación sea obligatoria para los trabajadores de salubridad.

2.4.2.10 Agua

El manejo del agua padece de enfoques fragmentados, adoptados en América del Norte en respuesta a preocupaciones y problemas regionales. Los participantes observaron que se requiere una política integrada para el manejo del agua, que incluya normas de uso de los recursos superficiales y subterráneos. Los participantes pidieron que la CCA reconozca que el manejo del

agua se da de manera fragmentada y que se desarrolle un enfoque holístico sobre la calidad, cantidad y uso regional del agua, enfocado a la conservación y protección. La iniciativa podría incluir las aguas costeras (y su papel en el transporte de contaminantes) y humedales.

2.4.2.11 Protección para mamíferos terrestres de amplio rango

Ecologistas que trabajan en las Montañas Rocallosas sugirieron que si se toman las medidas para conservar de forma autosustentable las poblaciones de tan sólo cuatro especies, (osos grizzly, lobos, glotones y linces) se podría conservar, de hecho, 80 por ciento de la flora y fauna nativa de las Rocallosas. En apoyo a este hallazgo, 82 organizaciones participan en la Iniciativa de Conservación de Yellowstone a Yukón, esfuerzo binacional que intenta conservar la biodiversidad natural de las Montañas Rocallosas por medio de un sistema de interconexión de 3 mil kilómetros de áreas protegidas y corredores de hábitat de vida silvestre.

2.4.2.12 Notificación de sustancias nuevas

Los gobiernos de Canadá y Estados Unidos tienen programas de evaluación de nuevas sustancias químicas, con los que se busca que el público tenga seguridad. No hay, sin embargo, reconocimiento mutuo de estas evaluaciones. La disparidad, se indicó, puede tener efectos económicos, como barreras comerciales, y ambientales, como retrasos en la introducción en otros países de productos “verdes”, mismos que frecuentemente están disponibles primero en Estados Unidos. Aunque México no tiene un programa de evaluación, se informó que se está considerando la forma en que dicho programa puede ser desarrollado para satisfacer las necesidades internas, tomando en cuenta la experiencia de Canadá y Estados Unidos.

2.4.3 Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones son aplicables a asuntos comunes que se identificaron en México, Canadá, y Estados Unidos.

- *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*. El Consejo debería revisar la eficacia del proceso de Peticiones del Artículo 14, procurando mayor flexibilidad en el mismo, siempre que sea posible. En términos generales, el Consejo debe fomentar que las Partes aumenten el financiamiento y el compromiso político en el cumplimiento del ACAAN. Se debe procurar también la participación plena de las provincias canadienses que aún no firman el ACAAN.
- *Ambiente y comercio*. La conexión entre medio ambiente y comercio, y los efectos que la actividad comercial puede tener en el ambiente y la salud humana, deberán tener un papel central en la misión de la CCA, con un enfoque de ecosistema integral para buscar la solución a los problemas que se identifiquen.
- *Programa de trabajo de la CCA (General)*. Se sugiere la inclusión de las siguientes prioridades en el programa de trabajo de la CCA: promoción de asistencia técnica; desarrollo de la capacidad, entrenamiento, transparencia e intercambio de información; investigación de asuntos que relacionan comercio y ambiente (subsidiarios e internalización de costos ambientales, por ejemplo); uso de Indicadores de Progreso Auténtico en los *Informes de Estado de Ambiente* de CCA (en lugar de indicadores económicos basados en el PNB o el

PIB); incorporación de una visión de largo plazo en la planificación estratégica; perfeccionamiento de las bases de datos y el monitoreo; clarificación del lugar que la salud pública ocupa en todas las áreas del programa de trabajo; identificación de las oportunidades para fomentar la cooperación entre las Partes para el cumplimiento de acuerdos ambientales internacionales: mejorar la relación con otras instituciones ambientales de América del Norte, y procurar una comunicación más estrecha con las ONG ambientales. Desde una perspectiva práctica, la CCA debe procurar la aprobación más temprana de su programa de trabajo y su presupuesto.

