

Las Instituciones del TLC

Rendimiento y potencial ambiental
de la Comisión de Libre Comercio
y otros organismos relacionados



Esta publicación fue preparada por el Secretariado de la CCA y no necesariamente refleja los puntos de vista de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

El contenido se puede reproducir en cualquier formato, todo o en partes, para fines educativos o no lucrativos, sin el permiso especial del Secretariado de la CCA, siempre y cuando se cite la fuente. La CCA agradecería recibir una copia de cualquier publicación o material que use como fuente este documento.

Edición al cuidado de la Coordinación de Comunicación y Difusión Pública del Secretariado de la CCA.

Para mayor información sobre ésta u otras publicaciones de la CCA, comunicarse a:

Comisión para la Cooperación Ambiental

393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200

Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9

Tel: (514) 350-4300 • Fax: (514) 350-4314

<http://www.ccc.org>

ISBN 2-922305-16-3

© Comisión para la Cooperación Ambiental, 1997

Dépôt légal-bibliothèque nationale du Québec, 1997

Dépôt légal-bibliothèque nationale du Canada, 1997

Disponible en français/ Available in English

Impreso en Canadá

Papel:

50 por ciento reciclado,
con 30 por ciento
postconsumo, sin barniz
ni sustancias clorinadas

Tinta:

A base de
aceite vegetal,
sin cloro ni
metales pesados

Lavado de prensas:

Sin alcohol isopropílico,
menos de uno por ciento
de compuestos orgánicos
volátiles

Solventes:

Bajos en
compuestos
volátiles

Diseño y formación:

Mosaïc
design
communication

Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

Perfil

En América del Norte todos compartimos recursos vitales: aire, océanos, ríos, montañas y bosques. En conjunto, estos recursos naturales son la base de una vasta red de ecosistemas que sostienen nuestra subsistencia y bienestar. Para que continúen siendo fuente de vida y prosperidad, estos recursos deben ser protegidos. Esa tarea es una responsabilidad que comparten Canadá, Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional integrada por Canadá, EU y México. Fue creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio (TLC).

La CCA realiza su trabajo a través de la combinación de esfuerzos de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el cuerpo gobernante y está integrado por representantes a nivel de gabinete de cada uno de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El Comité Consultivo Público Conjunto está integrado por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con la función de asesorar al Consejo en asuntos materia del Acuerdo.

Misión

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

Índice

Prefacio	6
Siglas y acrónimos	8
1.0 Aspectos institucional y ambiental del TLC:	
Panorama general y resumen de las conclusiones	10
1.1 Introducción	10
1.2 Primeros tres años del TLC	11
1.3 El TLC y el medio ambiente	12
1.4 Descripción del estudio	14
1.5 Resumen de las conclusiones	15
2.0 La Comisión de Libre Comercio	
y sus organismos afines	20
2.1 El Secretariado de la CLC	24
2.2 El Secretariado Coordinador del TLC	25
2.3 Otros organismos oficiales y de la CLC	26
2.4 Comité de Medidas Relativas a Normalización	27
2.4.1 Subcomité de Normas de Transporte Terrestre	29
2.4.2 Consejo de Normas Automotrices	34
2.5 Instituciones relacionadas con la agricultura	37
2.5.1 Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	38
2.5.2 Comité de Comercio Agropecuario	46
2.5.3 Comité de Comercio de Bienes	47
3.0 Otras instituciones relacionadas con el medio ambiente	49
3.1 Grupo Consultivo de Transporte	49
3.2 Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética	50
3.3 Grupo de Salud	51
4.0 La Comisión para la Cooperación Ambiental	52
4.1 Los órganos de la CCA	53
4.1.1 Consejo	53
4.1.2 Secretariado	54
4.1.3 Comité Consultivo Público Conjunto	55
4.1.4 Otros organismos de la CCA	56
4.2 Relaciones entre la CCA y las instituciones del TLC	57
5.0 Conclusiones	60
Anexo A: Organismos intergubernamentales del TLC	67
Anexo B: Panorama de las instituciones del TLC	69
Anexo C: Cuestionario de la entrevista	75
Referencias	76
Organigrama: Principales instituciones del TLC relacionadas con el medio ambiente	

Prefacio

Este estudio sobre el desempeño y el potencial ambientales de las instituciones creadas por el Tratado de Libre Comercio (TLC) es una importante contribución a la Fase II del Proyecto “Efectos ambientales del TLC” de la Comisión para la Cooperación Ambiental. El proyecto es una respuesta directa al Artículo 10(2)(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), así como al Artículo 10(6) del mismo, que demanda la cooperación entre la Comisión de Libre Comercio (CLC) creada por el TLC y la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) para alcanzar los objetivos ambientales del TLC y evaluar sus efectos en el medio ambiente. El objetivo del proyecto es diseñar una estructura que permita un monitoreo continuo de los cambios ambientales que ocurran en América del Norte a raíz del TLC y de los acuerdos paralelos negociados conjuntamente.

En el verano de 1995, la CCA empezó la fase exploratoria del proyecto. La Fase I se centró en los elementos esenciales del TLC y en su régimen más general, así como en sus efectos directos e inmediatos en el comercio y en los flujos de inversión dentro de América del Norte. En mayo de 1996, el Proyecto Efectos del TLC entró en su segundo año, correspondiente a la Fase II. En respuesta a las expresiones repetidas de que los efectos del TLC en el medio ambiente de América del Norte dependerían de que docenas de instituciones intergubernamentales trilaterales aplicaran, dirigieran y difundieran dicho régimen, la CCA incorporó el examen de dichas instituciones dentro de la Fase II de su proyecto.

Este estudio realiza un acercamiento a la forma en que las instituciones económicas del TLC se han desempeñado en el cumplimiento de las responsabilidades y el potencial para el fortalecimiento ambiental especificados en el texto del Tratado, y cómo han actuado sinérgicamente con las instituciones ambientales del TLC. Específicamente, el estudio identifica y valora la actuación de estas instituciones durante sus primeros tres años, y evalúa la forma en que podrían consolidarse. Las instituciones relacionadas con el medio ambiente que se seleccionaron para el tratamiento más detallado fueron las que se consideró tenían mayor posibilidad de contribuir al cumplimiento del objetivo general del Proyecto Efectos del TLC en su segundo año, a saber: producir un marco de trabajo general detallado para evaluar los efectos ambientales, y llevarlo a cabo en parte a través del examen de asuntos prioritarios en los sectores de agricultura y energía. El estudio también servirá como base para estrechar la cooperación entre los organismos ambientales y comerciales, particularmente aquellos cuyo mandato refleja un intento de establecer importantes vínculos entre los intereses económicos y la protección ambiental.

Este informe fue preparado por John Kirton, quien encabeza el equipo del Proyecto Efectos del TLC y es profesor de ciencia política en la Universidad de Toronto, y Rafael Fernández de Castro, profesor de ciencia política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Los autores y la CCA reconocen la importante contribución de Sanford Gaines, de la Universidad de Houston. Otros miembros importantes del grupo de investigación de este estudio fueron John Audley, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Purdue; Armand de Mestral, de la Facultad de Leyes de la Universidad McGill, y Raoul Hinojosa, profesor de economía en la Universidad de California en Los Ángeles.

Numerosos miembros de los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos que participan en el trabajo de las instituciones del TLC aceptaron participar en la serie de entrevistas especializadas que formaron el núcleo de este estudio (véase el Anexo C). Agradecemos su cooperación. La CCA reconoce también el trabajo del Grupo Asesor del Proyecto Efectos del TLC, cuyos miembros revisaron los avances de este estudio y proporcionaron consejos y asesoría. Finalmente, la CCA desea agradecer a Julie Soloway, coordinadora de investigación del Proyecto Efectos del TLC, por su muy importante contribución, y a Cecilia Brain, asistente de investigación del autor principal.

A pesar de que este informe es necesariamente preliminar, en buena medida debido a que la operación y las actividades de muchas instituciones del TLC apenas están tomando forma, se espera que la investigación y análisis que proporciona sirva como base para una discusión y exploración más profundas en los próximos años.

Sarah Richardson

Jefe de Programa,

Medio Ambiente y TLC

Febrero de 1997

Siglas y acrónimos

ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
Aclaan	Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte
ALC	<i>Canada-US Free Trade Agreement</i> (Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EU)
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APEC	<i>Asia Pacific Economic Cooperation Forum</i> (Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico)
BDAN	Banco de Desarrollo de América del Norte
CAT	Comité de Comercio Agropecuario
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCL	Comisión para la Cooperación Laboral
CCN	Comité Consultivo Nacional
CCPC	Comité Consultivo Público Conjunto
Cicoplafest	Comisión Intersecretarial para el Control de Plaguicidas, Fertilizantes y Sustancias Tóxicas
CLC	Comisión de Libre Comercio (TLC)
CNA	Consejo de Normas Automotrices
CMSF	Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
CMRN	Comité de Medidas Relativas a Normalización
Cocef	Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza
CVSA	<i>Commercial Vehicle Safety Alliance</i> (Alianza sobre Seguridad en Vehículos Comerciales)
DFAIT	<i>Department of Foreign Affairs and International Trade</i> (Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá)
DOT	<i>Department of Transportation</i> (Departamento de Transporte de EU)
ECE	<i>Evaluation Committee of Experts</i> (Comité de Evaluación de Expertos)
EPA	Agencia de Protección Ambiental de EU
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FDA	<i>Food and Drug Administration</i> (Administración de Fármacos y Alimentos de EU)
GAO	<i>General Accounting Office</i> (Oficina General de Contaduría de EU)

GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GCT	Grupo Consultivo de Transporte
INE	Instituto Nacional de Ecología
ISO	<i>International Standards Organization</i> (Organización Internacional de Normas)
NAPPO	<i>North American Plant Protection Organization</i> (Organización de Protección de Flora de América del Norte)
NHTSA	<i>National Highway Traffic Safety Administration</i> (Oficina de Seguridad de Tráfico Carretero de EU)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organismo no Gubernamental
PMRA	<i>Pest Management Regulatory Agency</i> (Agencia Reguladora para el Manejo de Plagas, de Canadá)
PCIA	Programa Comunitario de Inversión y Ajuste (<i>Community Adjustment and Investment Program</i>)
RCEU	Representación Comercial de Estados Unidos
SCTLC	Secretariado Coordinador del TLC
Sagar	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SAGIT	<i>Sectoral Advisory Group on International Trade</i> (Grupo Asesor Sectorial sobre Comercio Internacional, de Canadá)
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secofi	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SNTT	Subcomité de Normas de Transporte Terrestre
SNTT I	Normas del Conductor y del Vehículo
SNTT II	Peso y Dimensiones de los Vehículos
SNTT III	Dispositivos para el Control de Tránsito en Carretera
SNTT IV	Transporte Ferroviario
SNTT V	Transporte de materiales peligrosos
Ssa	Secretaría de Salud
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea

1.0

Aspectos institucional y ambiental del TLC: panorama general y resumen de las conclusiones

1.1

Introducción

Integrada por tres comisiones ministeriales y alrededor de 50 comités, subcomités y grupos de trabajo, la red de instituciones intergubernamentales trilaterales creadas por el Tratado de Libre Comercio (TLC) está ampliando el nivel y la profundidad de la cooperación entre los tres países firmantes del Tratado —Canadá, México y Estados Unidos. Este estudio aborda la estructura y las actividades iniciales de estas instituciones, centrándose en aquellas que tienen, o pueden tener, una dimensión ambiental directa e importante. Los resultados del estudio servirán de base para desarrollar un marco de trabajo general para monitorear los efectos del TLC en el medio ambiente, así como para generar recomendaciones políticas sobre cómo podría fortalecerse posteriormente la cooperación ambiental y la práctica del desarrollo sustentable en América del Norte.

Se utilizaron cuatro criterios para seleccionar las instituciones incluidas en este análisis. El primero y más importante: ¿especificó el texto del TLC que la naturaleza de la institución tuviera como fin revisar o intervenir en los asuntos ambientales? Segundo, ¿la especialidad de la institución (por ejemplo la agricultura) se relaciona estrechamente con el medio ambiente, a pesar de que el texto del TLC no asigne a la institución responsabilidades ambientales específicas? Tercero, ¿fue la institución una de las que el texto del TLC creó con un mandato ambiental implícito, al especificar asuntos ambientales que podría asumir en el futuro? Y cuarto, ¿a qué grado respeta la institución los componentes esenciales del compromiso general de un desarrollo económico ecológicamente sustentable, expresado en el preámbulo del texto del TLC?

1.2

Primeros tres años del TLC

El régimen del Tratado de Libre Comercio (TLC), que entró en vigor el 1 de enero de 1994, consiste en tres acuerdos legales para regular la cooperación económica, ambiental y laboral entre Canadá, México y Estados Unidos.¹ Entre otras cuestiones, el TLC y sus acuerdos paralelos contienen mecanismos innovadores para resolver disputas que surjan de la interpretación inicial de los acuerdos, así como incentivos para que los tres países se orienten hacia una mayor convergencia y coordinación de sus políticas nacionales en América del Norte y otras regiones. Sin embargo, en varios sentidos, el componente más significativo del “régimen del TLC” es su nuevo sistema de instituciones de América del Norte para toma de decisiones trilaterales.² En efecto, los acuerdos del TLC crearon o inspiraron el establecimiento de alrededor de 50 nuevas instituciones intergubernamentales trilaterales entre Canadá, México y Estados Unidos (anexos A y B), concebidas para guiar la aplicación de los acuerdos, ampliar el nivel y la profundidad de la cooperación y orientar los vínculos entre estos países en varias esferas. Esta compleja red de instituciones —que abarca desde consejos de nivel ministerial, con secretariados trinacionales, hasta comités de menor nivel, subcomités y grupos de trabajo— pasa generalmente inadvertida para quienes no participan directamente en ella. Aun así, estas instituciones representan la dirección principal en la que los tres países de América del Norte han manejado históricamente sus relaciones entre sí. Incluso, en sus primeros tres años de operación, este rápido crecimiento e incremento activo del complejo institucional ha mostrado claros signos de alterar significativamente el aliciente, la profundidad y la trayectoria de la cooperación entre los tres países.

Sin embargo, el desarrollo del nuevo sistema trilateral de administración regional ha avanzado de manera un tanto lenta. Este pausado inicio, en buena medida, se debe a los grandes cambios que estas instituciones han traído a las relaciones históricas entre los gobiernos de los tres países de América del Norte. Tradicionalmente, las tres relaciones bilaterales en el subcontinente han producido relativamente pocas instituciones intergubernamentales eficaces. En su lugar, las relaciones han descansado en la interacción diplomática formal o en intercambios informales (Fried, 1994; Spencer *et al.*, 1981; Swanson, 1978). No ha habido instituciones trilaterales, autónomas de la escala nacional, que se hayan formado exclusivamente por los tres países; además, se han efectuado pocos foros trilaterales entre líderes, funcionarios estatales o municipales o expertos dentro de instituciones multilaterales más amplias.³

El TLC y sus acuerdos paralelos marcaron un rumbo distinto respecto de la tradición bilateral poco institucionalizada. En mucho mayor medida que el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de 1989, el TLC creó e impulsó una estructura elaborada e innovadora de comisiones, comités y grupos de trabajo para aplicar, interpretar y ampliar los acuerdos. En su nivel superior, la maquinaria institucional del TLC consta de tres comisiones a nivel ministerial: la Comisión de Libre Comercio (CLC), la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL). Las comisiones son apoyadas por los comités asesores y comités, subcomités y grupos de trabajo asentados en los

¹ La serie de acuerdos que conforman el régimen del TLC son el propio Tratado y sus acuerdos paralelos, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

² Acerca del concepto de desarrollo de regímenes ambientales comerciales, véase la Introducción de Rutman y Kirton, 1997. Los elementos regionales del gobierno subcontinental se extienden más allá de la actividad intergubernamental y abarcan nuevos esfuerzos de colaboración y redes de trabajo entre científicos, organismos no gubernamentales y empresas. Muchas de estas iniciativas tienen que ver con asuntos que rebasan la actividad de los gobiernos. Las amplias relaciones no gubernamentales construidas hasta ahora se analizarán en una etapa posterior del proyecto.

³ Véase Swanson, 1973. Para un panorama acerca de los nexos subfederales relacionados con el medio ambiente entre los tres países del TLC, véase Munton y Kirton, 1996.

acuerdos, así como por secretariados en los casos de la CCA y la CCL. [Dos instituciones bilaterales se crearon también como parte de la discusión y negociación del TLC: el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y la Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza (Cocef). A pesar de que estas instituciones tienen un enfoque ambiental y cuentan con experiencia y recursos, no se discutirán en detalle en este documento debido a su carácter estrictamente bilateral.]

Este conjunto de instituciones, a la cabeza de uno de los acuerdos de libre comercio más completos y de largo alcance en la historia, surgió en una época de cambio económico y de recursos limitados. Desde entonces, la crisis económica de 1994 en México, las reducciones presupuestales en los tres países y las preocupaciones relacionadas con los procesos electorales nacionales han impedido una actividad rápida o intensa. La ausencia de un estrecho vínculo histórico entre canadienses y mexicanos, las diferencias en el idioma y en sus regímenes legales, así como la carencia de conocimiento mutuo acerca de los sistemas de regulación nacional respecto a asuntos ambientales, entre otros, han constituido barreras adicionales. Por eso es entendible que, durante sus tres primeros años, las instituciones del TLC, incluyendo los organismos económicos formalmente encargados de responsabilidades ambientales, se hayan preocupado por la integración de personal de apoyo, el trabajo presupuestal y la definición de procedimientos operacionales y de las prioridades de trabajo.

El TLC y el medio ambiente

El desempeño de las instituciones descritas en este estudio es decisivo para la capacidad de los tres gobiernos de cumplir con los compromisos de cooperación ambiental y desarrollo sustentable, considerados tanto en el núcleo del texto del TLC como en su derivado el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Los tres gobiernos, a través del ACAAN, crearon la Comisión para la Cooperación Ambiental como principal instrumento institucional para la posterior cooperación en este campo, pero el propio documento del TLC obligó a las partes a buscar un amplio conjunto de objetivos de protección ambiental y desarrollo sustentable, y dotó a muchas de las nuevas instituciones que creó con una responsabilidad explícita para alcanzar dichas metas. También confirió a algunas de estas instituciones facultades para extender sus actividades y dirigirlas hacia retos ambientales ya previstos para el futuro. Entonces, consideradas en conjunto, las alrededor de 50 instituciones del TLC tienen la oportunidad presente o la importancia potencial de cubrir virtualmente toda la gama de las materias ambientales, desde la calidad del aire hasta las emisiones de automotores y la generación de energía, y desde la calidad del agua, el uso de plaguicidas y la calidad del suelo hasta el hábitat silvestre, las prácticas agrícolas y el transporte.

A pesar de que el TLC se concibió y creó como un acuerdo comercial, contiene el compromiso histórico de fomentar la protección ambiental y el desarrollo sustentable (Housman y Zaelke, 1994; Saunders, 1994). En efecto, su preámbulo contiene garantías específicas para:

Emprender [sus actividades económicas] de una manera coherente con la protección ambiental y la conservación;

Promover el desarrollo sustentable;

Fortalecer el desarrollo y el cumplimiento de las leyes ambientales y las regulaciones correspondientes.

El Artículo 104 del TLC otorga primacía al medio ambiente sobre las consideraciones comerciales, en algunas circunstancias, al declarar que las principales convenciones multilaterales en especies amenazadas, la destrucción de la capa de ozono y la disposición de residuos peligrosos tienen prioridad sobre los nuevos derechos comerciales instaurados por el TLC. El Capítulo 7, que trata sobre normas sanitarias y fitosanitarias, permite a cada país miembro del TLC establecer el nivel de protección ambiental que considere apropiado. El Capítulo 9 protege el derecho de un país miembro del Tratado a determinar el nivel de la protección ambiental que desee dentro de su territorio cuando fije medidas relacionadas con las normas. El Capítulo 11 (Artículo 1114) prohíbe a los países disminuir los estándares ambientales o sus esfuerzos para hacer cumplir la ley con el fin de incrementar o mantener la inversión en su territorio. El Capítulo 20 proporciona nuevos mecanismos para someter a discusión asuntos ambientales en paneles de conciliación.

Para cumplir con este y otros compromisos, el TLC formó una Comisión de Libre Comercio de nivel ministerial, apoyada por una red de al menos 39 distintos comités, subcomités, grupos de trabajo y subgrupos. Varios de estos organismos tienen responsabilidades relacionadas con el ambiente, muy definidas, especificadas en el texto del TLC.

Anticipándose a la necesidad de ampliar la agenda ambiental, el documento del TLC también dotó a las instituciones del Tratado con facultades para abordar asuntos ambientales adicionales —por ejemplo, el Comité de Medidas Relativas a Normalización puede crear organismos para encargarse, entre otras cuestiones, de uniformar la clasificación de sustancias químicas peligrosas, dictar criterios para evaluar los riesgos potenciales ambientales de los bienes, metodologías para valorar riesgos y directrices para probar sustancias químicas (agrícolas e industriales). Adicionalmente, desde que el TLC entró en vigor, han surgido diversas instituciones nuevas, muchas con responsabilidad o importancia ambiental. Algunas representan una extensión trinacional de los organismos ya establecidos entre Canadá y Estados Unidos, y se ocupan de temas ambientales permanentes asociados con la agricultura. Otras, pioneras, se ocupan de cuestiones ambientales más recientes referentes a plaguicidas, eficiencia energética y salud.

La cooperación entre la CCA y las instituciones del TLC en asuntos relacionados con el medio ambiente tendrá una influencia notable en la capacidad de la propia CCA de cumplir con lo que indica su declaración de principios: *“promover la cooperación y participación pública a fin de fomentar la conservación, la protección y el cumplimiento de la legislación ambiental en América del Norte, para beneficio de las generaciones presentes y futuras, en el contexto de los mayores vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos”*. Más ampliamente, el comportamiento ambiental de estas instituciones es parte integral del objetivo del régimen del TLC, que consiste en promover el desarrollo sustentable de América del Norte. Con este fin, un examen detallado de las actividades de los comités y grupos de trabajo del TLC, y de la propia CCA,

habrá de permitir que los interesados, tanto de la comunidad ambiental como de la comercial, puedan verificar mejor los avances, aprender de la experiencia mutua y evitar la duplicación de esfuerzos en época de escasez de recursos. Tal examen también podría indicar cuándo se requiere fomentar esta actividad, ayudar a identificar áreas potenciales de sinergia y cooperación y, por tanto, permitir que la CCA y las instituciones comerciales y derivadas del TLC puedan cumplir cabalmente con los objetivos tanto ambientales como económicos de los acuerdos del TLC.

1.4

Descripción del estudio

El estudio se concibió para auxiliar este proceso mediante la:

- revisión de las principales instituciones relacionadas con el TLC que poseen claras obligaciones o potencial específico para mejorar el medio ambiente de América del Norte;
- recapitulación de la formación, facultades, composición, estructura, procedimientos, prioridades, actividades y logros de dichos organismos durante los primeros tres años de operación del TLC;
- identificación de los que hasta ahora han sido los patrones principales evidentes en la forma en que las instituciones del TLC han estado desarrollando su potencial y sus responsabilidades ambientales, y
- utilización como un fundamento para considerar vías a través de las cuales las actividades existentes y los logros puedan ser superados.

En conjunto, el estudio examina alrededor de la mitad de las aproximadamente 50 instituciones intergubernamentales trilaterales que creó el TLC o que en él se inspiraron (véase el Anexo A). Se emplearon cuatro criterios para seleccionar dichas instituciones. Primero, ¿específica el texto del TLC que la institución tiene como función revisar, o participar, en temas de naturaleza ambiental? Por ejemplo, el Anexo 913.5.a-1 asigna específicamente al Subcomité de Normas de Transporte Terrestre la tarea de crear, dentro de los seis primeros años de entrada en vigor del TLC, normas y medidas para el transporte de bienes peligrosos. Segundo, la materia de la institución ¿se relaciona estrechamente con el medio ambiente, a pesar de que el documento del TLC no le haya asignado responsabilidades ambientales específicas? Un ejemplo de una institución de este tipo es el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, porque los asuntos de la alimentación de origen agrícola, por su propia naturaleza, son importantes para el medio ambiente. Tercero, ¿es la institución una de las que recibieron en el documento del TLC una facultad ambiental implícita, al precisar cuestiones que podría desempeñar en el futuro? Por ejemplo, el Anexo 913.5.a-3 creó el Consejo de Normas Automotrices y estableció que, en el desarrollo de su programa de trabajo, “podría dirigirse hacia otras materias relacionadas, incluyendo las emisiones de fuentes fijas y móviles”. Finalmente, ¿en qué grado la institución está relacionada con los componentes esenciales del cumplimiento general del desarrollo económico sustentable, expresado en el preámbulo del texto del TLC?

Por lo tanto, el estudio examina si las instituciones del TLC ofrecen igual capacidad y consideración a las exigencias del medio ambiente y de la economía mediante, al menos, reconocer y tomar en cuenta en sus operaciones las implicaciones ambientales y económicas de primer orden de sus actividades. Más específicamente, las instituciones económicas del TLC ¿han incorporado desde el principio los aspectos ambientales de su trabajo? ¿Han anticipado y prevenido problemas? ¿Han permitido, cuando ha sido apropiado, la incorporación de un sólido trabajo científico y la opinión de los sectores de interés pertinentes? Finalmente, ¿han propiciado que la toma de decisiones sea integral, por medio de la cooperación y la consulta cuando se ha necesitado, e identificado y expandido la vasta área donde se intersectan, e incluso son mutuamente dependientes, los valores ambientales y económicos asociados al comercio? Consideradas en conjunto, ¿son estas instituciones eficaces al abordar las cuestiones ambientales prioritarias que se relacionan con el comercio y que han surgido en la era del TLC?

Para examinar estos puntos, el estudio procede de la siguiente manera. Esta primera sección, además de presentar los antecedentes del TLC y su contexto ambiental, resume las conclusiones del estudio. La Sección 2.0 examina las instituciones económicas centrales del Tratado: la Comisión de Libre Comercio, desde su consejo ministerial hasta sus secretariados de apoyo (subsecciones 2.1 y 2.2); los principales organismos de la CLC sobre estándares relacionados con el medio ambiente (subsección 2.4), y las instituciones relacionadas con la agricultura (subsección 2.5). La Sección 3.0 se ocupa de otros organismos con potencial importancia ambiental en las áreas de comercio de bienes, transporte, eficiencia energética y salud. La Sección 4.0 describe la CCA y sus relaciones con el TLC, así como su papel potencial en comparación con otras instituciones del Tratado. Finalmente, la Sección 5.0 ofrece conclusiones que se espera sirvan de base para entablar un diálogo más intenso en materia ambiental y de comercio en América del Norte.

1.5

Resumen de las conclusiones

Este estudio indica que las instituciones del TLC desempeñarán un importante papel en la determinación del impacto ambiental del régimen del TLC en el futuro y en el fortalecimiento de las vías a través de las cuales sus efectos pueden rendir más beneficios. En los tres años siguientes a la entrada en vigor del TLC, estos organismos han tomado cada vez mayor conciencia y se han formado expectativas acerca de las oportunidades del TLC, dándoles expresión práctica, forma y adecuación a las reglas asentadas en los textos iniciales. La operación eficaz de estos organismos también promete determinar qué tan extensivamente se usará el mecanismo del TLC para conciliar diferencias, y cómo se desplegarán los procesos de convergencia de las políticas nacionales.

Desde la puesta en marcha del TLC, en 1994, algunos círculos en los gobiernos nacionales han argumentado que las instituciones económicas del acuerdo comercial deberían concentrarse en el cumplimiento de los propósitos comerciales originales del Tratado, aun cuando cuenten con facultades ambientales. Conforme a esta visión, durante la primera etapa del TLC, sus instituciones económicas deberían concentrarse en la aplicación del acuerdo comercial, dando solución a los problemas que obstaculizaran la liberalización comercial. En general, éste ha sido el

caso. Durante una segunda etapa, que sólo ahora se ha puesto en marcha, las instituciones deberían identificar y proponer otras áreas que los gobiernos podrían querer abordar —es decir, que durante la etapa segunda puede emprenderse un trabajo más intenso en cooperación ambiental. Incluso en este punto algunos sectores sienten que las instituciones económicas del TLC deberían ocuparse únicamente de aquellas cuestiones directamente ligadas al ámbito del comercio, la operación de los convenios comerciales y las disputas surgidas en este terreno.

Si se consideran estos factores, es sencillo asumir que las instituciones económicas del TLC se han encargado sólo marginalmente de los asuntos ambientales, que sus actividades y logros en este campo han sido reducidos y que esta situación continuará en el futuro previsible. Aun así, un examen más detenido revela que la actuación ambiental y el potencial de dichas instituciones son, de alguna manera, más productivos y prometedores.⁴

Prácticamente todas las instituciones del TLC con responsabilidades ambientales han empezado a abordar sus obligaciones individuales. Sus actividades han abarcado desde el establecimiento inicial de procedimientos y de un plan de trabajo, hasta el desarrollo de una visión común, de largo plazo e integral. La considerable cooperación y la acción colectiva en temas ambientales también son evidentes entre los tres países. Más aún, ya se ha iniciado un proceso de expansión organizativo, que generalmente evita la duplicación de funciones, conforme han surgido nuevas instituciones creadas o inspiradas por el TLC para fortalecer el campo de acción y la profundidad de la cooperación ambiental.

Algunos de los comités del TLC han alcanzado logros concretos que pueden tener efectos de largo alcance. En varias áreas importantes, sin embargo, el avance ha sido más lento por diferentes razones, incluidas las rivalidades institucionales o las demandas de intereses sociales particulares. En unas pocas áreas, como en la de los estándares de emisiones automotrices, las responsabilidades ambientales bien definidas, con plazos límite, no parecen estar coincidiendo con lo planteado por quienes redactaron el TLC. Algunos organismos no han reconocido la pertinencia ambiental directa de su trabajo. Además, en ningún caso los organismos económicos del TLC han hecho uso del mandato ambiental discrecional que les asignó el Tratado y, en algunas áreas, permanecen sin cumplir incluso las responsabilidades ambientales obligatorias —desde el punto de vista político, si no es que legal.

Desde una perspectiva ambiental, las instituciones relacionadas con los estándares, particularmente el Comité de Medidas Relativas a Normalización y sus principales organismos con atribuciones ambientales, han tenido un récord mixto a lo largo de los tres primeros años del TLC. En un extremo se encuentra el Grupo de Trabajo sobre Transporte de Materiales Peligrosos (GTTMP) del Subcomité de Normas de Transporte Terrestre, con su visión de largo plazo y sus compromisos precisos, tales como el libro *Guía para actuar ante emergencias*, para encargarse de las emergencias derivadas del transporte de sustancias peligrosas, y su trabajo con las autoridades mexicanas para desarrollar regulaciones de seguridad ambiental compatibles con las de Canadá y Estados Unidos. En el otro extremo está el Consejo de Normas Automotrices, que aún tiene pendiente actuar sustantivamente tanto en sus responsabilidades

⁴ Estas conclusiones, y el análisis en que se basan, son producto de información y datos pertinentes obtenidos a partir de entrevistas confidenciales con funcionarios actualmente en servicio en los tres gobiernos nacionales (véase Anexo C). Las entrevistas se efectuaron de mayo de 1996 a febrero de 1977.

ambientales obligatorias como en las derivadas. De hecho, los grupos de trabajo que se encargan de tales cuestiones apenas se han establecido y no operan aún con base trilateral.

El desempeño conjunto de las instituciones agrícolas del TLC también es variado. El Comité de Normas Sanitarias y Fitosanitarias regularmente ha hecho frente y resuelto con éxito diferentes asuntos surgidos entre los tres países, en parte a través de sus nueve grupos de trabajo técnico. Su Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas parece haber ejercido su mandato de una forma coherente con los objetivos más amplios de desarrollo sustentable del TLC. Sin embargo, el Comité de Comercio Agropecuario, que se ocupa en el ámbito político de los asuntos relacionados con este sector (tales como los subsidios), de clara importancia para el medio ambiente, está haciendo poco para incorporar en su trabajo los principios del desarrollo sustentable, e incluso para reconocer la dimensión ambiental de su mandato.

Aunque alguna retroalimentación mutua entre la CCA y otras instituciones del TLC resulta evidente en el trabajo paralelo desarrollado en plaguicidas por personal de ambos organismos, en conjunto ha habido una gran ausencia de contactos y cooperación entre las dos comunidades institucionales, a pesar de los numerosos incentivos para colaborar especificados en el texto del Tratado. Los resultados a la fecha, así como la profundidad y amplitud de los vínculos entre los procesos y las cuestiones del comercio y el medio ambiente dentro de América del Norte, indican que existe un mayor potencial para la cooperación entre estas dos instituciones. Las sustanciales contribuciones ambientales de las dos instituciones relacionadas con el TLC, la Comisión para la Cooperación Ambiental Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte, aunque valiosas, no sustituyen a la cooperación ambiental y comercial institucionalizada e integral en la plenitud de sus bases trilaterales.

Los siguientes puntos resumen las conclusiones:

- Virtualmente todas las instituciones económicas del TLC con responsabilidades o importancia ambiental han empezado a actuar conforme a sus obligaciones, aun en lo mínimo. A pesar de un lento inicio en la mayoría de los casos, en 1996 se dio un intenso arranque en materia de reuniones y actividades. Casi todos los organismos han establecido procedimientos, elaborado estructuras internas (incluyendo grupos de trabajo subordinados) y establecido prioridades y planes de trabajo.
- Las dinámicas entre dichos organismos relacionados con materias ambientales parecen prometedoras tanto en el balance como en la profundidad de la interacción. La preferencia de Canadá y Estados Unidos por mantener su especial relación bilateral y la tendencia de México a permanecer relativamente libre de compromisos, han desaparecido. Las iniciativas México-Estados Unidos y Canadá-México están proporcionando ahora un fundamento para la discusión trilateral y el consenso en materias que incluyen mejores prácticas y posiciones de la región de América del Norte.
- Diversas instituciones económicas del TLC ya han tenido logros ambientales concretos. Por ejemplo, la nueva *Guía para actuar ante emergencias*, de ámbito trilateral, concebida para responder a accidentes que involucren sustancias peligrosas y preparada por uno de los subcomités de Normas de Transporte Terrestre, conducirá a la reducción de la severidad de los accidentes y, de esta manera, a la disminución del daño ambiental en América del Norte (Ministerio de Transporte de Canadá, 1996).

- La proliferación de instituciones posteriores al TLC, tanto dentro como fuera de la estructura de trabajo de la Comisión de Libre Comercio, indica que está en marcha un proceso dinámico de trilateralización —que es probable que incluya más campos derivados y temas ambientales. Tales instituciones abarcan el Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas, que depende tanto del CMRN y del CMSF como del Grupo de Consulta de Transporte, externo al TLC. Actualmente se consideran algunas propuestas para constituir más organismos, entre ellos los que tengan un evidente mandato ambiental, tal como el Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética ya previsto.
- Algunos organismos económicos con responsabilidades e importancia ambiental se han tardado en emprender programas de trabajo para cumplir con los plazos especificados en el TLC, y no han involucrado en su trabajo a sectores de interés distintos del empresarial, a pesar de que la participación pública es componente importante del desarrollo sustentable. Políticamente, esta situación acarrea las consecuentes interrogantes acerca del récord de los gobiernos en el cumplimiento de las obligaciones ambientales señaladas en el TLC.
- El desarrollo de las relaciones entre los organismos económicos del TLC con responsabilidades ambientales específicas y la CCA ha sido lento en todos sus niveles. De manera muy notable, a escala ministerial, a pesar de llamados para efectuar una reunión conjunta tanto de la Comisión de Libre Comercio como del Consejo de la CCA, ha habido poca actividad encaminada a la realización de esa aspiración compartida. De hecho, la cooperación entre los secretariados de la Comisión de Libre Comercio y la CCA es casi inexistente. La interacción entre los dos organismos ha sido relegada a procesos imperfectos de coordinación al interior de los respectivos gobiernos nacionales, así como un reducido personal al servicio de organismos creados por ambas comunidades. Tal interacción resulta inadecuada para embarcarse en un diálogo integral, pleno y propositivo, sobre comercio, medio ambiente y desarrollo sustentable.
- La conclusión principal de este estudio es, por tanto, que *ha llegado la hora de iniciar un diálogo entre la CCA y las instituciones económicas del TLC que abarque, cuando sea apropiado, al BDAN y a la Cocef*. Tal diálogo debe ser concebido para valorar conjuntamente los avances alcanzados a la fecha en el cumplimiento de los objetivos ambientales del TLC, para identificar áreas donde es deseable obtener logros más adelante y para fijar prioridades para la posible acción conjunta e individual en el futuro. Un diálogo y una revisión de esta naturaleza podría incluir consideraciones sobre más pasos concretos, dirigidos hacia acciones de cooperación específicas.

Resta mucho por hacer para asegurar que las instituciones del TLC cumplan el compromiso original del acuerdo comercial de “promover el desarrollo sustentable” y alcanzar sus objetivos económicos “de una manera consistente con la conservación y protección ambientales”. En particular, las instituciones del TLC deben avanzar para conseguir en su totalidad varios de los principios esenciales del desarrollo sustentable. Éstos incluyen la integración de las consideraciones económicas y ambientales en las decisiones a nivel ministerial, secretarial y de los gru-

pos de trabajo; la incorporación de consideraciones ambientales, idealmente en un sentido preventivo y de anticipación, en las bases mismas del trabajo de varios organismos económicos, y el desarrollo de mecanismos de consulta no solamente con el sector empresarial, sino también con el conjunto más amplio de instituciones y sectores con interés en el TLC. De manera más destacada, la ausencia de un diálogo regular entre la CLC y la CCA, a pesar del hecho de que los representantes a nivel de gabinete ministerial en ambos organismos han reconocido el valor de tal diálogo, ha mantenido una separación poco saludable entre los intereses ambientales y los comerciales. Es tiempo ahora de comenzar ese diálogo, para poder cumplir el deseo expreso de quienes produjeron y aceptaron los textos del TLC y el ACAAN hace tres años, y poder aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos ambientales presentes y los que se avizoran a partir de una rápida integración de la región de América del Norte.

2.0

La Comisión de Libre Comercio y sus organismos afines

La Comisión de Libre Comercio (CLC), institución de nivel ministerial creada por el TLC, es el organismo responsable en última instancia de cumplir los objetivos del TLC. La CLC opera en el amplio contexto de las reuniones ocasionales de los líderes de los tres países del TLC, al lado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, la Comisión para la Cooperación Laboral y los otros foros ministeriales trilaterales para el transporte, la salud y la agricultura. Los otros foros ministeriales no se relacionan formalmente con el TLC, pero discuten los puntos conexos al TLC cuando es necesario.

La Comisión de Libre Comercio se compone de representantes a nivel gabinete —normalmente, el ministro de Comercio Internacional de Canadá, el representante comercial de Estados Unidos y el secretario de Comercio y Fomento Industrial de México. El TLC requiere que la Comisión se reúna por lo menos una vez al año, en lugares que se roten entre los tres países.

El papel de la CLC

La CLC se creó con el potencial de respaldar con voluntad política una agenda comercial a largo plazo sensible con respecto al medio ambiente. Los arquitectos del TLC, así como antes los del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EU (ALC), habían esperado que la CLC desarrollara su propia personalidad y la energía para hacer del TLC un acuerdo dinámico. Así, se buscó que la CLC se reuniera con regularidad y que motivara y proporcionara dirección de arriba hacia abajo a los niveles de base en los procesos de cooperación. En el caso del ALC, esa esperanza no se había cumplido. Sin embargo, la CLC se concibió como una institución de supervisión permanente que ensancharía y ahondaría la cooperación trilateral especificada en el TLC inicial, la cual completaría las tareas pendientes del TLC y cumpliría las aspiraciones expresadas en el texto del acuerdo comercial.

Este ambicioso papel para la CLC era evidente en la estructura para la solución de controversias (véase Fried, 1988). El texto del TLC especificó que las Partes podían usar la CLC como un mecanismo para explorar soluciones creativas antes de remitir las controversias a paneles

formales de conciliación.⁵ La noción de que la CLC, por sí misma, proveería buenos oficios, mediación y conciliación se desarrolló e insertó en el texto del TLC anticipándose a los tiempos en que el TLC tuviera más miembros. Los miembros no involucrados directamente en la disputa podrían cumplir un papel mediador.

Tres años después de que el TLC entró en vigor, esta aspiración permanece incumplida. Las disputas más importantes que han surgido (como la canadiense-estadounidense por la gestión del abastecimiento, la estadounidense-mexicana por el jitomate y la estadounidense-mexicana sobre los camiones) han estado tan cargados de elementos políticos que las soluciones ministeriales creativas que se concibieron, estuvieron lejos de producirse. Aún así, la predisposición de la estructura ha tenido algún efecto al proporcionar gestión política conjunta a una relación trilateral cada más compleja, y por eso propensa al conflicto. Por ejemplo, a través de los comités y otros organismos subordinados que dependen de la CLC, los asuntos han tenido movilidad vertical para recibir el ímpetu y la vigilancia ministerial. En Canadá y Estados Unidos este mandato, aunque aún no se cumple totalmente, reduce en parte el alcance del conflicto.

El surgimiento de consultas en nivel viceministerial o entre funcionarios por medio de las reuniones de la CLC está ayudando a avanzar en el proceso de integración económica. Cada gobierno ha designado a un coordinador del TLC, pero como el tiempo prosigue, los mismos importantes funcionarios de algunos gobiernos han tendido a estar menos involucrados en la vigilancia directa del proceso del TLC. Así, se ha carecido de la energía política de alto nivel requerida para asegurar que las instituciones económicas del TLC cumplan con sus responsabilidades ambientales, ya no digamos para expandirlas a otras áreas.

Reuniones

En la reunión inaugural de la Comisión en la Ciudad de México, el 14 de enero de 1994, los ministros de comercio acordaron tomar como punto de partida los grupos de trabajo ya existentes del ALC y decidieron también establecer otros dos grupos (sobre adquisiciones gubernamentales y sobre inversión y servicios), así como la formación de un solo y modesto secretariado comercial, el Secretariado Coordinador del TLC (SCTLC), ubicado en la Ciudad de México.⁶ Los ministros nombraron a los funcionarios que conducirían los diversos organismos del TLC, establecieron grupos de trabajo temporales, discutieron el posible establecimiento de grupos de trabajo sobre antidumping y tareas de contaduría, y consideraron el procedimiento para la resolución de controversias. Después de acordar encontrarse regularmente en 1994, los ministros programaron una reunión para el 15 de abril de 1994 en Marrakech.

En la reunión de enero de 1994, los ministros, en reconocimiento de la necesidad de una integración comercio-medio ambiente más cercana y de alto nivel, revisaron la relación entre la CLC y las comisiones para la Cooperación Laboral y Ambiental. La CLC acordó entonces tratar de encontrarse de nuevo en 1994 con sus contrapartes laborales y ambientales para

⁵ Aunque el ALC ha fallado mucho en este renglón, en algunas ocasiones las ideas creativas que ahí han surgido llegaron hasta el nivel de la Comisión. En el caso de la madera comprimida, por ejemplo, los ministros llevaron su desacuerdo a dos laboratorios independientes, en Manitoba y en Minnesota. La solución que se obtuvo de los laboratorios -que era creíble en un sentido político y para la industria- se incorporó a los reglamentos de construcción de los dos países sin necesidad de litigio.

⁶ Durante la primera reunión estuvieron el ministro de Comercio Internacional de Canadá, Roy McLaren; el secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, Jaime Serra Puche, y el representante de Comercio de Estados Unidos, Mickey Kantor.

alcanzar el nivel de coordinación más alto posible. Hasta febrero de 1997 tal reunión no había tenido lugar.

En abril de 1994, la CLC se reunió extraoficialmente en Marrakech, al cierre de la Ronda de Uruguay de la OMC, y tuvo otra reunión extraordinaria en el otoño de 1994 en Bogor, Indonesia, en fecha próxima al foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Así, la CLC se encontró tres veces en 1994, el primer año del TLC.

Durante su segunda reunión oficial, el 17 de junio de 1995 en Toronto, la CLC acordó la reducción arancelaria acelerada en algunas áreas. En cuanto a los procedimientos, los anfitriones canadienses buscaron fomentar la institucionalización de la CLC mediante la elaboración de minutas de las reuniones y la emisión de un comunicado final del presidente. En perspectiva, los ministros pidieron que todos los organismos subordinados de la CLC establecieran planes de trabajo para 1996.

En Toronto, los ministros volvieron a discutir la relación entre las tres comisiones del TLC. A iniciativa de Roy McLaren, de Canadá, quien presidió la reunión, los ministros pidieron que sus contrapartes ministeriales en la CCA informaran a la Comisión del TLC en su próxima reunión sobre cómo el trabajo de la CCA estaba operando en apoyo de las metas del TLC.⁷ La solicitud de los ministros de comercio surgió del reconocimiento de que las instituciones establecidas por los acuerdos paralelos del TLC fueron instauradas para apoyar el TLC. Los ministros de comercio deseaban saber cómo interpretaban sus contrapartes ambientales el Artículo 104 del TLC, que trata sobre la relación con otros acuerdos de los que las Partes del TLC son signatarios, y si los ministros de comercio, de trabajo y del medio ambiente tenían la misma perspectiva sobre la interpretación de los objetivos especificados en el Artículo 102 del TLC.⁸ Aunque los ministros comerciales tuvieron alguna dificultad para identificar nexos claros entre el comercio y el trabajo de la comisión laboral, reconocieron la relación entre medio ambiente y comercio y quisieron consultar con sus colegas ambientales sobre cómo poner en operación sus objetivos, que potencialmente tienen relación con el comercio y el ambiente. La comunidad de política comercial preguntó qué elementos del programa de trabajo de la CCA tenían relación con el TLC. Reconoció, sin embargo, que la CCA, como una institución ministerial por separado, tenía la libertad de actuar conforme a su propia interpretación del TLC y el ACAAN. Aunque algunos observadores están preocupados de que durante los primeros pocos años del TLC los ministros del ambiente han tenido poco contacto con los ministros de comercio y con la política comercial, tal consulta no ha tenido aún lugar.

La tercera reunión oficial de la CLC tuvo lugar en Washington, DC, el 20 de marzo de 1997.⁹ El largo periodo entre las reuniones se debió, en parte, a las apretadas agendas ministeriales y, en parte, a la preocupación de EU por la campaña de elección presidencial de 1996 y por las dudas estadounidenses de que la reunión fuera productiva —a Estados Unidos tocaba ser la sede de la reunión de 1996. En su reunión de marzo de 1997, la CLC concluyó la primera ronda de las pláticas de reducción arancelaria acelerada con un acuerdo para su puesta en marcha a partir del 1 de julio de 1997; la segunda ronda está programada para concluir el 15 de

⁷ Hicieron una petición similar a la CLC: “Tercera Reunión de la Comisión de Libre Comercio, Minuta de Acuerdos, Toronto, 7 de junio de 1995”.

⁸ Los objetivos incluyen eliminar barreras para el comercio, promover un comercio justo, y una estructura de trabajo para una futura cooperación trilateral, multilateral y regional para ampliar y fortalecer los beneficios del Tratado.

⁹ Esta reunión fue atendida por el representante de Comercio de EU, Charlene Barshefsky; el secretario de Comercio y Fomento Industrial de México, Herminio Blanco, y el ministro de Comercio Internacional de Canadá, Art Eggleton.

diciembre de 1997. La CLC también adoptó las recomendaciones del Comité Asesor sobre Disputas Comerciales Privadas y el Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen, así como los informes de los otros comités y grupos de trabajo.

Procesos de apoyo

Puesto que la CLC no se reunió en 1996, los tres países desarrollaron otros procesos de interacción. Primero, los ministros de comercio se han reunido trilateral o bilateralmente en reuniones más amplias para tratar puntos como la gestión del abasto agrícola. Segundo, los ministros han delegado sus responsabilidades referentes a la solución de controversias y a las decisiones sobre el establecimiento de paneles bajo el TLC. Y, tercero, los coordinadores del TLC designados por los tres países han conferenciado regularmente por teléfono.¹⁰ En la primavera de 1996, los coordinadores del TLC aceptaron una sugerencia de EU para aprovechar las conferencias telefónicas mensuales para revisar actividades, prevenir la fragmentación del trabajo de los organismos subordinados y avanzar en algunos puntos a nivel técnico donde el progreso fuera posible; algunos coordinadores vieron estas llamadas como medio de plantear sus intereses nacionales. Este proceso revela que los grupos de trabajo hacían progresos y que las potenciales fricciones comerciales se estaban resolviendo antes de que llegaran a ser problemas mayores. Asignar problemas a especialistas fuera del reflector de la luz pública parecía producir mejores resultados, sin que los grupos de interés locales se entusiasmaran o desilusionaran con los resultados.

En términos generales, entonces, mediante tales procesos pragmáticos, el TLC funcionaba como un mecanismo de prevención de controversias. El desempeño general de la CLC durante sus primeros dos años y medio de operación podría, por lo tanto, considerarse efectivo en relación con las esperanzas de los autores del texto del TLC y con la experiencia del ALC. El diálogo regular también proveyó alguna capacidad, aún no totalmente utilizada, para considerar trilateralmente el desempeño ambiental general del conjunto inicial de las instituciones del Tratado de Libre Comercio.

El papel de coordinación

¿Cuál es la relación de la CLC con otros organismos ministeriales trilaterales, tanto en el nivel intergubernamental como al interior de cada gobierno nacional, y cuál es su papel de coordinación? Esta pregunta es particularmente importante, dado el estatus de la CLC como institución central del TLC, la ausencia de un foro institucionalizado trilateral de líderes y el surgimiento de otros foros ministeriales trilaterales.

En la actualidad, la CLC y sus funcionarios responsables no tienen ambición alguna de coordinar —ni de monitorear o dar servicio— las actividades de otros ministros, departamentos u organismos. Estos funcionarios consideran que la CLC es una comisión comercial, no económica, menos aún la guía central para toda la gama de actividades derivadas, políticas y cuestiones como la de los “cielos abiertos”, tema más apropiado para los ministros de trans-

¹⁰ Los coordinadores del TLC son: Jon Hueneman, asistente del representante de Comercio de EU para el Hemisferio Occidental; Jonathan Fried, director general del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT), de Canadá, y Eduardo J. Solís Sánchez, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), de México.

porte. Además, el recuerdo del pobre desempeño del histórico Comité Ministerial Conjunto de Canadá-EU sobre Comercio y Asuntos Económicos, y de organismos similares, ha suprimido cualquier deseo de construir foros ministeriales más amplios sobre una base trilateral. Ni hay deseo alguno, en época de recursos limitados, de coordinar la amplia gama de actividades trilaterales al interior de cada gobierno nacional.

Sin embargo, algunos elementos de la CLC podrían conducir a una mayor coordinación y así, potencialmente, a la incorporación más sistemática de consideraciones ambientales en el trabajo de las instituciones económicas del TLC. La terminología del TLC especifica que la CLC se compone de “funcionarios a nivel gabinete”, y deliberadamente considera la posibilidad de que más de un ministro de cada país se incorpore a la mesa de discusión. En el momento en que el TLC se negoció, se pensó que los ministros de finanzas eran los candidatos con más probabilidades de ser agregados. En la actualidad, los asuntos financieros, de transporte, industriales, de normas y agrícolas podrían incluir probablemente a los ministros de estos campos sobre una base *ad hoc*.

Hay diferentes puntos de vista sobre la utilidad de una reunión conjunta entre los ministros de medio ambiente y comercio, ya sea como parte de los Consejos de la CLC y la CCA o de otra forma. Algunos miembros de la comunidad comercial tienen dificultad para identificar qué tipo de agenda conjunta podrían discutir con provecho los dos grupos de ministros. Otros indican que tal reunión presionaría para llevar a cabo una reunión paralela con los ministros del trabajo, donde los intereses y la agenda compartidos son aún menos claros. Aun así, otros están abiertos a las perspectivas de que tal reunión podría ser muy útil en el futuro. Una agenda compartida podría incluir: puntos solicitados por los ministros comerciales que aún no se han abordado, un conjunto de asuntos recíprocos y correspondientes de los ministros de medio ambiente, y una discusión sobre la importancia del régimen de relación comercio-medio ambiente del TLC para un proceso más amplio de liberalización de los mercados, que incluiría a la OMC, la potencial Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o la APEC. O bien, una agenda que pudiera explorar de qué forma se relacionan con el contexto de América del Norte los asuntos discutidos por el Comité Conjunto de Comercio y Medio Ambiente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

2.1

El Secretariado de la CLC

Otro vehículo potencial para la integración entre economía y medio ambiente es el Secretariado de la CLC, que podría coordinar los esfuerzos para monitorear los avances en materia ambiental o conducir el diálogo con el Secretariado de la CCA. El Artículo 2002 del TLC establece un secretariado que tiene tres funciones principales: apoyar a la CLC y a cualquier comité o grupo de trabajo establecido por esa Comisión; actuar como apoyo administrativo de los paneles y comités afines para la resolución de controversias según los capítulos 19 y 20 del TLC, y actuar con una capacidad limitada de depositario para cualquier disputa en materia de inversiones, según el Capítulo 11 del TLC. El Secretariado de la CLC se compone de tres secciones nacionales, en un mecanismo que se originó en el ALC Canadá-EU para administrar los procedimientos binacionales a fin de efectuar revisiones del panel de resolución de controversias. A ese mecanismo, en el TLC, se agregó una sección para México.

Cada país cubre el costo de operación de su propia sección nacional del Secretariado de la CLC, dirigida por un secretario. Las secciones nacionales incluyen personal de apoyo y se ubican en la capital de cada nación. El papel del secretariado es puramente administrativo.