- *Iniciativa para el Manejo Racional de Sustancias Químicas.* El borrador del Plan de Acción Regional de América del Norte sobre mercurio se debe revisar completamente para que refleje los estudios recientes en la materia, entre ellos los de la propia CCA, la Agencia de Protección Ambiental y el Noreste/Este de Canadá. El borrador que resulte del proceso de revisión se debe difundir para comentarios del público.
- *Proyecto Efectos Ambientales del TLC.* El Consejo debe asegurarse de que este proyecto llegue a su conclusión en tiempo.
- *Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA).* Cuando sea una ONG de Estados Unidos o Canadá la titular de un proyecto del FANCA que se realiza en México, la Comisión debería asegurar que los intereses y las preocupaciones de la comunidad mexicana se reconozcan y estén representadas en la naturaleza del proyecto financiado.
- *Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA)* La CCA debería procurar el apalancamiento de fundaciones para los proyectos del FANCA y proporcionar información en su página de Internet, y otros medios, sobre fuentes adicionales de financiamiento para proyectos ambientales y de comercio.
- *Tecnología adecuada/baja tecnología.* Que la Comisión aborde las múltiples dimensiones del problema del uso del agua es probablemente la mejor manera de poner en perspectiva el problema del alcantarillado en México. El aspecto más importante, sin embargo, es que la CCA se percate de la importancia de la aplicación de las tecnologías adecuadas.
- *Agricultura orgánica.* Reconociendo que corresponde al mandato de la Comisión examinar los asuntos ambientales relacionados con el comercio, así como fomentar la armonización de normas para productos que no tienen efectos ambientales negativos, la CCA debería considerar la posibilidad de reunir un panel trinacional de expertos que examine el problema de certificación de los productos orgánicos en México, incluidas las yerbas silvestres y cultivadas, y determine las medidas necesarias para formular lineamientos comunes para América del Norte en materia de producción, cosecha y técnicas de procesamiento.
- *Armonización de las mediciones ambientales.* Debe iniciarse un esfuerzo trinacional para mejorar la compatibilidad de las mediciones ambientales en los laboratorios de análisis de sustancias químicas en los tres países, quizá trabajando a partir de sistemas de manejo del tipo del ISO Guía 25 para el aseguramiento de la calidad. Tal esfuerzo debe incluir el desarrollo y uso adecuado de los materiales de referencia necesarios para asegurar la calidad de las medidas ambientales. Un objetivo de esta iniciativa sería la certificación de los laboratorios participantes y la aceptación mutua de las medidas en laboratorios acreditados en los países

del TLC.

- *Estándares de fabricación.* Para dar continuidad al Memorándum de Entendimiento firmado por la Comisión y grupos empresariales de los tres países para promover talleres de ISO 14000 y entrenamiento a empresas mexicanas, la Comisión debería fomentar mayor reconocimiento en México del valor de las normas ISO y su papel en el logro de mayor competitividad, tal vez incorporando algún aspecto de este asunto en sus actuales programas. Es el sector privado, sin embargo, el que debería desempeñar un papel preponderante en este esfuerzo.
- *Manejo y certificación forestal.* Un esfuerzo colectivo de los tres gobiernos o una declaración de prioridad por parte de la Comisión debería abordar los problemas asociados con el manejo forestal, en especial el combate contra los incendios en México. Esencial en tal esfuerzo sería la participación de los indígenas del Sureste de México, los ecologistas y el personal contra incendios. Para este problema sería conveniente explorar aspectos del proyecto trinacional de Bosques Modelo. Es posible que la certificación forestal sea una solución para algunos de estos problemas.
- *Incineración de desechos.* La incineración no esencial de desechos médicos debe eliminarse en todos los países. Aparte de las partes de cuerpos y algunos medicamentos, los desechos pueden tratarse con seguridad usando tecnologías alternativas, como la esterilización. Los productos de PVC deben dejar de utilizarse en la industria de la salud.
- *Agua.* El plan de trabajo de la CCA debe incorporar una iniciativa sobre la calidad y cantidad de los recursos acuíferos en América del Norte de una manera holística, enfocado a la conservación y la protección.
- *La protección del mamífero terrestre.* Como una prueba de su compromiso con la biodiversidad y los programas comunitarios, la CCA podría incluir en su programa de trabajo de 1998 la Iniciativa de Conservación Yellowstone a Yukón, como proyecto piloto, tal vez junto con el Proyecto Isla de Cielo, esfuerzo similar en la frontera de EU y México.