El papel desempeñado por los gobiernos canadiense y estadounidense en la vigilancia del avance de las instituciones del TLC ha aumentado la coordinación interdepartamental. En Canadá, la División de Planificación de Política Comercial del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT, por sus siglas en inglés) ha establecido un registro central y pedido que las instituciones del TLC remitan los informes de las reuniones. Las instituciones han comenzado a transmitir este material, pero en algunos casos la información corresponde a un año atrás. Con el tiempo, este esfuerzo ayudará a la CLC a cumplir su deseo expreso de efectuar un inventario de la actividad oficial.

2.2

El Secretariado Coordinador del TLC

Cuando el TLC fue aprobado por las Partes, los respectivos ministros de comercio acordaron en principio crear una nueva organización del TLC, el Secretariado Coordinador del Tratado (SCTLC). México sería la sede del nuevo secretariado, para equilibrar los deberes de los tres países al respecto —el Secretariado de la CCA se ubica en Canadá, en Montreal, Quebec; el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL), en Estados Unidos, en Dallas, Texas (Oficina General de Contaduría, EU, 1994).

El mandato del SCTLC se deriva de una interpretación, no suscrita del texto del TLC, aprobada por las tres Partes. El director ejecutivo del SCTLC sería un estadounidense elegido por el representante comercial de Estados Unidos.

A pesar de este acuerdo temprano, el SCTLC ha permanecido en el tintero. Una demora provino de Estados Unidos, donde funcionarios del gobierno juzgaron que 1994–1996 no era buen tiempo para solicitar al Congreso fondos adicionales para crear una nueva burocracia internacional. Así, en julio de 1996, todavía no existían términos de referencia para el SCTLC; las posiciones diferían respecto a las funciones que podrían y deberían asignársele.

Muchos de los encargados de tomar decisiones creen que el SCTLC debe cumplir sólo un papel mínimo, dejando la vigilancia política a los propios gobiernos. Esta visión minimalista considera tres o cuatro funciones para la organización, ninguna de las cuales dotaría al organismo de una capacidad política consultiva o incluso analítica independiente de los gobiernos. Más bien, el secretariado desempeñaría sólo funciones administrativas. Los funcionarios del gobierno de Estados Unidos consideran que el SCTLC está destinado a proporcionar traducciones oficiales de los documentos del TLC, almacenar documentos oficiales del Tratado, preparar un informe anual y servir como un centro de intercambio de información comercial del TLC. Funcionarios del gobierno canadiense suponen un SCTLC de las mismas dimensiones que el Secretariado de la CLC (con 15 empleados y un presupuesto anual de 2 millones de dólares), mucho menores que las del Secretariado de la CCA (con un personal más de dos veces mayor y financiamiento anual de 9 millones de dólares de EU). El gobierno canadiense ve al SCTLC como un depositario de documentos e interpretaciones aprobadas, especialmente los nuevos anexos y normas de origen enmendadas que están acumulándose. Las reduc-

ciones presupuestarias del gobierno federal y las consecuentes demoras en la Serie de Tratados de Canadá (*Canada Treaty Series*) agregarían valor a esta función básica. Así, el SCTLC sería un depósito central para todos los acuerdos y documentos del TLC, ofrecería una página electrónica oficial del TLC en Internet, asumiría las tareas de programar reuniones de funcionarios gubernamentales, se encargaría de la logística y los traslados, y proporcionaría traducciones para el proceso de solución de controversias. Aún más importante, podría recibir los informes de los organismos subordinados de la CLC y llamar la atención cuando algún grupo de trabajo en particular muestre poca actividad, si los tres gobiernos lo aprobaran. Su director ejecutivo podría asistir y tomar notas en borrador de las reuniones de la CLC, para ser aprobadas por los tres de gobiernos. Las visiones difieren con respecto a si el SCTLC también debería recolectar y analizar datos sobre inversión y comercio. En suma, el SCTLC no ofrecería un mensaje o una voz independiente. El papel del SCTLC puede llegar a ser más amplio, sin embargo, en vista de que México puede haber negociado inicialmente funciones mayores para el SCTLC (Oficina General de Contaduría de EU, 1994).

En diciembre de 1996 aparecieron señales de que el establecimiento del SCTLC estaba más cerca. El gobierno de Estados Unidos había asegurado los 600 mil dólares de su contribución al financiamiento de la actividad del secretariado y estaba listo a proceder a nombrar un director ejecutivo. Las otras Partes, sin embargo, no procedían de manera rápida. En su reunión de marzo de 1997, la CLC concluyó que los funcionarios se volverían a encontrar en abril de 1997 para discutir los pasos necesarios a fin de establecer el SCTLC en septiembre de ese mismo año.

El establecimiento del SCTLC facilitaría el diálogo comercio-medio ambiente y dotaría al Secretariado de la CCA de un socio único con el cual formar una relación de cooperación positiva. Parte de la falta de comunicación entre la CLC y el CCA puede atribuirse a la ausencia de un secretariado único dentro de la CLC. Dependiendo de las tres secciones nacionales aumenta los costos de operación, impide la ubicación del trabajo comercial básico en un solo lugar y hace más difícil la identificación de las oportunidades que brinda la cooperación trinacional.

2.3

Otros organismos oficiales y de la CLC

La CLC y su Secretariado (y potencialmente el SCTLC) trabajan con determinado número de comités, subcomités y grupos de trabajo oficiales creados por el TLC. Ocho comités oficiales fueron continuación de los del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EU, y el texto del TLC especificó la consulta en ocho áreas adicionales.¹¹

De los organismos creados desde diciembre de 1993,¹² la mayoría se especificaron en diversos artículos del TLC (que se enumeran con los nombres de los organismos en el Anexo A). Varios fueron creados por la CLC en su primera reunión, en enero de 1994.

Desde el 1 de enero de 1994 también han surgido nuevos organismos, tanto dentro como fuera de la estructura formal del TLC. Los organismos afines incluyen los referentes a plagui-

¹¹ Las ocho áreas fueron: Licencias, Comité de Impugnación Extraordinaria, Comité Especial de Garantías del Sistema de Revisión de Paneles, Artículo 1907, Sección Especial del Secretariado, Comisión de Libre Comercio, Anexo 300-B-Sección 7.3, y sector automotriz.

¹² Dos grupos de trabajo -sobre subsidios y medidas compensatorias, y sobre dumping y medidas antidumping- se crearon el 2 de diciembre de 1993, por un acuerdo conjunto de los ministros de comercio. El establecimiento de grupos de trabajo sobre Adquisiciones del Gobierno y sobre Servicios e Inversiones se anunció en la primera reunión oficial de la CLC, el 14 de enero de 1994, haciendo uso de la autoridad otorgada a la CLC por el TLC para establecer nuevos comités y grupos de trabajo.

cidas (subsección 2.5.1) y los, ahora trilaterales, provenientes del ALC, sobre etiquetado e identificación de alimentos, pescado, carne y clasificación. Los organismos no relacionados incluyen la propuesta del Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética, el Grupo de Salud y el Grupo Consultivo de Transporte que ha surgido paralelamente al Subcomité de Normas de Transporte Terrestre del TLC (véase Sección 3.0). Estos grupos proporcionan un foro a los países del TLC para tratar puntos de interés mutuo. Los grupos generalmente se integran con expertos gubernamentales y esperan reunirse una vez al año o con mayor frecuencia cuando uno o más países lo soliciten. Varios grupos se crearon a fin de proporcionar un foro permanente para abordar puntos no resueltos en el TLC.

Algunos de estos organismos del TLC y posteriores tienen una responsabilidad directa o un efecto sobre puntos ambientales de importancia. Por ejemplo, al Subcomité de Normas de Transporte Terrestre se le dio la responsabilidad, a completar a los tres años de entrada en vigor del TLC, de determinar normas vehiculares para inspecciones, emisiones y contaminación ambiental, y, a los seis años, de desarrollar normas para el transporte de materiales peligrosos. También de principal importancia ambiental son los organismos referentes a normas sanitarias y fitosanitarias y comercio agropecuario.

2.4

Comité de Medidas Relativas a Normalización

De todos los organismos de la CLC, el Comité de Medidas Relativas a Normalización (CMRN) tiene las responsabilidades más claras y el papel central más importante en el cumplimiento de la protección ambiental, así como de los objetivos de desarrollo sustentable, fundamentales en el TLC. Desde una perspectiva comercial, en un mundo donde los aranceles y otras barreras fronterizas están cayendo rápidamente, las normas y regulaciones nacionales específicas pueden tener marcados efectos. Por ejemplo, tales regulaciones pueden impedir que los productos y servicios “amigables” o benéficos para el medio ambiente circulen libre, rápida y económicamente de un país a otro. Sin embargo, dichas regulaciones y normas son usadas por las autoridades del medio ambiente en cada país para asegurar la estabilidad ambiental y para enfrentar los principales desafíos en la materia que cada uno debe encarar. Pero más allá de estas diferencias entre los intereses de comerciantes y los intereses de reguladores, se encuentra la oportunidad de identificar, de manera que se respete la soberanía nacional, métodos para unificar las normas, de forma que se reduzcan los costos económicos y se aseguren los niveles más altos de mejoría ambiental a lo largo de la región. Desde que el TLC entró en vigor, el 1 de enero de 1994, el CMRN ha emprendido algunos trabajos útiles relacionados con el medio ambiente. No obstante, hay mucho terreno para ampliar la contribución ambiental por parte del CMRN y sus organismos constitutivos, particularmente en la medida en que surjan nuevos problemas y oportunidades ambientales.

El CMRN tiene el mandato de monitorear la aplicación y administración de la Tercera Parte, Capítulo 9, del TLC (Barreras Técnicas al Comercio), considerar aportaciones no gubernamentales

mentales en materia de normas y medidas e informar anualmente al CLC.¹³ En el Anexo 913.5 del TLC se instruye al CMRN a que establezca cuatro subcomités: de Normas de Transporte Terrestre (Anexo 913.5.a-1); de Normas de Telecomunicaciones (Anexo 913.5.a-2); de Normas Automotrices (Anexo 913.5.a-3), y de Etiquetado Textil y del Vestido (Anexo 913.5.a-4). El CMRN también puede establecer otros subcomités o grupos de trabajo para encargarse de temas pertinentes. Según el texto del TLC, el CMRN puede tomar parte en los puntos siguientes, claramente relacionados con el medio ambiente:

- un sistema uniforme de clasificación y comunicación sobre peligro por sustancias químicas;
- criterios para evaluar los peligros ambientales potenciales de los productos;
- metodologías para la evaluación de riesgos, y
- directrices para probar sustancias químicas, incluidas las industriales y agrícolas, farmacéuticas y biológicas.

A partir de febrero de 1997, “los otros subcomités o grupos de trabajo” no habían sido discutidos ni establecidos por el CMRN.¹⁴ En 1996, sin embargo, el CMRN, conjuntamente con el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, creó el Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas, que reporta a ambos comités (véase “Grupos de Trabajo Técnico” en la Sección 2.5.1). El CMRN también revisa y examina los subcomités establecidos por el Anexo 913 del TLC (véase Sección 2.4.1), y está pendiente del surgimiento de otros foros sobre normas en la OMC y el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico.

Durante los primeros tres años de operación del TLC, el CMRN ha examinado varios asuntos que afectan la aplicación de la ley comercial, como barreras y fricciones comerciales. De acuerdo con su mandato de considerar aportaciones no gubernamentales en materia de normas y medidas, el CMRN, compuesto enteramente por funcionarios del gobierno, ha trabajado estrechamente desde su inicio con su organismo contraparte, el Foro de Estandarización Trilateral de América del Norte. En particular, el encargado estadounidense de la CMRN, quien ha estado ahí desde 1994 hasta la fecha, ha mantenido un diálogo abierto con el foro del Grupo de Trabajo de Normas Ambientales de América del Norte y participado en sus actividades.

Tanto los gobiernos como el foro trilateral han encarado dos desafíos importantes al emprender actividades vinculadas con el medio ambiente. El primero es un sistema de normas heredado, organizado por sectores industriales, al que deben aplicarse criterios ambientales ecológica y económicamente amplios. El segundo desafío es el de los sistemas nacionales de normas de los tres países, que difieren ampliamente: México confía en gran medida en la regulación del gobierno central; en Canadá, la regulación del gobierno central se combina con la cobertura de cinco organizaciones privadas que trabajan en el establecimiento de normas; y en Estados Unidos, centenares de organismos del sector privado fijan las normas.

¹³ El CMRN debe reunirse por lo menos una vez al año, pero lo ha hecho en promedio cerca de tres veces por año. Dependiendo de las actividades programadas, el jefe de la delegación va acompañado de un grupo de expertos. Ni las reuniones ni sus minutas son públicas. Hasta septiembre de 1996, el CMRN fue encabezado en Canadá por Claude Carrière, director de Barreras Técnicas de la División Comercial del DFAIT. En México, está dirigido por María Eugenia Bracho, de Secofi, y en Estados Unidos por Suzanne Troje, de la Oficina del representante de Comercio.

¹⁴ El trabajo de estos organismos consiste en concentrarse en los requerimientos particulares de la región característica de América del Norte, y no duplicar la labor del Programa de Sustancias Químicas, del Foro de Plaguicidas de la OCDE, ni del Programa Internacional de Seguridad Química, que tienen un enfoque más amplio. Todos los países del TLC participan en estos grandes esfuerzos.

Gran parte del trabajo del CMRN se lleva a cabo mediante sus cuatro subcomités. Desde una perspectiva ambiental, el trabajo del CMRN y sus principales organismos con mandato ambiental ofrece resultados contrastantes en los primeros tres años del TLC. En un polo se encuentra el Grupo de Trabajo sobre Transporte de Materiales Peligrosos del Subcomité de Normas de Transporte Terrestre, con sus logros concretos y su visión de largo plazo. En el otro extremo, el Consejo de Normas Automotrices (CNA), que aún tiene pendiente actuar sustantivamente tanto sobre sus responsabilidades ambientales obligatorias como en las discrecionales, y que se ha resistido a crear grupos de trabajo trilaterales para contribuir a esta tarea. Esta sección se centra en estos dos subcomités del CMRN.

2.4.1

Subcomité de Normas de Transporte Terrestre

De los cuatro subcomités del CMRN, el Subcomité de Normas de Transporte Terrestre (SNTT) ha emprendido el trabajo más fructífero sobre el medio ambiente. El propósito principal del SNTT consiste en hacer que las Partes tengan normas y medidas comparables o uniformes sobre operaciones camioneras, trailers y ferroviarias, así como sobre el transporte de materiales peligrosos.¹⁵

El SNTT se estableció oficialmente el 12 julio de 1994 como una extensión del Grupo de Trabajo de Transporte EU-México.¹⁶ En la primera reunión del SNTT, Canadá, México y Estados Unidos acordaron crear cinco grupos de trabajo para operar bajo su supervisión: Normas del Conductor y del Vehículo (SNTT I); Peso y Dimensiones de los Vehículos (SNTT II); Dispositivos para el Control de Tránsito en Carretera (SNTT III); Transporte Ferroviario (SNTT IV), y Transporte de Materiales Peligrosos (SNTT V).

Por una decisión de los tres ministros comerciales, ningún representante del sector industrial forma parte de los grupos de trabajo del SNTT.¹⁷ En Canadá, un comité gobierno-industria tiene una junta antes de las reuniones del SNTT y una después para recibir información. Estados Unidos tiene un proceso similar y publica los resultados de las reuniones del SNTT en el *Registro Federal* para dejar testimonio público de su trabajo. El gobierno mexicano también consulta con la industria sobre el trabajo del SNTT. Otros grupos no gubernamentales no participan en el SNTT o en sus grupos de trabajo. El SNTT y sus grupos de trabajo se enfocan a uniformar las regulaciones existentes, no a iniciar cambios en la política respectiva. Las preocupaciones ambientales se orientan a una etapa previa del proceso de desarrollo político y regulador dentro de cada gobierno nacional.

El SNTT tiene un mandato ambiental claro con fechas límite precisas en dos importantes instancias. El Anexo 913.5.a-1, sección 2(a)(iii), del TLC encomienda al SNTT que, tres años después de la entrada en vigor del Tratado, instrumente un programa de trabajo para hacer compatibles entre las Partes las normas y medidas para vehículos. Este encargo incluye medi-

¹⁵ La autoridad legal del SNTT proviene del Artículo 913(5)(a)(I) y su Anexo 913 del TLC. El SNTT está encabezado en Canadá por Kristine Burr, del Ministro de Transportes de Canadá; por Bernard Gaillard, director de Transporte y Comercio Internacional del Departamento de Transporte (DOT), en Estados Unidos, y por José Aguilar, director general de Transporte en Superficie de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en México.

¹⁶ Canadá ha asistido como observador al Grupo de Trabajo de Transporte México-Estados Unidos desde 1988.

¹⁷ Desde un principio, el sector industrial de los tres países ha pedido que se le involucre en el trabajo del SNTT. En Canadá, los funcionarios provinciales son miembros de los grupos de trabajo del SNTT.

das relativas a emisiones no incluidas en el programa de trabajo automotor del Consejo de Normas Automotrices. En el Anexo 913.5.a-1 del TLC, sección 2(c), se establece que adicionalmente el SNTT se dirigirá a poner en marcha un programa de trabajo para hacer compatibles las normas y medidas pertinentes al transporte de materiales peligrosos a más tardar seis años después de la fecha de entrada en vigor del TLC. Durante los primeros tres de años del TLC, el SNTT ha producido resultados concretos, incluyendo los relativos al ambiente.¹⁸ Su mayor logro ambiental es un régimen sobre materiales peligrosos, con base en lo establecido por la Reunión de Trabajo Número 29 de la Comisión Económica para Europa (CEE) de las Naciones Unidas.

El SNTT se ha reunido tres veces: en Cancún, México, en junio de 1994, donde el SNTT formó subgrupos y estableció planes de trabajo, determinó a quiénes se delegaría el trabajo e identificó las contrapartes en otros países que podrían aplicar y facilitar la investigación y el desarrollo; en Vancouver, en junio de 1995, una reunión que incluyó una presentación de medio día del sector industrial, para la asamblea plenaria, y en San Diego, en julio de 1996, donde el SNTT abordó, entre otros asuntos, la demora en la apertura de la frontera para el tránsito de camiones entre Estados Unidos y México.

Para la tercera reunión, sin embargo, el SNTT todavía no había establecido si el trabajo sobre emisiones ordenado por el TLC sería conducido por el SNTT I, que se ocupa de las normas en operación, o el Consejo de Normas Automotrices (CNA), encargado de las normas de fabricación. Después de una conferencia telefónica entre los directivos de los dos organismos, las emisiones se incluyeron en ambos planes de trabajo, del CNA y del SNTT I (mediante el acatamiento mexicano al SNTT I). Los requisitos de “completar” un plan dirigido a los vehículos para el 1 de enero de 1997 se habían cumplido en todos los puntos, exceptuado las emisiones vehiculares. Desde la óptica del dirigente de EU en el SNTT I y de algunos sectores canadienses, el asunto corresponde al CNA, ya que involucra inicialmente las normas de fabricación, no de operación. Sin embargo, la contraparte mexicana permanece sin convencerse. En el ministerio de Transporte de Canadá el trabajo sobre las emisiones es conducido por los responsables de normas de fabricación. En México, las mismas personas son responsables de todas las normas.

La decisión sobre qué organismo se ocupará de las emisiones es importante porque el texto del TLC asigna al SNTT la responsabilidad y el plazo para tratar únicamente aquellas normas no consideradas por el CNA. Puesto que no asigna un plazo específico a la propia CNA, cualquier movimiento para asignar todo el trabajo al CNA podría en la práctica eliminar el plazo especificado en el texto del TLC. Hasta ahora el trabajo sobre emisiones se ha encomendado, en la práctica, al CNA. El SNTT I, por tanto, ha cubierto algunos de sus mandatos (requerimientos sobre edad del conductor, idioma y aspectos médicos); otros puntos permanecen en discusión (un proceso de evaluación de la seguridad sobre la conducción automotriz). Y algunos otros puntos aún han de abordarse.

¹⁸ Ha unificado los criterios sobre la edad mínima de los conductores que transitan a lo largo del territorio del TLC (21 años), puso en marcha un programa de trabajo que elimina las diferencias en los regímenes operacionales para los ferrocarriles e hizo algún ajuste en camiones y autobuses.

De los cinco grupos de trabajo establecidos bajo el SNTT, el grupo sobre transporte de materiales peligrosos tiene el trabajo más claramente relativo al medio ambiente.¹⁹ En agudo contraste con el trabajo sobre emisiones, el referente al transporte de materiales peligrosos demuestra los resultados ambientales concretos logrados por instituciones del TLC.

Grupo de Trabajo sobre Normas de Transporte de Materiales Peligrosos

El Grupo de Trabajo sobre Normas de Transporte de Materiales Peligrosos (SNTT V) deriva su autoridad legal del Anexo 913.5.a-1 del TLC, que afirma: “El Subcomité de Transporte Terrestre instrumentará un programa de trabajo para hacer compatibles las normas y medidas pertinentes de las Partes para el transporte de materiales peligrosos a más tardar seis años después de la fecha de entrada en vigor del TLC, tomando como base las recomendaciones de las Naciones Unidas sobre el Transporte de Materiales Peligrosos, u otras normas que puedan acordar las Partes”.²⁰

El SNTT V tiene una importancia ambiental directa. Aunque su centro de atención inicial sean las amenazas a la salud humana provocadas por el transporte de materiales peligrosos, las amenazas al ambiente son una consideración secundaria en su plan de trabajo. El SNTT V es responsable de materiales dañinos al medio ambiente como los cloruros orgánicos halogenados (COH), bifenilos policlorados (BPC), tetracloruros de carbono y desechos radiactivos. El logro más útil del grupo es la publicación de una *Guía para actuar ante emergencias*, que plantea los procedimientos que deben seguir los tres países del TLC ante una emergencia ocasionada por un accidente durante el transporte de una sustancia peligrosa. La guía incluye una lista completa de todos los materiales transportados entre Canadá, Estados Unidos y México. También incluye una explicación detallada de los riesgos potenciales en el caso de un accidente, las medidas de emergencia que deben ser aplicadas a cada material peligroso y los pasos que se tomarán en las situaciones en que las sustancias enumeradas entren en contacto con seres humanos.

El SNTT V comenzó su trabajo muy temprano en la era del TLC. El organismo evolucionó a partir de discusiones en el otoño de 1990 entre funcionarios de Canadá, México y Estados Unidos, en una reunión del Grupo de Trabajo de Transporte EU-México, bajo cuyos auspicios luego se creó el SNTT V.²¹ En julio de 1992, México y Estados Unidos acordaron trabajar en la uniformidad de las normas técnicas y de seguridad para el transporte terrestre. A continuación se realizaron dos reuniones de trabajo bilaterales en Washington, D.C., del 13 al 14 de enero de 1993, y en Mérida, Yuc., México, el 25 de febrero de 1994. Más o menos rápidamente, el grupo ya era capaz de tratar puntos sustantivos. Cuando el TLC se concluyó, el grupo se transformó en el SNTT V.

¹⁹ Como se indica, el SNTT I (Normas del Conductor y del Vehículo) fijó pautas de la edad; creó requerimientos mínimos de lenguaje; adoptó criterios sobre habilidad mecánica, y unificó normas médicas para los conductores. En Canadá, el Consejo de Administradores de Automotores es un enlace con los gobiernos provinciales y ha trabajado con este grupo. Se han adoptado los estándares de la Alianza sobre Seguridad en Vehículos Comerciales. Para el SNTT II (Peso y Dimensiones de Vehículos) el avance para unificar normas ha sido más lento. Existen diferencias importantes en la longitud y peso de los camiones, particularmente en los máximos permitidos. La industria de vías férreas ha pugnado por impedir el incremento en el tamaño y peso de los camiones. El SNTT III (Dispositivos para el Control de Tránsito en Carretera) trata sobre normas para señalización. Su meta, ayudar al cumplimiento de los reglamentos de tránsito, se ha cumplido en Canadá y EU, y en EU y México, y se trabaja en el caso de Canadá y México. El subgrupo ha promovido también el intercambio de información sobre la validez de las licencias de conductores, e información sobre dictámenes posteriores, así como información sobre los vehículos y un programa de monitoreo para rangos de seguridad vehicular. Finalmente, ha producido folletos diseñados para hacer que la señalización de los caminos sea comprensible en América del Norte. El SNTT IV (Transporte Ferroviario) completó su programa sobre unificación de criterios y compatibilidad. Su trabajo ahora es más de promoción. Como resultado de las reuniones de San Diego, las normas ferroviarias, anteriormente dirigidas por el SNTT IV, se han cambiado al Grupo Dos del Grupo Consultivo de Transporte.

²⁰ El grupo de trabajo trata todos los aspectos del transporte de sustancias peligrosas y está dirigido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de México. En Canadá lo dirige Frank Ritchie, del Ministerio de Transporte de Canadá; en México, Phillippe Riancho, director de Materiales Peligrosos, y en Estados Unidos, Frits Wybenga, coordinador de Estándares Internacionales y administrador del Programa Especial de Investigación, DOT.

²¹ Los funcionarios de carreteras de Estados Unidos comenzaron una discusión sobre materiales peligrosos entre EU y México, que se reforzó por la explosión subsecuente de una pipa de gas natural en Guadalajara y las quejas de la industria estadounidense acerca de los materiales que entran y salen de México.

Desde su establecimiento el SNTT V ha dedicado un largo y pesado tiempo a asegurar un avance tangible porque, mientras Canadá y Estados Unidos habían uniformado hace muchos años sus regulaciones para el embarque de materiales peligrosos en el cruce fronterizo, México comenzó con pocas regulaciones nacionales. Por ello las reuniones del SNTT V se han centrado en revisar la actividad para el establecimiento de normas en México, y tanto Estados Unidos como Canadá han ofrecido sus experiencias.²² México ha recibido abiertamente tales sugerencias, aun cuando no todas las ha adoptado. En 1991 el gobierno mexicano decretó la obligación de colocar una serie de señales en los camiones de transporte de materiales peligrosos y para que los conductores llevaran documentación al respecto. Posteriormente, en abril de 1993, México dictó una ley para establecer 33 nuevas normas. En el verano de 1996, el gobierno mexicano había producido 20 normas oficiales y dos para emergencias. Así, con la cooperación del SNTT V, México ha logrado un progreso considerable.

La meta total del SNTT V es producir un Código de Materiales Peligrosos de América del Norte. En las reuniones, que tienen lugar tres veces al año, los miembros del grupo de trabajo examinan las diferencias de las regulaciones, analizan la nueva legislación y revisan la legislación actual de cada país para asegurar que no exista ninguna diferencia significativa. Los miembros también comparten información sobre la aplicación de la legislación y otros temas sugeridos por los inspectores.²³

En la primera reunión del SNTT V, celebrada en Cuernavaca, Mor., México, del 19 al 20 de octubre de 1994, representantes de los tres países analizaron la armonización de criterios sobre materiales peligrosos y desechos transportados con mayor frecuencia. También revisaron las normas mexicanas para el diseño y construcción de tanques para el transporte de materiales peligrosos. La delegación mexicana pidió información sobre requerimientos para capacitar al personal involucrado en el transporte de desechos y materiales peligrosos. También surgió el asunto del embalaje, especialmente problemático. Los paquetes de EU se marcan con la leyenda “UN USA” y son certificados por el fabricante o por uno de los aproximadamente 30 laboratorios acreditados. Dentro del esquema regulador mexicano, sólo los laboratorios acreditados por el gobierno mexicano pueden certificar la aplicación de la marca “UN MEX”, pero ningún procedimiento para acreditar un laboratorio de pruebas ha sido establecido por el gobierno de ese país y, por ello, ningún paquete “UN MEX” puede fabricarse legalmente en México. Estados Unidos y Canadá destacaron la necesidad de que México desarrolle un sistema de acreditación.

Durante la reunión en Washington, el 24 y 25 de enero de 1995, los miembros del SNTT V revisaron las nuevas normas oficiales mexicanas sobre el transporte de desechos y materiales peligrosos, el futuro trabajo que se necesita para uniformar las regulaciones en materia de transporte de materiales peligrosos en América del Norte y el proyecto en marcha para crear una *Guía para actuar ante emergencias*. El SNTT V también discutió la reciprocidad en las certificaciones de embalaje, incluido el reconocimiento de los laboratorios de prueba, y las regulaciones internacionales para el transporte de materiales peligrosos por mar y aire.²⁴ El SNTT V reafirmó su compromiso de publicar la *Guía para actuar ante emergencias* en 1996.

²² Estados Unidos comenzó con su esquema regulatorio de transporte multimodal de materiales peligrosos en 1967. Canadá adoptó la Ley de Transporte de Materiales Peligrosos (TDG, por sus siglas en inglés) en 1980, y las primeras regulaciones de la TGD entraron en vigor en 1985.

²³ La Unión Europea ha unificado las regulaciones de caminos y vías férreas de los países que la conforman. Los trabajos del TLC en el SNTT V representan un esfuerzo que evoluciona lentamente para intentar unificar las regulaciones nacionales en esta área.

²⁴ Las Instrucciones Técnicas de la Organización Internacional de Aviación Civil y el Código Marítimo Internacional de Materiales Peligrosos de la Organización Marítima Internacional.

En su tercera reunión, del 12 al 13 de mayo 1995, en Vancouver, el SNTT V buscó el establecimiento común de un Código para el Transporte de Materiales Peligrosos, con base en el modelo desarrollado por el Comité de Expertos sobre Transporte de Materiales Peligrosos de las Naciones Unidas, en Ginebra. El SNTT V examinó cómo proceder trilateralmente en las Naciones Unidas y presentó un informe del avance en la elaboración de la *Guía para actuar ante emergencias*.

El siguiente año, en su cuarto encuentro, efectuado el 18 de junio de 1996, en San Diego, California, el SNTT V informó que la *Guía para actuar ante emergencias* se había publicado en inglés y francés, y que la versión en español se publicaría en breve. Los países reconocieron la necesidad de enmendar sus regulaciones para adecuarse a la novena edición de las *Recomendaciones de la ONU sobre el Transporte de Materiales Peligrosos*, y también acordaron trabajar en la uniformidad de las normas y especificaciones para cilindros de gas comprimido, tráilers y pipas, así como de vagones de ferrocarril. Finalmente, los tres países reiteraron su intención de crear un Código de Transporte de Materiales Peligrosos de América del Norte, para ser puesto en marcha en el año 2000.

Este trabajo serio y estos proyectos comunes han llevado con razón al mejoramiento considerable en la seguridad ambiental, derivado de las regulaciones sobre señales de advertencia y sobre contenedores para minimizar el riesgo de daño ambiental y derrames. Probablemente México ha experimentado el mayor beneficio ambiental en esta área, aunque sus regulaciones, en el verano de 1996, sólo se aproximaban a las de Estados Unidos y Canadá en algunas áreas, como clasificación de materiales peligrosos, rotulación y etiquetado. En otras áreas, como contenedores o empaque, que involucran un costo financiero considerable, el avance ha sido más lento. Para paquetes pequeños (el tamaño de un barril de petróleo o menor), los tres países encontraron que es fácil usar el régimen UN como piso, aunque subsistieron las diferencias entre los tres países.

Otra área de interés ambiental en la que el avance ha sido lento es la de los cloruros orgánicos halogenados (COH). Estas sustancias, si se liberan accidentalmente, descienden al manto acuífero y nunca desaparecen. En respuesta a las preocupaciones de la industria sobre los elevados costos de un saneamiento masivo, tanto Estados Unidos como Canadá han comenzado a adoptar normas respecto a carros-tanque ultrarresistentes. México, donde el uso y el transporte de COH son también comunes, tiene aún que hacer lo mismo. No obstante, en otras áreas, como la garantía mínima de responsabilidad para cubrir los costos potenciales de limpiar los COH, México tiene requerimientos más estrictos que Estados Unidos o Canadá. Así, Canadá y Estados Unidos parecen estar siguiendo un enfoque preventivo y México uno terapéutico, aunque el sistema de México podría actuar como un freno.

Los programas canadiense y estadounidense para manifestar los desechos peligrosos (que pueden incluir materiales peligrosos) son otro punto de interés. El ministerio del Medio Ambiente de Canadá y la EPA de EU han desarrollado programas nacionales para manifestar desechos peligrosos sin consultarse mutuamente y no reconocen los sistemas de su contraparte. Particularmente ahora que este interés se combina con la clausura próxima de la frontera de Canadá a las exportaciones de desechos peligrosos canadienses a Estados Unidos (lo que exige a menudo su transporte a sitios distantes dentro de Canadá), hay quienes consideran la incompatibilidad como impedimento importante para una eliminación de desechos peligrosos que resulte más barata, eficiente y menos peligrosa (desde una perspectiva de transporte).

En el futuro, el SNTT V desarrollará un Código de Transporte de Materiales Peligrosos de América del Norte que hará posible que un embarcador adopte normas que le permitan la entrada libre a lo largo de la región de América del Norte. Aun así, subsisten dificultades importantes con respecto a la mejor manera de producir tal código. En el verano de 1996, el SNTT V ya procedía a considerar puntos de aplicación legal.

2.4.2

Consejo de Normas Automotrices

El segundo componente del CMRN con claras e importantes responsabilidades ambientales es el Consejo de Normas Automotrices (CNA). El CNA busca promover la obtención e instrumentación de sistemas nacionales de medidas relacionadas con normas (es decir, las regulaciones que requieren de una norma particular) que se apliquen a bienes automotores. Para hacer esto, el CNA puede establecer subgrupos, procedimientos de consulta y otros mecanismos operacionales apropiados. El CNA puede incluir en sus subgrupos a representantes de los gobiernos estatales y municipales o del sector privado.²⁵

Establecido en términos del Artículo 913(5)(a)(iii) del TLC y derivada su autoridad legal del Artículo 913 y el Anexo 913.5.a-3, el CNA se encarga de desarrollar un programa de trabajo con base en cuatro criterios: el impacto de la integración industrial; el alcance de las barreras al comercio; el nivel de afectación al comercio, y el alcance de la disparidad. En el desarrollo de su programa de trabajo, el CNA está facultado para ocuparse de materias conexas, incluidas las emisiones de las fuentes fijas y móviles. A mediados de 1996 el CNA estaba todavía en su fase de arranque; acababa de establecer sus términos de referencia y comenzaba a crear su grupo de trabajo sobre emisiones.

Durante las negociaciones del TLC, el Ministerio de Industria de Canadá condujo las discusiones sobre el sector automotriz en el interior de este país. Para algunos observadores, el CNA parece haberse creado para constituirse con un gran componente del sector industrial. Parecía que no existían allí asuntos particulares que impidieran el comercio automotor, por ejemplo diferencias en las normas.²⁶

El CNA se ha reunido tres veces desde el 1 de enero de 1994, una vez en cada capital nacional. En estas reuniones el CNA ha trabajado con miras a identificar los obstáculos para comerciar y promover la compatibilidad de los sistemas nacionales de normas y medidas; ha tratado diversos puntos y establecido los procedimientos para la actividad futura, recopilado una lista de diferencias entre las normas de los tres países (la mayoría sobre seguridad) y establecido términos de referencia.

Como base para su plan de trabajo, el CNA ha acordado buscar aportes de la industria sobre medidas relacionadas con normas que afectan el comercio a causa de la incompatibilidad. También ha discutido los diferentes sistemas de normas en los tres países, enfocándose en todo el sistema mexicano, en su mayor parte desconocido para los extranjeros. Después de consultar ampliamente con la industria, el CNA elaboró una lista de áreas en las cuales centrar su activi-

²⁵ Chris Wilson, del Ministerio de Transportes de Canadá, dirigió las primeras dos reuniones del Consejo de Normas Automotrices (CNA). Nicole Pageaut (con la participación del Ministerio de Industria de Canadá) le sucedió. Los ministerios del Medio Ambiente y de Recursos Naturales de Canadá participarán en el trabajo del CNA sobre emisiones automotrices. Los miembros estadounidenses del CNA son Tom Baines, funcionario de Fuentes Móviles de la EPA, y Frank Turpin, de la Administración Nacional de Seguridad en el Tráfico de Carreteras (NHTSA, por sus siglas en inglés) del DOT. Héctor Márquez Solís, de la Secofi, es el miembro mexicano.

²⁶ Un asunto previo, sobre los requerimientos mexicanos para el etiquetado de las llantas importadas, se había resuelto favorablemente para cuando el CNA se creó.

dad reguladora. De los 17 puntos identificados por el sector industrial de EU y Canadá a partir de sus respuestas a las peticiones iniciales de apoyo, varios se relacionaron con el ambiente. Éstos incluyeron las regulaciones de emisiones de California, adoptadas por la provincia canadiense de Columbia Británica (y posiblemente por los estados de Nueva Inglaterra, en Estados Unidos, considerando que la industria busca una norma única para América del Norte); la seguridad del tricarbonato de manganeso metilciclopentadienil (TMM) en la gasolina; los alegatos sobre incumplimiento de las regulaciones de emisiones en México, la falta de abasto de combustible bajo en sulfuro en Canadá, y diferentes normas sobre el ruido entre los tres países.²⁷ Canadá había buscado incluir vehículos fuera del tráfico en el plan de trabajo del CNA,²⁸ pero Estados Unidos, cuyo sistema de control de tráfico carretero (denominado NHTSA) no es responsable de los vehículos fuera del tráfico, se rehusó y este punto se excluyó. Ésta era una omisión importante desde el punto de vista ambiental, ya que se estima que 30 por ciento de todas las emisiones de bióxido de carbono se originan en el transporte, 80 por ciento de las cuales por cuenta del transporte en los caminos (la mayoría por vehículos automotores). El restante 20 por ciento de las emisiones de bióxido de carbono vinculadas con el transporte lo generan los vehículos fuera del tráfico. Mientras Estados Unidos regula las emisiones de todos los motores, Canadá no hace lo mismo. Por ejemplo, en Canadá no hay controles de emisiones de vehículos fuera del tráfico, como los motores de dos tiempos fuera de borda.²⁹

El CNA publicó posteriormente una lista de estos puntos y solicitó a la industria sus comentarios. Estados Unidos identificó cuatro áreas que requerían grupos de trabajo, pero también propuso que cada país estableciera sus propios grupos. Aunque Canadá y México han preferido los grupos de trabajo trilaterales, predominó la visión de EU. No obstante, los términos de referencia fomentan que los grupos de trabajo nombren representación conjunta ante el CNA. El sistema de copresidentes gubernamentales proporciona una línea formal de comunicación entre las Partes.

En Estados Unidos, la EPA y el Departamento de Transporte (DOT, por sus siglas en inglés) emitieron un aviso en el *Registro Federal* que notifica al público acerca del CNA y la intención de los gobiernos de formar cuatro grupos de trabajo y solicita la participación de los interesados. Los grupos de trabajo en EU son copresididos por un representante de gobierno y uno no gubernamental. Se estima que los grupos no gubernamentales de importancia mantendrán contacto estrecho con la industria automotriz, en vista de que dichas ONG enfrentarán cualquier posible barrera comercial. Los cuatro grupos de trabajo de EU han comenzado a reunirse.

Canadá establecerá sus grupos de trabajo bajo los auspicios del Consejo Consultivo Automotor (AAC, por sus siglas en inglés), un organismo fuera del TLC que aborda cuestiones asociadas con el sector. El AAC incluye representantes de fabricantes de partes y fabricantes automotrices, así como representantes interdepartamentales de gobierno. No incluye representantes de gobiernos estatales o municipales, de agrupaciones de consumidores o ambientales, de ONG o del sector académico.

México ha establecido cuatro grupos de trabajo, de acuerdo con los términos de referencia, y proporcionó a Estados Unidos y Canadá una lista de las personas responsables de cada uno.

²⁷ Otros asuntos incluyen la protección de pasajeros y las bolsas de aire obligatorias.

²⁸ Canadá llevó el asunto de los vehículos fuera de circulación a un contexto seguro. El Grupo de Trabajo sobre Emisiones/Motores/Combustibles del CNA es responsable de las emisiones dentro y fuera de los caminos.

²⁹ Las regulaciones canadienses en materia de seguridad incluyen vehículos para transitar en la nieve y motocicletas que transitan fuera de los caminos; y la industria canadiense ha identificado cuestiones potenciales para los estándares de seguridad.

Los grupos de trabajo se ocupan de cuatro puntos: emisiones/motores/combustibles (para todas las clases de vehículo: de trabajo ligero, de trabajo pesado, y vehículos fuera de circulación); normas de seguridad para vehículos de trabajo ligero; normas de seguridad para vehículos de trabajo pesado; y partes y equipo (refacciones y equipo originales).³⁰ Ellos se encargan de identificar incompatibilidades entre las normas nacionales; evaluar el alcance que las incompatibilidades representan como una barrera para comerciar, y sugerir al CNA las formas de eliminar estas incompatibilidades.

Desde la perspectiva de EU, los asuntos que pueden emerger no provendrán de las diferentes normas técnicas, sino de la aplicación de esas normas en contextos particulares.³¹ En algunos casos, sin embargo, las normas diferirán, y aquí los grupos de trabajo podrían tener impactos considerables. Por ejemplo, Estados Unidos estableció las normas de emisión llamadas *Tier 0* para vehículos de trabajo ligero, en 1981, que han sido sobrepasadas por las normas *Tier 1*, más estrictas, estipuladas por la Ley de Aire Limpio de EU. México había adoptado las *Tier 0*, pero no ha adoptado aún las normas más recientes *Tier 1*. El grupo de trabajo podría estimular a México a adoptar las medidas más estrictas.

Puesto en perspectiva, el trabajo del CNA llegará a ser aún más importante para el comercio cuando la compraventa de vehículos usados entre Estados Unidos y México se libere totalmente. Este proceso comenzará en el año 2009 y será completado en el 2018. La unificación de normas también es importante para los productores de vehículos especializados de pequeño volumen (tales como camiones de basura o autobuses escolares), quienes desean que su producción en serie sirva el mercado completo de América del Norte.

Las visiones para el futuro sobre el CNA difieren entre los tres países. Según Canadá, el CNA dictará normas comunes para el comercio automotor en América del Norte. En contraste, Estados Unidos, siguiendo su modelo comercial automotor, mira más lejos de este campo, a fin de trabajar con el Comité de Evaluación de Expertos (ECE, por sus siglas en inglés) y con la APEC para buscar una norma multilateral común bajo la cual el régimen del CNA sería incluido. En lo que concierne a puntos sustantivos, el gobierno de Estados Unidos avizora que el papel del CNA será apoyar y promover la compatibilidad de las regulaciones técnicas que obstaculizan el comercio. No se considera que el CNA sea un comité ambiental. La Agencia de Protección Ambiental de EU se incluye entre sus miembros únicamente para examinar e interpretar las reglas técnicas sobre emisiones, muchas de las cuales son hechas por la EPA, y no deben, por lo tanto, ser alteradas por el Departamento de Comercio o el representante comercial de EU. Sin embargo, generalmente no se espera que los asuntos ambientales sean propuestos o resueltos por el CNA.

Factores explicativos

Las experiencias contrastantes del SNTT V y el CNA en su actividad y logros ambientales expresan la importancia de varios factores en el avance que están teniendo las instituciones del TLC para alcanzar el desarrollo sustentable. Un factor es el periodo en que los funcionarios de los tres gobiernos han trabajado juntos —la experiencia del SNTT V a la fecha data de

³⁰ Los detalles de los mandatos del Consejo están disponibles en dos boletines del *Federal Register* (23 de diciembre de 1994 y finales de mayo de 1996) elaborados por el Departamento de Transporte de Estados Unidos/NHTSA.

³¹ Por ejemplo, Estados Unidos y México tienen los mismos estándares para las emisiones de vehículos de uso pesado. Sin embargo, el cumplimiento del estándar estadounidense se determina en o cerca del nivel del mar, aunque se supone que las normas deben cumplirse en cualquier altitud. México quisiera que se fijaran a una altitud mayor, aunque no tiene instalaciones para probar motores a grandes altitudes.

1988, y la del CNA sólo se remonta a 1994. Un segundo factor es la identificación en el TLC de un centro de responsabilidad único —la forma en que el SNTT y el CNA han compartido la responsabilidad, y la interdependencia que ello ha creado, han producido un retraso, a pesar de que hay un plazo específico y una presión mayor y más urgente que para los materiales peligrosos. Un tercer factor es la presencia de una base de apoyo dentro de una organización multilateral más grande —el SNTT V fue capaz de comenzar, y luego trabajar, con base en los regímenes bien establecidos dentro de la ONU y la CEE.

Un segundo conjunto de factores se relaciona con los intereses económicos y ecológicos que subyacen en esta actividad institucional. Un factor es el peligro claro y actual que representa la amenaza ambiental en perspectiva —el daño que ocasionan los accidentes que involucran materiales peligrosos es inmediatamente visible y ecológicamente destructor en una localidad específica, con una magnitud que no tienden a alcanzar las emisiones de automóviles y otros vehículos. Un segundo factor son las implicaciones transfronterizas —el transporte transfronterizo se necesita para hacer posible la expansión comercial del TLC, e incluye el transporte de materiales peligrosos que inmediatamente amenazan el medio ambiente del otro país. Un tercer factor es el de los costos financieros estimados de las acciones intergubernamentales (la industria automotriz cobra una importancia considerablemente mayor como sector industrial que el transporte de materiales peligrosos, incluso en su definición más amplia). Y un cuarto factor es el de la propiedad y la concentración de la industria —el modelo del CNA parece reflejar una renuencia de la industria de propiedad estadounidense para transferir actividad de sus foros propios, con los representantes de su gobierno nacional, al foro que incluye a los tres gobiernos.

2.5

Instituciones relacionadas con la agricultura

La agricultura es la segunda gran área en la que el TLC establece instituciones trilaterales con importancia ambiental directa. Debido a su enorme e integral conexión con el suelo, el agua, el aire y los procesos naturales que los relaciona, todas las actividades agrícolas y los regímenes que los afecten tienen efectos ambientales inherentes e importantes. A lo largo de América del Norte, las actividades agrícolas, los regímenes regulatorios e incluso los impactos ambientales se han convertido en trilaterales. La trascendencia de los asuntos regionales sobre la agricultura se manifestó en la reunión entre los ministros de agricultura de Canadá, México y Estados Unidos en 1995, durante el Simposio del 50 Aniversario del Día Mundial de la Alimentación, de la FAO, en la ciudad de Quebec, y en una reunión más amplia de ministros agrícolas en Denver. Estos ministros sostienen también reuniones bilaterales sobre una base *ad hoc* para discutir los asuntos agrícolas relacionados con el TLC.

De modo oficial dentro del TLC, las cuestiones agrícolas se han convertido también en trilaterales. De los muchos comités y organismos afines que reportan a la Comisión de Libre Comercio del TLC, solamente tres tienen una importancia ambiental directa: el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CMSF), el Grupo Técnico de Trabajo sobre Plaguicidas creado bajo el auspicio del CMSF y el Comité de Comercio Agropecuario. A través de estos organismos subordinados, el TLC está diseñando una estructura de trabajo para regular el modo en que las Partes tratan entre sí.

El desempeño general de las instituciones agrícolas del TLC varía. Por un lado está el Grupo de Trabajo Técnico de Plaguicidas, el cual parece cumplir su mandato de manera totalmente congruente con las amplias metas que abarca el TLC sobre el desarrollo sustentable. Por el otro lado, el Comité de Comercio Agropecuario, que aborda las cuestiones agrícolas en el ámbito político, como los subsidios, cuya relevancia ambiental es perfectamente entendida por la comunidad comercio-ambiente. Aunque las decisiones políticas podrían generar efectos directos y de primer orden en el medio ambiente, se está haciendo poco por incorporar al trabajo del comité los principios básicos del desarrollo sustentable o incluso por reconocer las dimensiones ambientales de su trabajo.

2.5.1

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Estructura

El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CMSF), instituido por el Artículo 722 del TLC, está organizado para facilitar la cooperación técnica a fin de fortalecer la seguridad de los alimentos, mantener consultas sobre estándares sanitarios y fitosanitarios, y encargarse de los asuntos relacionados con la adopción de normas internacionales y sus equivalentes. Para hacerlo puede establecer y determinar el campo de acción y el mandato de sus grupos de trabajo. El CMSF reporta a la Comisión de Libre Comercio, junto con su organismo paralelo, el Comité de Comercio Agropecuario.

El CMSF está obligado a reunirse por lo menos una vez al año y a petición de cualquiera de las Partes. En la práctica, sin embargo, sus miembros tratan de reunirse por lo menos dos veces al año.³² Hasta febrero de 1997, el CMSF se ha reunido seis veces desde el 1 de enero de 1994, fijando una agenda y generando minutas formales.³³ Las reuniones se han centrado en controversias sobre normas sanitarias y fitosanitarias; controversias que sobre todo son de naturaleza bilateral, tales como la exportación de cerezas estadounidenses a México, o la de cerdo mexicano a Estados Unidos. Sin embargo, estas controversias poseen usualmente una dimensión trinacional; por lo tanto, hacen del CMSF un foro apropiado para resolver las disputas. Por ejemplo, Canadá participó en las discusiones mexicano-estadounidenses sobre la cereza y el cerdo porque tiene intereses comerciales en estas áreas. Y también ofreció su apoyo en el problema mexicano-estadounidense del aguacate, aun cuando no le afectaba directamente.³⁴

Los temas sanitarios y fitosanitarios que dominaron el debate político sobre el TLC, tales como los retos comerciales asociados a normas de seguridad para los alimentos y el alegato de la amenaza de que las normas se uniformen a la baja, no han surgido aún en el propia CMSF (Runge, 1990). La red de trabajo de los subcomités y grupos de trabajo técnico no oficiales que tratan los asuntos sanitarios y fitosanitarios y de comercio agrícola, incluyen a algunos grupos que han existido durante muchos años y que surgieron con naturaleza bilateral bajo el aus-

³² Los dirigentes del Comité del CMSF en cada país son Randy Benoit, del Ministerio de Agricultura de Canadá; Javier Trujillo, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de México, y Lloyd Harbert, del Servicio Agrícola Exterior, del Departamento de Agricultura de Estados Unidos.

³³ Un resumen de una página de las mismas se distribuye al público. En contraste, el Grupo Técnico de Trabajo sobre Plaguicidas elabora después de sus juntas comunicados de prensa que pueden funcionar como un registro formal de las discusiones.

³⁴ Hasta la fecha, México y Estados Unidos no han resuelto ese asunto en el Comité de MSF; en vez de ello, lo han debatido en otros foros.

picio del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC), y que posteriormente se hicieron trilaterales al incluir la participación mexicana. Muchos de esos grupos tienen un mandato para (o la tradición de) coordinar las políticas, que ha sido la característica de las relaciones entre Estados Unidos y Canadá en estos asuntos. Parte de este mismo espíritu está comenzando a manifestarse en bases trilaterales y a extenderse en el ámbito de la política exterior. Por ejemplo, cuando los representantes de los tres países integrantes del TLC asisten a reuniones de asuntos sanitarios y fitosanitarios en la Organización Mundial de Comercio (OMC) o a las del proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), llevan a cabo juntas entre ellos a fin de analizar las posibilidades de mantener posiciones coordinadas para lograr adelantos en estos foros.

A pesar del buen desarrollo que tuvo la estructura de trabajo anterior al TLC bajo el auspicio del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el ALC, el Tratado ha tenido un efecto autónomo en las medidas sanitarias y fitosanitarias. Los tres países modifican constantemente sus normas sanitarias y fitosanitarias, pero a partir del TLC han demostrado una sensibilidad mayor respecto a los efectos de la normatividad comercial en las medidas sanitarias y fitosanitarias, tales como la necesidad de evaluar los riesgos para apoyar los cambios de estándares. Las Partes del TLC no sólo dirigen dichas evaluaciones sobre los riesgos, sino también llaman la atención acerca de los cambios a las normas propuestas por sus socios comerciales en una etapa inicial. De hecho, a menudo emplean las reuniones del CMSF como un foro para comunicarse entre ellos las propuestas de cambio de reglas o reglas por establecer.³⁵ En general, varias de las recomendaciones del CMSF deben ser instrumentadas a través de procedimientos formales para modificar las reglas, en un proceso que incluye la participación tanto política como pública. No existe, por lo tanto, garantía alguna de que los asuntos discutidos en el comité serán alguna vez puestos en práctica.

A febrero de 1997, no se habían establecido vínculos entre la Comisión para la Cooperación Ambiental y el CMSF.³⁶ El Comité trata únicamente de manera indirecta y muy rara vez con asuntos puramente ambientales y de salud pública. (Sin embargo, en el caso reciente de envolturas de dulce que contenían plomo, México invitó a los funcionarios públicos de salud a una junta del CMSF para discutir si Estados Unidos efectivamente tenía una norma de salud pública que se aplicara a dichas envolturas.) Pero el Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas de hecho trata varios asuntos de este tipo. Muchos temas de éstos, como el bienestar animal (carne), la biotecnología y los productos manipulados genéticamente, han sido atendidos dentro del contexto tanto del TLC como de la OMC.³⁷

Reuniones

El CMSF sostuvo su primera reunión el 25 de marzo de 1994, en Washington, DC. Estados Unidos propuso el establecimiento de un subcomité de plaguicidas, y las Partes acordaron que los estadounidenses se encargarían de preparar los términos de referencia para este organismo,

³⁵ Durante una reunión del ALCA sobre asuntos sanitarios y fitosanitarios (México encabeza el Comité de MSF en el proceso del ALCA), México hizo una presentación de los métodos de evaluación de los riesgos, presumiblemente con fines de enseñanza hacia los representantes de otros países de Latinoamérica.

³⁶ El Comité, sin embargo, estableció nexos con el comité de comercio y medio ambiente en la OMC. El contacto estadounidense de agricultura dentro del contexto de comercio y medio ambiente es Pam Cooper.