3. Perspectivas del CCPC

3.1 Transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos en América del Norte

Peter A. Berle, Miembro del CCPC

En el transcurso de la consulta pública en la Ciudad de México, Vancouver y Pittsburgh sobre “Transporte a grandes distancias de contaminantes atmosféricos en América del Norte”, surgieron varios temas importantes, entre ellos:

La necesidad de una acción firme, inmediata y coordinada para abordar el transporte de contaminantes que afecta a Canadá, Estados Unidos y México. El énfasis se debe poner en la acción, no en el simple monitoreo de las rutas de los contaminantes.

La igualdad debe ser un elemento fundamental en la formulación de la política y planes de acción. El llamado a la igualdad tomó varias formas. Se recomendó que un “conjunto de estándares” se aplique para proteger a las poblaciones más vulnerables, aunque vivan en un país diferente al de la fuente contaminante. Un ejemplo es el de los viejos y jóvenes del ártico, afectados por contaminantes atmosféricos que se emiten México y Estados Unidos. Pero igualdad significa también que exista la posibilidad de establecer estándares diferentes que tomen en cuenta las diferencias de proceso y estructura económica de los tres países. Un elemento en el concepto de igualdad es el de asegurar acceso igual a los datos y tener datos comparables de los tres países. Un fondo común puede facilitar la recolección de datos suficientes para apoyar la acción y combatir las desigualdades.

El enfoque de ecosistema recibió apoyo generalizado como forma de control de los contaminantes atmosféricos, más que el enfoque sustancia por sustancia. Un aspecto puede ser el tratamiento de contaminantes por sector fuente, como agricultura, transporte, etc.

Los representantes de entidades de control de los contaminantes atmosféricos de los tres países expresaron su preocupación por el riesgo de que los recortes presupuestales puedan afectar su capacidad de monitoreo de la calidad del aire. También, señalaron la necesidad de una base de datos común que sea accesible. La necesidad para el monitoreo y la falta de datos no debe ser una excusa para el retraso de acciones contra la contaminación.

La educación pública debe ser un elemento esencial de cualquier estrategia. La educación, junto con protocolos comunes y acceso a la información, generará credibilidad. Sin credibilidad, ninguna acción de protección puede ser eficaz.

Los talleres produjeron varias recomendaciones específicas, mismas que se incluyen en este Informe.

3.2 Cumplimiento voluntario de la legislación ambiental en América del Norte

Michael E. Cloghesy, Miembro del CCPC

Los participantes de las tres consultas públicas estuvieron de acuerdo en que el uso del término “medidas voluntarias para asegurar el cumplimiento” es más preciso que “cumplimiento voluntario”. Los siguientes puntos recogen los principales temas de las consultas públicas:

- Las medidas voluntarias no se deben ver como un sustituto del papel gubernamental en la fijación de las normas ambientales y la responsabilidad de su cumplimiento.
- Las medidas voluntarias pueden apoyar o complementar un sistema regulador.
- A corto plazo, los gobiernos involucrados en una programa de medidas voluntarias no se benefician de reducciones en la demanda de recursos.
- El incremento en el uso de medidas voluntarias puede resultar en la marginación del público en la toma de decisiones importantes. Es necesario, por tanto, que se ponga énfasis en los valores de transparencia, franqueza y participación en el mismo proceso.
- Para que las medidas voluntarias tengan éxito, es necesario un cambio cultural en la sociedad y el gobierno, la industria y el público. Al mismo tiempo, sin embargo, es con la experiencia de este tipo de programas que el cambio comienza a producirse.
- A la fecha, han tenido éxito varios programas piloto en Canadá y Estados Unidos sobre medidas voluntarias.
- Se recibieron opiniones de representantes del gobierno y la industria en el sentido de que las medidas para proteger el medio ambiente pueden ser vistas como una forma de reducir gastos. En lugar de buscar cambios a corto plazo (soluciones “de final del tubo”), se obtiene una ventaja mayor cuando se cambian aspectos duraderos, como el diseño del proceso, que pueden eliminar las emisiones y retirar a la compañía de la esfera regulatoria.
- Un fabricante pequeño en México sugirió que las medidas voluntarias pueden incluir flexibilidad de parte del gobierno en aspectos administrativos de regulación que son más pesados. Se aceptó que las compañías pequeñas o medianas requieren asistencia especial y/o flexibilidad gubernamental para cumplir con el marco regulatorio.
- Si son diseñadas adecuadamente para incluir la participación pública y comunitaria, las medidas voluntarias pueden ser una solución benéfica tanto para el gobierno como para la iniciativa privada.

3.3 Redes de trabajo ambiental entre las comunidades de América del Norte

Iván Restrepo, Miembro del CCPC

Los participantes señalaron que se requiere crear o fortalecer, según sea el caso, las redes ambientales entre las comunidades de América del Norte, especialmente por la importancia que el trabajo comunitario tiene en la tarea de protección del medio ambiente y en el objetivo de lograr el desarrollo sustentable.

Sin embargo, grandes grupos de población no tienen los recursos técnicos ni las instalaciones para el acceso a comunicaciones adecuadas, obstáculo importante para el logro de los objetivos comunes. Un ejemplo son las comunidades indígenas y rurales, precisamente donde se localizan los recursos naturales y la biodiversidad más importante y en donde el riesgo de daño ambiental es latente. Además, con frecuencia son estas comunidades las que están en la mejor posición de enseñarnos cómo manejar racionalmente los recursos.

Los participantes expresaron que se requiere de información suficiente, confiable y oportuna tanto sobre los asuntos relacionados con el medio ambiente como los que tienen que ver con la salud y el comercio, y que es necesario asegurar que haya coordinación entre los organismos gubernamentales responsables. La información debe ser accesible para toda la sociedad.

Durante los talleres, los participantes señalaron que es necesario aumentar la capacidad técnica de las redes ambientales ya establecidas, crear nuevas y conectar a los usuarios. Se insistió en que, puesto que no existe un único estándar técnico para configurar e integrar a las redes, se deberá procurar que se promuevan con intensidad aquellos sistemas que mejor reflejen las condiciones sociales, culturales y económicas de los distintos grupos.

Para que se adquieran e instalen las redes más adecuadas para difundir la información, se requiere del financiamiento y apoyo logístico para adquirir los sistemas apropiados, cargar la información e interconectar a los diversos usuarios. Este financiamiento podría obtenerse a través de incentivos fiscales y tarifas especiales por parte del sector público, además de a través de iniciativas privadas.

También, se manifestó que los medios de comunicación necesitan dedicar más espacio y recursos a la agenda ambiental. Además, las entidades gubernamentales deben proporcionar la capacitación adecuada a sus centros de comunicación para que puedan cumplir con sus responsabilidades de comunicación y difusión de información, y aseguren la coordinación con otras fuentes de datos, como universidades, centros de investigación, la industria y las ONG.