³⁷ Podría establecerse un comité de MSF en la OMC en el futuro. Los europeos quieren tratar las cuestiones ambientales en el acuerdo sobre MSF. El director general de la OMC quisiera acelerar el calendario del Comité de Comercio y Medio Ambiente antes de la siguiente ronda. Aunque los países desean mantener el derecho a elegir su propio nivel de protección, se requiere cierto grado de disciplina por razones comerciales. El régimen de la OMC amplía al máximo lo que atañe al comercio, pero los países individualmente pueden escoger las medidas que consideren apropiadas. El Comité de MSF del TLC podría servir como prototipo para un Comité de MSF de la OMC, pero al parecer esto será aceptado sólo hasta la siguiente ronda.

mismos que se pondrían a consideración de Canadá y México. México propuso como tema de discusión preliminar el establecimiento de zonas libres de plagas. Las Partes acordaron que su trabajo no debería duplicarse, pues existen actividades sanitarias bilaterales y trilaterales. De hecho, gran parte de la discusión del CMSF se ha centrado en asuntos estructurales y de procedimiento, tratando de esclarecer su mandato en relación con muchos de los grupos de trabajo y los subcomités bilaterales y trilaterales con jurisdicción sobre asuntos sanitarios y fitosanitarios. Las Partes acordaron, asimismo, que las disputas que involucren a dos de los tres países no deberían trasladarse al Comité sin antes haber hecho un esfuerzo por solucionar cualquier cuestión sobre una base bilateral.

La segunda reunión del CMSF se llevó a cabo el 6 de octubre de 1994, nuevamente en Washington. Para tratar el asunto de la zona libre de plagas, el gobierno mexicano propuso que el estatus libre de plagas (contra el cólera y la salmonella) se aplique en ciertos estados mexicanos que embarcan cerdos y aves a Canadá y Estados Unidos. México también quería embarcar a Japón a través de EU, aun si sus productos no cumplieran con los estándares estadounidenses. Otros miembros argumentaron, sin embargo, que tal acción podría generar accidentes u otro tipo de incidentes que afectaran la salud pública y que generaran otros impactos en Estados Unidos.

En su tercera reunión, el 21 de septiembre de 1995, el CMSF discutió sobre las necesidades en materia de fumigación; carne, plantas y regiones libres de plagas animales (zonas libres del cólera porcino); la presencia de insectos nocivos en las papayas chiapanecas, y la prohibición mexicana para la importación de cerezas dulces estadounidenses.

Las tres últimas reuniones del CMSF se llevaron a cabo en septiembre de 1995 y en febrero y junio de 1996. Durante la última, el CMSF discutió la unificación de políticas y los asuntos bilaterales objeto de debate. También tocó el asunto de cómo participar mejor en las discusiones del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas.³⁸

El CMSF, por lo tanto, trata dos tipos de asuntos. Alrededor de una tercera parte del tiempo aborda asuntos de política general, como la unificación de regulaciones técnicas y la acción colectiva regional para organismos regionales como la OMC, la ALCA, la APEC y la Organización para la Protección de la Flora de América del Norte (NAPPO, por sus siglas en inglés). Las Partes están tratando de trabajar juntas en la unificación de estándares y mitigación de riesgos fronterizos, al elaborar artículos en el Capítulo 7 del TLC y sus acuerdos paralelos, y asegurar consistencia en la aplicación de niveles de protección apropiados para los seres humanos. Al hacerlo, reconocen que el TLC permite a cada país escoger su propio nivel de protección para la salud y sus propósitos ambientales, y requiere que las disposiciones se apliquen de manera consistente, sin permitir variaciones por comodidad o por satisfacer fines comerciales.

Un punto importante con mayores implicaciones en la protección ambiental es el uso de medidas científicas para llevar a cabo evaluaciones sobre riesgos, para demostrar que la mitigación del riesgo proporciona un nivel de protección adecuado. Al determinar un nivel de protección, un país debe ser capaz de demostrar ante un panel de solución de controversias que está consciente de la necesidad de unificar la metodología de evaluación de riesgos asentada en el Capítulo 7 del TLC.

³⁸ El Comité acordó que era importante no duplicar el trabajo ya asumido en Ginebra e impulsar a todos los países a cumplir las regulaciones de la OMC. Concluyó que no era necesario que los países sudamericanos reinventaran la rueda. Canadá encabeza el Comité de Comercio para Barreras Técnicas del ALCA.

El segundo punto examinado por el CMSF, que ocupa las otras dos terceras partes de su tiempo, es el referente a controversias comerciales. En tanto las partes reconocen la libertad doméstica regulatoria, el ejercicio de esta libertad a menudo tiene repercusiones comerciales. De éstas, 95 por ciento son de naturaleza bilateral. Un problema trilateral es la clásica fiebre porcina en México, la cual ha sido eliminada de los estados que exportan cerdo, según lo asegura este país.

El CMSF ha tenido una tasa de éxito alta al dar solución final a problemas, aunque el proceso haya sido lento. Si no hay visos de progreso en alguna cuestión en particular, el país afectado puede solicitar un panel para discutir la controversias, según lo establecido en el TLC. El CMSF ha logrado con éxito prevenir disputas al ofrecer un proceso informal antes de que se llegue al proceso formal del panel, donde una Parte del TLC pueden evaluar su posición en relación con algún asunto particular de una Parte o Partes en oposición. Por ejemplo, Canadá y México han resuelto varias cuestiones objeto de fricción potencial, como la fruta suave, el cerdo y las semillas de papa, antes de que fuera necesario acudir a un panel.

Cuando surge un problema en el CMSF, un grupo de trabajo técnico bilateral con frecuencia es instruido para que reporte al Comité. La Parte no involucrada puede cumplir un papel importante como asesor científico neutral. Por ejemplo, en la disputa de las cerezas dulces entre Estados Unidos y México, se invitó a un científico canadiense para participar en el grupo de trabajo técnico del CMSF. La participación de una tercera Parte, de carácter científico y neutral, tiene, por tanto, un precedente y valor comprobado. Debe mencionarse, sin embargo, que el gobierno mexicano no siempre tiene la capacidad técnica requerida para abordar algunas de las cuestiones científicas llevadas ante el CMSF. En el Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas, por ejemplo, Canadá y Estados Unidos tienen antecedentes y experiencia científica similares, y resulta un reto para el gobierno mexicano participar de lleno en este nivel. En este caso, el CMSF encontraría más difícil la posibilidad de llegar a tomar decisiones basadas en la ciencia y que reflejen en todo sentido las condiciones ambientales y de otro tipo en los tres países.

Gran parte de los asuntos sustantivos discutidos en el CMSF son disputas bilaterales que existen desde hace mucho tiempo, casi siempre entre Estados Unidos y México. Éstos incluyen el cólera porcino; la determinación de áreas libres de enfermedades en Sonora; la restricción a los aguacates mexicanos por parte de Estados Unidos; las restricciones a las cerezas de la costa oeste de EU por parte de México; la detención estadounidense de los dulces de México a causa de las envolturas con plomo, y límites en fechas de caducidad para los lácteos. Una de las pocas cuestiones llevadas ante el CMSF que involucran a Canadá y a EU es el acceso a Estados Unidos de las semillas de papa de Canadá. Debido a ello, las Partes del TLC se muestran con frecuencia renuentes a llevar asuntos bilaterales ante el CMSF por la influencia que pueda ejercer la Parte tercera. Las Partes prefieren generalmente que los asuntos se resuelvan a nivel técnico y no a nivel comercial. El proceso del panel, una medida de última instancia, molesta a los grupos de ambos lados de la frontera involucrados en una disputa. Hasta ahora no se han efectuado paneles sobre controversias agrícolas bajo el auspicio del TLC, a pesar de varios intentos por hacerlo.³⁹

³⁹ Sin embargo, los paneles han sido cuestionados por asuntos similares en la OMC. Canadá está actualmente en varias etapas del proceso del panel por las escalopas francesas, el salmón australiano y la hormona de res de origen europeo.

Grupos de trabajo técnico

El Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas es el único que fue creado bajo el auspicio oficial del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del TLC.⁴⁰ Se crearon ocho grupos de trabajo técnico adicionales bajo el auspicio del ALC y que continuaron con el TLC. Todos estos grupos dependen de la CMSF, y en los tres años desde que el TLC se puso en marcha la mayoría se ha convertido en trilateral (de facto).⁴¹ Para el CMSF, los grupos más importantes son aquellos que tratan asuntos de salud animal y vegetal. Los nueve grupos técnicos de trabajo (y su composición a fines de 1996) son:

1. Plaguicidas (trilateral)
2. Inspección de Carne, Aves y Huevo (trilateral)⁴²
3. Sanidad Vegetal, Semillas y Fertilizantes (trilateral con la Organización de Protección de Flora de América del Norte)⁴³
4. Sanidad Animal (trilateral)
5. Inspección de Lácteos, Frutas y Vegetales (bilateral)⁴⁴
6. Productos veterinarios
7. Alimentos, Bebidas, Colorantes y Contaminantes Inevitables (trilateral)⁴⁵
8. Empaque y Etiquetado (trilateral)⁴⁶
9. Inspección de Pesquería y Productos Derivados (bilateral)⁴⁷

Aunque algunos de estos grupos no son muy activos, el TLC estipula que deben reunirse cada año para participar en intercambios de carácter técnico. Son pocas las reuniones formales que se realizan, pero muchos individuos con responsabilidad técnica están en contacto casi cada semana con sus homólogos en los tres países.

⁴⁰ Una nueva red de trabajo de comités técnicos trinacionales se está formando también bajo el auspicio de la Administración de Alimentos y Fármacos (FDA, por sus siglas en inglés) de EU (y presumiblemente en las contrapartes de la FDA en otros países).

⁴¹ Hay puntos de vista divergentes sobre el deseo de la trilateralización de los grupos que han permanecido bilaterales desde el TLC. México prefiere que todos los grupos de trabajo técnico sean trilaterales. Canadá prefiere que estos grupos sean bilaterales, y por lo tanto más informales. Desde una perspectiva política, el gobierno canadiense cree que para Canadá es mejor mantener funcionando los grupos de trabajo de manera bilateral porque es más fácil resolver asuntos con una Parte que con dos. El gobierno mexicano a menudo apoyará las normas estadounidenses, dada la importancia de proteger los intereses comerciales de México con Estados Unidos. En algunos grupos como el de Empaque y Etiquetado y el de Inspección de Carne, Aves y Huevo, los tres países prefieren cambiarse pronto a una base trilateral porque, más que adoptar estándares, el objetivo del Comité es abrir fronteras -esto es, facilitar el libre tráfico de bienes y servicios entre las fronteras de América del Norte. Aquí los asuntos en la mayoría de los casos sitúan a Canadá y a EU contra México.

⁴² El Grupo de Inspección de Carne, Aves y Huevo ha operado trilateralmente durante los últimos diez años, desde antes del ALC. Se hizo oficialmente trilateral al año de la firma del TLC porque México vio al grupo como un medio de ayuda para asegurar su deseado acceso al lucrativo mercado de la carne en EU, de acuerdo con fuentes no mexicanas.

⁴³ El Grupo de Sanidad Vegetal, Semillas y Fertilizantes también fue establecido como un organismo trilateral desde el principio, dado el trabajo realizado desde tiempo atrás entre los tres países sobre asuntos similares en la Organización de Protección de Flora de América del Norte, un organismo regulador. La membresía de la NAPPO, establecida bajo el auspicio de la FAO hace alrededor de 15 años, comprende a Canadá, México y Estados Unidos. Cuando el Grupo de Sanidad Vegetal, Semillas y Fertilizantes fue establecido por el TLC, las agendas de trabajo de los dos organismos fueron concurrentes, es decir se programaron basadas en el trabajo mutuo.

⁴⁴ El Grupo de Inspección de Lácteos, Frutas y Vegetales, de carácter bilateral, trata las controversias comerciales sobre frutas y verduras. Desde 1994 la disputa entre Canadá y Estados Unidos sobre la leche de TUA (temperatura ultra alta) ha ocupado la mayor parte de su tiempo. El problema de la leche de TUA era técnico, relacionado con aspectos de equivalencia, pero tenía implicaciones políticas y comerciales. (El caso fue llevado al panel del ALC para su resolución en 1993, mas algunos asuntos sobre residuos han persistido durante varios años.)

⁴⁵ Se invitó al Grupo de Alimentos, Bebidas, Colorantes y Contaminantes Inevitables a asistir a la reunión más reciente del comité de MSF durante la primavera de 1996. Hasta ese punto el grupo es trilateral. Dentro del grupo han surgido diferentes concepciones sobre los aditivos, como la que cuestiona si deben ponerse límites a los aditivos seguros. El grupo está trabajando para lograr una mayor unificación de los aditivos individuales, de tal manera que los productores no tengan que cambiar las especificaciones del producto para las ventas en diferentes países.

⁴⁶ El Grupo de Empaque y Etiquetado es uno de los primeros a los que México fue invitado a participar. Este comité ha tratado casi exclusivamente con intercambios de información sobre etiquetado entre los tres países.

⁴⁷ El Grupo de Inspección de Pesquería y Derivados fue creado después del ALC. El sistema federal canadiense de inspección de pescado sentó las bases de los lineamientos del *Codex Alimentarius*. Aunque Estados Unidos ha establecido sistemas de inspección, también ha comenzado a formular un sistema de inspección federal similar.

Algunos de estos grupos han tratado asuntos explícitamente ambientales. Por ejemplo, el Grupo de Sanidad Animal se ha ocupado de la coordinación de las evaluaciones ambientales requeridas para permisos de importación de la ley de Protección Ambiental Canadiense. El grupo también se ha ocupado de la revisión de procedimientos de emergencia para evitar la destrucción y tráfico de especies animales. En ciertas circunstancias no hay mecanismos de consulta específicos que funcionen dentro de los grupos de trabajo técnico.

Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas

En 1995, un nuevo organismo trilateral de plaguicidas surgió bajo el auspicio del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y del Comité de Medidas Relativas a Normalización. Éste se formó, a iniciativa de Estados Unidos y Canadá, de la trilateralización del Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas, establecido inicialmente por el capítulo de agricultura del ALC (Artículo 722) para ocuparse de la verificación de los residuos de plaguicidas. Este nuevo organismo del TLC le reporta tanto al CMRN como al CMSF. Sus miembros también están en contacto con la CCA a través del Grupo de Trabajo sobre Manejo Racional de Sustancias Químicas de América del Norte, el cual está tratando de eliminar el uso de sustancias dañinas. El grupo sobre Plaguicidas está examinando la manera en que éstos se regulan dentro de los tres países, investigando vías para lograr el uso más eficiente de recursos existentes para la evaluación de nuevos plaguicidas (incluidos sistemas de registro unificado), y reevaluando los actualmente registrados, así como estableciendo límites residuales máximos (generalmente a niveles reducidos) que no ocasionan barreras comerciales entre los tres países.⁴⁸ Este grupo de trabajo es único entre las instituciones económicas del TLC, porque tiene gran representación por parte de las organizaciones industriales y no gubernamentales, como el Fondo Mundial de la Vida Silvestre, la Unión de Consumidores y la Coalición Nacional contra el Mal Uso de Plaguicidas.

El Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas coordina las posiciones de América del Norte en los foros internacionales, como el Foro sobre Plaguicidas de la OCDE. De hecho, algunas de las actividades están directamente relacionadas con ese foro, incluida, por ejemplo, la preparación de un expediente común de datos suministrados para fundamentar el registro de plaguicidas en los países miembros de la OCDE. Además los tres países del TLC participan en las actividades de la Comisión del *Codex Alimentarius* y contribuyen a la elaboración de manuales y de procedimientos desarrollados en los diferentes comités de residuos de plaguicidas en los alimentos, que forman parte del *Codex*.⁴⁹

Los orígenes del Grupo sobre Plaguicidas pueden encontrarse en las presiones políticas y presupuestales de los tres países.⁵⁰ Las preocupaciones de Canadá y EU se centraron inicialmente en las disparidades sobre la tolerancia de límites máximos establecidos para plaguicidas en

⁴⁸ El Grupo de Plaguicidas está dirigido conjuntamente por la Agencia Regulatoria de Manejo de Plaguicidas de Canadá, la Agencia de Protección Ambiental estadounidense y la Secretaría de Salud (Ssa) de México. Los representantes de la Sagar y de la Semarnap, también de este país, han participado asimismo en las reuniones del grupo de trabajo técnico. (Una razón por la cual los mexicanos eran renuentes al principio a establecer este comité era su incertidumbre acerca de cuáles dependencias dentro del gobierno mexicano deberían representarlo.)

⁴⁹ El Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas trabaja con la industria directamente para preparar información que sirva para fundamentar, por ejemplo, los sistemas de registro. Este grupo está trabajando también con México sobre el desarrollo de la capacidad.

⁵⁰ En 1993 el presidente del Comité de Agricultura de la Cámara de Diputados de Estados Unidos, Eligio Kika de la Garza, de Texas, buscó llevar a cabo acciones sobre plaguicidas a lo largo de la frontera de Estados Unidos con México. El representante de Comercio estadounidense, Michael Kantor, acordó asumir tal acción. El Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas es el único en su tipo, formal y oficialmente estructurado, debido a que De la Garza condicionó su apoyo al TLC al aseguramiento formal de la integración de dicho grupo. El Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas lleva a cabo el plan de trabajo del Grupo de Trabajo sobre Plaguicidas de EU y Canadá, y elabora un reporte anual. (Comunicado del Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas del TLC, marzo 27-29, Washington, D.C., EU.)

productos agrícolas comercializados entre los tres países. Además, Estados Unidos estaba pre-ocupado por el transporte de plaguicidas por aire y agua después de su aplicación y uso en México.⁵¹ Para solucionar estas cuestiones, los funcionarios de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos acordaron crear un grupo de trabajo compuesto por representantes de los tres países; se consideró que la trilateralización del organismo canadiense-estadounidense para incluir a México era la mejor opción.⁵²

En abril de 1995 la Agencia Regulatoria del Manejo de Plaguicidas (ARMP) se estableció dentro del ministerio de Salud de Canadá con la autoridad de administrar la ley de Productos para el Control de Plaguicidas. La creación de la ARMP consolidó el proceso de registro de plaguicidas canadiense en un solo organismo, y sustituyó el anterior proceso interdepartamental. La ARMP evalúa el manejo de riesgos para la toma de decisiones, basando cada decisión regulatoria en evaluaciones objetivas y científicas de los riesgos para la salud de los seres humanos y el ambiente, considerando también la necesidad del producto. Para vender un plaguicida en Canadá, el productor debe registrarlo ante el gobierno, que lo prueba para analizar los residuos en alimentos y publica una lista del límite máximo permitido en cada tipo de alimento. El proceso de registro de plaguicidas debe incorporar una evaluación ambiental. Por tanto, los ministerios de Medio Ambiente y de Salud de Canadá son miembros del grupo trilateral.

Se encontraron algunas diferencias en las fases preliminares al registro de plaguicidas usado por los tres países. Tanto en Canadá como en Estados Unidos, una sola agencia es responsable de revisar los datos pertinentes y tomar una decisión final sobre el registro de un plaguicida. En México, la Secretaría de Salud recibe asesoría de un comité intersecretarial, el Cicoplafest, para tomar decisiones regulatorias. Con respecto a los plaguicidas ya registrados, los tres países acuden al *Codex Alimentarius* para su clasificación, pero tienen diferentes sistemas para hacerlo. Para los plaguicidas no registrados, EU requiere de límites no perceptibles; los productos que contienen estos plaguicidas en cualquier cantidad detectable, de entrada son rechazados. Por el contrario, Canadá tiene un nivel de tolerancia de 0.1 partes por millón. Aparentemente, en México no se han fijado límites.

La ARMP de Canadá comenzó a trabajar con EU para registrar nuevos plaguicidas. El ALC tuvo éxito al establecer los fundamentos para compartir el trabajo de regulación de plaguicidas, armonizar las consideraciones políticas y científicas para su regulación, y reducir las barreras comerciales.

El Grupo sobre Plaguicidas, ya trilateral, sostuvo su primera reunión en marzo de 1996. (México había sido invitado como observador a una reunión anterior del grupo bilateral.) Sus términos de referencia no se han concluido. El grupo opera de manera transparente, sosteniendo reuniones con miembros del público interesados, un día antes o después de las deliberaciones. Los comunicados de prensa elaborados después de las reuniones del grupo resumen las discusiones sostenidas.

La reunión inicial se centró en cómo podrían los tres países hacer mejor uso del análisis de la información recopilada por cada uno, evitar la duplicidad de esfuerzos al evaluar datos proporcionados como sustento para las peticiones de registro y entender el significado de diferencias

⁵¹ Cuando en los plántos mexicanos se usan plaguicidas que son ilegales en EU, los residuos pueden cruzar la frontera y dispersarse hasta los campos estadounidenses. Los plaguicidas también llegan a través de la tierra y el aire -por ejemplo, estas sustancias químicas llegaron al río Bravo y cruzaron la frontera a través de los mantos freáticos y de cuencas hidrológicas.

⁵² Durante dos años los funcionarios de Canadá y Estados Unidos discutieron sobre cómo trilateralizar este organismo. En Canadá, el ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional impulsó fuertemente la participación de México y ofreció al organismo una sede como parte del TLC en Ottawa, si así se deseaba. La formación del Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas, que fue muy favorecida por la Agencia de Protección Ambiental de EU, incluyó por tanto las actividades del ALC en el proceso del TLC.

aparentes en los requerimientos de información. Los beneficios de una cooperación más cercana en la revisión de información sobre plaguicidas se traducirían en la eficiencia del proceso de revisión del gobierno con un incremento nulo o mínimo en los costos, o según otros, en el proyecto de una reducción de los costos actuales. Sobre todo, el proceso de registro en los tres países sería más rápido y la industria podría, en última instancia, tener que preparar un solo expediente para sustentar el proceso de registro en los tres países. Por lo tanto, el proyecto reduciría los costos para los plaguicidas ya reglamentados y por reglamentar.

El trabajo inicial de Canadá y Estados Unidos tuvo éxito al establecer las bases para el trabajo compartido sobre regulación de plaguicidas, al unificar las consideraciones políticas y científicas en la materia y al reducir las barreras comerciales. Actualmente el grupo de trabajo técnico del TLC es el foro principal para la unificación y coordinación de actividades sobre los plaguicidas entre Canadá, Estados Unidos y México. El grupo abarca todos los aspectos de la regulación de plaguicidas, que incluye el desarrollo e instrumentación de proyectos integrados para el manejo de plaguicidas, la elaboración de proyectos comunes para el desarrollo y evaluación de la información, el intercambio de evaluaciones que comprenden la salud humana y los impactos de los plaguicidas en el medio ambiente, y la eliminación de las barreras comerciales innecesarias que podrían resultar de las prácticas regulatorias. Las actividades del grupo sobre plaguicidas son congruentes con los más amplios objetivos del TLC sobre protección ambiental y desarrollo sustentable.⁵³

Los esfuerzos que hasta ahora ha realizado el grupo de trabajo técnico se centran en el entendimiento de las diferencias entre los sistemas regulatorios de los tres países y en identificar cómo podrían hacerse más similares; actualmente subsisten sólo diferencias menores entre los requerimientos de información de Canadá y Estados Unidos para la aprobación de plaguicidas. Entre otras cuestiones, el grupo ha puesto en marcha un programa para la revisión conjunta de los plaguicidas de bajo riesgo y un acuerdo para el intercambio de información confidencial sobre negocios; ha diseñado mapas de las zonas en cuestión para facilitar el desarrollo e intercambio de información sobre residuos; también ha unificado requerimientos de información ambiental y toxicológica. No obstante, a pesar de su récord de logros y de la amplia gama de proyectos que el grupo puso en marcha, persisten las preocupaciones acerca de la calidad del trabajo ambiental del grupo. Algunos observadores sienten que los estándares canadienses, más restrictivos, se han deteriorado para unificar mejor las normas entre los tres países. Más aún, dado que muchos de los proyectos se iniciaron originalmente entre Canadá y Estados Unidos, México no está participando de lleno en todos ellos.⁵⁴

Para asegurar que los tres países se beneficien de las actividades de cooperación auspiciadas por el grupo de trabajo técnico, se está considerando una propuesta para reestructurar su operación. La reestructuración también asegurará que las actividades del grupo reflejen las necesidades prioritarias de los tres países. En marzo de 1997 se realizó en la Ciudad de México una reunión de los funcionarios principales de la Agencia de Protección Ambiental de EU, la ARMP de Canadá y las secretarías de Salud, Agricultura y Medio Ambiente de México, para discutir la propuesta de reestructuración y cómo podría ponerse en marcha. La propuesta será

⁵³ Los tres países también han resuelto trabajar conjuntamente en la unificación técnica de un registro de plaguicidas y en el establecimiento de límites en los residuos. Los proyectos próximos en etapa de planeación son: requerimientos de información, exposición del trabajador a los plaguicidas, toxicidad aguda, bioplaguicidas, uso menor, reregistro/reevaluación, acuicultura, el flujo de los aspersores, manejo integrado de plaguicidas y prácticas de laboratorio eficientes.

⁵⁴ Por ejemplo, Estados Unidos y Canadá ya tienen mapas de residuos por zonas de cultivo y del uso de plaguicidas. Sin embargo, México no cuenta con una clasificación clara de plaguicidas peligrosos ni con los correspondientes mapas del territorio nacional. Más aún, no parece probable que tal información estará disponible en el futuro próximo. El proyecto sobre los propósitos de una revisión del registro conjunto delimitará los procedimientos y calendarios para revisar conjuntamente la información contenida en el expediente acerca de los plaguicidas de bajo riesgo entre la EPA y el PMRA, pero la Semarnap no ha sido incluida en este proyecto.

instrumentada, por lo menos en parte, para la reunión del grupo de trabajo técnico en junio de 1997, a la cual será invitada la CCA.⁵⁵

2.5.2

Comité de Comercio Agropecuario

El Comité de Comercio Agropecuario (CAT, por sus siglas en inglés), establecido conforme al Artículo 706 del TLC, es otra institución agrícola importante del TLC con implicaciones más potenciales que inmediatas para el medio ambiente. Según el TLC, este órgano es responsable de: “a) supervisar y promover cooperación en la instrumentación y administración de (la) Sección (Agrícola); b) proporcionar una tribuna... para consultar sobre asuntos relacionados con esta sección por lo menos semestralmente; y c) presentar un informe anualmente al CLC de la instrumentación” de la sección agrícola del Capítulo 7.⁵⁶

Desde su inicio, el CAT ha experimentado un sinnúmero de dificultades relacionadas con su mandato y sus procedimientos para redactar actas.⁵⁷ En sus dos primeras reuniones, sin embargo, decidió tratar tres asuntos con implicaciones para el medio ambiente: medidas sanitarias y fitosanitarias relacionadas con el comercio, cuotas de tarifas arancelarias (como las que rigen en el comercio de granos a través del nuevo Grupo de Trabajo sobre la Administración del Arancel-Cuota), y subsidios (a través del Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agrícolas).⁵⁸ Para 1996 el CAT se había vuelto muy activo: celebró tres sesiones ese año. Empezó a tratar asuntos más amplios en el nivel político y empezó a promover la cooperación como región en las tribunas internacionales (incluso en el asunto de la eliminación de subsidios a la exportación).

El trabajo del Comité de Comercio Agropecuario podría tener un impacto potencialmente importante en el medio ambiente de dos maneras. Primero, su trabajo en subsidios, si llega a tener éxito, puede reducir la presión sobre los suelos marginados y agotados en América del Norte. Y segundo, su trabajo en asuntos sanitarios y fitosanitarios relacionados con el comercio podría tener un impacto positivo también en el medio ambiente. No obstante, es poco probable que el comité se desarrolle en un órgano que considere el medio ambiente de manera significativa. Desde el punto de vista de la Sagar de México, el propósito principal del Comité de Comercio Agropecuario, el CMRN, y sus órganos subordinados es atender las barreras al comercio, primordialmente para los productos agropecuarios en el caso de México. Algunos comités, como el de Comercio Agropecuario (creado en el Artículo 706 del TLC), han servido de tribunas a los intentos de la delegación mexicana de demostrar que en su país

⁵⁵ El Grupo sobre Plaguicidas realizaría también una sesión de planeación en la Ciudad de México, del 20 al 21 de marzo de 1997, para considerar las propuestas de reestructuración iniciales. Éstas circularán entre los sectores de interés.

⁵⁶ En Estados Unidos el Comité está presidido por Richard Schroeder, administrador auxiliar del Servicio Agrícola Exterior del USDA, y Len Condon, de la Oficina del representante comercial estadounidense. En México, en 1996, los copresidentes eran Humberto Jasso, de la Secofi, y Jaime Almonte, de la Sagar. El comité está actualmente copresidido en Canadá por el director general de Política Comercial Internacional, del Ministerio de Agricultura de Canadá, y el director general de Política Comercial del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional.

⁵⁷ Una parte del atraso en el arranque del CAT pudo haberse originado en la renuencia de los administradores canadienses de las relaciones Canadá-Estados Unidos, y posiblemente de sus homólogos estadounidenses, para cambiar la ya larga relación bilateral en esta nueva tribuna trilateral. Canadá y México habían mantenido contacto sobre asuntos agrícolas desde el principio del decenio de los ochenta, cuando se sostuvieron pláticas acerca del envío de productos mexicanos a Canadá y los asuntos relacionados como los criterios de clasificación, el registro y monitoreo de plaguicidas, supervisión, normatividad y capacitación de personal. También hubo contacto bilateral, a través de la Comisión Canadiense de Lácteos, sobre leche en polvo de México. Sin embargo, se vieron pocos resultados de estos contactos. La decisión de crear el CAT surgió en parte de las experiencias de la CLC, la cual incluía una disposición para una comisión agrícola dentro de la que los ministros de Agricultura canadiense y estadounidense se reunirían dos veces al año, con varios grupos de trabajo a su cargo. Durante los primeros años fue claro que no funcionaba esta estructura; los ministros tuvieron dificultades para encontrar tiempo para reunirse y, cuando finalmente lo hicieron, no tocaron los puntos que se habían puesto en la agenda.

⁵⁸ También creó un Grupo de Trabajo sobre Clasificación Agrícola y Normas de Mercado, y ha convocado a los representantes gubernamentales del Comité Asesor de Disputas Agrícolas Privadas y el Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agrícolas.

se han erradicado determinadas enfermedades de plantas y animales, a fin de permitir un mayor acceso al mercado para ciertos productos mexicanos tradicionalmente prohibidos en Estados Unidos. El Grupo de Trabajo sobre Medidas Técnicas y Comercialización de Productos Agropecuarios (Artículo 703.2 del TLC) también tiene el propósito de resolver problemas que puedan surgir de las normas de clasificación y calidad que afectan el comercio. La mayoría de los esfuerzos de la Sagar se dirige a estos dos comités, porque es muy importante que México gane acceso a mercados para productos como el aguacate, el jitomate, la carne de res y otros productos animales cruciales para su economía.

En el futuro, el plan de trabajo del CAT podrá tener impactos ambientales adicionales, a través del Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agrícolas, que ayudarán a desarrollar medidas de apoyo interno que no tengan (o que tengan un mínimo de) efectos distorsionantes en el mercado o en la producción. Este grupo de trabajo sondeará más a fondo las posibilidades de ampliar dicha labor por medio del proceso del ALCA y con la Unión Europea. Dos grupos más pueden tener implicaciones adicionales para el medio ambiente. El Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios examinará la unificación y el establecimiento de normas comunes con respecto a bienes agrícolas, y el Grupo de Trabajo sobre Clasificación Agrícola y Normas de Mercado analizará las normas que afectan en este rubro al comercio agrícola entre los tres países.

2.5.3

Comité de Comercio de Bienes

El Comité de Comercio de Bienes, a cargo de la CLC, no maneja asuntos ambientales directamente, pero podría influir en estos asuntos por medio de la aceleración de reducciones arancelarias para productos amigables al ambiente o para productos agrícolas. De hecho, con su mandato para la disminución acelerada de aranceles (posiblemente aplicado a productos o métodos amigables al ambiente), sus implicaciones potenciales en el ambiente son considerables. Según el Artículo 315 del TLC, el comité debe convocar a reuniones separadas con las autoridades fronterizas responsables de la aduana, inmigración, inspección de productos alimenticios y agrícolas, instalaciones fronterizas de inspección y la reglamentación del transporte, con el propósito de atender asuntos relacionados con el traslado de bienes por los puertos de entrada de las Partes.⁵⁹

El Comité de Comercio de Bienes es una versión aumentada del comité bilateral del ALC responsable de la disminución de aranceles. El comité del ALC, el cual había tenido mucho éxito, acelerando en más de mil millones de dólares el comercio, simplemente se asimiló a un comité del TLC y su mandato se extendió. La disminución acelerada de aranceles sucede por etapas; en cada ronda el comité establece una lista corta que circula a los sectores interesados por medio de los diarios oficiales de cada país: la *Canada Gazette*, el *Federal Register* estadounidense y el *Diario Oficial* mexicano. También se notifica a asociaciones industriales y funcionarios interesados. Por ejemplo, en Canadá se comunica cualquier cambio inminente a los Grupos Asesores de Sector sobre Comercio Internacional (SAGIT, por sus siglas en inglés) interesados, y el ministerio de Industria de Canadá evalúa toda propuesta. El comité toma en consideración peticiones de grupos de interés del sector privado y de la industria antes de tomar cualquier medida; es en gran parte un proceso encabezado por la industria.

⁵⁹ El Comité está encabezado por parte de Canadá por Patricia Close, del ministerio de Finanzas; por Estados Unidos, John Melle, de la Oficina del representante Comercial, y por México, Humberto Jasso, de la Secofi.

El comité se ha reunido cuatro veces desde el 1 de enero de 1994. En la primera reunión, celebrada en la Ciudad de México el 10 de marzo de 1994, algunos funcionarios indicaron su inconformidad con el hecho de que las disminuciones aceleradas de aranceles se hayan considerado tan pronto después de que el TLC entrara en vigor. Las segunda y tercera reuniones se celebraron en Washington, D.C., el 8 y el 22 de abril de 1994. En la segunda reunión circuló una lista consolidada de peticiones para la reducción acelerada de aranceles, propuesta por las Partes. La cuarta reunión se celebró en Ottawa el 26 y 27 de junio de 1995.⁶⁰

Hasta la fecha, el Comité de Comercio de Bienes no ha examinado específicamente la disminución de aranceles para tecnología ambiental y productos amigables al ambiente. Por ser ésta un área tecnológica nueva y en expansión, puede suceder que las industrias necesiten protección adicional para desarrollar una capacidad competitiva global y, por tanto, que no deseen reducciones aceleradas de aranceles. De hecho, las asociaciones industriales canadienses no han solicitado apresurar la eliminación de aranceles estadounidenses o mexicanos.

Factores explicativos

Los relativos logros ambientales del CMSF, del Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas y del Comité de Comercio Agropecuario indican, además, la importancia de varios factores para ayudar al desempeño de las instituciones del TLC en el ámbito de la promoción y apoyo del desarrollo sustentable. La interdependencia ecológica inmediata a través de por lo menos una de las tres relaciones bilaterales dentro de América del Norte parece ser decisiva, como lo indica el grupo sobre plaguicidas. Aquí la dirección estadounidense, incluido un compromiso de manejar los problemas bilaterales por medio de la maquinaria trilateral del naciente TLC, es importante. Otro factor es la perspectiva de reducir costos gubernamentales y déficits presupuestales por medio de la colaboración y la voluntad de respetar la independencia y los resultados de un sólido trabajo científico como base para las soluciones.

También es importante que se cuente con respaldo institucional de una base de apoyo proporcionada por otras administraciones, como el ALC y la OCDE en el caso de plaguicidas, y la NAPPO, la OMC, el ALCA y el APEC en el caso del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. La estructura institucional de los órganos mismos del TLC, sin embargo, parece tener menos importancia, ya que los tres órganos —el CMSF, el grupo sobre plaguicidas y el CAT— arrancaron algo tarde como instituciones trilaterales, y el grupo sobre plaguicidas tiene una relación de doble dependencia, tanto del CMRN como del CMSF. No obstante, un factor del éxito del grupo podría ser la participación de los ministerios ambientales, una amplia variedad de sectores de interés de cada uno de los países, organismos no gubernamentales y, de manera indirecta, el trabajo de la CCA.

Un último factor se relaciona con los intereses comerciales en juego. Los adelantos hechos por el grupo sobre plaguicidas prometen reducir costos regulatorios y tiempos de transacción para las industrias, con lo que se proporciona un gran incentivo para que las industrias apoyen el trabajo de este grupo.

⁶⁰ La agenda incluía la aceleración en la reducción de aranceles para algunos productos, el sistema mexicano de registro y control de productos de importación, tarifas fronterizas estadounidenses, cambios en los reglamentos estadounidenses sobre trato no preferencial por regla de origen a los bienes textiles, certificados mexicanos para bienes sin regla de origen y el alto arancel mexicano para patos y gansos congelados. La Primera Ronda de Aceleración de Aranceles del TLC concluyó el 20 de marzo de 1997, y se espera que la Segunda Ronda termine el primero de diciembre de 1997.

3.0

Otras instituciones relacionadas con el medio ambiente

De las instituciones posteriores al TLC que tienen relaciones actuales o potenciales con el medio ambiente, las más importantes son el nuevo Grupo Consultivo de Transporte, con grupos de trabajo que reflejan la estructura del SNTT, un grupo propuesto para el etiquetado de consumo de energía que apareció en 1996 y un nuevo grupo consultivo sobre salud. Todos tienen un potencial significativo para el ambiente.

Desde el enfoque ambiental, el funcionamiento hasta la fecha de estos órganos abarca un espectro muy amplio. En un extremo está el Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética aún sin formarse, con sus posibilidades de promover medidas económicas y ambientales basadas en el consumidor y el mercado. En el otro está el Grupo Consultivo de Transporte, con posibilidades de incluso minar el trabajo del SNTT sobre emisiones automotrices, además de afectar el calendario y otras características ambientales impuestas por el texto del TLC.

3.1

Grupo Consultivo de Transporte

Después de la primera reunión del Subcomité de Normas de Transporte Terrestre (bajo el Comité de Medidas Relativas a Normalización) en junio de 1994, surgió un nuevo Grupo Consultivo de Transporte (GCT). Aunque éste opera fuera de la estructura del TLC, y fuera de cualquier calendario de trabajo establecido, el grupo está a cargo y bajo la dirección de los jefes de delegación del SNTT. El GCT surgió de la comprensión de que había asuntos de transporte, aparte de los relacionados con normas que eran importantes para la aplicación del TLC. Los presidentes de los grupos de trabajo del SNTT, quienes propusieron la creación de dicho órgano, reconocieron el hecho de que asuntos como el registro vehicular, el régimen impositivo y los requerimientos para ingreso no caen dentro del mandato del TLC.

El GCT, que se reúne formalmente un día antes o después de las reuniones del SNTT, tiene cinco grupos de trabajo. El Grupo Uno trata los aspectos de operación de transporte, como los requerimientos para la autoridad operativa, el registro de permisos vehiculares y cuotas para cruzar la frontera. Se esfuerza por entender los procesos de los tres países. El Grupo Dos trata asuntos de la frontera, como la aduana e inmigración, y requerimientos para ferrocarril. Las normas ferrocarrileras antiguamente manejadas por el SNTT IV ya pasaron a este grupo (véase Sección 3.4.1). El Grupo Tres trata datos automatizados sobre el transporte por camión

y promueve el intercambio de información sobre la validez de licencias de manejo, y datos sobre convictos recientes, además de información sobre vehículos, y dirige un programa de monitoreo para la clasificación de seguridad de empresas de transporte. El Grupo Cuatro, de ciencia y tecnología, incluye un programa, con financiamiento canadiense, para capacitar a mexicanos en el uso de simuladores de tráfico. El quinto grupo, de asuntos marítimos, no está activo. Hasta la fecha, ninguno ha tratado directamente sobre asuntos ambientales, incluyendo aquellos destacados durante el debate del TLC, como derrames de petróleo y accidentes de buques petroleros que afecten naves en travesía entre los tres países.

3.2

Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética

Un tercer órgano con implicaciones para el ambiente que se creó en 1996 trata sobre consumo de energía. Ubicado fuera de la estructura de la CLC, el grupo surgió de la cooperación existente entre Canadá y Estados Unidos. La Oficina de Eficiencia Energética del ministerio de Recursos Naturales de Canadá lleva la batuta en esa nación. Un obstáculo a la transformación de este grupo en un órgano trinacional, opción que preferirían Canadá y Estados Unidos, es la incapacidad de México de participar por falta de financiamiento.

El gobierno canadiense concibe un futuro en el que el Grupo de Etiquetado de Eficiencia Energética, una vez que se haya establecido en forma trilateral y de manera eficaz, pudiera ampliar su agenda. Inicialmente, Estados Unidos concibe un programa que permitiría a los fabricantes estadounidenses colocar en sus productos una etiqueta en tres idiomas que se aplicaría a toda América del Norte. En Canadá, el DFAIT prevé un mejoramiento de etiquetas, que no hacen más que describir el consumo de energía de un producto, mediante clasificaciones de eficiencia energética que darían un juicio de valor sobre el consumo de energía de dicho producto. Sobre este tema, Canadá y Estados Unidos se acercan a un acuerdo. El sistema podría extenderse, entonces, desde los aparatos de cocina hasta televisores, lámparas y focos. A los tres países les podría resultar fácil coincidir en nuevas aplicaciones; por ejemplo, a fin de introducir un sistema único en América del Norte para televisores y computadoras.

Este desarrollo post TLC muestra excepcionales posibilidades ambientales. Depende de un insumo que abarca toda la economía, crucial para el ambiente; aprovecha la libre elección de consumidores informados y preocupados por el medio ambiente, y se ocupa de manera amigable del comercio a fin de prolongar la vida útil del producto. Ahora que ya se dio por terminada la actividad de la CCA con respecto a la eficiencia energética, la creación de un grupo semejante con base trilateral es aun más importante.

3.3

Grupo de Salud

Desde que el TLC entró en vigor, se creó un mecanismo consultivo trilateral entre el ministerio canadiense de Salud, la Administración de Alimentos y Fármacos (FDA) estadounidense y la Secretaría de Salud mexicana. Los que participan en el grupo afirman que éste no tiene relación con el TLC.

La reunión, convocada por funcionarios de la salud de los tres países en la primera mitad de 1996, fue organizada con el deseo de examinar normas de salud, así como problemas y oportunidades comunes. Al igual que los procesos posteriores al TLC sobre transporte, la reunión fue motivada más por cuestiones funcionales que por competencia o imitación. En vista de que los estándares de salud se relacionan a menudo con los precursores ambientales de una salud desmejorada en los humanos, o pueden proporcionar adelantos analíticos transferibles a asuntos ambientales, el trabajo de este órgano podrá volverse de importancia para la comunidad ambiental.

Factores explicativos

La amplia variación en el funcionamiento de los organismos descritos en esta sección indica que hay diversos factores adicionales que generan una sustancial contribución ambiental de las instituciones. Aunque una responsabilidad ecológica obligatoria y precisa, plasmada en forma legal y acompañada de fechas límite especificadas, podría fortalecer el desempeño ecológico en algunos casos, los esfuerzos por crear el Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética indican que tales condiciones no son una necesidad, sobre todo cuando hay funcionarios con visión que pueden identificar áreas donde las inversiones de bajo costo generarían grandes ganancias para la economía y el ambiente.

Sin embargo, la moraleja principal en cuanto al TLC parece ser que peor es nada, a pesar de la crítica de algunos observadores de que sus disposiciones ambientales son muy endebles. Como se anotó arriba, los mismos funcionarios son miembros tanto del SNTT, organismo del TLC con mandato ambiental, como del GCT, un organismo externo al TLC y sin mandato ambiental. Así que hay manera de que se filtren consideraciones ambientales en el trabajo del GCT. Aunque el Comité de Comercio de Bienes carece de mandato ambiental, es posible que los departamentos con orientación internacional que lo supervisan (el ministerio de Finanzas de Canadá y la Oficina del representante de Comercio en Estados Unidos) puedan enriquecerse mutuamente, de manera parecida, en asuntos ambientales.

Un último factor es la frágil posición en cuanto a organización y recursos de las industrias que tienen conciencia ambiental o la falta de industrias de productos y servicios con una visión ambiental. La falta de peticiones por parte de estas industrias para incluirse en la agenda política del TLC ha contribuido a la falta de acción en el Comité de Comercio de Bienes y parece ser un factor contribuyente en el atraso para crear un Grupo de Etiquetado de Eficiencia Energética trilateral.

4.0

La Comisión para la Cooperación Ambiental

Es importante que cualquier revisión de las actividades ambientales de las instituciones económicas del TLC, como también cualquier evaluación de los adelantos logrados, se realice en el contexto del trabajo mismo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).⁶¹ En algunos casos, la CCA pudo emprender tareas originalmente concebidas para su ejecución en el seno de las instituciones económicas del TLC, sobre todo porque el texto básico del Tratado se elaboró antes que el del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el cual creó la CCA, y porque ésta tiene la ventaja de contar con un secretariado unificado y profesional, de lo cual aún carece la Comisión de Libre Comercio del TLC. En otros casos, como el de los plaguicidas, la CCA apoya el trabajo de las instituciones económicas del TLC con programas de cooperación y sin duplicar sus esfuerzos. Pero, más importante aún, ya que la CCA y estas instituciones del Tratado tienen responsabilidades tanto económicas como ambientales y un compromiso fundamental con el desarrollo sustentable, la manera en que trabajen por separado y en conjunto será crucial para determinar los adelantos que se hagan con el propósito de forjar enlaces comercio-ambiente que promuevan el desarrollo económico sustentable en América del Norte.⁶²

La CCA está organizada mediante una estructura tripartita: un Consejo a nivel ministerial, que sirve de órgano de gobierno; un secretariado único ubicado en Montreal para apoyo técnico, administrativo y operativo, y un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), integrado por 15 ciudadanos para asesorar al Consejo en cualquier asunto que esté incluido en la jurisdicción del ACAAN.

Las opiniones varían respecto al potencial y desempeño globales de la CCA, tanto en general como en relación con una de sus tareas más importantes: la promoción de los vínculos entre comercio y medio ambiente en América del Norte. Según algunos observadores, el impacto ambiental positivo de la CCA depende de una amplia variedad de factores, que incluyen el compromiso de las Partes con la organización; la disponibilidad de fondos suficientes; la ca-

⁶¹ Desde el punto de vista analítico, el trabajo mismo de la CCA bien podría representar la repercusión ambiental más inmediata del régimen del TLC hasta la fecha.

⁶² Así, el presente capítulo se enfoca más hacia la relación de la CCA con las otras instituciones del TLC, que hacia el trabajo global de la CCA. Otros aspectos de la CCA importantes para forjar mejores enlaces entre comercio, medio ambiente y desarrollo sustentable son el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental y las peticiones ciudadanas según los artículos 13 y 14.

lidad de la participación ministerial; la legitimidad de las recomendaciones del Consejo dados los mandatos de los organismos ambientales locales; la independencia del Secretariado de la CCA y la calidad de su personal, la competencia técnica y capacidad analítica (que incluye la verificación independiente de la información proporcionada por los gobiernos); la calidad de las personas nombradas para el CCPC; la relación del CCPC con el Consejo y el Secretariado; los enlaces establecidos con la comunidad ambiental más amplia, y la claridad, transparencia y la gran actividad de la estructura de la CCA.⁶³ Según otros, el establecimiento de la CCA marcó un paso importante hacia un sistema regional de gestión, al crearse un nuevo centro de actividad política y de legitimidad en el subcontinente al que las autoridades políticas nacionales se adaptarán con el tiempo (Munton y Kirton, 1994). Y otros más ubican a la CCA en una posición débil, cumpliendo en el futuro, en el mejor de los casos, un papel secundario, de simple administrador de una gestión ambiental transfronteriza, y ello únicamente en la medida en que lo apoyen los gobiernos miembros.

Un informe oficial completo sobre el papel de la CCA en el mejoramiento del efecto ambiental del TLC deberá estar disponible en 1998 cuando, en términos del propio ACAAN, el Consejo evalúe la operación y eficacia del Acuerdo. En el presente contexto, no obstante, es importante examinar cómo la CCA ha manejado los asuntos de mayor importancia para las instituciones económicas del TLC; si efectivamente ha forjado una relación productiva con esas instituciones, y cómo podría actuar con eficacia para promover la causa compartida del desarrollo sustentable al extender el área de cooperación.

4.1

Los órganos de la CCA

4.1.1

Consejo

El Artículo 9 del ACAAN estipula que el Consejo de la CCA estará integrado por representantes a nivel gabinete de las tres Partes. En cuanto órgano gobernante de la CCA, el Consejo supervisa todas las operaciones de ésta; se reúne al menos una vez al año y una parte de su reunión anual se abre al público.⁶⁴ Se toman decisiones por consenso, excepto cuando el Tratado dispone de otra manera. Las decisiones o recomendaciones del Consejo por lo general se hacen públicas. El Consejo está facultado para tomar en consideración y hacer recomendaciones sobre asuntos ambientales específicos, y la forma en que se relacionan con el desarrollo económico. De esta manera, el Consejo establecerá un proceso para elaborar recomendaciones que conduzcan a una mayor compatibilidad entre las Partes en las áreas de reglamentos técnicos ambientales, normas y procedimientos de evaluación de conformidad, sin reducir los niveles de protección ambiental. En todo su trabajo, el Consejo promueve la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental.

⁶³ Un informe completo de los poderes y el potencial de la CCA se encuentra en Johnson y Beaulieu (1996). También véase Abbott (1996).

⁶⁴ La primera reunión del Consejo se celebró en julio de 1994 en Washington, D.C.; la segunda, en octubre de 1995 en Oaxaca, México; la tercera, del 31 de julio al primero de agosto de 1996 en Toronto, y la cuarta, en junio de 1997 en Pittsburgh.

En la reunión del Consejo en Toronto en 1996, hubo varios signos de que forjar enlaces entre el comercio y el medio ambiente de manera uniforme e integral en beneficio del desarrollo sustentable era de alta prioridad para la CCA. El ministro del Medio Ambiente canadiense, Sergio Marchi, recalcó públicamente su compromiso de promover vínculos permanentes entre la liberalización del comercio y la cooperación ambiental. La titular de la EPA, Carol M. Browner, incluyó el comercio entre sus prioridades para hacer más precisa la agenda de la CCA. Y la titular de la Secretaría de Medio Ambiente de México, Julia Carabias, hizo notar que el Consejo no permitiría que los problemas comerciales sirvieran de presión en relación con los proyectos, a expensas del medio ambiente. Algunos representantes del Consejo señalaron la necesidad de fomentar la solidaridad en América del Norte en las tribunas multilaterales más amplias que se ocupan de asuntos comercio-ambiente. Más importante aún, los ministros, en su comunicado final, mencionan la necesidad específica de contribuir al debate comercio-ambiente en la OMC, en la reunión que entonces se preparaba para diciembre de 1996. También acordaron procurar reunirse con los ministros de comercio del TLC para tratar asuntos de interés común.⁶⁵

Este enfoque sobre el comercio y el ambiente continuó en la reunión del Consejo en Pittsburgh, en junio de 1997, cuando la secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de México y representante del Consejo de la CCA, Julia Carabias, subrayó la importancia vital del enlace comercio-ambiente en el trabajo de la CCA. Además de anunciar varias importantes iniciativas ambientales transfronterizas, el Consejo decidió continuar el trabajo del Proyecto Efectos Ambientales del TLC (del que el presente estudio es un componente), y recomendó que se elaboraran con urgencia los términos de referencia de este proyecto para el programa de trabajo de 1998. El Consejo también aceptó el proceso de revisión del ACAAN y la asesoría pública que acompañaría dicha evaluación.⁶⁶ Los representantes en el Consejo también anunciaron que efectuarían una sesión extraordinaria en octubre de 1997, para acelerar los avances en las prioridades de la CCA.

Los asuntos sobre la relación entre el comercio y el medio ambiente también han sido un tema recurrente en la agenda de los responsables de la administración de la CCA, en los periodos entre las reuniones anuales del Consejo. Los representantes alternos, a nivel de miembros adjuntos de gabinete, se reúnen o se comunican vía telefónica mensualmente. Los apoya un Comité Permanente General (CPG), que se reunió 24 veces en 1996. En Estados Unidos, la EPA tiene un coordinador del TLC quien, aparte de proporcionar un centro de coordinación, ha empezado a reunirse con funcionarios de la representación comercial estadounidense para una coordinación comercio-ambiente de nivel nacional.

4.1.2

Secretariado

El Secretariado de la CCA, que contaba con alrededor de 50 empleados en 1997, proporciona apoyo técnico, administrativo y de operación al Consejo, así como a los comités y grupos que éste estableció. En 1996 se aprobó un financiamiento de 9 millones de dólares esta-

⁶⁵ Véase “Comunicado Final: Ministros del Ambiente Aceleran Esfuerzos de Protección al Ambiente de América del Norte”, Toronto, 2 de agosto de 1996. En previsión de un acuerdo bilateral de libre comercio Canadá-Chile y del probable acceso de Chile al TLC, representantes de este país participaron en calidad de observadores en las reuniones públicas del Consejo (mas no en la sesión a puerta cerrada).

⁶⁶ Véase “Comunicado Final de la Cuarta Sesión Anual de la Comisión para el Ambiente del TLC”, Pittsburgh, 13 de junio de 1997.