Aun cuando la mayor parte de las propuestas que se hicieron están comprendidas en las responsabilidades a largo plazo de la CCA, los participantes se pusieron de acuerdo en algunas acciones que se pueden llevar a cabo a corto plazo por estar dentro de las posibilidades actuales de la Comisión o de los gobiernos correspondientes. Algunas de esas acciones son:

1. Hacer un diagnóstico del estado actual de las redes de información ambiental en los tres países, señalando las dificultades de acceso a los sistemas de información y dando atención especial a las áreas que requieran acción prioritaria.
2. Después del diagnóstico, auspiciar una reunión con los administradores de redes. Se recomienda que se cuente con la participación de los responsables de la difusión de información ambiental en las oficinas gubernamentales. Como resultado de la evaluación y su análisis, se pueden iniciar diversas acciones. Entre otras:
 - Reconocer la necesidad de apoyo financiero para capacitar personal en los diversos medios de comunicación: Internet, radio, televisión y periódicos;
 - Establecer asuntos prioritarios y unificar criterios, metodología e indicadores ambientales, y
 - Establecer un sistema de comunicación entre las redes existentes.
3. Como proyecto piloto, fomentar la instalación de Internet y otros sistemas de comunicación en bibliotecas públicas de los tres países. Esta recomendación es más factible si existe apoyo del sector privado.

4. Que la CCA intente obtener apoyo del sector privado, para garantizar las necesidades de apoyo técnico para la instalación y operación de las redes.
5. Intensificar los esfuerzos de difusión de información ambiental, de manera que se establezcan vínculos con los medios de comunicación, universidades, industria, ONG y otros usuarios potenciales.
6. No debe posponerse más el establecimiento de un sistemas de comunicación entre los consejos nacionales de los tres países, asunto todavía no resuelto.

Sin embargo, para que se tenga éxito en el manejo de la comunicación ambiental, es necesario tener presente que un elemento esencial es la participación de la comunidad, no sólo como receptora, sino como fuente de información. En este contexto, es fundamental que se garantice y haga posible el derecho a la información en asuntos ambientales, de salud, comercio y actividades relacionadas.

3.4 Otros temas ambientales, incluida la evaluación del ACAAN

Jean Richardson, Miembro del CCPC

Observaciones generales sobre las consultas públicas. En los últimos tres años, los comentarios que resultaron de las consultas públicas han cambiado, tanto en sustancia como en presentación. Tres años atrás, muchas veces los comentarios fueron limitados a asuntos locales y el tono de la presentación frecuentemente reflejó enojo con los gobiernos y temor por la contaminación. En 1997, los comentarios son más trinacionales y llenos de posibilidades para la armonización creciente de los asuntos ambientales. Las presentaciones ya consideran asuntos “verdes” tanto como los problemas; el público ofrece opciones de tecnología baja para resolver los problemas potenciales. Además, el público ya puede ver las conexiones entre la protección ambiental y la conservación, también los beneficios económicos y de salud a largo plazo.

Estos cambios indican que estamos creando confianza entre los ciudadanos y hemos creado una organización, la CCA, que ofrece esperanza en un futuro mejor. Ello, por otra parte, también ha aumentado las expectativas del público de que las Partes hagan mejoras que pueden dar un mejor ambiente, economías diversificadas y vidas más sanas para la próxima generación.

Puntos de preocupación. Este año, el público enfocó muchas veces las conexiones entre el medio ambiente y la economía con la salud humana. Por ejemplo:

- La necesidad de un enfoque trinacional en temas relacionados con el agua, su conservación y preservación tanto en cantidad como en calidad.
- La necesidad de un enfoque trinacional sobre incineración de desechos, incluidos los médicos e industriales, y el uso de soluciones de baja tecnología para disminuir la cantidad de desechos que entra al flujo para incineración.
- La necesidad de un enfoque trinacional sobre estándares de certificación en la agricultura orgánica y el intercambio de técnicas.
- La necesidad de un enfoque trinacional sobre certificación de estándares forestales y la

necesidad de la armonización de estándares en la industria.

Evaluación del ACAAN

- El público está satisfecho con el ACAAN y con la posibilidad que el Acuerdo le brinda de entregar información a la CCA.
- El público pide que la CCA aborde con más claridad las relaciones entre el ambiente y el comercio.
- El público llama a un mayor compromiso político de las Partes para con el ACAAN, su visión y sus objetivos, y a un mayor compromiso con el trabajo de la CCA.