⁶⁷ Esta cantidad es menor que la autorizada por la legislación para la aplicación del TLC, para la cual el Congreso autorizó una contribución de Estados Unidos a la CCA de 5 millones de dólares estadounidenses para el año fiscal 1995 (Oficina General de Contaduría de Estados Unidos, 1994, 25). El presupuesto de la CCA para 1996 fue 10,255,000 y el de 1997 fue 9,942,000 de dólares estadounidenses.

dounidenses para la CCA, con aportación equitativa entre los miembros.⁶⁷ Este nivel de inversión en la promoción del mejoramiento ambiental y el desarrollo sustentable de América del Norte permanece al mismo nivel nominal del dólar que en 1994, a pesar de una notable expansión en el trabajo del Secretariado. La CCA ha actuado con más rapidez para establecer sus operaciones que las demás organizaciones relacionadas con el TLC, en parte porque fue la primera en escoger al director ejecutivo y el personal del Secretariado.

4.1.3

Comité Consultivo Público Conjunto

La función del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) es asegurar que los ciudadanos de los tres países participen de manera activa en el cumplimiento eficaz del mandato de la CCA. El CCPC también asesora al Consejo en asuntos bajo la jurisdicción del ACAAN, incluyendo el programa y presupuesto anuales de la CCA, y está facultado para proporcionar al Consejo información pertinente en las áreas técnica y científica, entre otras. Se espera que el CCPC se reúna al menos una vez al año con ocasión de la sesión ordinaria del Consejo, o a juicio de sus miembros. Cinco representantes voluntarios de cada país, nombrados por su gobierno, son miembros del CCPC.⁶⁸ En 1995, el CCPC celebró cinco reuniones; en 1996, realizó tres foros de consulta ciudadana.

En los meses anteriores a las reuniones del Consejo, el CCPC realiza foros de consulta ciudadana a los que asisten representantes de las ONG, el sector empresarial, el académico y el gobierno. Un resumen de los foros de consulta ciudadana se prepara entonces para el Consejo. Antes de la sesión ordinaria de 1996 del Consejo, los foros de consulta ciudadana se llevaron a cabo en Montreal, Toronto y San Diego para tratar los asuntos ambientales de interés vital para los ministros del medio ambiente. Los temas de la consulta incluyeron: la reducción de los riesgos a la salud por contaminantes ambientales, la conservación de la biodiversidad de América del Norte, el fortalecimiento de los enlaces entre el ambiente y la economía, y la definición de la participación del público en las actividades de la CCA. En 1997 se llevaron a cabo foros de consulta ciudadana sobre tres asuntos específicos: el transporte de contaminantes del aire en América del Norte a largo plazo, acatamiento voluntario a las leyes ambientales en América del Norte y la creación de redes de trabajo ambiental con las comunidades.

El 1995, el CCPC asesoró al Consejo siete veces en asuntos como la expansión del TLC y el programa y presupuesto para 1996. En su sesión ordinaria de octubre de 1995, el Consejo pidió asesoría al CCPC en los siguientes asuntos: una investigación complementaria al informe del Artículo 13 sobre la Presa Silva, en Guanajuato; el programa de trabajo para 1996; y los criterios para la selección de proyectos del Fondo para la Cooperación Ambiental de América del Norte. En 1996, el CCPC asesoró al Consejo diez veces.

En su trabajo, el CCPC, que incluye a representantes de las comunidades ecológicas y comerciales en los tres países, ha ayudado a fomentar enlaces entre el medio ambiente y la actividad comercial al promover un proceso abierto mediante el cual pueden figurar en la toma de decisiones las consideraciones tanto económicas como ambientales. Los miembros del CCPC también han apoyado mucho el trabajo ambiente-comercio de la CCA.

⁶⁸ Los miembros actuales del CCPC son: María Cristina Castro (presidente), T.M. "Mike" Apsey, Guillermo Barroso, Peter A. Berle, Jorge A. Bustamante, Michael E. Cloghesy, Louise Comeau, Jacques Guérin, Dan Morales, Jonathan Plaut, Iván Restrepo, Jean Richardson, Mary Simon y John D. Wirth. Muy pocos de estos miembros participan en la estructura de asesoría nacional para el comercio internacional (tal como el Comité Asesor para Comercio Internacional canadiense), y el mismo CCPC todavía no se reúne con estos órganos.

Comités Consultivos Nacionales

Los tres países establecieron comités consultivos nacionales (Artículo 17 del ACAAN) para asesorar a miembros del Consejo en asuntos de la CCA. El Comité Consultivo Nacional (CCN) de Estados Unidos, establecido en septiembre de 1995, consta de entre 12 y 14 miembros con diversos antecedentes geográficos, étnicos y profesionales. Éstos representan a ONG ecológicas, a la academia y a empresas. Los miembros del CCN estadounidense son nombrados por el titular de la EPA y aprobados por la Casa Blanca. El CCN de EU se reúne normalmente dos veces al año, en abril y septiembre; se reunió por primera vez en septiembre de 1995, y desde entonces lo ha hecho cuatro veces. El CCN está a cargo del titular de la EPA, por medio del representante suplente estadounidense y miembro del Comité Permanente General.

El Comité Consultivo Nacional canadiense fue creado en agosto de 1996. Es nombrado por el Comité Gubernamental Canadiense, integrado por el ministro federal del medio ambiente y los ministros provinciales del medio ambiente de aquellas provincias que han aceptado adherirse a las condiciones del ACAAN, a través del Acuerdo Intergubernamental Canadiense del ACAAN. El CCN canadiense tiene seis miembros actualmente, e incluye la representación de las comunidades ecológica no gubernamental y empresarial; está a cargo del Comité Gubernamental Canadiense. Desde agosto de 1996, el CCN se ha reunido dos veces y ha tenido varias conferencias telefónicas.

En México, el Comité Consultivo Nacional también funciona como Comité Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable. Este órgano consta de cinco consejos regionales, cada uno compuesto por unos 50 miembros. Cada consejo regional incluye una mesa redonda de alto nivel de aproximadamente seis personas, quienes tienen a su cargo a los miembros de cada consejo. Las mesas redondas de alto nivel de los cinco consejos regionales componen el CCN mexicano, que de esta forma consta de unos 30 individuos que representan a la comunidad ecológica no gubernamental, academia y sector industrial. Julia Carabias, secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca de México y miembro del Consejo de la CCA, es presidente de este órgano.

Comités Consultivos Gubernamentales

Las Partes también tienen derecho a convocar comités consultivos gubernamentales (CCG) que las asesoren sobre la aplicación y elaboración adicional del Acuerdo sobre la Cooperación Ambiental de América del Norte. Tanto Canadá como Estados Unidos ya establecieron este tipo de grupo. El CCG estadounidense, antes llamado el “Comité Asesor Gubernamental del representante de EU en la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte”, consta de diez personas y tiene dos nombramientos pendientes. Las reuniones de este grupo son simultáneas con las del CCN estadounidense, en sesión plenaria y posteriormente de manera individual.

El gobierno canadiense estableció un comité interdepartamental para manejar asuntos relacionados con el Tratado. Los aproximadamente 20 representantes de los departamentos del

gobierno federal se reúnen sobre bases *ad hoc* conforme sea necesario, y son consultados antes de cada reunión importante por el Consejo o por los representantes suplentes cuando se espera tomar decisiones respecto a puntos sustanciales, tales como aprobar el programa de trabajo y el presupuesto anuales.

Comités Ad Hoc y Grupos de Trabajo

Bajo el Artículo 9(5)(a) del ACAAN, el Consejo de la CCA puede establecer y asignar responsabilidades a varios tipos de grupo o comité para ayudar a la CCA: comités *ad hoc*, comités permanentes, grupos de trabajo y grupos de expertos. Los comités *ad hoc* atienden un asunto en particular dentro de un calendario específico para el Consejo, y los comités permanentes realizan una función continua en nombre del Consejo. Los grupos de trabajo emprenden actividades concretas relacionadas con un área del programa o función específica del Consejo. Los grupos de expertos proporcionan asesoría al Consejo sobre cualquier política específica y aspecto operativo de todo asunto relacionado con el ACAAN o el programa de trabajo.

El Consejo ya estableció varios grupos. El Grupo de Trabajo sobre Manejo Adecuado de Sustancias Químicas de América del Norte tiene cuatro tareas establecidas obligatorias por el grupo de trabajo para tratar BPC, DDT y clordano, mercurio y los criterios para seleccionar otras sustancias.⁶⁹ El Grupo de Trabajo sobre Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental de América del Norte está compuesto por funcionarios de alto nivel de los tres países que vigilan la aplicación de la legislación ecológica. Su grupo adjunto, el Grupo de Trabajo para la Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre en América del Norte, también coopera con el Comité Trilateral para la Conservación y Administración de Vida Silvestre y Ecosistemas. Otro ejemplo del enriquecimiento mutuo entre los peritos que se realiza dentro de la CCA es la participación del grupo de trabajo de aplicación legal en el desarrollo de una estrategia de cumplimiento en el manejo adecuado de sustancias químicas, de conformidad con los planes de acción regional.

4.2

Relaciones entre la CCA y las Instituciones del TLC

De esa manera, la CCA está en condiciones de crear el proceso institucional flexible que se requiere para montar un diálogo comercio-ambiente con las instituciones económicas del TLC. De hecho, bien podría haber ciudadanos en los comités económicos del TLC capaces de contribuir de manera productiva con estos organismos de la CCA y con el plan de trabajo de la CCA. Incluirlos en su capacidad de expertos, aunque no formalmente como miembros del comité, en el trabajo de la CCA (con esfuerzos recíprocos por parte de la comunidad comercial) podría ser de considerable beneficio.

Un proceso de este tipo podría seguir el modelo del enlace informal entre el Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas del TLC y el Grupo de Trabajo sobre Manejo Adecuado de Sustancias Químicas de la CCA. Ciudadanos de cada uno de los tres países son miembros de

⁶⁹ El Grupo de Trabajo sobre el Manejo Adecuado de Sustancias Químicas de América del Norte fue creado por una resolución del Consejo en 1995, y se le pidió que preparara planes de acción regional para América del Norte sobre el control y manejo de BPC, DDT, clordano y mercurio. El Consejo ordenó que dos funcionarios de alto nivel de cada gobierno que trabajaban en sustancias tóxicas colaboraran con la CCA, y preveía una revisión considerable por parte de los sectores de interés. Para principios de octubre de 1997, los Planes Regionales de Acción de América del Norte para BPC, DDT y clordano habían sido aprobados, y el de mercurio, junto con el documento de criterios para elegir sustancias adicionales, se someterá a aprobación.

ambos comités. Aunque esto no representa un enlace formal entre un grupo de la CCA y un grupo del TLC, sí demuestra cierto grado de enriquecimiento mutuo de ideas sobre los complejos asuntos que rodean el manejo de sustancias químicas y el desarrollo sustentable. Un tema de este tipo sería la cuestión de si se debe reducir simplemente algunos plaguicidas a niveles permisibles más bajos o, en lo que algunas personas consideran el reconocimiento completo del principio de precaución, eliminarlos completamente por etapas.

Actualmente hay cierta preocupación por la posibilidad de traslape en los futuros planes de trabajo o por el desarrollo de una diferente estructura de prioridades en cuanto a plaguicidas. Ya que algunos miembros participan tanto en grupos del TLC como de la CCA, estas preocupaciones hasta ahora han sido minimizadas. En el futuro, sin embargo, los dos grupos podrían cubrir la misma área si no hay una estrecha cooperación entre los dos órganos y una definición más clara de sus respectivas responsabilidades en cuanto a plaguicidas. Para asegurar que se hace el uso más eficiente de los recursos disponibles en cada uno de los tres países y en la CCA, a fin de atender problemas relacionados con plaguicidas, será imprescindible una cooperación eficaz y el respeto a la integridad del proceso científico. Una ventaja de los órganos intergubernamentales es su franco enfoque hacia las particulares prioridades nacionales y preocupaciones políticas de los tres países. Con su amplia representación pública implícita, la CCA ofrece la ventaja de poder orientar las opiniones, conocimientos y recursos de muchas personas y organizaciones hacia el trabajo de los comités del TLC.

De hecho, el Artículo 10(6) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte establece este tipo de cooperación entre la Comisión de Libre Comercio y el Consejo de la CCA para alcanzar las metas y objetivos ecológicos del TLC. Para este fin, la CCA tiene el mandato de:

- funcionar como punto de información y recepción para comentarios de organizaciones no gubernamentales y ciudadanos respecto a estas metas y objetivos;
- proporcionar asistencia en las consultas, conforme al Artículo 1114 del TLC;
- contribuir en la prevención o resolución de controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente, al intentar evitar disputas, haciendo recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio sobre cómo impedir las, e identificando a expertos capaces de proporcionar información o asesoría técnica a los comités y grupos de trabajo del TLC y otros de sus órganos;
- considerar sobre una base permanente los efectos del TLC en el medio ambiente, y
- ayudar de cualquier manera a la Comisión de Libre Comercio en asuntos relacionados con el medio ambiente.

En los tres años desde que el TLC entró en vigor, no obstante, ha habido relativamente poco contacto entre la CCA y quienes participan en las instituciones económicas del TLC. Esto es muy sorprendente, dadas las responsabilidades de la comunidad comercial incluidas en el TLC y los elementos económicos del ACAAN asociados. Además, en el nivel ministerial, tanto los ministros de comercio como los del medio ambiente han reconocido la importancia conjunta de sus respectivos intereses, solicitado cada uno informes sobre las actividades del otro o convocado a una reunión conjunta de los dos grupos.

Este relativo aislamiento al nivel del trabajo surge, en parte, de la preocupación de cada comunidad por desarrollar sus propias instituciones, prioridades y programas de trabajo, y del lento arranque experimentado hasta cierto punto por todos. Lo que afecta la situación también de manera desfavorable es el hecho de que no se celebró ninguna reunión de los ministros de comercio del TLC en 1996; que dentro de la comunidad comercial no hay ningún secretariado trinacional capaz de organizar un diálogo con la CCA a nivel de secretariado, y que dentro de los gobiernos nacionales no hay ningún centro del TLC capaz de mantener un visión global y detallada de las actividades de la Comisión de Libre Comercio y otras instituciones trilaterales. No fue sino hace poco cuando la comunidad comercial propuso que se estableciera un centro de este tipo y que se abriera un diálogo con aquellos funcionarios de otros departamentos responsables de la CCA.

En esta situación es fácil, por falta de comunicación, que se propague no sólo un descuido negligente sino también una falta de conciencia acerca de las oportunidades de cooperación, e incluso una falta de confianza. Actualmente, la situación muestra elementos prometedores: los miembros de las comunidades comerciales de los gobiernos participantes pueden identificar varias formas en que el trabajo de la CCA ha sido benéfico. Las iniciativas actuales de trabajos de la CCA podrían servir de paradigmas para aplicarse en el contexto de las investigaciones ambiente-comercio; por ejemplo, investigando cómo el proceso del Artículo 13 de la CCA podría usarse como instrumento o modelo de investigación en futuras controversias comerciales relacionadas con el ambiente. De manera más general, hay un considerable entendimiento de la forma en que la cooperación para el mejoramiento del ambiente y la convergencia nacional pueden ayudar a la comunidad comercial e industrial, al proporcionar un reglamento único que facilite el comercio y la reducción de costos, un solo sistema de pruebas que reduzca costos para los tres gobiernos y el sector privado, y un diálogo que apoye los intereses de América del Norte en foros regionales e internacionales más amplios. Algunos miembros de la comunidad de normas comerciales también prevén la aparición de nuevos principios y prácticas en la toma de decisiones gubernamentales, producidos analíticamente en la OCDE, que podrán resultar en transparencia y franqueza para la mejoría ambiental.

Dada esta buena voluntad, la falta de diálogo puede significar que se pierdan algunas oportunidades para el aprendizaje activo conjunto, el apoyo mutuo y el desarrollo de proyectos de cooperación. Como mínimo, un diálogo más sistemático entre la CCA y los responsables de las instituciones económicas del TLC sería un paso valioso.

5.0

Conclusiones

Las conclusiones que se desprenden del análisis realizado en este estudio son preliminares e indicativas, más que definitivas. El comienzo lento, junto con la proliferación de las actividades que caracterizaron a las instituciones del TLC durante 1996, limitan tanto la profundidad como el carácter conclusivo de los juicios que podrían asentarse aquí.⁷⁰ Sin embargo, algunos lineamientos son claros y apuntan a las vías para avanzar en el progreso de las instituciones del TLC en materia de promoción del desarrollo sustentable. Podemos ofrecer siete conclusiones específicas:

1. Inicio intenso. La mayoría de las instituciones del TLC con responsabilidades ambientales específicas y obligatorias ha comenzado a asumir sus obligaciones de manera significativa. A pesar de un lento comienzo en la mayoría de los casos, el año de 1996 fue testigo de un acelerado comienzo en la intensidad de reuniones y actividades. Virtualmente todos los organismos han establecido ya sus procedimientos, elaborado sus estructuras internas (incluyendo grupos de trabajo subordinados) y fijado prioridades y planes de trabajo. Algunos incluso han desarrollado una visión a futuro de gran alcance y de naturaleza integral, como el Código de Materiales Peligrosos de América del Norte.

2. Cooperación. Las dinámicas entre estos organismos sobre asuntos relacionados con el ambiente indican que está en marcha una acción cooperativa. Lo anterior puede visualizarse tanto en el balance de acción conjunta entre estos organismos como en la profundidad de la cooperación que las tres Partes del TLC —Canadá, México y Estados Unidos— han buscado dentro de estos foros. El lineamiento inicial en el cual la colaboración estadounidense-canadiense ha servido como plataforma para el Tratado trilateral, o como una fuerza directriz de las agendas y los acuerdos, también se está ampliando. Por ejemplo, México está cerca de convertirse en un participante activo en el Grupo Técnico de Trabajo sobre Plaguicidas.

Sólo en casos aislados, tales como los grupos de trabajo del Consejo de Normas Automotrices, Estados Unidos se ha opuesto al proceso para establecer organismos trilaterales, y prefirió confiar en grupos bilaterales o nacionales. Más aún, a pesar de la preferencia instintiva y pre-

⁷⁰ Cuando este estudio fue terminado, algunos comités del TLC y Grupos de Trabajo informaron sobre sus progresos a la Comisión del Libre Comercio. En agosto de 1997, los autores revisaron estos reportes para asegurar que el material presentado en este estudio estuviese totalmente actualizado antes de publicarlo. De los doce comités que reportaron a la Comisión del Libre Comercio, sólo tres corresponden a los comités o a los grupos de trabajo que abordan este estudio: el Comité de Comercio de Bienes, el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, y el Comité de Comercio Agropecuario. De la misma manera, los autores revisaron el comunicado de la reunión que sostuvo la Comisión de Libre Comercio en marzo de 1997 para incluir datos adicionales a su trabajo.

meditada de Canadá por el bilateralismo con Estados Unidos, ahora son trilaterales la mayoría de los nueve grupos de trabajo técnico del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias surgidos del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. Particularmente Canadá está comenzando a ver que tiene intereses afines a los de México en un mayor número de casos, dado que ambos países negocian con uno mucho más poderoso que ellos. Tanto Canadá como México están interesados en establecer en común reglas del juego claras. Recientemente, esta dinámica se evidenció cuando ambos países desearon tener grupos de trabajo trilaterales en el Consejo de Normas Automotrices. Además, México y Estados Unidos han comenzado a aplicar tentativamente un lineamiento de mayor sincronización.

Las dinámicas descritas arriba, abiertas y más trilaterales, han tenido claros logros al producir un grado de cooperación mayor entre los tres países. Para reafirmarlo, en muchos casos, como en los grupos de trabajo del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, es evidente el gran empuje de los intereses nacionales de los tres países, tal como ellos los interpretan actualmente. Los intereses nacionales son por lo general más patentes respecto a la fuerte convicción que en conjunto tiene México acerca de que (1) la función de las instituciones del TLC es instrumentar el Tratado como un acuerdo comercial y asegurar un mayor acceso de las exportaciones mexicanas, sobre todo a los mercados estadounidenses; (2) las preocupaciones ambientales deberían estar limitadas en los organismos del TLC a identificar cuáles de ellas está usando Estados Unidos como barreras para el comercio, y (3) sólo en una segunda fase, cuando mucho, los asuntos ecológicos podrían asumirse por su propio derecho.

Muchos organismos se orientan hacia formas de cooperación genuinas y cada vez más avanzadas. Las instituciones del TLC, en lo que se refiere a estándares sobre plaguicidas, sanitarios y fitosanitarios, se han utilizado eficazmente para evitar disputas o como mecanismos de contención. Dichas instituciones están intercambiando información entre ellas sobre sus sistemas y prácticas más convenientes. Asimismo, es evidente el compromiso y la acción para unificar las prácticas nacionales en un plano viable, o más colectivo y benéfico, teniendo como meta común la armonización en el presente, que incluso ya ha arrojado resultados en algunos casos. Por ejemplo, para los materiales peligrosos hay ya una serie de señales comúnmente visibles en los camiones de México. Y el Comité de Normas de Transporte Terrestre ha tenido éxito al unificar las regulaciones de seguridad en los camiones entre los tres países. También ha habido una coordinación internacional limitada en forma de cooperación técnica y de la instrumentación integral de nuevos sistemas en vastas regiones. Por ejemplo, México fue apoyado por el SNTT para desarrollar sus estándares de etiquetado para materiales peligrosos. Finalmente, existe una tendencia creciente a crear una posición común de América del Norte para interactuar en el plano internacional, como es el caso del desarrollo de perspectivas regionales comunes en el renglón de subsidios del Comité del Comercio Agropecuario, respecto al Área de Libre Comercio de las Américas y al foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, y la contribución potencial de la CCA para el debate comercio-medio ambiente al interior de la Organización Mundial de Comercio.

3. Logros concretos en materia ambiental. En algunas pocas instancias, las instituciones del TLC ya han obtenido logros concretos que han afectado el comportamiento de los gobiernos nacionales, subfederales y de sus sociedades. Un buen ejemplo de esos logros es la *Guía para actuar ante emergencias*, creada bajo los criterios del SNTT V. Esta guía trilateral para accidentes con sustancias peligrosas está siendo retomada y utilizada en el extranjero, y con argumentos puede decirse que conducirá a la reducción de la severidad de estos accidentes y, por ende, del daño ambiental en América del Norte. Aunque esta innovación se aplica sólo a una mínima porción del medio ambiente de América del Norte, si bien importante y visible al público, sienta las bases para obtener a futuro grandes logros. Será particularmente importante si se establecen los tiempos para la acción preventiva sobre los contaminantes prioritarios, como los grandes contenedores que transportan cloruros orgánicos halogenados.

En general, estas innovaciones institucionales podrían tener efectos importantes a largo plazo. Por ejemplo, podrían crear un diálogo trinacional, cooperación, aprendizaje y formación de comunidades entre los gobiernos federales y subnacionales y los sectores no gubernamentales dentro una amplia gama de campos de acción derivados. Podrían brindar al sector privado y a los ciudadanos mayor confianza y puntos de acción específicos para cada región. Y tales innovaciones podrían hacer del régimen del TLC un organismo vivo y en crecimiento.

4. Proliferación institucional. Se encuentra en marcha un proceso de expansión de organizaciones, tanto lateral como verticalmente, conforme han surgido las nuevas instituciones posteriores al TLC, bajo el auspicio de sus estructuras existentes, o bien fuera o paralelamente a ellas. Entre los nuevos organismos se incluyen aquellos para plaguicidas y etiquetado de eficiencia energética. Podrían surgir grupos de trabajo técnico adicionales en el área de medidas sanitarias y fitosanitarias. En algunos casos, esta proliferación institucional lleva al desperdicio de esfuerzos por la duplicidad o traslape de acciones, lo cual resulta en un retraso, conflicto o debilitamiento de los aspectos ambientales del TLC. Es particularmente preocupante la relación entre SNTT V, el Consejo de Normas Automotrices y el nuevo Grupo Consultivo de Transporte.

Sin embargo, la proliferación de las instituciones posteriores al TLC en conjunto indica que se ha emprendido un proceso dinámico de creación comunitaria, con el potencial para abarcar una gama de cuestiones ambientales aún mayor. Como algunos organismos posteriores al Tratado parecen tener una orientación ambiental que es por lo menos tan fuerte como la de sus antecesores de 1994, su contribución al desarrollo sustentable tiende a incrementarse. Más aún, estos nuevos organismos están empezando a ocuparse de asuntos que van más allá de la primera generación de temas ambientales; por ejemplo, los rangos de la eficiencia energética (los cuales abarcan información sobre futuros requerimientos de recursos con una descripción de las características del producto). A menos de que los organismos que actualmente están menos inclinados a tomar en cuenta los componentes ambientales de su trabajo empiecen a hacerlo, podrían, incluso, retrasar el progreso en América del Norte hacia el logro de la meta del TLC de apoyar el desarrollo sustentable y el potencial de una interacción mutuamente benéfica entre el ambiente y la economía.

El proceso para ampliar el contacto y la cooperación en los ámbitos trilateral e intergubernamental, evidente en campos como plaguicidas, transporte y salud, más bien es de carácter práctico que dirigido por consideraciones políticas de alto y bajo nivel, por una mayor conciencia ambiental o por impedimentos específicos para el comercio transfronterizo. No obstante, al lado de estas dinámicas aparentemente prácticas existen razones que buscan obtener una ventaja comercial competitiva. Además, el hecho de que prevalezca el contacto trilateral de nivel ministerial en los ámbitos de agricultura, salud y transporte, así como también en comercio, ambiente y trabajo, indica que están en juego razones políticas mayores.

Otro signo de la proliferación posterior al TLC se encuentra en la tendencia de las instituciones del Tratado a asumir importantes temas relacionados con el medio ambiente no señalados o estipulados institucionalmente por el texto del TLC. En algunas áreas como la agricultura, en general, y el complejo de alimentos y granos para el ganado, en particular, el TLC proporcionó un vasto repertorio institucional centrado en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y en el Comité de Comercio Agropecuario. En otras áreas, como la energía eléctrica, el TLC especificó poco y no creó una capacidad institucional. Pero durante los primeros tres años del Tratado, los asuntos referentes a la energía eléctrica han sido —o serán— asumidos por el nuevo Grupo de Etiquetado de Eficiencia Energética, el Comité de Medidas Relativas a Normalización, de carácter general, y el Comité de Pequeñas Empresas del Grupo de Adquisiciones de Gobierno.

5. Obstáculos en los avances. Algunas instituciones del TLC han tenido un progreso lento, hasta el punto en que, desde el exterior, se les podrían comenzar a formular importantes cuestionamientos acerca de los resultados de los gobiernos en el cumplimiento de sus obligaciones ambientales especificadas en el texto del TLC. Más específicamente, algunos organismos se han tardado en concebir e iniciar programas de trabajo para cumplir con las fechas límite especificadas por el Tratado de Libre Comercio. Otros han sido superados por rivalidades institucionales o por las demandas de intereses sociales.

Es notorio el progreso en los grupos que tratan sobre agricultura, normas, reglas de origen y servicios financieros. La acción en otros grupos, como el del Consejo de Normas Automotrices, se ha demorado. Las razones de la lentitud en los avances varían. Incluyen la resistencia por parte de los dirigentes a los distintos esfuerzos, diferencias en las visiones departamentales y las dificultades propias de una época de restricción de recursos para hacer avanzar un proceso que involucra tantos y tan diferentes departamentos, los cuales a menudo están en proceso de recorte de personal y reestructuración.⁷¹ El progreso parece ser más rápido en áreas encabezadas por funcionarios de comercio, dado que su formación profesional les hace destacar la apertura de fronteras. En otras áreas, como inmigración, aduanas y entrada temporal de personas vinculadas con los negocios, el avance es más lento. Asimismo, la lentitud del progreso se debe a la ausencia de una dirección colectiva de nivel ministerial en las áreas de mayor bloqueo.

⁷¹ Por ejemplo, el personal de la Oficina del TLC en el Departamento de Comercio de Estados Unidos se ha reducido considerablemente en los últimos tres años.

Tal vez las áreas más problemáticas son aquellas en las que las fechas límite especificadas en los acuerdos del TLC sobre la cooperación ambiental parecen no haberse cumplido. Más notablemente, en el Artículo 913(5)(a)(I) y Anexo 913-s.2(a)(iii) se encomienda al Subcomité de Normas de Transporte Terrestre del CMRN la instrumentación de un programa de trabajo en los tres años posteriores a la entrada en vigor del TLC. El programa buscaría unificar las normas y medidas de los tres países para vehículos, incluyendo las relacionadas con las emisiones ambientales y niveles de contaminación no cubiertos por el programa de trabajo automotor establecido bajo el Anexo 913-C. Cuando la fecha límite del 1 de enero de 1997 se cumplió, el programa de trabajo automotor y la estructura del comité pertinente apenas se habían establecido, y el SNTT no había comenzado su labor en este asunto. Además, había una discusión constante sobre si el SNTT, el Consejo de Normas Automotrices o el nuevo Grupo Consultivo de Transporte (GCT) asumirían las actividades requeridas. Al eximir de responsabilidad al SNTT, también debería cambiarse la fecha límite de tres años impuesta por el TLC. Más aún, la GCT no ha puesto ningún interés especial en las dimensiones ambientales de su trabajo y podría competir con los organismos existentes que tienen un mandato ambiental. Como el GCT es un organismo externo al TLC, se mantiene ajeno a las obligaciones ambientales asentadas en el texto del Tratado.

De cualquier manera, el CMRN todavía no se ha movilizado para crear, o para considerar la necesidad de crear, cualquiera de los cuatro organismos relacionados con los asuntos ambientales que le estaba permitido establecer, según el texto del TLC. Es posible que a causa de una omisión institucional exista menor cooperación y acción ambientales en las áreas clave, que las que pretendieron los fundadores de la comunidad comercial del TLC.

6. Relación entre la CCA y las instituciones del TLC. A pesar de lo que manda el Artículo 10(6) del ACAAN, ha habido insuficiente contacto, comunicación y, en algunos casos, confianza, aparte de falta de integración en la toma de decisiones y la cooperación, entre los organismos económicos del TLC con responsabilidades ambientales específicas y la propia CCA. La relación que el grupo sobre Plaguicidas ha entablado con sus contrapartes en el grupo de expertos de la CCA resulta excepcional dentro de toda la serie de instituciones del TLC.

Hasta cierto punto, la falta de contacto y comunicación se debe a la ausencia de un centro común al interior de todos los gobiernos nacionales, que permitiría ofrecer un panorama general y detallado de las instituciones del TLC y de sus equivalentes trilaterales posteriores al TLC. No existe mayor intención o deseo por parte de los responsables de las instituciones del TLC de controlar o coordinar esta actividad, ya sea en el ámbito internacional o el nacional. Puesto que no se realizó ninguna reunión ministerial de la CLC en 1996, y debido a la presión que ejercían las fechas límite estipuladas sobre los mecanismos de reporte y sobre los procesos de coordinación, los plazos han cambiado. Con tantas instituciones del TLC funcionando actualmente, y con algunos de los nuevos organismos trilaterales posteriores al TLC operando fuera de la estructura de la CLC, el reto de supervisar y apoyar tal actividad, en parte para aumentar sus impactos en el mejoramiento ambiental, ha sido formidable.

Ninguna entidad (por lo menos dentro de los gobiernos de Canadá y Estados Unidos) revisa sistemáticamente las necesidades ambientales y plazos fijados en los acuerdos del TLC, ni

evalúa, ya sea periódica o continuamente, de qué manera las Partes están desempeñando sus obligaciones, o ajustándolas y ampliándolas para cumplir nuevas prioridades ambientales. Dentro del ministerio del Medio Ambiente de Canadá, la responsabilidad en materia de comercio y asuntos pertinentes del TLC parece dispersa en todo el departamento. Apenas recientemente la División de Planeación de Política Comercial estadounidense comenzó a pedir a sus colegas interdepartamentales, dentro del ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, reportes sobre todas las reuniones trilaterales. Dentro del gobierno estadounidense, la Oficina del Representante de Comercio de EU carece de recursos para mantener esta visión general, incluso con el apoyo de la Oficina del TLC del Departamento de Comercio (cuyo tamaño se redujo significativamente en años recientes). Sólo con las perspectivas de las nuevas negociaciones comerciales (por ejemplo, la adhesión chilena al TLC) se lograría que el proceso y enfoque de interinstitucional de Washington tomara nuevos bríos.

La participación de diversos sectores ajenos al gobierno federal varía notablemente entre los diferentes comités y grupos de trabajo del TLC. En algunos comités, como el SNTT, estos sectores de interés tienen poca participación; incluso existe la firme convicción de que no deberían participar en este foro, porque el TLC no es un punto de partida para el cambio político. Tales puntos de vista sostienen que es mejor que la participación de los sectores de interés y la discusión de las cuestiones ambientales se produzcan en el plano nacional, donde ya hay mecanismos establecidos para concentrar tal información. La función de los comités del TLC es trabajar para la coordinación política, no para hacer política. Para el Consejo de Normas Automotrices, los asuntos referentes a emisiones han sido delegados a un foro compuesto únicamente por representantes de la industria y del gobierno. Por el otro lado, los comités como el Grupo Técnico de Trabajo sobre Plaguicidas están consultando con agrupaciones de consumidores, la industria y ONG ambientales a nivel de comité, y por tanto pueden tener acceso en la práctica a mayores recursos, experiencia y apoyo de la CCA.

Aunque los diversos grupos del TLC no incorporan de manera uniforme la consulta externa en su trabajo, no necesariamente se excluyen diversas consideraciones ambientales. Dado que muchos de los grupos trabajan para lograr la uniformidad regulatoria, es importante tener en cuenta que tales regulaciones se crean en el plano nacional con un elevado grado de consulta. Aun así, una mayor participación de los grupos de interés proporcionaría recursos valiosos, como la experiencia de los científicos, de conveniencia para todos.

7. Diálogo organizado. Finalmente, ha llegado el momento de iniciar un diálogo organizado entre la CCA y las instituciones económicas del TLC para posibilitar una evaluación conjunta del progreso logrado a la fecha en el cumplimiento de los objetivos ambientales del TLC, para identificar las áreas donde es deseable un mayor avance y para establecer prioridades dentro de las acciones individuales y, de ser posible, conjuntas en el futuro. Estas tareas, que tal vez sean un material apropiado para la revisión y aprobación de los ministros comerciales y ambientales del TLC, podrían fomentar un contacto más estrecho entre las dos comunidades en estratos más bajos, permitiendo que se cumplan las disposiciones innovadoras del TLC y el ACAAN, que indican que tal cooperación debe ser examinada.

Como ha demostrado este estudio, gran parte del trabajo del comité del TLC se está realizando

o está por llevarse a cabo. Puesto que muchos de los asuntos que estos comités tratarán contienen aspectos ambientales importantes, su trabajo debería ser guiado, en general, desde las primeras etapas conceptuales por el compromiso con los valores ambientales asentados en el TLC. Aunque con sus notables excepciones, el trabajo de los comités del TLC todavía no ha puesto en práctica el compromiso preliminar de las Partes para promover el desarrollo sustentable en este sentido. Todavía no está claro si esta renuencia de los comités en casos particulares es deliberada o no enteramente intencional.

Es de vital importancia que por lo menos se consideren las cuestiones ambientales cuando se comience a plantear la estructura del campo de acción que abarcará el trabajo de cada comité. De hecho, el inicio de la actividad de los comités del TLC representa una oportunidad única para integrar los valores ambientales incluidos en el TLC desde el principio, y para constituir el soporte institucional creado por el ACAAN. Conforme evolucione el trabajo de estos comités, se desarrollarán los lineamientos prácticos y las expectativas, se formarán los consensos y se pondrán en marcha procesos que serán mucho más difíciles de cambiar en el futuro. La toma de conciencia, la anticipación y la prevención desde el principio, más que los remedios posteriores, son una parte esencial del desarrollo sustentable.

Anexo A

Organismos intergubernamentales del TLC

[Nota: El Artículo que autoriza la creación del organismo, y la organización o la comisión de la que depende, se especifican entre paréntesis.]

Comisión de Libre Comercio

Secretariado Coordinador del TLC

Secretariado de la CLC (Artículo 2002)

Comité de Comercio de Bienes (Artículo 316, Finanzas)

Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen (Artículo 513, DFAIT)

Subgrupo de Aduanas (Artículo 513.6, Gravamen)

Comité de Comercio de Ropa Usada (Anexo 300-B, Industria)

Comité de Comercio Agropecuario [CAT] (Artículo 706, Agricultura y DFAIT)

Grupo de Trabajo sobre Clasificación Agrícola y Normas de Mercado (Anexo 703.2.25, Agricultura y DFAIT)

Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agropecuarios (Artículo 705.6, Agricultura y DFAIT)

Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios (Artículo 707, Agricultura y DFAIT)

Grupo de Trabajo sobre Administración del Arancel-Cuota (CAT, Agricultura y DFAIT)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias [CMSF] (Artículo 722, DFAIT, Agricultura)

Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas (creado conjuntamente por el CMSF y la CMRN)

Grupos de Trabajo Bilaterales o Trilaterales adoptados por el ALC entre Canadá y EU (ALC Artículo 708, DFAIT):

Grupo de Trabajo sobre Inspección de Carne, Aves y Huevo (CMSF)

Grupo de Trabajo sobre Sanidad Vegetal, Semillas y Fertilizantes (CMSF)

Grupo de Trabajo sobre Sanidad Animal (CMSF)

Inspección de Frutas, Verduras y Productos Lácteos (CMSF)

Productos Veterinarios (CMSF)

Alimentos, Bebidas, Colorantes y Contaminantes Inevitables (CMSF)

Grupo de Trabajo sobre Empaque y Etiquetado (CMSF)

Inspección de Pesquería y Productos Derivados (CMSF)

Comité de Medidas Relativas a Normalización [CMRN] (Artículo 913, DFAIT)

Subcomité de Normas de Transporte Terrestre [SNTT] (Anexo 913.5.a-1 Transporte y DFAIT)

SNTT I: Normas del Conductor y del Vehículo

SNTT II: Peso y Dimensiones de los Vehículos

SNTT III: Dispositivos para el Control de Tránsito en Carretera

SNTT IV: Transporte Ferroviario

SNTT V: Transporte de Materiales Peligrosos

Subcomité de Normas de Telecomunicaciones (Anexo 913.5.a-2, Industria)

Consejo de Normas Automotrices (Anexo 913.5.a-3, Industria y Transporte)

Subcomité de Etiquetado en Bienes Textiles y del Vestido (Anexo 913.5.a-4, Industria)

Grupo de Trabajo sobre Adquisiciones del Gobierno (Artículo 1021, DFAIT)

Comité de la Micro y Pequeña Empresa (Artículo 1021, DFAIT)

Comité de Servicios Financieros (Artículo 1412.1, Finanzas)

Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia (Artículo 1504, DFAIT, Industria)

Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal (Artículo 1605, Ciudadanía e Inmigración)

Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (Artículo 2022, DFAIT)

Grupo de Trabajo sobre Respuesta ante Emergencias (Artículo 2001 (2)(d), Finanzas)

Grupo de Trabajo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (Estatuto Conjunto 12/2/93)

Grupo de Trabajo sobre Obligaciones de Dumping y Antidumping (Estatuto Conjunto 12/2/93)

Grupo de Trabajo sobre Servicios e Inversiones (Capítulos 11 y 12)

Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

Consejo

Secretariado

Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)

Comité Consultivo Nacional (CCN)

Comisión para la Cooperación Laboral (CCL) [no considerada en este reporte]

Consejo

Secretariado

Comité Consultivo Nacional (CCN)

Revisión de Procesos

Revisión de Procesos a Largo Plazo, sector automotriz (Anexo 300-A, párrafo 2)

Revisión de Procesos a Largo Plazo, GATT (Anexo 300-B, Sección 7.3)

Instituciones inspiradas en el TLC

Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética

Grupo de Salud

Grupo Consultivo de Transporte

Comisión para la Cooperación Ambiental Fronteriza (Cocef) [no considerado en este reporte]

Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) [no considerado en este reporte]

Anexo B

Panorama de las instituciones del TLC

Comisión de Libre Comercio

- *Mandato y obligaciones:* Servir como institución central del TLC y como comisión de comercio; compuesta por representantes de nivel de gabinete, gobierna la estructura de trabajo de las instituciones
- *Reuniones:* Enero de 1994, abril de 1994, junio de 1995, marzo de 1997
- *Actividades y logros:* Ha dado dirección política amplia a instituciones del TLC
- *Participación de sectores de interés:* N/A
- *Participación interinstitucional:* N/A
- *Relación con organismos internacionales:* N/A

Secretariado del TLC

- *Mandato y obligaciones:* Apoyar a la CLC, grupos de trabajo, comités; brindar apoyo administrativo para los paneles del Capítulo 19/20; actúa como depositario para controversias del Capítulo 11
- *Reuniones:* N/A
- *Actividades y logros:* Las autoridades del Secretariado establecidas en cada país proveen apoyo administrativo
- *Participación de sectores de interés:* N/A
- *Participación interinstitucional:* iniciativa de Canadá y EU para aumentar dicha participación
- *Relación con organismos internacionales:* N/A

Secretariado Coordinador del TLC

- *Mandato y obligaciones:* Ofrecer apoyo administrativo general; actúa como un centro de distribución y depósito central de documentos y datos del TLC
- *Reuniones:* N/A
- *Actividades y logros:* (Secretariado aún no establecido)
- *Participación de sectores de interés:* N/A
- *Participación interinstitucional:* N/A
- *Relación con organismos internacionales:* N/A

Comité de Medidas Relativas a Normalización

- *Mandato y obligaciones:* Supervisar la instrumentación y administración del Capítulo 9 del TLC (Barreras Técnicas al Comercio); considerar aportaciones no gubernamentales en materia de medidas relacionadas con normas; informar anualmente a la CLC
- *Reuniones:* Se reúne tres veces al año en promedio
- *Actividades y logros:* Participó en la creación del Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas; supervisa el trabajo de sus cuatro subcomités; discute controversias comerciales
- *Participación de sectores de interés:* Ha trabajado estrechamente con el Grupo de Trabajo sobre Normas Ambientales de América del Norte del Foro de Estandarización Trilateral de América del Norte
- *Participación interinstitucional:* Mediante sus subcomités
- *Relación con organismos internacionales:* Mediante sus subcomités

Subcomité de Normas de Transporte Terrestre

- *Mandato y obligaciones:* En general, busca hacer compatibles las normas y medidas de las Partes sobre operaciones de autobuses, camiones y ferrocarriles, así como sobre transporte de materiales peligrosos; específicamente, instrumenta un programa de trabajo para hacer compatibles tanto las normas sobre vehículos a partir de enero de 1997 como las referentes al transporte de materiales peligrosos a partir de enero del año 2000
- *Reuniones:* Junio de 1994, 1995, 1996
- *Actividades y logros:* Los mandatos específicos se realizaron, excepto el que se relaciona con las emisiones de vehículos, que está ahora a cargo del Consejo de Normas Automotrices; estableció y supervisa cinco grupos de trabajo
- *Participación de sectores de interés:* Consultas con industrias en todos los países
- *Participación interinstitucional:* Mediante sus grupos de trabajo
- *Relación con organismos internacionales:* Mediante sus grupos de trabajo

Grupo de Trabajo sobre Normas de Transporte de Materiales Peligrosos

- *Mandato y obligaciones:* Instrumentar un programa de trabajo que hace compatibles las normas y medidas de las Partes sobre el transporte de materiales peligrosos
- *Reuniones:* Aproximadamente tres al año
- *Actividades y logros:* Desarrolló un régimen para encargarse del transporte de materiales peligrosos, incluyendo la publicación de una *Guía para actuar ante emergencias*; ha hecho un avance considerable sobre un Código de Transporte de Materiales Peligrosos de América del Norte
- *Participación de sectores de interés:* Ninguna
- *Participación interinstitucional:* Se traslapa con departamentos ambientales
- *Relación con organismos internacionales:* Consulta con la ONU

Consejo de Normas Automotrices

- *Mandato y obligaciones:* Ayudar a la instrumentación y revisión de normas y medidas que se aplican a bienes automotrices
- *Reuniones:* Tres desde enero de 1994
- *Actividades y logros:* Desarrolló una lista de 17 puntos reguladores para centrar su labor y estableció cuatro grupos de trabajo
- *Participación de sectores de interés:* Ha solicitado la amplia participación de las partes interesadas, incluyendo la industria y agencias subnacionales de gobierno
- *Participación interinstitucional:* Ha consultado con departamentos ambientales
- *Relación con organismos internacionales:* Ninguna

Comité de Normas Sanitaria y Fitosanitarias

- *Mandato y obligaciones:* Promover la cooperación técnica para el aumento de la seguridad alimentaria; tiene consultas sobre medidas sanitarias y fitosanitarias
- *Reuniones:* Seis desde enero de 1994
- *Actividades y logros:* Ha solucionado muchas controversias comerciales y resuelto exitosamente disputas potenciales; ha proporcionado consejo y evaluaciones científicas sobre riesgos; ha unificado las regulaciones técnicas y la acción colectiva regional
- *Participación de sectores de interés:* N/A
- *Participación interinstitucional:* N/A
- *Relación con organismos internacionales:* Se traslapa con GATT/OMC, APEC y NAPPO

Grupos de Trabajo Técnico del CMSF

- *Mandato y obligaciones:* Tratar asuntos específicos sobre sanidad animal y vegetal
- *Reuniones:* Sostienen reuniones informales conforme surgen las cuestiones
- *Actividades y logros:* Estableció nueve grupos de trabajo técnico para servir como foros para la resolución de puntos técnicos en áreas específicas [estos nueve grupos incluyen el Grupo Técnico de Trabajo sobre Plaguicidas, abordado más adelante, constituido por el CMRN y el CMSF]
- *Participación de sectores de interés:* N/A
- *Participación interinstitucional:* Alguna coordinación con el ministerio del Medio Ambiente de Canadá
- *Relación con organismos internacionales:* N/A

Grupo de Trabajo Técnico sobre Plaguicidas

- *Mandato y obligaciones:* Examinar las regulaciones sobre plaguicidas en cada país; unifica el registro de plaguicidas; establecer límites máximos de residuos
- *Reuniones:* Marzo de 1996
- *Actividades y logros:* Instrumentó un programa para la revisión de plaguicidas de bajo riesgo y un acuerdo para el intercambio de información confidencial sobre negocios; desarrolló mapas de zona para facilitar el desarrollo e intercambio de información sobre residuos de plaguicidas; unificó los requerimientos sobre información ambiental/toxicológica
- *Participación de sectores de interés:* Amplia representación de ONG ambientales
- *Participación interinstitucional:* Consulta extensa con departamentos ambientales en los países respectivos; algunos trabajan con la CCA
- *Relación con organismos internacionales:* Consulta con el *Codex Alimentarius*

Comité sobre Comercio Agropecuario

- *Mandato y obligaciones:* Supervisar y promover la cooperación sobre la instrumentación y administración de comercio agropecuario, y provee un foro de consulta sobre puntos conexos; informa anualmente a la CLC
- *Reuniones:* Cuatro en 1996
- *Actividades y logros:* Ha discutido las normas del CNSF sobre comercio, tarifas y cuotas arancelarias, y subsidio; estableció los grupos de trabajo sobre subsidios agrícolas, clasificación agrícola y normas de mercado, y la administración de tarifas y cuotas arancelarias, así como también un Comité Asesor sobre Controversias Agrícolas Privadas
- *Participación de sectores de interés:* N/A
- *Participación interinstitucional:* N/A
- *Relación con organismos internacionales:* N/A

Comité sobre Comercio de Bienes

- *Mandato y obligaciones:* Asumir la responsabilidad de puntos relativos a aduana, inmigración, inspección de productos alimentarios y agrícolas, instalaciones de inspección fronteriza y regulación de transporte
- *Reuniones:* Cinco desde enero de 1994
- *Actividades y logros:* Ha incrementado el comercio en unos mil millones de dólares mediante la acelerada reducción arancelaria
- *Participación de sectores de interés:* Se caracteriza por la participación considerable de la industria y grupos de interés del sector privado
- *Participación interinstitucional:* N/A
- *Relación con organismos internacionales:* N/A

Grupo Consultivo de Transporte

- *Mandato y obligaciones:* Trata sobre cuestiones de transporte no relacionadas con normas (fuera de la estructura del TLC)
- *Reuniones:* Inmediatamente antes o después de las reuniones del SNTT
- *Actividades y logros:* Ha establecido cinco grupos de trabajo sobre: aspectos operativos de transporte; instalaciones fronterizas; automatización; ciencia y tecnología, y materias marítimas
- *Participación de sectores de interés:* N/A
- *Participación interinstitucional:* N/A
- *Relación con órganos internacionales:* N/A

Grupo de Etiquetado sobre Eficiencia Energética

- *Mandato y obligaciones:* (Fuera de la estructura del TLC, únicamente opera en Canadá-EU) Unificar los requerimientos de etiquetado sobre eficiencia energética
- *Reuniones:* Ninguna hasta la fecha
- *Actividades y logros:* N/A
- *Participación de sectores de interés:* N/A
- *Participación interinstitucional:* N/A
- *Relación con organismos internacionales:* N/A

Grupo de Salud

- *Mandato y obligaciones:* (Ninguna relación con el TLC) Servir como un mecanismo consultivo entre los sectores nacionales de salud
- *Reuniones:* 1996
- *Actividades y logros:* Ha examinado asuntos sobre normas de salud
- *Participación de sectores de interés:* N/A
- *Participación interinstitucional:* N/A
- *Relación con organismos internacionales:* N/A

Comisión para la Cooperación Ambiental

- *Mandato y obligaciones:* Ejercer un amplio régimen de gestión ambiental regional
- *Reuniones:* Las anuales de Consejo
- *Actividades y logros:* Actividades extensas en proceso que cubren una amplia gama de cuestiones y áreas; logros numerosos
- *Participación de sectores de interés:* Consistente y amplia participación de ONG ambientales, del sector industrial y de la comunidad
- *Participación interinstitucional:* Consulta con departamentos ambientales y con los comités pertinentes del TLC, como el Grupo Técnico de Trabajo sobre Plaguicidas
- *Relación con organismos internacionales:* N/A

Anexo C

Cuestionario de la entrevista

El programa de entrevista se diseñó para completar y dar contexto a la información disponible al público, en diversas fuentes gubernamentales y de otro tipo. Las entrevistas primeramente se orientaron a asegurar una revisión completa y detallada, así como una descripción objetiva y precisa de qué ha sucedido y está sucediendo.

1. ¿Con qué frecuencia se ha reunido este organismo (comité/subcomité/grupo de trabajo)? ¿Cuándo y dónde se ha reunido?
2. ¿Quién participó en las reuniones?
3. ¿Cuáles fueron los temas principales de la agenda que se discutieron en las reuniones?
4. ¿Cuáles eran las prioridades principales de los miembros?
5. En estas reuniones, ¿hubo alguna discusión sobre aspectos ambientales incluidos en los puntos de la agenda?
6. ¿Hubo allí alguna discusión sobre los temas ambientales que este organismo podría retomar o sobre los organismos que pueden crearse?
7. ¿Cuáles son los plazos límite para el trabajo específico en los comités?

Referencias

Abbott, F. M., 1996. From theory to practice: The second phase of the NAFTA environmental regime. En *Enforcing Environmental Standards*, R. Wolfrum, próxima ed.

Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza, 1995. *Directrices para el cumplimiento de proyectos y criterios para la certificación de proyectos*. Septiembre. Comisión de Cooperación Ambiental Fronteriza, Ciudad Juárez, México.

Fried, J., 1988. Dispute settlement in international trade: The Canada-US Free Trade Agreement. En *Private Investors Abroad*. Dallas, Southwestern Legal Foundation.

—, 1994. Notas presentadas a un panel de discusión sobre la evolución del TLC en la reunión de la Asociación de la Barra Estadounidense. Ciudad de México.

Housman, R. y Zaelke, D., 1992. Trade, environment and sustainable development: A primer. *Hastings International and Comparative Law Review* 15 (4): 535-612.

Johnson, P. M. y A. Beaulieu, 1996. *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*. Washington, DC: Island Press.

Mumme, S. y P. Duncan, 1996. The Commission on Environmental Cooperation and the US Mexico border environment. *Journal of Environment and Development* (5 de junio): 197-215.

Munton, D. y J. Kirton, 1994. North American environmental cooperation: Bilateral, trilateral, multi-lateral. *North American Outlook* (Marzo 4): 59-86.

—, 1996. Beyond and beneath the nation-state: Province-state interactions and NAFTA. Documento presentado a la reunión anual de la Asociación de Estudios Internacionales. Abril, San Diego.

Rugman, A. y J. Kirton (eds., con J. Soloway), 1997. *Trade and Environment: Legal, Economic and Policy Perspectives*. Cheltenham, RU: Edward Elgar.

Runge, C. F., 1990. Trade protectionism and environmental regulations: The new nontariff barriers. *Northwestern Journal of International Law and Business* 11(1): 47-61.

Saunders, J. O., 1994. NAFTA and the North American Agreement on Environmental Cooperation: A new model for international collaboration on trade and the environment. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 5(2): 273-304.

Spencer, R., J. Kirton y K. R. Nossal, ed., 1981. *The International Joint Commission Seventy Years On*. Toronto: Centro de Estudios Internacionales.

Swanson, R. F., 1973. *Canadian-American Summit Diplomacy*. Toronto: McClelland and Stewart.

—, 1978. *Intergovernmental Perspectives on the Canada-US Relationship*. Nueva York: New York University Press.

Ministerio de Transporte de Canadá, Departamento de Transporte de EU, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (México), 1996. *Guía de Respuesta de Emergencia en América del Norte 1996: Guía para una Respuesta Temprana Durante la Fase Inicial de un Incidente con Materiales Peligrosos*.

Oficina General de Contaduría de EU, 1994. *North American Free Trade Agreement: Structure and Status of Implementing Organizations*. Octubre, Washington, DC.