Apéndice A: Lista de los integrantes del Comité Consultivo Público Conjunto

CANADÁ

T.M. (MIKE) APSEY

President & Chief Executive
Officer Council of Forest
Industries
555 Burrard Street, Suite 1200
Vancouver, British Columbia V7X 1S7
TEL: (604) 684-0211
FAX: (604) 687-4930
e-mail: apsey@cofiho.cofi.org

MICHAEL E. CLOGHESY

Président
Centre patronal de l'environnement du Québec
640 St-Paul West, Suite 206
Montreal, Quebec H3C 1L9
TEL: (514) 393-1122
FAX: (514) 393-1146
e-mail: cpeq@generation.net

LOUISE COMEAU

Climate Change Coordinator
Sierra Club of Canada
1 Nicholas Street, Suite 412
Ottawa, Ontario K1N 7B7
TEL: (613) 241-4611
FAX: (613) 744-8664
e-mail: louise@web.apc.org

JACQUES GÉRIN

Président
Hatch & Associés Inc.
5 Place Ville-Marie, Suite 200
Montreal, Quebec H3B 2G2
TEL: (514) 861-0583
FAX: (514) 397-1651
e-mail: jgerin@hatch.ca

MARY SIMON

Ambassador for Circumpolar Affairs
Ministry of Foreign Affairs and
International Trade
Lester B. Pearson Building
125 Sussex Drive
Tower B-4-226
Ottawa, Ontario K1A 0G2
TEL: (613) 992-6588
FAX: (613) 944-1852
e-mail: mary.simon@extott07.x400.gc.ca

MÉXICO

GUILLERMO BARROSO

Representante
Sector Empresarial Mexicano
Sierra Nevada 755
Col. Lomas de Chapultepec
México, D.F. 11000
TEL: (525) 202-8309 / 202-9155
FAX: (525) 520-5412 / 520-1695
e-mail: 03144.3071@compuserve.com

JORGE A. BUSTAMANTE

Presidente
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
Abelardo L. Rodriguez 2925
Tijuana, Baja California 22320
TEL: (526) 361-3300 / 631-3540
FAX: (526) 631-3555
e-mail: jorgeb@colef.mx

MARÍA CRISTINA CASTRO

Directora
Planación Integral y Gráfica
Ostra # 15
SM 27
Cancún, Quintana Roo 77509
TEL: (529) 884-2564
FAX: (529) 884-8064
e-mail:
consultor@cancun.rce.com.mx

IVÁN RESTREPO

Director
Centro de Ecología y Desarrollo, A.C.
Santa Margarita 526
Col. Del Valle
México, D.F. 03100
TEL: (525) 575-1299 / 575-3604
FAX: (525) 575-1266
e-mail: cecodes@laneta.apc.org

ESTADOS UNIDOS

PETER A. BERLE

P.O. Box 881
Stockbridge, Massachusetts 01262
TEL: (413) 298-0061
FAX: (413) 298-0069
e-mail: pberle@audubon.org

DAN MORALES

Attorney General
Natural Resources Division
209 West 14th Street, 10th Floor
Austin, Texas 78701
TEL: (512) 463-2107
FAX: (512) 463-2063

JONATHAN PLAUT

3 Ashland Rd.
Summit, New Jersey 07901
TEL: (908) 273-4127
FAX: (908) 273-6836
e-mail: jplaut@aol.com

JEAN RICHARDSON

Director, EPIC Project
Environmental Program
University of Vermont
153 South Prospect Street
Burlington, Vermont 05405
TEL: (802) 656-4055
FAX: (802) 656-8015
e-mail: jean_richardson@together.org

JOHN D. WIRTH

President
North American Institute
708 Paseo de Peralta
Santa Fe, New Mexico 87501
TEL: (505) 982-3657
FAX: (505) 983-5840
e-mail: naminet@santafe.edu